

EUROPEES PARLEMENT

1999



2004

Zittingsdocument

27 november 2003

DEFINITIEVE VERSIE
A5-0419/2003

VERSLAG

over de 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 (COM(2003) 323 - 2003/2156(INI))

Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken

Rapporteur: Hubert Pirker

PR_INIm

INHOUD

	Blz.
PROCEDUREVERLOOP.....	4
ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT	5
TOELICHTING	11

PROCEDUREVERLOOP

Bij schrijven van 3 juni 2003 deed de Commissie het Europees Parlement haar mededeling 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 (COM(2003) 323) toekomen, die ter informatie werd doorgezonden naar de Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken en de Commissie buitenlandse zaken, mensenrechten, gemeenschappelijke veiligheid en defensiebeleid en de Commissie ontwikkelingssamenwerking.

Op 4 september 2003 deelde de Voorzitter van het Parlement mede dat de Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken toestemming was verleend tot opstelling van een initiatiefverslag over dit onderwerp, overeenkomstig de artikelen 47, lid 2 en 163 van het Reglement, en dat de Commissie buitenlandse zaken, mensenrechten, gemeenschappelijke veiligheid en defensiebeleid en de Commissie ontwikkelingssamenwerking waren aangewezen als medeadviserende commissies.

De Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken benoemde reeds op haar vergadering van 10 juli 2003 Hubert Pirker tot rapporteur.

Zij behandelde het Commissievoorstel en het ontwerpverslag op haar vergaderingen van 30 september, 4 november en 25 november 2003.

Op laatstgenoemde vergadering hechtte zij met 42 stemmen voor bij 3 onthoudingen haar goedkeuring aan de ontwerpwetgevingsresolutie.

Bij de stemming waren aanwezig: Jorge Salvador Hernández Mollar (voorzitter), Robert J.E. Evans (ondervoorzitter), Hubert Pirker (rapporteur), Roberta Angelilli, Regina Bastos (verving Charlotte Cederschiöld overeenkomstig artikel 153, lid 2 van het Reglement), Maria Berger (verving Gerhard Schmid), Christian Ulrik von Boetticher, Alima Boumediene-Thiery, Mogens N.J. Camre (verving Niall Andrews), Marco Cappato (verving Mario Borghezio), Michael Cashman, Carmen Cerdeira Morterero, Ozan Ceyhun, Carlos Coelho, Thierry Cornillet, Gérard M.J. Deprez, Giuseppe Di Lello Finuoli, Adeline Hazan, Marie-Thérèse Hermange (verving Mary Elizabeth Banotti), Sylvia-Yvonne Kaufmann (verving Ilka Schröder), Margot Keßler, Timothy Kirkhope, Eva Klant, Jean Lambert (verving Pierre Jonckheer), Baroness Ludford, Lucio Manisco (verving Ole Krarup), Hartmut Nassauer, Bill Newton Dunn, Marcelino Oreja Arburúa, Elena Ornella Paciotti, Paolo Pastorelli (verving Marcello Dell'Utri), Bernd Posselt, José Ribeiro e Castro, Martine Roure, Heide Rühle, Ingo Schmitt (verving Giacomo Santini), Ole Sørensen (verving Johanna L.A. Boogerd-Quaak), Patsy Sørensen, Sérgio Sousa Pinto, The Earl of Stockton (verving Giuseppe Brienza), Joke Swiebel, Anna Terrón i Cusí, Maurizio Turco, Ian Twinn en Olga Zrihen Zaari (verving Martin Schulz).

De Commissie buitenlandse zaken, mensenrechten, gemeenschappelijke veiligheid en defensiebeleid en de Commissie ontwikkelingssamenwerking hebben resp. op 7 oktober en 1 oktober 2003 besloten geen advies uit te brengen.

Het verslag werd ingediend op 27 november 2003.

ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT

over de 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 (COM(2003) 323 - 2003/2156(INI))

Het Europees Parlement,

- gezien de mededeling van de Commissie (COM(2003) 323),
 - gezien het plan voor de bescherming van de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie, dat door de Raad (Justitie en Binnenlandse Zaken) op 13 juni 2002 is aangenomen,
 - gezien de conclusies van de Europese Raad van 21 en 22 juli 2002 (Sevilla) over de geleidelijke invoering van een gecoördineerde en geïntegreerde bewaking van de buitengrenzen,
 - gezien de conclusies van de Europese Raad van 19 en 20 juni 2003 (Thessaloniki) over de ontwikkeling van een gemeenschappelijk beleid inzake illegale immigratie, buitengrenzen, de terugkeer van illegale immigranten en de samenwerking met derde landen,
 - gezien de conclusies van de Europese Raad van 16 en 17 oktober 2003 (Brussel),
 - gelet op het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van een programma voor financiële en technische bijstand aan derde landen op het gebied van migratie en asiel (COM(2003) 355 - C5-0267/2003 - 2003/0124(COD)),
 - gelet op het voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van verordening (EG) nr. 1683/95 betreffende de invoering van een uniform visummodel en het voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van verordening (EG) nr. 1030/2002 betreffende de invoering van een uniform model voor verblijfstitels voor onderdanen van derde landen (COM(2003) 558 - C5-0467/2003 - 2003/0218(CNS)),
 - gelet op de artikelen 47, lid 2 en 163 van zijn Reglement,
 - gezien het verslag van de Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken (A5-0419/2003),
- A. overwegende dat de binnenlandse veiligheid als gevolg van de bestrijding van terrorisme, georganiseerde misdaad en mensen- en drugshandel een zeer belangrijk onderwerp in de EU is geworden,
- B. overwegende dat uit het resultaat van de werkzaamheden van de Conventie duidelijk blijkt welke rol de Unie speelt bij de waarborging van de interne en externe veiligheid, niet in de laatste plaats door middel van de stapsgewijze invoering van een geïntegreerd stelsel van bescherming aan de buitengrenzen, en dat de rol van het Europees Parlement in dit kader onmiskenbaar wordt uitgebreid,
- C. overwegende dat doelmatige bestrijding van mensenhandel, bij voorbeeld door te eisen dat

de profiteurs die grof geld verdienen met mensenhandel verantwoording afleggen, een eerste stap is in de strijd tegen illegale immigratie naar de EU,

- D. overwegende dat de illegale immigratie en de illegale arbeid een sociaal probleem zijn dat niet alleen de afzonderlijke lidstaten maar de EU als geheel betreft, en dat vooruitgang op het gebied van het asiel- en immigratiebeleid daarom op EU-niveau moet worden bereikt, teneinde de menselijke tragedies die zich dagelijks in de Europese Unie voordoen te voorkomen,
 - E. overwegende dat een persoon die zijn land verlaat om naar de Europese Unie te emigreren een persoon is die, in zijn eigen ogen, serieuze, vaak vitale redenen heeft om dit te doen; dat ieder van ons in dezelfde economische, sociale, psychologische en emotionele omstandigheden hetzelfde zou doen, en dat illegale immigranten geen "gevaarlijke personen", maar veeleer "personen in gevaar" zijn,
 - F. overwegende dat een beleid van legale immigratie, vooral in de landbouw-, de bosbouw-, de gastronomie- en de bouwsector, gepaard gaande met de systematische bestrijding van illegale arbeid in deze sectoren, de aanzuigende werking van de op illegale immigratie steunende economische sectoren kan verminderen,
 - G. overwegende dat het van het grootste belang is dat de slachtoffers van mensenhandel niet worden beschouwd als misdadigers maar als slachtoffers van misdaad,
 - H. overwegende dat coherente maatregelen van de EU op het gebied van illegale immigratie en grensbewaking noodzakelijk zijn in het kader van de voortgezette ontwikkeling van de zone van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid,
 - I. overwegende dat verscherpte controles aan de buitengrenzen de activiteiten van mensensmokkelaars kunnen terugdringen en derhalve, naast andere maatregelen, preventief werken tegen deze mensensmokkel,
 - J. overwegende dat een communautair repatriëringsbeleid, preventieve maatregelen bij de samenwerking met derde landen en een geïntegreerd plan voor maatregelen tegen mensensmokkelaars slechts doeltreffend kunnen zijn indien zij gepaard gaan met een actief beleid van legale immigratie en een coherent gemeenschappelijk asielbeleid,
 - K. overwegende dat doelgerichte stabiliseringsprogramma's in de landen van herkomst en doorreis de economische, politieke of sociale omstandigheden, die door potentiële migranten als "push-factoren" worden ervaren, kunnen verbeteren,
 - L. overwegende dat een betere voorlichting in de landen van herkomst en doorreis over de gevolgen van illegale immigratie in de EU alsmede over de mogelijkheden van legale immigratie een tegenwicht kunnen vormen voor de beloftes van mensensmokkelaars en op deze wijze illegale immigratie zou kunnen voorkomen,
1. onderschrijft de conclusies van de Europese Raden van Tampere, Brussel en Thessaloniki en het door de Europese Commissie ingediende wetgevingspakket;

Beheer van de buitengrenzen

2. is van mening dat de dringende behoefte aan dezelfde hoge veiligheidsnormen aan alle

buitengrenzen van de grotere EU zowel een verdeling van de verantwoordelijkheid bij de bewaking van bijzonder gevoelige grenssegmenten alsook een verhoging van de doeltreffendheid door gezamenlijk optreden of coördinatie vereist;

3. bekrachtigt het standpunt in zijn resolutie van 15 januari 2003¹ met betrekking tot de omzetting van een gemeenschappelijk programma voor opleiding en voortgezette opleiding ten behoeve van de gemeenschappelijke grensbeveiliging, o.m. door programma's voor voortgezette opleiding in het kader van ARGO en de oprichting van een Europees college voor leidinggevende ambtenaren;
4. bekrachtigt zijn wens betreffende de opbouw van een Europese, uit speciale eenheden bestaande grenswacht die uit de Gemeenschapsbegroting wordt betaald en zo nodig en op verzoek van de lidstaten voor riskante segmenten aan de buitengrenzen tijdelijk ter beschikking van de nationale autoriteiten wordt gesteld, zonder evenwel de bevoegdheden van de lidstaten over te nemen;
5. neemt kennis van het voorstel van de Commissie om een operationele communautaire structuur in het kader van de Commissie ter verbetering van de samenwerking bij het beheer van de buitengrenzen in het leven te roepen; wijst de oprichting van een eigen agentschap voor grenscontroles af;
6. merkt op dat de oprichting van een Europees Korps Grensbewaking een nieuwe wettelijke grondslag zou vereisen;
7. verwacht dat de nieuwe lidstaten de hun in het kader van de Schengen-faciliteit ter beschikking gestelde EU-middelen zo inzetten, dat de Schengen-normen aan de nieuwe buitengrenzen van de EU zo spoedig mogelijk worden bereikt;
8. onderstreept de noodzaak om het Schengen-handboek te herzien en verzoekt de Commissie hiertoe zo spoedig mogelijk voorstellen in te dienen;
9. is ervan overtuigd dat de grenzen open moeten blijven voor personen die repressie proberen te ontvluchten en in de lidstaten van de Unie een asielaanvraag indienen;

Operationele samenwerking en informatie-uitwisseling

10. spreekt zijn waardering uit voor de mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement inzake een actieprogramma voor de verzameling en analyse van Gemeenschapsstatistieken in de sector migratie; pleit voor snelle en volledige omzetting van het actieprogramma voor statistieken, opdat de Unie beter in staat is over illegale immigratie, en met name vrouwen- en kinderhandel, gegevens te verzamelen, uit te wisselen en te verwerken, rekening houdend met het standpunt van het Parlement ten aanzien van de mededeling;
11. verlangt dat de samenwerking tussen de lidstaten onderling en tussen de lidstaten en de Commissie door een gestandaardiseerd systeem van dataverstrekking en -analyse betreffende illegale en legale immigratie wordt verbeterd;
12. acht het noodzakelijk dat ook de samenwerking en de informatie-uitwisseling met de landen van herkomst en doorreis verbeterd en uitgebreid worden;

¹ Nog niet in PB gepubliceerd.

13. steunt de initiatieven van de Commissie op het gebied van het asiel- en immigratiebeleid, en verzoekt de Raad deze voorstellen aan te nemen en rekening te houden met het advies van het Europees Parlement;

Asiel-, immigratie- en terugkeerbeleid

14. herhaalt dat alleen de lidstaten het recht hebben kwantitatieve en kwalitatieve regelingen betreffende legale immigratie vast te stellen; is er evenwel van overtuigd dat een gemeenschappelijk beleid van sociale integratie onontbeerlijk is in het kader van een gemeenschappelijk beleid op sociaal, economisch en juridisch gebied;

15. onderstreept de noodzaak een gemeenschappelijk Europees asiel- en immigratiebeleid algemeen en samenhangend te blijven benaderen. Dit beleid moet omvatten:

- legale methoden via welke staatsburgers van derde landen de Unie binnen kunnen komen, rekening houdend met de opvangcapaciteit en meer samenwerking met de landen van herkomst,
- een integratiebeleid van de EU waarin evenwicht bestaat tussen rechten en de dienovereenkomstige verplichtingen van legaal verblijvende staatsburgers van derde landen en de ontvangende gemeenschappen, waardoor gelijke behandeling en niet-discriminatie worden gewaarborgd,
- nadruk op optimale werkmethoden met betrekking tot immigratie- en integratiebeleid die in de lidstaten worden toegepast;

16. onderstreept dat de lidstaten onverwijld maatregelen moeten treffen om een doeltreffend beleid van legale immigratie te kunnen voeren;

17. steunt het besluit van de Raad om de lidstaten contingenten voor legale immigratie bekend te laten maken, die op EU-niveau voor een gemeenschappelijke onderhandelingspositie bij onderhandelingen over terugnameovereenkomsten kunnen worden gebruikt;

18. is van mening dat de hoogste voorrang moet worden gegeven aan een vrijwillig terugkeerbeleid, maar wijst erop dat in het kader van iedere beleidsontwikkeling ten volle het beginsel van niet-uitwijzing en het recht asiel te vragen dienen te worden geëerbiedigd;

19. acht het noodzakelijk bestaande terugnameovereenkomsten met landen van herkomst en doorreis voort te zetten en de huidige onderhandelingen over nieuwe akkoorden snel af te ronden;

20. is van mening dat bilaterale terugnameovereenkomsten van de lidstaten met landen van herkomst en doorreis zo mogelijk dienen te worden vervangen door communautaire akkoorden;

21. is van mening dat het ILO-netwerk, gezien zijn unieke kennis en contacten, een rol moet spelen bij de geslaagde repatriëring en herintegratie van illegale immigranten in hun landen van herkomst;

22. is van mening dat de terugnameovereenkomsten tussen de EU en derde landen voor beide zijden verplichtingen met zich meebrengen, die ook door beide zijden moeten worden nageleefd;

23. is van mening dat de repatriëring van illegale immigranten met inachtneming van de

grondrechten en de hoogste veiligheidsnormen moet verlopen, zoals in de desbetreffende internationale overeenkomsten is neergelegd;

24. verzoekt de lidstaten erop toe te zien dat personen die legaal hun grondgebied hebben betreden niet in de illegaliteit terechtkomen als gevolg van slechte praktijken van hun eigen nationale autoriteiten;
25. onderstreept nogmaals dat overeenkomstig artikel 19 van het Handvest van de grondrechten collectieve uitzettingen verboden zijn en dat niemand mag worden verwijderd, uitgezet of uitgeleverd indien hij een serieus risico loopt in het land van bestemming de doodstraf te krijgen, te worden gefolterd of andere onmenselijke of vernederende straffen of behandelingen te ondergaan;

Invoering van fraudebestendige documenten

26. neemt kennis van de voorstellen van de Commissie voor de opnemings van biometrische identificatiekenmerken en biometrische gegevens in de visa en verblijfstitels van burgers van derde landen en als tweede fase in de paspoorten voor EU-burgers; dit dient echter zodanig te gebeuren dat zo veel mogelijk rekening wordt gehouden met eisen ten aanzien van de bescherming van gegevens;
27. verzoekt de Commissie in dit verband zo spoedig mogelijk informatie over de langetermijndoelstellingen, de juridische en technische voorwaarden alsmede de financiële gevolgen van de ontwikkeling van het visuminformatiesysteem (VIS) ter beschikking te stellen;
28. verzoekt de Raad in deze context te zorgen voor de nodige controle op het verzamelen van informatie over burgers, en de ontwikkeling en aanpassing van structuren die deze controle mogelijk maken te bevorderen, met het oog op de verwerking van het gestaag toenemende aantal gegevens;

Voorlichting door landen van herkomst en doorreis

29. acht het noodzakelijk in de landen van herkomst en doorreis door meer informatie in de vorm van voorlichtingscampagnes, met name via de audiovisuele media, over de gevolgen van illegale immigratie, en weigering van een verblijfsvergunning of asielaanvraag de ter plaatse heersende denkbepelden betreffende illegale immigratie te bestrijden;
30. verzoekt elke maatregel te steunen die meer voorlichting in de landen van herkomst en doorreis over de gevolgen van illegale immigratie en de activiteiten van mensensmokkelaars ten doel heeft, met name maatregelen die via de televisie een groot publiek kunnen bereiken;
31. acht het zinvol met het oog hierop ook de informatie over mogelijkheden en perspectieven van legale immigratie als reëel alternatief voor illegale immigratie te verbeteren;
32. is in dit verband verheugd over het voorstel van de Commissie inzake een programma voor financiële en technische hulp aan derde landen in de sectoren migratie en asiel, met name inzake de uitvoering van voorlichtingscampagnes over de gevolgen van illegale immigratie en zwartwerken in de Europese Unie, het bepalen van een doelmatig preventief beleid tegen illegale migratie door de derde landen, dat met name de bestrijding van mensenhandel en het binnensmokkelen van migranten omvat, alsmede de verspreiding van gegevens over de

mogelijkheden om in de Europese Unie op legale wijze te werken en de met het oog hierop te volgen procedures; spreekt de hoop uit dat de verordening tijdens de eerste lezing kan worden aangenomen;

Financiële aspecten

33. steunt het voorstel van de Commissie voor de periode 2004-2006 meer middelen voor de ontwikkeling van het VIS, voor een geïntegreerd terugkeerprogramma en voor de invoering van een communautair solidariteitsinstrument in het kader van de Commissie voor het beheer van de buitengrenzen beschikbaar te stellen; in dit verband stemt het Parlement er principieel mee in het genoemde bedrag ieder jaar ter beschikking te stellen, op voorwaarde echter dat het ieder jaar nauwkeurig wordt geïnformeerd en volledig bij de procedure wordt betrokken; dit houdt met name in dat het Parlement een relevant, doorzichtig overzicht ontvangt;
34. verwelkomt het feit dat het toenemend belang van het politieke doel om een zone van vrijheid, veiligheid en recht in het leven te roepen, ook in de begroting van de Europese Unie tot uiting zal komen; wijst erop dat deze maatregel reeds lang geleden had moeten worden genomen; acht aanvullende maatregelen de komende jaren, met name in het kader van de vaststelling van de nieuwe financiële vooruitzichten voor 2007, absoluut noodzakelijk;
35. verzoekt zijn Voorzitter deze resolutie te doen toekomen aan de Raad en de Commissie alsmede aan de parlementen van de lidstaten.

TOELICHTING

Medeling van de Commissie

Zowel de Europese Raad van Laken in december 2001 alsook de Europese Raad van Sevilla van juni 2002 onderstreepte de noodzaak om alle aspecten van het programma van Tampere met het oog op een gemeenschappelijk asiel- en immigratiebeleid sneller uit te voeren. Ondanks het feit dat de politiek vastbesloten was op dit gebied vooruitgang te boeken, gebeurde dit niet zo snel als gehoopt. Dat lag onder meer aan technische problemen (b.v. asielprocedures) en echte meningsverschillen over de keuze van de instrumenten (b.v. gezinshereniging), is echter ook het gevolg van het feit dat de lidstaten er niet veel voor voelden politieke verplichtingen die verder gaan dan hun nationale wetgeving op zich te nemen.

Desondanks werden op basis van drie mededelingen van de Commissie¹ enkele belangrijke maatregelen ter de bestrijding van illegale immigratie genomen. De onderhavige mededeling van de Commissie moet als kader dienen voor een voorlopige beoordeling van deze vooruitgang. Op grond van deze beoordeling zouden dan verdere maatregelen kunnen worden genomen, om de omzetting van het Tampere-programma af te ronden. Daartoe komt de Commissie met een aantal specifieke aanbevelingen, die hierna in grote lijnen worden geschetst.

Visumbeleid. De Commissie pleit voor een spoedige afronding van het visuminformatiesysteem (VIS) en wijst op de noodzaak om met het oog op een verhoogde veiligheid van visa en verblijfsvergunningen een uniform concept voor biometrische identificatiegegevens te kiezen. De richtsnoeren en de rechtsgrondslag, alsmede de beschikbaarstelling van adequate begrotingsmiddelen voor de ontwikkeling van het VIS moeten derhalve zo snel mogelijk door de Raad worden vastgesteld.

Grensbekleid. De Commissie heeft er twijfels over of de SAEGA+-formatie in staat is de dagelijkse operationele taken voor het beheer van de buitengrenzen op adequate wijze te vervullen. In plaats daarvan pleit zij voor de invoering van een nieuwe, permanente Gemeenschapsstructuur onder haar supervisie, die deze taken op zich zou kunnen nemen en SAEGA+ bepaalde strategische verantwoordelijkheden voor de lange termijn zou kunnen overlaten. De Gemeenschapsstructuur zou als voorloper van een "Europese grenswacht" kunnen bijdragen aan een aanvulling van de maatregelen van de lidstaten voor het beheer van de grenzen.

Terugkeerbeleid. De Commissie wijst op het enorme belang van een gemeenschappelijk beleid inzake terugkeer van illegaal verblijvende personen, wanneer we willen dat de geloofwaardigheid en de integriteit van het Europees immigratie- en asielbeleid intact blijven. Op dit gebied moet nog een hoop worden gedaan. Eerst moet de mogelijkheid om de bovengenoemde Gemeenschapsstructuur ook te belasten met organisatorische taken voor het gemeenschappelijk terugkeerbeleid, door de Raad worden onderzocht.

Operationele samenwerking en uitwisseling van informatie. De Commissie stelt voor meer capaciteit voor de vergaring, uitwisseling en de behandeling van informatie over illegale immigratie te creëren, om de huidige problemen op dit gebied op te lossen. Zowel het ILO-netwerk als Europol zouden op dit gebied een belangrijke rol kunnen spelen.

¹ "Een gemeenschappelijk beleid inzake illegale immigratie" (COM(2001) 672); "Naar een geïntegreerd beheer van de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie" (COM(2002) 233); "Integratie van migratievraagstukken in de betrekkingen van de Europese Unie met ontwikkelingslanden" (COM(2002) 703).

Partnerschap met derde landen. De Commissie is van mening dat migratiekwesities beter in het algemene kader van de buitenlandse betrekkingen van de EU moeten worden geïntegreerd, enerzijds om door bepaalde prikkels in derde landen meer invloed te kunnen krijgen en anderzijds om tegen de dieperliggende oorzaken van illegale immigratie te kunnen optreden. De beleidslijnen voor de integratie van migratiekwesities in de betrekkingen met derde landen moeten derhalve ook in de toekomst worden uitgevoerd, niet in de laatste plaats ook door de ontwikkeling van een gemeenschappelijk terugkeerbeleid.

Toereikende financiële middelen en het lastenverlichtingsstelsel. De Commissie verlangt dat de begrotingsdimensie van het solidariteitsbeginsel wordt erkend, ook met het oog op de financiële vooruitzichten voor 2007. Zij stelt derhalve voor het aandeel van de communautaire begroting in politieke maatregelen op de gebieden immigratie, grenscontrole en bestrijding van mensenhandel voor de periode 2004 tot en met 2006 met ca. 140 miljoen euro te verhogen. Deze middelen zouden er hoofdzakelijk toe dienen om samenwerkingsprojecten aan de grenzen, met programma voor de terugkeer van illegale immigranten en de instelling van het VIS te cofinancieren.

Kanttekeningen van de rapporteur

De rapporteur is ingenomen met de mededeling van de Commissie en in grote lijnen ook met de standpunten die de Europese Raad van Thessaloniki heeft ingenomen, die in de conclusies van het voorzitterschap van 20 juni 2003 voor het grootste deel instemt met de voorstellen van de Commissie, en de standpunten van de Europese Raad van Brussel.

Toch pleit de rapporteur ervoor dat ook het Europees Parlement in deze kwestie een standpunt moet innemen. De permanente bedreiging van de binnenlandse veiligheid van de EU door grensoverschrijdend terrorisme, georganiseerde misdaad, illegale immigratie en mensen- en drugshandel heeft het Parlement er reeds op een eerder tijdstip toe bewogen een verslag op te stellen¹, waarin verschillende prioriteiten voor meer veiligheid aan de buitengrenzen worden opgesomd.

Deze prioriteiten komen hier voor een groot deel opnieuw aan bod en worden zo nodig uitgebreid. Eerst moet opnieuw worden duidelijk gemaakt dat het beheer van de buitengrenzen principieel een nationale kwestie is en daarom tot de bevoegdheden van de lidstaten moet blijven behoren. Toch kan nauwelijks worden bestreden dat de dringende behoefte aan een even hoge veiligheidsnorm aan alle buitengrenzen van de EU, vooral in de nieuwe lidstaten, zowel een lastenverdeling bij het beheer van bijzonder gevoelige grenssegmenten alsook een algemene verhoging van de doeltreffendheid door gezamenlijk optreden vereist.

Bepaalde taken zouden derhalve in EU-verband kunnen worden uitgevoerd, om de werkzaamheden van de nationale autoriteiten te steunen, aan te vullen of te coördineren. In aanmerking komen: de omschrijving van een gemeenschappelijke taakstelling, de financiering van de operationele samenwerking, het uitvoeren van horizontale taken, zoals gemeenschappelijke risicoanalyses of opleidingsprogramma's, coördinatie van gemeenschappelijke terugkeerprogramma's, alsmede het beschikbaar stellen van extra uitrusting, personeel en financieringsmogelijkheden.

Ook is het belangrijk dat de operationele samenwerking en de informatie-uitwisseling op het gebied van de illegale immigratie wordt verbeterd. Dat heeft enerzijds betrekking op de onderlinge samenwerking van de lidstaten en van de lidstaten en de Commissie, anderzijds

¹ Nog niet in PB gepubliceerd.

echter ook op de samenwerking met de landen van herkomst en doorreis. Juist de ondersteuning van de verantwoordelijke autoriteiten in deze landen bij het optreden tegen illegale grensoverschrijdingen moet voorrang krijgen. Op dit gebied zou het ILO-netwerk met nieuwe taken kunnen worden belast.

Het voorstel van de Commissie om een Europese grenswacht op te richten, dat uit speciale eenheden bestaat en uit de communautaire begroting wordt gefinancierd, verdient bijzondere aandacht. Zo'n grenswacht zou, zonder de bevoegdheden van de lidstaten over te nemen, in geval van nood en op verzoek van de lidstaten de nationale autoriteiten voor de bewaking van gevoelige segmenten van de buitengrenzen tijdelijk ter beschikking kunnen worden gesteld. Nog is de tijd voor zo'n orgaan niet rijp. Een op de huidige situatie toegesneden oplossing zou echter een operationele communautaire structuur kunnen zijn, die onder toezicht van de Commissie ter verbetering van de samenwerking bij het beheer van de buitengrenzen in het leven wordt geroepen. Zo'n voorstel van de Commissie zou daarom nadrukkelijk moeten worden gesteund.

Het huidige verslag behelst echter ook een cruciale nieuwe dimensie, die duidelijk uitstijgt boven vroegere standpunten van het Parlement: het nauwe samenspel van versterkte maatregelen tegen illegale immigratie enerzijds en een gestuurd, en op de mogelijkheden en noodzaken van de afzonderlijke lidstaten afgestemd beleid op het gebied van de legale immigratie anderzijds.

Dit samenspel van het beleid tegen illegale en vóór legale immigratie wordt gekenmerkt door drie aspecten:

Asiel-, immigratie- en terugkeerbeleid. Allereerst is het belangrijk een op de belangen van de lidstaten gebaseerd immigratiebeleid en een geloofwaardig, gemeenschappelijk asielbeleid aan te vullen met een gemeenschappelijk terugkeerbeleid. Allereerst moet worden benadrukt dat alleen de lidstaten het recht hebben, kwalitatieve en kwantitatieve maatregelen ten aanzien van legale immigratie te nemen. Het zou echter zinvol zijn voor de onderhandelingen over terugnameovereenkomsten op EU-niveau door de lidstaten contingenten voor legale immigratie te laten vaststellen, zoals de Raad onlangs heeft voorgesteld. Ten tweede is het noodzakelijk om voor een verhoging van de doeltreffendheid van het Europese asielbeleid bestaande terugnameovereenkomsten met derde landen uit te breiden en bilaterale overeenkomsten met afzonderlijke lidstaten en derde landen zo mogelijk door een communautaire overeenkomst te vervangen. Ten derde moet ervoor worden gezorgd dat derde landen zich houden aan de verplichtingen die voortvloeien uit een terugnameovereenkomst. Om een extra prikkel te geven, zouden de lidstaten zich van hun kant kunnen verplichten tot stabiliseringsprogramma's in de vorm van economische of commerciële maatregelen, die echter alleen bij naleving van de overeenkomsten van kracht worden. Het spreekt vanzelf dat iedere repatriëring moet plaatsvinden met inachtneming van bepaalde veiligheidsnormen en grondrechten, zoals in de desbetreffende internationale overeenkomsten is voorgeschreven.

Invoering van fraudebestendige documenten. Alleen wanneer visa, verblijfstitels en uiteindelijk ook EU-paspoorten door middel van biometrische identificatiekenmerken fraudebestendiger worden gemaakt dan zij op dit moment zijn, zal het mogelijk zijn met een gemeenschappelijk asielbeleid op doeltreffende wijze iets te doen tegen "identiteitsroof" en "asielshopping". Het VIS is een belangrijke voorwaarde voor vooruitgang op dit gebied en meer overeenstemming over de doelstellingen op de lange termijn en een snel akkoord over de noodzakelijke juridische, technische en financiële voorwaarden van het systeem zijn derhalve absoluut noodzakelijk.

Voorlichting door landen van herkomst en doorreis. Tenslotte moet de voorlichting door landen van herkomst en doorreis over de consequenties van illegale immigratie, en het afwijzen van een

verblijfsvergunning of een asielaanvraag actief gesteund en gestimuleerd worden. Dat kan ook een realistisch tegenwicht vormen voor de ter plaatse heersende denkbeelden over illegale immigratie en daartegen, alsmede tegen mensensmokkel preventief werken. Tevens dient de informatie over mogelijkheden en perspectieven van legale immigratie te worden verbeterd om de mensen in de landen van herkomst een reëel alternatief voor illegale immigratie te bieden. Met name voorlichtingscampagnes die via de televisie een breed publiek kunnen bereiken, moeten door de Raad doelgericht worden gesteund.