

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 7.5.2002
COM(2002) 233 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES
PARLEMENT**

**NAAR EEN GEÏNTEGREERD BEHEER VAN DE BUITENGRENZEN VAN DE
LIDSTATEN VAN DE EUROPESE UNIE**

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT

NAAR EEN GEÏNTEGREERD BEHEER VAN DE BUITENGRENZEN VAN DE LIDSTATEN VAN DE EUROPESE UNIE

I. INLEIDING

Politieke en institutionele context:

1. Volgens de conclusies van de Europese Raad van Laken van 14 en 15 december 2001:

*"[zal] een beter beheer van de controle van de buitengrenzen van de Unie bijdragen tot de bestrijding van het terrorisme, de illegale immigratiekanalen en de mensenhandel. De Europese Raad verzoekt de Raad en de Commissie de mechanismen te bepalen voor samenwerking tussen de diensten die belast zijn met de controle aan de buitengrenzen en de voorwaarden te bestuderen waaronder het mogelijk is een gemeenschappelijk mechanisme of gemeenschappelijke diensten te creëren voor de controle aan de buitengrenzen (...)"*¹

In deze conclusie van de Europese Raad wordt erop gewezen dat een coherent, doeltreffend en gemeenschappelijk beheer van de buitengrenzen van de lidstaten van de Unie zal bijdragen tot de veiligheid en de burgers sterker het gevoel zal geven dat zij tot een gemeenschappelijke ruimte behoren en dat hun lotsbestemming dezelfde is. Deze conclusie past voorts in het kader van de voortgezette actie ter bestrijding van het terrorisme, van de illegale immigratiekanalen en de mensenhandel². De Europese Raad legt bij deze gelegenheid ook de nadruk op de zeer sterke complementariteit van de verschillende taken die bij de controle en de bewaking van de overschrijding van de buitengrenzen worden uitgevoerd, hoewel bepaalde van deze taken uit het institutionele oogpunt van de Unie over de eerste en de derde pijler zijn verdeeld.

Het lijkt bijvoorbeeld geen twijfel dat de overschrijding van de buitengrenzen door personen een materie is die door het Gemeenschapsrecht in Titel IV van het VEG wordt geregeld. Het lijkt evenmin twijfel dat de arrestatie van een persoon om wier aanhouding is verzocht door justitie of de aanhouding van een persoon die de openbare orde bedreigt, materies zijn die onder de derde pijler vallen. In het kader van de dagelijkse activiteiten kan het echter gebeuren dat de autoriteiten die de controles aan de buitengrenzen verrichten, deze twee taken tegelijk moeten uitvoeren: de controle bij de binnenkomst op het grondgebied begint altijd met de controle van de paspoorten en visa, taken die in het Gemeenschapsrecht zijn vastgelegd, maar zij kan ertoe leiden dat een taak van politieke of justitiële aard moet worden uitgevoerd wanneer blijkt dat om de aanhouding van de persoon is verzocht of dat de betrokkene een bedreiging voor de veiligheid vormt.

2. De Europese Akte, het Verdrag van Maastricht en het "laboratorium van Schengen" hebben geleid tot het Verdrag van Amsterdam en de aan dit Verdrag gehechte protocollen. Op 1 mei 1999 zijn de rechtsinstrumenten en de operationele ervaring met het Schengen-acquis in het institutionele kader van de Europese Unie geïntegreerd. De essentiële voorzieningen van dit acquis betreffende de overschrijding van de buitengrenzen door personen zijn in Titel IV van

¹ Conclusie nr. 42 van de Europese Raad van Laken van 14 en 15 december 2001.

² Mededeling van de Commissie inzake illegale immigratie (COM)(2001) 672 van 15 november 2001 en toespraken van voorzitter Prodi in het Europacollege te Brugge in november 2001.

het Verdrag tot oprichting van de EG geïntegreerd, terwijl andere bepalingen betreffende de compenserende maatregelen op het gebied van de veiligheid in Titel VI van het Verdrag betreffende de EU zijn opgenomen. Ongeacht of het gaat om veiligheidsmaatregelen die behoren tot de eerste pijler, zoals de versterking van de controles aan de buitengrenzen³, of tot de derde pijler, zoals de politieke en justitiële samenwerking binnen de ruimte van vrij verkeer⁴, het betreft maatregelen die elkaar aanvullen en gezamenlijk verder moeten worden ontwikkeld. Dit is precies het streefdoel van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid.

Het juridisch en operationeel acquis van Schengen is door zijn integratie in de Europese Unie niet gewijzigd of aangetast, maar is enkel op nieuwe rechtsgrondslagen gebaseerd⁵. Dit betekent concreet dat:

- de bepalingen van het acquis thans de juridische en institutionele status hebben die er door de nieuwe rechtsgrondslag in Titel IV van het VEG of in Titel VI van het VEU aan wordt verleend;
- door de verdeling van het Schengen-acquis over Titel IV van het VEG en Titel VI van het VEU wordt bepaald welke institutionele procedures vereist zijn om het acquis te wijzigen of te ontwikkelen; deze verdeling bepaalt echter noch de aard, noch de status, noch de organisatie van de nationale autoriteiten die elke lidstaat aanwijst om deze of gene bepaling van het Schengen-acquis op het gebied van de controle aan de buitengrenzen toe te passen.

Teneinde ter zake soms nog resterende misverstanden uit de weg te ruimen, dient de nadruk erop te worden gelegd dat een duidelijk onderscheid moet worden gemaakt tussen de bron van de rechtsnormen enerzijds en de organisatie van de betrokken nationale autoriteiten anderzijds.

3. Het huidige acquis van de Unie op het gebied van de buitengrenzen heeft zich grotendeels in het kader van Schengen en van Titel IV van het VEG ontwikkeld. Bij de ontwikkeling van een globale strategie voor de buitengrenzen van de Unie zij erop gewezen dat het Verenigd Koninkrijk en Ierland niet automatisch deelnemen aan het Schengen-acquis en evenmin aan titel IV en dat zij de controles op personen die hun grondgebied vanuit andere lidstaten binnenkomen, mogen handhaven. Omgekeerd mogen de andere lidstaten de controles op personen die hun grondgebied binnenkomen "vanuit het Verenigd Koninkrijk, of enig ander grondgebied waarvan de externe betrekkingen onder de verantwoordelijkheid van dit land vallen dan wel vanuit Ierland" handhaven.

Deze beide lidstaten nemen evenwel deel aan de totaliteit van de samenwerking van Titel VI van het VEU en zij hebben thans beslist deel te nemen aan de politieke en justitiële

³ Op grond van Titel IV van het VEG en in de eerste plaats van artikel 62.

⁴ In artikel 61 van het VEG wordt verwezen naar "maatregelen op het gebied van politieke en justitiële samenwerking (...) in overeenstemming met het Verdrag betreffende de Europese Unie". Artikel 29 van het VEU voorziet in "een hoog niveau van zekerheid" in "een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid", dankzij met name een "nauwere samenwerking tussen politiediensten, douaneautoriteiten en andere bevoegde autoriteiten in de lidstaten (...)".

⁵ In Besluit nr. 1999/435/EG van de Raad van 20 mei 1999 tot vaststelling van het Schengen-acquis (PB L 176 van 10 juli 1999, blz. 1 t/m 16) wordt een overzicht gegeven van alle bepalingen die worden geacht juridisch tot het geldende Schengen-acquis te behoren.

In Besluit nr. 1999/436/EG van de Raad van 20 mei 1999 worden, in overeenstemming met de desbetreffende bepalingen van het Verdrag tot oprichting van de Europese Unie, de rechtsgrondslagen vastgesteld van elk van de bepalingen of besluiten die het Schengen-acquis vormen (PB L 176 van 10 juli 1999, blz. 17 t/m. 30).

samenwerking van het acquis van Schengen, inclusief bepaalde maatregelen ter bestrijding van de illegale immigratie. Deze beide lidstaten wensten op dit gebied ook deel te nemen aan de acties van de Gemeenschap in het kader van Titel IV, zoals die met betrekking tot de aansprakelijkheid van de vervoerders, de actie ter bestrijding van hulp bij illegale binnenkomst, illegaal verkeer of illegaal verblijf op het grondgebied, de terugnameovereenkomsten met derde landen en de maatregelen ter bevordering van de veiligheid van visa.

Ondanks de bijzondere positie van het Verenigd Koninkrijk en van Ierland is men het erover eens dat de actie ter versterking van de buitengrenzen van de Unie van belang is voor de 15 lidstaten. Kwetsbare grenzen, de noodzaak om in de kandidaat-landen en in derde landen infrastructuur te ontwikkelen om de illegale immigratie aan te pakken, alsmede de risico's van georganiseerde criminaliteit en terrorisme, hebben consequenties voor alle lidstaten, ongeacht of zij al dan niet het volledige Schengen-acquis toepassen. In dit verband moet de nadruk worden gelegd op een operationele samenwerking waarvoor in een eerste fase geen formele rechtsgrondslag nodig is op gebieden zoals de opsporing van fraude met documenten en de versterking van de autoriteiten in derde landen. Hierbij kunnen de ervaring en de bijdrage van alle lidstaten tot nut strekken.

Uitdagingen:

4. De veiligheid van de buitengrenzen van de Europese Unie is een essentieel thema voor de Europese burgers. Soms worden deze grenzen, terecht of ten onrechte, nog beschouwd als een zwakke schakel die het niveau van de nationale veiligheid in de lidstaten nadelig kan beïnvloeden, in het bijzonder in een ruimte zonder binnengrenzen. De Europese Unie beschikt reeds over een duidelijk acquis communautaire op het gebied van de buitengrenzen, maar de belangrijkste moeilijkheid is op dit ogenblik dat tussen de lidstaten alle operationele synergieën zouden moeten kunnen worden georganiseerd die tot beter op elkaar afgestemde acties en bijgevolg tot een homogener niveau van veiligheid aan alle buitengrenzen zouden leiden. Bovendien wijzen de burgers in het vooruitzicht van de uitbreiding op de noodzaak het niveau van de interne veiligheid in een uitgebreide Europese Unie te handhaven en zelfs te doen toenemen. Gezien de toenemende verscheidenheid van de risico's die verbonden zijn aan zowel het personen- als het goederenverkeer dat de buitengrenzen overschrijdt is het zeer goed mogelijk dat synergieën, een grotere doeltreffendheid en een betere toewijzing van de middelen kunnen worden verwezenlijkt, wanneer de nationale diensten hun beheer beter op elkaar afstemmen, zonder dat de institutionele en geografische realiteit daarbij uit het oog wordt verloren.

De interne veiligheid is voor de Europese Unie, waar een uitbreiding op stapel staat, een prioritaire kwestie geworden, omdat zij zich voor vier belangrijke uitdagingen geplaatst ziet:

- het wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten die de personen- en goederencontroles⁶ aan hun binnengrenzen hebben afgeschaft, waarborgen en aldus het personenverkeer vergemakkelijken;

⁶ Het douanegebied van de Gemeenschap bestrijkt het grondgebied van alle lidstaten van de Europese Unie. Het bestrijkt met name bepaalde ultraperifere gedeelten van het grondgebied van de lidstaten die ingevolge artikel 138 van de overeenkomst van Schengen en de verklaringen die zijn afgelegd op het ogenblik van de ondertekening van het Verdrag van Amsterdam van het toepassingsgebied van het acquis van Schengen zijn uitgesloten. Noorwegen en IJsland alsmede bepaalde perifere of autonome gebieden die tot de Noordse paspoortunie behoorden en voor de toepassing van het acquis van Schengen uitdrukkelijk tot het bestreken grondgebied blijven behoren, vallen echter niet onder het douanegebied van de Gemeenschap.

- de doeltreffendheid van de bestrijding van de illegale immigratie, de mensenhandel en de met de georganiseerde criminaliteit en drugs samenhangende handel van allerlei aard vergroten;
- ervoor zorgen dat de middelen beschikbaar zijn om alle vormen van interne en externe bedreigingen die het terrorisme op de lidstaten en de veiligheid van personen doet wegen, te bestrijden;
- na de uitbreiding, in het bijzonder nadat nieuwe lidstaten toestemming hebben gekregen om het acquis van Schengen toe te passen⁷, hetgeen in een vaak moeilijke regionale situatie zal leiden tot een aanzienlijke uitbreiding van de externe landgrenzen, een hoger niveau van veiligheid binnen de Europese Unie garanderen.

Er zij in dit verband aan herinnerd dat de toepassing van het Schengen-acquis voor de nieuwe lidstaten een proces in twee fasen is, zoals in het verleden ook het geval is geweest voor alle andere lidstaten⁸: de toetreding tot de Europese Unie betekent niet automatisch dat een nieuwe lidstaat het volledige Schengen-acquis mag toepassen, aangezien daarvoor een specifiek besluit van de Raad nodig is nadat is vastgesteld dat de lidstaat met name de vereiste graad van veiligheid van zijn buitengrenzen heeft bereikt. De kandidaat-landen bereiden zich reeds verscheidene jaren ernstig voor op de vereisten van het acquis justitie en binnenlandse zaken. Zij ontvangen daartoe zeer belangrijke financiële steun van de Europese Unie en kunnen gebruik maken van haar expertise. De aanpassing van hun institutioneel en juridisch systeem, alsmede de modernisering van de infrastructuur en de voorzieningen voor de controle van de grenzen van de kandidaat-landen vorderen op bemoedigende wijze.

Er zij tevens op gewezen dat door de verbetering van de doeltreffendheid van de controleprocedures aan de buitengrenzen zal niet alleen de binnenlandse veiligheid van de lidstaten zal toenemen, maar dat ook het personen- en het goederenverkeer tussen de Europese Unie en de derde landen sneller zal verlopen. Het economische verkeer en de culturele uitwisselingen, met name met de geografisch meest nabijgelegen derde landen, zouden aldus in het wederzijds belang van elkeen worden bevorderd.

5. De buitengrenzen van de Europese Unie zijn ook een plaats waar een gemeenschappelijke identiteit op het gebied van de interne veiligheid wordt bekrachtigd. Het ontbreken van een duidelijk omschreven gemeenschappelijke visie en politiek op het gebied van de buitengrenzen zou belangrijke politieke en strategische risico's ten gevolge hebben. Op termijn zou de bekrachtiging van een duurzaam beleid van de Europese Unie op het gebied van justitie en binnenlandse zaken hierdoor in het gedrang kunnen komen. Er kan op verschillende soorten zwakke punten worden gewezen:

- een uitsluitend nationaal beheer van de buitengrenzen of een beheer door middel van akkoorden tussen buurlanden: dit scenario zou weinig bevorderlijk zijn voor de ontwikkeling

⁷ In artikel 8 van het Protocol tot opnemng van het Schengen-acquis in het kader van de Europese Unie is bepaald dat: "het Schengen-acquis en de verdere maatregelen die de instellingen binnen de werkingssfeer van dat acquis nemen, (worden) beschouwd als een acquis dat door alle staten die kandidaat zijn voor toetreding volledig moet worden aanvaard." Het acquis van Schengen zal echter, in tegenstelling tot het acquis van de Gemeenschap op douanegebied, niet vanaf hun toetreding tot de Europese Unie op de nieuwe lidstaten van toepassing zijn.

⁸ Onder de meest recente voorbeelden die het best kunnen worden vergeleken met de situatie in de huidige kandidaat-landen kunnen met name Oostenrijk, Finland en Zweden worden genoemd, die op 1 januari 1995 lid van de Europese Unie zijn geworden. Oostenrijk is op 28 april 1996 tot de Overeenkomst van Schengen toegetreden, maar heeft slechts op 31 maart 1998 de toestemming gekregen om het acquis van Schengen volledig toe te passen. Finland en Zweden zijn op 19 december 1996 tot de Overeenkomst van Schengen toegetreden, maar hebben slechts op 26 maart 2001 toestemming gekregen om het acquis van Schengen volledig toe te passen.

van het wederzijdse vertrouwen dat onontbeerlijk is om de afschaffing van de personencontroles aan de binnengrenzen te handhaven;

- de onmogelijkheid een gestructureerd en voorspelbaar begrotingskader tot stand te brengen, dat de actie een bepaalde continuïteit garandeert: dat is één van de voorwaarden om het de Europese Unie mogelijk te maken ambitieuzere doelstellingen te verwezenlijken dan de eenvoudige opeenvolging van specifieke acties. Het gaat hier om het vermogen van de lidstaten en van de Unie om tot een billijke verdeling van de financiële lasten te komen en nieuwe synergieën tot stand te brengen die schaalvoordelen en aanzienlijke besparingen van middelen mogelijk maken;

- de onmogelijkheid om met één stem te reageren op de externe dimensie van het beleid op het gebied van de controle en de bewaking van de buitengrenzen: het vermogen van de Unie haar eigen beleid te doen gelden wordt op de proef gesteld tijdens onderhandelingen of besprekingen met derde landen of tijdens technische werkzaamheden in het kader van internationale organisaties op gebieden die rechtstreeks of onrechtstreeks te maken hebben met grenscontroles.

Doelstellingen:

6. Een van de doelstellingen van deze mededeling is werk- en samenwerkingsmechanismen op het niveau van de Europese Unie voor te stellen om het de deskundigen inzake de buitengrenzen mogelijk te maken samen rond de tafel te gaan zitten om hun operationele acties beter op elkaar af te stemmen in het kader van een geïntegreerde strategie waarbij geleidelijk rekening wordt gehouden met de verschillende dimensies van het beheer van de buitengrenzen. Er moet een coherent kader worden gecreëerd voor een gemeenschappelijke actie op middellange en lange termijn. Deze mededeling is vooral gericht op personen en is derhalve gebaseerd op het Schengen-acquis dat vandaag de enige gemeenschapsrechtelijke realiteit op dit gebied vormt. Het is de bedoeling dat de in deze mededeling aanbevolen krachtlijnen en maatregelen in de loop der tijd evolueren. Zij zijn in een eerste fase opgevat als een ontwikkeling van het Schengen-acquis, in het kader van de Verdragen in hun huidige vorm. Het is niet de bedoeling de door de drie pijlers van de Unie gevormde realiteit, die niet weg te denken is bij de vaststelling van rechtsnormen, te ontkennen. Het gaat er in de eerste plaats om een dynamiek van operationele acties op gang te brengen die gegrond is op de dimensie justitie en binnenlandse zaken van de buitengrenzen. Naarmate deze dynamiek zich verder ontwikkelt, zullen ongetwijfeld nieuwe institutionele behoeften aan het licht komen, waaraan in de Conventie over de toekomst van de Europese Unie zeker aandacht zal moeten worden geschonken. Hoe het ook zij, deze mededeling zal, ter aanvulling van het debat over de buitengrenzen in het bestaande kader, worden gevolgd door een tweede mededeling, die zal zijn toegespitst op goederen van allerlei aard. Deze beide, op verschillende ervaringen gebaseerde mededelingen zouden samen moeten bijdragen tot een algemene strategie die is gericht op een grotere doeltreffendheid van het geïntegreerde beheer van de buitengrenzen.

De uitbreiding zal voorts een nieuwe uitdaging betekenen voor de bescherming van de buitengrenzen. De toekomstige lidstaten zullen verantwoordelijkheid gaan dragen voor de interne veiligheid van de Unie, terwijl zij zich nog in een economisch en sociaal overgangsproces bevinden. Het beheer van deze toekomstige buitengrenzen zal een beslissende rol spelen voor de vooruitzichten inzake de ontwikkeling van betrekkingen van de Unie met haar toekomstige burens, zoals Wit-Rusland en Oekraïne. Er dient bijgevolg een coherente aanpak in nauwe samenwerking met de toekomstige lidstaten te worden gehanteerd in het verlengde van de acties die reeds verscheidene jaren door de Europese Unie worden gevoerd.

7. In deel II van deze mededeling wordt een balans van de huidige situatie opgemaakt, waarin het huidige *acquis communautaire* en de bestaande operationele praktijken worden beschreven, teneinde een overzicht te verkrijgen van de behoeften van de zich uitbreidende Europese Unie. Op grond van dit overzicht wordt in deel III voorgesteld een gemeenschappelijk beleid op het gebied van het beheer van de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie te ontwikkelen, waarin de onlosmakelijk met elkaar verbonden geachte componenten worden geïntegreerd.

II. EEN VASTSTELLING: IN HET KADER VAN HET ACQUIS COMMUNAUTAIRE MET BETREKKING TOT DE OVERSCHRIJDING VAN DE BUITENGRENZEN ONTBREEKT NOG EEN DAADWERKELIJKE OPERATIONELE COÖRDINATIE.

Allereerst moet een korte beschrijving worden gegeven van het uit het Schengen-acquis voortgevloeide juridische en institutionele kader alsmede van de huidige operationele praktijken, zodat een overzicht van de behoeften wordt verkregen.

II. a) Het juridische en institutionele kader voor het beheer van de buitengrenzen

8. Het *acquis communautaire* en de bronnen van het geldende positieve recht.

Sinds de tenuitvoerlegging van de Overeenkomst van Schengen op 26 maart 1995⁹ gelden voor de controles en de bewaking aan de buitengrenzen van de deelnemende lidstaten gemeenschappelijke en eenvormige beginselen. De inhoud van deze gemeenschappelijke en eenvormige beginselen wordt behandeld in hoofdstuk 2 van Titel II van de Overeenkomst van Schengen. De uitvoeringsbepalingen van deze beginselen zijn meer in detail vastgelegd en gepreciseerd in het Gemeenschappelijk Handboek inzake de buitengrenzen¹⁰. Deze bepalingen hebben Titel IV van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (VEG)¹¹ als nieuwe rechtsgrondslag gekregen..

In artikel 3 van de Overeenkomst van Schengen is bepaald dat *"de buitengrenzen in beginsel slechts via de grensdoorlaatposten en gedurende de vastgestelde openingstijden (mogen) worden overschreden"*. In artikel 5 van de Overeenkomst van Schengen zijn de beginselen vastgelegd van een *communautaire* wetgeving betreffende de toegang van vreemdelingen voor een verblijf van ten hoogste drie maanden in de gemeenschappelijke ruimte van vrij verkeer en is bepaald welke gedragslijn grenswachters moeten volgen, wanneer personen op grond van artikel 96 van de Overeenkomst van Schengen ter fine van weigering van toegang gesignaleerd staan.

⁹ Gemakshalve wordt de benaming "Overeenkomst van Schengen" gebruikt, maar de juiste referentie luidt: "Overeenkomst ter uitvoering van het te Schengen gesloten akkoord van 14 juni 1985 tussen de regeringen van de staten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse Republiek, betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen". De volledige tekst van deze overeenkomst is gepubliceerd in Publicatieblad L 239 van 22 september 2000 (blz. 19 tot en met 62).

¹⁰ Het besluit van het Uitvoerend Comité van Schengen van 28 april 1999 waarbij dit Handboek is aangenomen, is gepubliceerd in Publicatieblad L 239 van 22 september 2000 (blz. 317). Het heeft bij Besluit nr. 1999/436/EG van de Raad van 20 mei 1999 een EU-rechtsgrondslag gekregen.

¹¹ Zie Besluit 1999/436/EG van de Raad van 20 mei 1999, dat is gepubliceerd in Publicatieblad L 176 van 10 juli 1999.

In artikel 6 van de Overeenkomst van Schengen zijn de verplichtingen van de lidstaten op het gebied van de controle en de bewaking van de buitengrenzen vastgelegd¹². De controle wordt uitgeoefend op personen die de buitengrenzen legaal overschrijden. De verplichtingen van de lidstaten met betrekking tot de personencontroles zijn vrij uitgebreid. De identiteit van de betrokken personen dient systematisch te worden geverifieerd, ook wanneer het gaat om burgers van de Europese Unie en om personen die onder het Gemeenschapsrecht ressorteren. De bewaking van haar kant wordt uitgeoefend buiten de aangewezen grensdoorlaatposten teneinde personen te ontmoedigen de buitengrens illegaal te overschrijden. De lidstaten zien erop toe dat het niveau ervan over de hele lengte van de buitengrenzen gelijkwaardig is.

9. Andere elementen van het Schengen-acquis zijn onlosmakelijk met de controle en de bewaking van de buitengrenzen verbonden:

- de artikelen 26 (verantwoordelijkheid van de vervoerder) en 27 (verantwoordelijkheid voor hulp bij illegale immigratie uit winstbejag) van de Overeenkomst van Schengen, alsmede de later vastgestelde bepalingen¹³ om illegale immigratie te voorkomen;
- artikel 71, lid 3, betreffende de verscherping van de controles aan de buitengrenzen op het personen- en goederenverkeer en op vervoermiddelen "ter bestrijding van de illegale invoer van verdovende middelen en psychotrope stoffen ...";
- horizontale bepalingen, zoals het Schengeninformatiesysteem (SIS¹⁴), die ook aan de buitengrenzen van toepassing zijn.

In artikel 101, lid 1, onder a), van de Overeenkomst van Schengen is bepaald dat "*de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor grenscontroles*" toegang hebben tot alle "*in het Schengeninformatiesysteem opgenomen gegevens en tot directe bevraging bevoegd (zijn)*". Deze bepaling heeft ten doel ervoor te zorgen dat de buitengrens bij personencontroles bij binnenkomst en bij vertrek van het grondgebied met het oog op de interne veiligheid in ruime zin werkt als een dam of een filter. Bovendien hebben consulaire autoriteiten toegang tot de signaleringen ter fine van weigering van toegang van bepaalde vreemdelingen tot het grondgebied in de zin van artikel 96 van de Overeenkomst van Schengen. Zij zijn verplicht het SIS te raadplegen voordat zij een visum aan een vreemdeling afgeven¹⁵.

10. Op welke wijze wordt gewaarborgd dat de gemeenschappelijke regels voor het overschrijden van de buitengrenzen correct worden toegepast?

In het kader van de intergouvernementele Schengensamenwerking werd een wederzijds bewakingsstelsel, namelijk de *Permanente Schengen beoordelings- en -toepassingscommissie*, opgericht met een mandaat dat specifieke materies¹⁶ bestrijkt. Overeenkomstig dit mandaat kunnen voor elke lidstaat worden beoordeeld: de banden en interacties tussen de wijze waarop de controles en de bewaking aan de buitengrenzen plaatshebben, de praktische regelingen voor de afgifte van visa, de politieke en justitiële samenwerking aan de binnengrenzen en het gebruik van het SIS. Dit beoordelingsstelsel heeft een tweevoudig doel:

¹² Zie bijlage 1 voor de definitie van de gebruikte terminologie.

¹³ Richtlijn 2001/51/EG van de Raad van 28 juni 2001 tot aanvulling van het bepaalde in artikel 26 van de Overeenkomst ter uitvoering van het akkoord van Schengen van 14 juni 1985 (Publicatieblad L 187 van 10 juli 2001, blz. 45-46).

¹⁴ Zie de artikelen 92 tot en met 101 van de Overeenkomst van Schengen.

¹⁵ Burgers van de Europese Unie, onderdanen van de landen van de Europese Economische Ruimte alsmede de gezinsleden van deze onder het Gemeenschapsrecht ressorterende personen kunnen, ongeacht hun nationaliteit, in beginsel niet uit hoofde van artikel 96 worden geregistreerd.

¹⁶ Zie het besluit van het Uitvoerend Comité van Schengen SCH/Com-ex (98) 26 def., van 16 september 1998 (Publicatieblad L 239 van 22 september 2000, blz. 138).

- nieuwe lidstaten beoordelen met het oog op de voorbereiding van het besluit van de Raad, waarbij aan deze landen toestemming zal worden verleend om het Schengen-acquis toe te passen¹⁷;
- vervolgens controleren of deze de lidstaten het acquis van Schengen correct toepassen¹⁸.

Dit beoordelingsmechanisme heeft als dubbele rechtsgrondslag artikel 66 van het VEG alsmede de artikelen 30 en 31 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU)¹⁹ gekregen.

11. Momenteel staat het beoordelingssysteem geen onaangekondigde bezoeken toe en hebben deze bezoeken niet het karakter van echte inspecties. Zo kunnen geen fenomenen of problemen worden gecontroleerd die verscheidene lidstaten tegelijk betreffen, bijvoorbeeld bepaalde soorten buitengrenzen (zee-, land- of luchtgrenzen) of de consulaten van verschillende lidstaten in eenzelfde regio.

Voor lidstaten die het acquis van Schengen toepassen, wordt na het controlebezoek een rapport opgesteld. Uit dit rapport kunnen evenwel niet alle logische conclusies, bijvoorbeeld in de vorm van sancties of operationele en financiële steun ten behoeve van één of meer lidstaten, worden getrokken. Dit uit de *Permanente Schengen beoordelings- en -toepassingscommissie* voortvloeiende systeem, vormt echter wel een waardevol uitgangspunt voor de inspanningen om de beoordeling van de buitengrenzen met het oog op de interne veiligheid te versterken. Het verdient verder te worden uitgediept met inachtneming van de verklaring die door de Commissie op het ogenblik van de integratie van het Schengen-acquis in de Europese Unie is afgelegd²⁰ en van de gebruikelijke institutionele procedures in geval van gebrekkige toepassing van het Gemeenschapsrecht door een lidstaat.

II. b) De huidige operationele praktijken

12. Wie bewaakt momenteel de grenzen van de lidstaten van de Europese Unie?

In artikel 6 van de Overeenkomst van Schengen is bepaald dat eenvormige controleprocedures worden toegepast *"op grond van nationale bevoegdheden en overeenkomstig het nationale recht, met inachtneming van de belangen van alle overeenkomstsluitende partijen"*. Dit impliceert dat het elke lidstaat vrijstaat de controle en de bewaking van de buitengrenzen toe te vertrouwen aan de autoriteiten van zijn keuze overeenkomstig zijn eigen interne nationale structuur. In bepaalde lidstaten worden deze taken toevertrouwd aan een enkele dienst en in andere lidstaten aan verscheidene diensten die van verschillende ministeriële departementen afhangen. In dat geval heeft de coördinatie

¹⁷ De meest recente evaluatie van deze aard betrof de uit Denemarken, Finland, Zweden, Noorwegen en IJsland samengestelde groep en bestreek de periode vanaf het eerste kwartaal 2000 tot het eerste kwartaal van 2001.

¹⁸ De meest recente evaluatie van deze aard betrof Frankrijk (eerste kwartaal van 2002).

¹⁹ Besluit 1999/436/EG van de Raad van 20 mei 1999, Publicatieblad L 176 van 10 juli 1999.

²⁰ *"Overeenkomstig artikel 1 van het Protocol tot opnemng van het Schengen-acquis in het kader van de Europese Unie, vindt de nauwere Schengen-samenwerking plaats "binnen het institutionele en juridische kader van de Europese Unie en met inachtneming van de toepasselijke bepalingen van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap". De Commissie is dan ook van mening dat de opnemng van het besluit van het Uitvoerend Comité tot oprichting van een permanente beoordelings- en toepassingscommissie inzake Schengen (SCH/Com-ex (98) 26 def. van 16.9.1998) in het kader van de Unie, geenszins afbreuk doet aan de bevoegdheden die haar door de Verdragen worden toegekend, met name wat haar verantwoordelijkheid als hoedster van de Verdragen betreft." (PB L 176 van 10 juli 1999, blz. 30).*

tussen deze verschillende diensten zoals in de "Catalogus van goede praktijken van Schengen"²¹ wordt aanbevolen, op nationaal niveau of op regionaal niveau plaats.

13. De aard van de taken die door de lidstaten worden toevertrouwd aan de verschillende nationale autoriteiten die aan de buitengrenzen aanwezig zijn, impliceert een breed scala aan activiteiten. Elke nationale dienst van een lidstaat heeft in een andere lidstaat niet altijd zijn exacte tegenhanger met dezelfde taken en bevoegdheden op het gebied van repressie, preventie of onderzoek. Voor deze verscheidenheid in de nationale administratieve organisaties bestaan er ongetwijfeld goede gronden, maar zij moet in de praktijk niettemin kunnen worden ingepast in het kader van een gemeenschappelijke strategie voor het beheer van de buitengrenzen op het niveau van de Europese Unie. Bij het management en het personeel van deze verschillende diensten zou daarom het bewustzijn moeten worden gewekt dat zij nu reeds de facto de bewakers van de grenzen van de lidstaten van de Europese Unie zijn. Deze diensten zouden hun actie derhalve moeten zien als een bijdrage aan een Europees controle- en bewakingsnetwerk. Wanneer alle activiteiten en opdrachten van deze diensten worden samengevoegd, moet dit leiden tot een homogene toepassing van het acquis van Schengen, van het Gemeenschappelijk Douanewetboek en van alle andere rechtsvoorschriften van de EG en de EU, die eventueel van belang kunnen zijn voor de buitengrenzen. Daarom is het van belang dat de coördinatie tussen de verschillende betrokken administratieve diensten wordt versterkt, hetgeen tot een meerwaarde zou leiden, bijvoorbeeld bij de uitwisseling van hun methodes voor risico-analyse.

14. Uit financieel oogpunt komen de personeels- en uitrustingskosten ten laste van de nationale begroting van elke lidstaat, hetgeen om geografische redenen voor bepaalde lidstaten tot een bijzonder zware financiële belasting kan leiden, met name voor de bewaking van de zee grenzen. Wat de werkmethoden, het inzetten van het personeel en materieel alsmede het beheer van deze middelen betreft, wordt hoofdzakelijk vastgehouden aan nationale overwegingen, ondanks de bepalingen van artikel 6 van de Overeenkomst van Schengen²². Er zij evenwel op gewezen dat het er op douanegebied anders aan toegaat: de lidstaten houden 25% van de eigen middelen van de Gemeenschap uit douanerechten in voor de infrastructuuruitgaven aan de buitengrenzen van het douanegebied²³. Er is communautaire steun beschikbaar voor gezamenlijke acties op het terrein van de politie, de douane- en de justitie samenwerking, die aan de buitengrenzen van de Unie, inclusief de zee grenzen, worden georganiseerd. Aan de kant van de Unie komen dergelijke acties in aanmerking voor steun in het kader van het INTERREG-initiatief voor grensoverschrijdende, transnationale en interregionale samenwerking. Hieraan kunnen door gebruikmaking van verschillende instrumenten naar gelang van de geografische omgeving (TACIS, PHARE, CARDS, MEDA) acties aan de andere kant van de grens worden gekoppeld. Het is de bedoeling dat het INTERREG-initiatief wordt uitgebreid, zodat het na de uitbreiding de nieuwe lidstaten bestrijkt.

15. Welke moeilijkheden doen zich voor bij de toepassing van het acquis communautaire op het gebied van de overschrijding van de buitengrenzen door personen?

²¹ EU-Catalogus Schengen: controles aan de buitengrenzen, verwijdering en overname: aanbevelingen en beste praktijken (document goedgekeurd door de Raad JBZ van 28 februari 2002 en gepubliceerd door het Secretariaat-generaal van de Raad van de Europese Unie).

²² "[De lidstaten] verbinden zich ertoe voor de uitoefening van de grenscontroles en de grensbewaking voldoende, gekwalificeerd personeel ter beschikking te stellen. (...) Aan de buitengrenzen wordt een gelijkwaardig niveau van controle in acht genomen".

²³ Overeenkomstig Besluit 2000/597/EG, Euratom, van de Raad betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Gemeenschappen, dat op 1 maart 2002 in werking is getreden, mogen de lidstaten 25% van de traditionele eigen middelen inhouden bij wijze van inningskosten.

Overeenkomstig artikel 5 van de Overeenkomst van Schengen mag een vreemdeling, om tot de gemeenschappelijke ruimte van vrij verkeer te worden toegelaten, *"niet worden beschouwd als een gevaar voor de openbare orde, de nationale veiligheid of de internationale betrekkingen van [één van de lidstaten]"*. Dit beginsel lijkt moeilijk op eenvormige wijze aan de buitengrenzen ten uitvoer te leggen, omdat de situatie van personen op grond van nationale criteria wordt beoordeeld, die van lidstaat tot lidstaat verschillen. Dezelfde moeilijkheid kan zich voordoen voor de toepassing van de bepalingen van artikel 6 van de Overeenkomst van Schengen betreffende het onderzoek naar en het voorkomen van gevaar²⁴.

Eventuele verschillen in de nationale wetgevingen en administratieve praktijken kunnen tussen de gedeelten van de buitengrenzen die door verschillende lidstaten worden gecontroleerd tot verschillende veiligheidsniveaus leiden. Ook de voorschriften betreffende de signalering in het SIS kunnen tussen de lidstaten onderling verschillend worden geïnterpreteerd. Er bestaan ook verschillen wat de toegang betreft die de verschillende bij de controle en de bewaking van de buitengrenzen betrokken diensten tot het SIS hebben. Deze factoren bemoeilijken onvermijdelijk de eenvormigheid van het beheer van de buitengrenzen uit een oogpunt van interne veiligheid van de gemeenschappelijke ruimte van vrij verkeer.

Artikel 6 van de Overeenkomst van Schengen voorziet bovendien in de controle bij binnenkomst en bij uitreis van alle personen die de buitengrenzen overschrijden, maar de formulering ervan²⁵ zou kunnen doen denken dat de controles bij uitreis van minder belang zijn. Deze situatie dient grondig te worden onderzocht op de juiste toepassing van de voorschriften betreffende het uitreisverbod of de discrete bewaking van personen die een gevaar voor de veiligheid kunnen vormen. Met name bij de controles bij uitreis lijken verbeteringen mogelijk waardoor de diensten die belast zijn met de personencontrole en die welke belast zijn met de douane- of belastingcontroles elkaar beter aanvullen.

16. Vormen van samenwerking tussen de lidstaten aan de buitengrenzen van de Europese Unie zelf.

Op het terrein van de controle en de bewaking van de buitengrenzen maken de lidstaten thans gebruik van twee soorten kaders voor samenwerking overeenkomstig het Schengen-acquis:

- uitwisselingen van contactambtenaren als bedoeld in artikel 7 van de Overeenkomst van Schengen²⁶: het doel hiervan is wederzijdse bijstand en permanente samenwerking tussen de lidstaten *"met het oog op een doelmatige uitvoering van de controle- en bewakingstaken"* alsmede een *"streven naar een uniforme opleiding en bijscholing van het met de controle belaste personeel"*;

²⁴ *"De personencontrole behelst (...) tevens onderzoek naar en het voorkomen van gevaar voor de openbare orde en de nationale veiligheid [van de lidstaten]; deze controles hebben ook betrekking op de voertuigen en de in het bezit van de grenspassanten zijnde voorwerpen"*.

²⁵ *"(...) bij uitreis vinden de controles plaats die in het belang van alle overeenkomstsluitende partijen ingevolge het vreemdelingenrecht en ten behoeve van het onderzoek naar en het voorkomen van gevaar voor de openbare orde en de nationale veiligheid van de overeenkomstsluitende partijen noodzakelijk zijn; deze controle wordt ten aanzien van vreemdelingen in ieder geval verricht; wanneer wegens bijzondere omstandigheden dergelijke controles niet kunnen worden uitgeoefend, dienen prioriteiten te worden gesteld; in dat geval dient in beginsel voorrang te worden gegeven aan de controle op het binnenkomend verkeer boven de controle op het uitgaand verkeer. (...)"*.

²⁶ Artikel 7 van de Overeenkomst van Schengen heeft bij Besluit 1999/436/EG van de Raad van 20 mei 1999 (PB L 176 van 10 juli 1999) als rechtsgrondslag artikel 66 van het VEG gekregen in de mate waarin deze bepalingen geen vormen van politiesamenwerking in de zin van Titel III van de Overeenkomst van Schengen vormen.

- bilaterale afspraken inzake politieke samenwerking tussen de lidstaten als bedoeld in artikel 47 van de Overeenkomst van Schengen²⁷: het hoofddoel is hier de bestrijding van de illegale immigratie en de preventie van de georganiseerde criminaliteit overeenkomstig de door het Uitvoerend Comité van Schengen vastgestelde richtsnoeren²⁸.

17. In het kader van deze bilaterale afspraken inzake politieke samenwerking worden soms bij wijze van proef gemengde teams politiefunctionarissen uit twee landen aan de buitengrenzen gedetacheerd. De omvang ervan, hun opdrachten en hun handelingsbevoegdheid zijn nog beperkt. Blijkbaar is het moeilijk om aan het bilaterale kader te ontsnappen om tot een werkelijk Europese dimensie te komen. Momenteel kunnen de aldus op het grondgebied van een andere lidstaat gedetacheerde functionarissen niet de prerogatieven van het openbare gezag uitoefenen die vereist zijn om controle- en bewakingstaken aan de buitengrenzen te vervullen. Bovendien is niet voorzien in coördinatie van deze uit het acquis van Schengen voortvloeiende vormen van bilaterale samenwerking tussen de lidstaten met andere vormen van samenwerking, zoals het douanetechnische beheer van de buitengrenzen.

II. c) De belangrijkste vastgestelde behoeften.

18. Uit de door de opeenvolgende voorzitterschappen en door de lidstaten ingediende initiatieven kan worden opgemaakt dat er behoefte bestaat aan een meer operationele samenwerkings- en coördinatie-instantie²⁹ voor de controles en de bewaking aan de buitengrenzen. Daarnaast lijkt tevens te moeten worden gestreefd naar een betere integratie van de aan de buitengrenzen verrichte taken en die welke binnen de gemeenschappelijke ruimte van vrij verkeer door andere autoriteiten worden uitgevoerd³⁰.

19. De Commissie wijst erop dat uit de complexe besprekingen in het kader van de Raad de voorbije maanden is gebleken dat op het niveau van de Unie antwoorden op verscheidene vragen moeten worden gevonden:

- Hoe kunnen de praktijken van de nationale eenheden die zijn belast met de controles en de bewaking van de buitengrenzen verder worden geharmoniseerd en verbeterd?
- Hoe kunnen de maatregelen aan de buitengrenzen en de maatregelen binnen het grondgebied van de gemeenschappelijke ruimte van vrij verkeer beter op elkaar worden afgestemd?
- Waar en hoe kan met het oog op de terbeschikkingstelling van personeel en materieel worden gezorgd voor geregelde contacten tussen diegenen die zijn belast met het beheer en de operationele planning?
- Hoe kan het diegenen die zijn belast met de operationele diensten mogelijk worden gemaakt tot een gemeenschappelijke analyse van de risico's te komen, zodat zij hun operationele doelstellingen in volgorde van prioriteit kunnen rangschikken en coördineren?

²⁷ Deze bepaling heeft bij Besluit 1999/436/EG van de Raad van 20 mei 1999 als rechtsgrondslag artikel 34 en artikel 30, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie gekregen. Artikel 47 van de Overeenkomst van Schengen is opgenomen onder het hoofdstuk "Politieke samenwerking", terwijl het bovengenoemde artikel 7 is opgenomen onder het hoofdstuk "Overschrijding van de buitengrenzen".

²⁸ Besluit van het Uitvoerend Comité SCH/Com-ex (99) 7, tweede herz., van 28 april 1999, PB L 239 van 22 september 2000.

²⁹ Nota van het Belgisch voorzitterschap aan de Raad van 27 november 2001 betreffende een "Border management concept" (beheersconcept grenscontrole) (document van de Raad 14570/01 FRONT 69).

³⁰ Zie de via het programma OISIN gefinancierde "Workshop Police and Border Security", die op 10 en 11 januari 2002 in Neusiedl/See (Oostenrijk) werd georganiseerd.

- Moeten bepaalde rechtsvoorschriften betreffende de controle en de bewaking aan de buitengrenzen worden gewijzigd?
- Hoe kunnen de financiële en operationele lasten worden verdeeld?
- Hoe kan een gemeenschappelijk basisprogramma voor opleiding van de grenswachters worden georganiseerd?

III. EEN GEMEENSCHAPPELIJK BELEID VOOR HET BEHEER VAN DE BUITENGRENZEN: NAAR EEN EUROPESE GRENSWACHT

20. Teneinde te garanderen dat voor de hierboven omschreven behoeften waarop door de lidstaten bij verschillende gelegenheden is gewezen, coherente oplossingen worden gevonden, beveelt de Commissie een gemeenschappelijk beleid voor een geïntegreerd beheer van de buitengrenzen aan in het kader waarvan de acties kunnen worden gestructureerd en de continuïteit ervan gewaarborgd. Dit gemeenschappelijke beleid zou op zijn minst op de vijf volgende, met elkaar samenhangende componenten moeten zijn gebaseerd:

- a) een gemeenschappelijk geheel van wetgevingsinstrumenten;
- b) een gemeenschappelijk mechanisme voor overleg en operationele samenwerking;
- c) een gemeenschappelijke en geïntegreerde risicobeoordeling;
- d) in de "Europese dimensie" en interoperationele voorzieningen opgeleid personeel;
- e) een verdeling van de lasten tussen de lidstaten in het vooruitzicht van een Europese grenswacht

De democratische controle op en de rechterlijke toetsing van al deze activiteiten moet worden gegarandeerd.

21. Voor elk van de componenten van dit beleid moeten richtsnoeren worden vastgesteld en moet worden gespecificeerd welke maatregelen moeten worden genomen.

Duidelijkheidshalve wordt in bijlage I een definitie gegeven van de in deel III gebruikte terminologie, zonder dat aan deze begrippen evenwel rechtskracht wordt toegekend: controle aan de buitengrenzen, bewaking van de buitengrenzen, interne veiligheid in de gemeenschappelijke ruimte van vrij verkeer, veiligheid van de buitengrenzen, grenswachter, beheer van de buitengrenzen.

III. a) Een gemeenschappelijk geheel van wetgevingsinstrumenten

22. Titel IV, en met name de artikelen 62 en 66 van het VEG, bieden belangrijke juridische mogelijkheden om de strategie voor het gemeenschappelijke beleid voor het geïntegreerde beheer van de buitengrenzen te structureren alsmede om alle componenten ervan vast te stellen en ten uitvoer te brengen.

23. De Commissie beveelt met betrekking tot de overschrijding van de buitengrenzen vier maatregelen aan, die **op korte termijn** kunnen worden gerealiseerd:

- een herziening van het *Gemeenschappelijk Handboek van de buitengrenzen*, teneinde de juridische aard van de verschillende bepalingen ervan te verduidelijken en er een rechtsbron

van te maken, ter aanvulling van andere geldende rechtsinstrumenten, bijvoorbeeld die betreffende het vrije verkeer van de burgers van de Unie en die ter ontwikkeling van het acquis van Schengen of internationale publiekrechtelijke overeenkomsten die relevant zijn voor de controles aan de grenzen; de Commissie is voornemens in dit verband een wetgevingsinitiatief te nemen.

- opneming in het Gemeenschappelijk Handboek van bepaalde "*goede praktijken*", naar het voorbeeld van de Catalogus van goede praktijken van Schengen, waardoor deze tot verplichte praktijken worden omgevormd.

- het opstellen van een *praktische leidraad*, die door de grenswachters kan worden gebruikt en ook in elektronische vorm beschikbaar is: het doel hiervan is elk lid van de grensbewakingsdiensten een gemakkelijk hanteerbare leidraad te verschaffen, die op elk ogenblik voor raadpleging beschikbaar is. Deze handleiding zou geen rechtsbron zijn, maar een systematische en coherente verzameling van alle uit de relevante rechtsinstrumenten voortvloeiende controle- en bewakingsvoorschriften.

- vaststelling van beginselen en goedkeuring van gemeenschappelijke maatregelen met betrekking tot het "*kleine grensverkeer*"³¹, in het bijzonder met het oog op de uitbreiding. De Commissie is voornemens een initiatief te nemen dat ten doel heeft de fundamentele beginselen en de voorwaarden van een dergelijke regeling beter te definiëren en, in voorkomend geval, te overwegen overeenkomsten tussen de Gemeenschap en aangrenzende derde landen te sluiten.

24. De Commissie beveelt op **middellange termijn** aan de "maatregelen inzake het overschrijden van de buitengrenzen" aan te vullen met nieuwe "normen en procedures die de lidstaten bij de uitvoering van personencontroles aan die (buiten)grenzen in acht moeten nemen"³²:

- opneming, met inachtneming van artikel 64, lid 1, van het VEG, onder de "normen en procedures die de lidstaten bij de uitvoering van personencontroles aan die (buiten)grenzen in acht moeten nemen", van een geformaliseerd systeem voor de uitwisseling en de verwerking van informatie en gegevens tussen de autoriteiten aan de buitengrenzen en die binnen het grondgebied van de gemeenschappelijke ruimte van vrij verkeer.

- vaststelling van de bevoegdheden, die eventueel aan een Europese grenswacht kunnen worden toegekend.

- afbakening van het geografische gebied waarbinnen een dergelijke Europese grenswacht gemachtigd zou zijn zijn taken uit te voeren.

25. Teneinde een objectief niveau van interne veiligheid in een ruimte zonder binnengrenzen te garanderen, is het ook nodig in een rechtskader voor het verrichten van daadwerkelijke *inspectietaken aan de buitengrenzen* te voorzien. Een dergelijk operationeel inspectiemechanisme zou op verzoek van een lidstaat of op eigen initiatief in werking moeten kunnen treden, met name wanneer ingevolge tijdelijke en objectieve controle- of

³¹ Artikel 3 van de Overeenkomst van Schengen bepaalt dat "*nadere regelingen alsmede de uitzonderingen en de voorwaarden met betrekking tot het kleine grensverkeer (...) door het Uitvoerend Comité (worden) bepaald.*" Noch het *Uitvoerend Comité van Schengen*, noch de Raad, die na de inwerkingtreding van het *Verdrag van Amsterdam* in de plaats daarvan is getreden, hebben gebruik gemaakt van deze bepaling.

³² Bewoordingen van artikel 62, lid 2, onder a), van het VEG.

bewakingsmoeilijkheden aan een buitengrens duidelijk verhoogde inspanningen van alle lidstaten vereist zijn.

26. Er dient tevens, ter aanvulling van de nationale bijdrage, te worden voorzien in de financiering van dit gemeenschappelijk beleid, met name op grond van artikel 66 van het VEG inzake samenwerking tussen de overheidsdiensten van de lidstaten en tussen deze diensten en de Europese Commissie.

III. b) Hoe kan een gemeenschappelijk en operationeel overleg- en samenwerkingsmechanisme worden opgezet?

27. Twee instrumenten zouden als grondslag voor een gemeenschappelijk operationeel overleg- en samenwerkingsmechanisme kunnen dienen:

- een op te richten *Gemeenschappelijke instantie van buitengrensdkundigen*;
- een *permanent systeem voor de uitwisseling en de verwerking van informatiegegevens*, dat geleidelijk op middellange termijn zou worden opgezet tussen de autoriteiten van de verschillende lidstaten aan de buitengrenzen en die binnen het grondgebied van de gemeenschappelijke ruimte van vrij verkeer.

28. De Gemeenschappelijke instantie van buitengrensdkundigen

De Commissie beveelt aan een *Gemeenschappelijke instantie van buitengrensdkundigen*³³ op te richten, die de volgende taken zou hebben:

- als "hoofd" van het gemeenschappelijk beleid voor het beheer van de buitengrenzen zorgen voor de gemeenschappelijke, geïntegreerde risicoanalyse;
- als "orkestleider" de operationele projecten, met name in crisissituaties, coördineren en sturen;
- als "manager en strateeg" zorgen voor een grotere convergentie tussen de nationale beleidsmaatregelen inzake personeel en voorzieningen;
- een vorm van inspectiebevoegdheid uitoefenen, met name in crisissituaties of indien de risicoanalyse dit vereist.

29. Het werkgebied van de *Gemeenschappelijke instantie van buitengrensdkundigen*, die hoofdzakelijk zou worden opgericht om leidinggevenden en deskundigen inzake de controle en bewaking van de buitengrenzen samen te brengen, zou niet strikt beperkt zijn tot de onder artikel 62, lid 2, onder a), van het VEG vallende gebieden³⁴. Deze *Gemeenschappelijke Instantie* zou veeleer een multidisciplinaire en horizontale rol moeten spelen, teneinde leidinggevenden en deskundigen bijeen te brengen, wier taken in verband kunnen staan met de veiligheid van de buitengrenzen:

- de autoriteiten belast met de afgifte van visa voor kort verblijf en van visa voor verblijf van langere duur, wier taken respectievelijk vallen onder artikel 62, lid 2, onder b) ii),³⁵ en van artikel 63, lid 3, onder a),³⁶ van het VEG;
- de autoriteiten die belast zijn met de toepassing van het geheel van compenserende maatregelen bedoeld in artikel 61, onder e),³⁷ en artikel 62, lid 1,³⁸ van het VEG, die ten doel

³³ Op de buitengewone Europese Raad van 21.09.01 en op de Raad JBZ van 16.11.01 had Finland reeds de idee van een "forum voor de buitengrenzen" geopperd.

³⁴ "Normen en procedures die de lidstaten bij de uitvoering van personencontroles aan die (buiten)grenzen in acht moeten nemen".

³⁵ "De procedures en voorwaarden voor de afgifte van visa door de lidstaten".

³⁶ "Voorwaarden voor toegang en verblijf en normen voor de procedures voor de afgifte door de lidstaten van langlopende visa en verblijfstitels, met name met het oog op gezinshereniging".

hebben een "ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid" tot stand te brengen: het kan concreet gaan om politie, justitie, douane- en Europolautoriteiten in de zin van het Verdrag betreffende de Europese Unie³⁹.

30. De algemene, voor de *Gemeenschappelijke instantie van buitengrenskundigen* geldende beleidsrichtsnoeren zouden worden vastgesteld door de Raad, aangezien deze gemeenschappelijke Instantie vermoedelijk zal ontstaan uit de werkgroep SCIFA (Strategic Committee for Immigration, Frontiers and Asylum), samengesteld uit de leidinggevenden van de diensten van de lidstaten die zorgen voor de controle van de buitengrenzen. In deze eerste fase van activiteit zou artikel 66 van het VEG het kader zijn waarin deze Instantie werkt, aangezien zij zou zijn samengesteld uit leidinggevenden die bevoegd zijn hun nationale overheidsdiensten te betrekken bij concrete administratieve samenwerkingsacties voor de controle en de bewaking van de buitengrenzen op de gebieden die onder het Schengen-acquis en Titel IV van het VEG vallen. Het ligt echter voor de hand dat alleen het SCIFA, en zelfs artikel 66 van het VEG, vrij snel ontoereikend zullen blijken om van deze Instantie een echt multidisciplinaire instantie te maken die voor de gewenste synergieën met de douanesamenwerking en vooral met de politie samenwerking van de derde pijler kan zorgen.

De *Gemeenschappelijke instantie van buitengrenskundigen* zou bijgevolg, ten minste voor de uitoefening van een deel van haar functies, geleidelijk haar activiteit moeten kunnen uitbreiden tot buiten het kader van artikel 66 van het VEG en, indien nodig, tot buiten de structuur van de werkgroepen van de Raad, in het bijzonder indien de oprichting van een Europese grenswacht behoefte zou doen ontstaan aan een permanente "staf"-structuur, belast met de operationele leiding, het beheer van het personeel en de voorzieningen ervan.

Voor de uitoefening van haar inspectiefunctie zou de Instantie het mandaat van de Permanente Schengen beoordelings- en -toepassingscommissie als uitgangspunt nemen, dat deel uitmaakt van het acquis, maar dat misschien zou moeten worden verbeterd en versterkt, zonder dat evenwel het horizontale verband wordt verbroken dat door dit mandaat wordt gelegd tussen de activiteiten van de eerste pijler en die van de derde pijler. Deze handelwijze lijkt de meest pragmatische, omdat dit mandaat momenteel wordt vervuld door de groep van de Raad SCH/EVAL (Schengen-beoordeling), die in feite onder het gezag staat van het SCIFA, waaruit de Gemeenschappelijke instantie van buitengrenskundigen zou moeten ontstaan. Er zou bijgevolg geen sprake zijn van een toename van het aantal structuren: de inspectiefunctie in crisissituaties zou worden uitgeoefend door diegenen die de leiding hebben over de deskundigen die thans zorgen voor de door de werkgroep SCH/EVAL verrichte "routine"-beoordelingsbezoeken.

Het zou in ieder geval, op korte of op lange termijn, tot de taken van de *Gemeenschappelijke Instantie* behoren de doeltreffendheid van de toepassing van de rechtsregels van de Unie te

³⁷ "Maatregelen op het gebied van politie en justitie samenwerking in strafzaken, gericht op een hoog niveau van veiligheid door voorkoming en bestrijding van criminaliteit in de Unie, in overeenstemming met het Verdrag betreffende de Europese Unie".

³⁸ "Maatregelen om in overeenstemming met artikel 14 [van het VEG] te waarborgen dat personen, ongeacht of het burgers van de Unie dan wel onderdanen van derde landen betreft, bij het overschrijden van de binnengrenzen niet worden gecontroleerd".

³⁹ In artikel 61, onder e), van het VEG wordt verwezen naar de bepalingen van het Verdrag betreffende de Europese Unie, dat met name artikel 29 omvat, dat als volgt luidt: "Onverminderd de bevoegdheden van de Europese Gemeenschap is het doel van de Unie de burgers in een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid een hoog niveau van zekerheid te verschaffen door (...) nauwere samenwerking tussen politiediensten, douaneautoriteiten en andere bevoegde autoriteiten in de lidstaten, zowel rechtstreeks als via de Europese Politiedienst (Europol) ...".

verbeteren, maar daarentegen niet wetgevingsvoorschriften of uitvoeringsmaatregelen in de zin van artikel 202 van het VEG voor te stellen.

De Commissie neemt deel aan de oprichting van deze *Gemeenschappelijke Instantie* en oefent haar institutioneel recht van initiatief en controle uit, dat haar door het EG-Verdrag is toegekend.

31. De *Gemeenschappelijke instantie van buitengrensdkundigen*, wier activiteiten als een ontwikkeling van het acquis van Schengen moeten worden beschouwd, zou ook het ideale forum zijn om de nieuwe kandidaat-landen voor toetreding geleidelijk in de Unie te verwelkomen. De nieuwe lidstaten zullen slechts aan de verschillende activiteiten van de *Gemeenschappelijke Instantie* en aan het gemeenschappelijk beleid voor het geïntegreerde beheer van de buitengrenzen kunnen deelnemen naarmate elk van hen de bepalingen van het acquis van Schengen toepast. Het zou echter wenselijk zijn dat op dit tijdschema kan worden vooruitgelopen om het personeelsbeleid en het beleid met betrekking tot de voorzieningen van de landen beter op elkaar te kunnen afstemmen en om de nieuwe lidstaten of de kandidaat-landen bij gelegenheid bij eventuele thematische acties te betrekken.

32. In het kader van haar functie op het gebied van de risicoanalyse zou aan de *Gemeenschappelijke instantie van buitengrensdkundigen* kunnen worden gevraagd om een analyse die de ontwikkeling ten doel heeft van het tweede instrument van het gemeenschappelijk overleg- en samenwerkingsmechanisme, namelijk het systeem voor de permanente uitwisseling en verwerking van informatie en gegevens, dat in de onderstaande punten wordt behandeld.

33. Permanente uitwisseling en verwerking van informatie en gegevens

Het geplande mechanisme voor de permanente uitwisseling en verwerking van informatie en gegevens is geen gegevensbank of computernetwerk, en evenmin een administratieve structuur. Het betreft een procedure of een gedragscode die, naar gelang van de aard van de gegevens en de vastgestelde risico's, ten doel zou hebben rechtstreeks banden tot stand te brengen en rechtstreeks uitwisselingen mogelijk te maken tussen de bij de veiligheid aan de buitengrenzen betrokken autoriteiten. Deze veiligheidsprocedure (PROSECUR⁴⁰: "PROcédure de SECURité" of "PROcedure of SECURity") zou gebaseerd zijn op verscheidene uitwisselingsinstrumenten en technische uitwisselingsmethoden, die ten dele reeds bestaan, terwijl andere geleidelijk zouden moeten worden ontwikkeld. In het kader van PROSECUR zou bijvoorbeeld kunnen worden beschikt over de volgende instrumenten die complementair naast elkaar zouden worden gebruikt, teneinde zo mogelijk alle aspecten van de veiligheid aan de buitengrenzen te bestrijken:

- het SIS, dat bij controles aan de buitengrenzen wordt geraadpleegd;
- de verschillende nog in ontwikkeling zijnde elektronische gegevensbanken (bijvoorbeeld het netwerk inzake afgegeven en geweigerde visa), voor het raadplegen van door andere autoriteiten ter beschikking gestelde gegevens;
- de kanalen voor de uitwisseling van informatie betreffende de preventie van de drugshandel;
- een versleuteld intranet dat de nationale contactpunten met elkaar verbindt, voor het op interactieve wijze uitwisselen van informatie of voor overleg over zeer specifieke maatregelen die op zeer korte termijn moeten worden genomen ten aanzien van een persoon die de buitengrens overschrijdt;

⁴⁰ Gemakshalve wordt in de rest van de tekst gebruik gemaakt van deze afkorting.

- de traditionele communicatiemiddelen (telefoon of radio), waarvoor zo nodig de nationale contactpunten kunnen worden ingeschakeld⁴¹.

34. In het kader van PROSECUR zou een dienst ook kunnen worden verzocht de informatie en documenten die nodig zijn voor de volledige afhandeling van aan de buitengrenzen vastgestelde inbreuken, delicten of risico's aan een andere dienst toe te zenden. Dat zou het geval kunnen zijn wanneer een dienst om juridische of materiële redenen niet voor de volledige afhandeling en follow-up van een zaak kan zorgen. Van PROSECUR wordt in een dergelijke situatie verwacht dat de scheidingslijnen tussen de diensten worden doorbroken, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de hun door de nationale wet toegekende bevoegdheden. In het kader van PROSECUR zou tevens moeten worden voorzien in waarschuwingsprocedures ten behoeve van de douanediensten alsmede in procedures om fytosanitaire diensten of wetenschappelijke laboratoria in te schakelen. Omgekeerd zouden de inlichtingendiensten van een lidstaat alle *grensbewakings*diensten en consulaten van de lidstaten onverwijld voldoende nauwkeurige en afdoende inlichtingen moeten kunnen verschaffen om het deze mogelijk te maken bepaalde categorieën van personen of zaken, plaatsen van herkomst, soorten vervoer, gedurende bepaalde tijd gericht in het oog te houden.

35. Teneinde correct te kunnen functioneren, zou PROSECUR na verloop van tijd moeten worden bekrachtigd door een rechtsinstrument⁴², waarin op het niveau van de Unie wordt gespecificeerd welke de wederzijdse rechten en plichten zijn tussen:

- de verschillende grensbewakingsdiensten die bevoegd zijn voor de controle en de bewaking bij de overschrijding van de buitengrenzen door personen of goederen;
- tussen deze grensbewakingsdiensten en andere administratieve diensten en politie- of rechtshandavingsinstanties binnen het grondgebied van de Unie, die betrokken zijn bij de handhaving van de veiligheid in de gemeenschappelijke ruimte van vrij verkeer.

De onder de gedragscode van PROSECUR vallende uitwisseling van informatie en gegevens zou in de mate van het mogelijke op dezelfde wijze tussen de autoriteiten van eenzelfde lidstaat of tussen de autoriteiten van verschillende lidstaten moeten plaatsvinden. In het kader van PROSECUR, zouden, afhankelijk van de aard van de informatie en de risico's, van de technische uitwisselingsprocedures en de mate van urgentie van de informatie, speciale contacten moeten worden gelegd met EUROPOL, alsmede met de andere politieke, douane- of justitiële samenwerkingsverbanden.

III. c) Hoe moet de gemeenschappelijke en geïntegreerde risicoanalyse worden gestructureerd?

36. Ook de gemeenschappelijke en geïntegreerde risicoanalyse is van essentieel belang voor de bescherming van de buitengrenzen op drie strategische fronten: de derde landen, de buitengrens en het grondgebied van de gemeenschappelijke ruimte van vrij verkeer.

Twee opeenvolgende fasen zouden hier moeten worden onderscheiden:

- de initiële vaststelling van de indicatoren, die relevant worden geacht voor de analyse en de evolutie van de risico's;

⁴¹ Om de mondelinge communicatie te vergemakkelijken of wanneer het gaat om inlichtingen die van belang zijn voor de nationale veiligheidsdiensten.

⁴² Dit rechtsinstrument zou kunnen worden goedgekeurd op basis van artikel 62, lid 1, en artikel 62, lid 2, onder a), van het VEG, aangezien het de mechanismen voor de personencontrole aan de buitengrenzen zou aanvullen teneinde in de zin van artikel 6 van de Overeenkomst van Schengen rekening te kunnen houden met het aspect van de veiligheid in de gemeenschappelijke ruimte van vrij verkeer.

- na de goedkeuring van de gemeenschappelijke indicatoren, de constante en ononderbroken follow-up van de ontwikkeling ervan om er de operationele conclusies voor op het terrein wenselijke acties uit te trekken.

Te dien einde zou de *Gemeenschappelijke instantie van buitengrensdeskundigen* ermee moeten worden belast de werkzaamheden te organiseren en te evalueren welke de onmiddellijke operationele behoeften zijn. Het multidisciplinaire karakter van deze *Gemeenschappelijke Instantie* zou het haar voorts mogelijk moeten maken alle vereiste synergieën met EUROPOL en de instanties voor politieke samenwerking tot stand te brengen met het oog op de selectie van de risico's die van bijzonder belang zijn voor de bescherming van de buitengrenzen.

37. Samenwerken in en met de derde landen teneinde vast te stellen welke de risico's in de derde landen zijn.

Teneinde een hoog niveau van *veiligheid aan de buitengrenzen* van de Europese Unie te garanderen, kan de risicoanalyse in de derde landen op twee belangrijke pijlers worden gebaseerd: een actie gericht op de consulaten van de lidstaten⁴³ en een actie gericht op de verbindingsfunctionarissen en politieattachés. De plaatselijke consulaire samenwerking die door de *gemeenschappelijke visuminstructie*⁴⁴ is geregeld en het visumbeleid moeten bijdragen tot de bescherming van de buitengrenzen van de Unie. De frequentie waarmee verbindingsfunctionarissen naar derde landen worden gezonden alsmede het aantal plaatsen van bestemming zouden kunnen worden beperkt. De rol van de verbindingsfunctionarissen en de politieattachés die bij de ambassades van bepaalde lidstaten werkzaam zijn, zou kunnen worden uitgebreid in het belang van alle lidstaten, zodat de consulaire samenwerking een ruimer gebied bestrijkt en in sterkere mate bijdraagt tot het voorkomen van terrorisme.

38. Hoe kunnen de risico's aan de buitengrens zelf worden vastgesteld?

Verscheidene belangrijke beginselen kunnen hier richting geven aan de analyse van de risico's aan de grensdoorlaatposten:

a) De optimalisering van goede controle- en bewakingsmethoden: de *Catalogus van goede praktijken van Schengen* zou de analyse van de risico's, met name wat de zeegrenzen betreft, gemakkelijker moeten maken. De verschillende vormen van organisatie van werkzaamheden zouden kunnen worden onderzocht uit het oogpunt van hun betrouwbaarheid wat de *veiligheid aan de buitengrenzen* betreft alsmede van hun aanpassingsvermogen aan de veranderende behoeften.

b) Het bijhouden van de nieuwe technologische ontwikkelingen: de risicoanalyse zou het mogelijk moeten maken de consequenties van de nieuwe technologische ontwikkelingen voor het werk van de *grenswachters*, bijvoorbeeld voor het gebruik van elektronische gegevensbanken, van gedigitaliseerde biometrische gegevens of instrumenten voor de bewaking van de buitengrenzen waarbij gebruik wordt gemaakt van teledetectie, in te schatten. Nu de Unie heeft besloten een instrument zoals *Galileo* te ontwikkelen, moet worden gewezen op de mogelijkheden die dit systeem voor de bewaking van het grensoverschrijdend verkeer biedt.

⁴³ In voorkomend geval, gericht op de gemeenschappelijke diensten voor de afgifte van visa.

⁴⁴ Het besluit van het Uitvoerend Comité van Schengen, dat de gemeenschappelijke visuminstructie heeft goedgekeurd, is bekendgemaakt in PB L 239 van 22 september 2000 (blz. 317). De EU-rechtsgrondslag ervan is vastgesteld bij Besluit 1999/436/EG van de Raad van 20 mei 1999.

c) De praktische kwesties in het kader van de dagelijkse samenwerking met de derde landen die grenzen aan de landbuitengrenzen: op grond van de risicoanalyse zou moeten kunnen worden vastgesteld op welke wijze de *controles* op zodanige wijze kunnen worden georganiseerd dat tijd en infrastructuur⁴⁵ worden bespaard en dat de grensoverschrijdende samenwerking wordt bevorderd. Het gaat erom het risicoverkeer vanaf het ontstaan ervan in een vaak aangrenzend derde land of gebied, op te sporen met de hulp van de autoriteiten van deze landen of gebieden, zonder dat een deel van de bewaking of de controle aan de buitengrens de facto aan een derde land wordt overgedragen.

d) De "distorsies van de veiligheid" die samenhangen met de topografische situatie aan de grens en de regionale omstandigheden.

e) De verbetering en de ontwikkeling van een informatiefunctie: op grond van de risicoanalyse zou moeten kunnen worden vastgesteld op welke wijze de buitengrens optimaal kan worden gebruikt voor het verkrijgen van informatie over het verkeer van personen, goederen, voorwerpen en voertuigen, inclusief in voorkomend geval over de handel in drugs.

39. Hoe kunnen risico's die een permanente samenwerking tussen de grenswachters en andere autoriteiten binnen het grondgebied van de Unie vereisen worden vastgesteld en hoe moet ertegen worden opgetreden?

Tijdens de eerste fase waarin wordt vastgesteld welke indicatoren relevant zijn voor de risicoanalyse, zou de nieuwe *Gemeenschappelijke instantie van buitengrenskundigen* moeten onderzoeken welk soort gegevens nuttig zijn en aan de buitengrenzen moeten worden verzameld. Bij deze analyse zou ook aandacht moeten worden besteed aan het gebruik dat van deze gegevens zou moeten worden gemaakt in het belang van de interne veiligheid binnen de gemeenschappelijke ruimte van vrij verkeer. Te dien einde:

a) zou moeten worden vastgesteld welke respectievelijk door de *grensbewakingsdiensten* en de niet aan de grenzen gelegen diensten verrichte taken zouden moeten worden gecombineerd;

b) zou moeten worden vastgesteld welke categorieën gegevens tussen de *grensbewakingsdiensten* en de niet aan de grenzen gelegen diensten zouden moeten worden uitgewisseld teneinde met betrekking tot een voldoende specifiek risico dat zich aan de buitengrenzen kan voordoen strafvervolgings-, preventie- of onderzoeksmaatregelen mogelijk te maken.

Na afloop van deze analyse zou de *Gemeenschappelijke instantie van buitengrenskundigen* in staat moeten zijn te preciseren welke de inhoud van PROSECUR zou kunnen zijn.

III. d) Terbeschikkingstelling van personeel en operationele voorzieningen voor het gemeenschappelijk beleid voor het geïntegreerde beheer van de buitengrenzen

40. Het personeel en de operationele voorzieningen waarvan gebruik wordt gemaakt voor de controle en de bewaking vormen de meeste tastbare component van het gemeenschappelijk beleid voor het geïntegreerde beheer van de buitengrenzen. De doeltreffendheid ervan zou moeten worden vergroot door de nationale beleidsmaatregelen op dit gebied beter op elkaar af te stemmen.

41. Hoe kunnen de nationale maatregelen op het gebied van het personeelsbeleid en de opleiding van dit personeel beter op elkaar worden afgestemd?

⁴⁵ De naast elkaar gelegen controleposten worden geapprecieerd door de lidstaten die er gedurende verscheidene decennia voor de toepassing van de Overeenkomst van Schengen onderling gebruik hebben van gemaakt en deze aan de landgrenzen met derde landen blijven ontwikkelen.

De convergentie van de nationale maatregelen op het gebied van het personeelsbeleid zou ertoe moeten leiden dat de kwantitatieve en kwalitatieve verschillen die aan de buitengrenzen eventueel "distorsies op het gebied van de veiligheid" tussen de lidstaten tot gevolg kunnen hebben, geleidelijk afnemen.

Op zeer korte termijn kunnen de vaststelling van een *gemeenschappelijke basis voor de opleiding van de grenswachters* en het middenkader alsmede de geregelde organisatie van bijscholingsstages worden overwogen. Er zou bijzondere aandacht moeten worden besteed aan de opleiding van de *grenswachters* in de "Europese dimensie" van hun taken, in het bijzonder door het aanleren van talen, het zich eigen maken van kernbegrippen met betrekking tot de bevoegdheden en de status van de *grenswachters* van de andere lidstaten alsmede door de organisatie van kennismakingsstages in een *grensbewakingsdienst* van een andere lidstaat⁴⁶. De opleiding van het personeel zou ook het geïntegreerde karakter van het beheer van de buitengrenzen kunnen versterken door het vertrouwd te maken met de opdrachten van de diensten die bijdragen aan de *interne veiligheid binnen de gemeenschappelijke ruimte van vrij verkeer* en door het een beter inzicht te geven in de taken van de consulaire diensten en van de verbindingsfunctionarissen die in derde landen werkzaam zijn. Eveneens van belang is dat de grenswachters een opleiding wordt verstrekt betreffende de rechten en de bescherming van asielzoekers.

42. In dit verband zou de *Gemeenschappelijke instantie van buitengrenskundigen* er mee moeten worden belast, zich baserend op het netwerk van nationale opleidingsinstellingen, een specifiek opleidingsprogramma voor grenswachters uit te werken. Uiteindelijk zou dit moeten leiden tot een *Europese grenswachtersacademie*.

43. Hoe kunnen de nationale beleidsmaatregelen met betrekking tot de operationele voorzieningen beter op elkaar worden afgestemd?

Er zou ook moeten worden gestreefd naar convergentie van de nationale beleidsmaatregelen betreffende de uitrusting van de *grensbewakingsdiensten*, de vaste infrastructuur, de mobiele voorzieningen en de telecommunicatiesystemen.

Of aan de landbuitengrenzen (weg of spoorweg), in de havens en de luchthavens grensdoorlaatposten worden ingericht, hangt vooral af van de ontwikkeling van het personenverkeer, het economisch verkeer en het dienstenverkeer. Met het oog op de opening van nieuwe doorlaatposten is overleg tussen de overheid en particuliere ondernemers wenselijk, terwijl ook rekening moet worden gehouden met de belangrijke beleidsmaatregelen inzake vervoer die op het niveau van de Europese Unie worden genomen. Aangezien het ogenblik nadert waarop nieuwe lidstaten de toestemming zullen krijgen om het acquis van Schengen volledig toe te passen, zou ernaar moeten worden gestreefd de investeringsstrategieën van de lidstaten en van de kandidaat-landen aan de toekomstige landbinnengrenzen om te buigen en in overeenstemming te brengen met het gemeenschappelijke beleid inzake het beheer van de buitengrenzen.

44. Een gemeenschappelijk beleid op het gebied van de vaste infrastructuur zou ook de ontwikkeling kunnen impliceren van nieuwe technologieën die de *controles* aan de grensdoorlaatposten en de *bewaking* tussen de doorlaatposten kunnen vergemakkelijken. De beleidsmaatregelen van de lidstaten op het gebied van de kustbewaking door middel van radar of satelliet zouden beter op elkaar moeten worden afgestemd, teneinde een eenvormiger veiligheidsniveau te waarborgen. Gezien de geografische ligging van bepaalde lidstaten zouden de lasten voor een goede werking van vaste en mobiele controle- of

⁴⁶ Het nieuwe ARGO-programma zal daarbij in een eerste fase ongetwijfeld een ondersteunende rol kunnen spelen.

bewakingsinfrastructuur die alle lidstaten ten goede komt moeten worden verdeeld. Het systeem *Galileo* is een voorbeeld van een Europees hightechinstrument dat een nieuwe dimensie kan geven aan het gemeenschappelijk beleid op het gebied van de bewaking en de controle van de buitengrenzen.⁴⁷

Met het oog op de onderlinge afstemming van de nationale beleidsmaatregelen zou ook moeten worden gestreefd naar een grotere interoperabiliteit tussen de mobiele voorzieningen van de lidstaten⁴⁸. Voorts zou naar een grotere mobiliteit ervan moeten worden gestreefd, zodat zij zich naargelang van de behoeften zonder problemen van de ene lidstaat naar de andere kunnen begeven. In voorkomend geval zal ervoor moeten worden gezorgd dat bijzonder dure installaties, zoals een netwerk voor de satellietbewaking van de zeegrenzen, gemeenschappelijk moeten kunnen worden gebruikt.

III. e) Van een verdeling van de financiële lasten over de lidstaten naar een Europese grenswacht

45. De Commissie is van oordeel dat op termijn een mechanisme voor de verdeling van de financiële lasten over de lidstaten zou moeten worden ontwikkeld, waarvoor een beroep zou worden gedaan op de bestaande nationale middelen en steun uit de begroting van de Unie. Deze verdeling van de financiële lasten zou op termijn ook moeten worden aangevuld met een gedeelde verantwoordelijkheid voor de operationele krachten, dankzij de oprichting van een Europese grenswacht zodra de constitutionele moeilijkheden in de lidstaten zijn overwonnen. De Commissie zal niet nalaten tot een eerste evaluatie van de financiële gevolgen over te gaan zodra precieze acties zijn vastgesteld op grond van de gemaakte keuzes.

46. Begrotingssteun voor een verdeling van de financiële lasten.

Het gemeenschappelijk beleid voor een geïntegreerd beheer van de buitengrenzen zou zich tevens een daadwerkelijke verdeling van de financiële lasten en van de uitrustings- en personeelskosten ten doel moeten stellen. Momenteel zijn deze lasten niet op evenwichtige wijze over de lidstaten verdeeld. Bepaalde lidstaten moeten in het algemeen belang zeer moeilijk controleerbare en zeer lange zee- of landbuitengrenzen controleren en bewaken, terwijl andere lidstaten alleen luchthavens als buitengrens hebben. Het is ook in het belang van laatstgenoemde lidstaten dat zij aan de gemeenschappelijke inspanning ter bescherming van de buitengrenzen deelnemen, aangezien de veiligheid in de hele ruimte zonder binnengrenzen ervan afhangt. Het zou niet het doel van de verdeling van de lasten moeten zijn de controles en de bewaking aan de buitengrenzen volledig uit de communautaire begroting te financieren. De nationale begrotingen zouden de belangrijkste bronnen voor de financiering van deze uitgaven blijven. Een mogelijkheid zou niettemin zijn dat de begrotingssteun van de Gemeenschap wordt gebruikt om een mechanisme voor de herverdeling van de financiële middelen over de lidstaten te ontwikkelen alsmede om op langere termijn gemeenschappelijk materieel aan te kopen, in het bijzonder in het geval dat een Europese grenswacht wordt opgericht. Op korte termijn zou het ARGO-programma het mogelijk moeten maken de dringendste behoeften - aan gemeenschappelijke opleiding bijvoorbeeld - te financieren. Er zij ook op gewezen dat de kandidaat-landen in het kader van de PHARE-programma's reeds zeer aanzienlijke financiële steun krijgen teneinde doeltreffende middelen voor de controle en de

⁴⁷ De Europese Unie installeert momenteel het systeem GALILEO voor satellietnavigatie, dat vanaf 2008 operationeel zou moeten zijn. Dit systeem, dat zal worden aangevuld met grondstations, voorziet met name in de mogelijkheid van een van regeringswege versleuteld en beschermd signaal.

⁴⁸ Voertuigen voor patrouilles langs de landgrenzen, motorboten voor de bewaking van de kust, helikopters of bewakingsvliegtuigen die het mogelijk maken inlichtingen te verstrekken aan de vliegtuigen of de motorboten.

bewaking van de buitengrenzen aan te schaffen, die verenigbaar zijn met hun toetreding tot de Europese Unie.

De keuzes die met betrekking tot het gebruik van de communautaire begrotingssteun worden gemaakt moeten er in ieder geval in de eerste plaats op zijn gericht te voorkomen dat door middel van - al gauw complexe en weinig billijke - bilaterale overeenkomsten tussen lidstaten financiële bijdragen worden vastgesteld. Dat zou ook een waarborg voor stabiliteit en voorspelbaarheid voor de lidstaten, voor grotere doorzichtigheid voor het Parlement en een rationeel beheer dankzij de controle van de Rekenkamer kunnen zijn. Op termijn zou een verdeling van de lasten over de staten het ook mogelijk kunnen maken een verdeling van de financiële lasten over de diensten te overwegen; hiertoe zou de financiering van de volgende activiteiten in een zelfde begrotingskader moeten worden ondergebracht:

- de controle en de bewaking bij de overschrijding van de buitengrenzen door personen en goederen⁴⁹;
- de voor de uitwisseling en verwerking van informatie en gegevens gebruikte instrumenten die eventueel zouden worden ontwikkeld tussen de autoriteiten die actief zijn aan de buitengrenzen, enerzijds, en die welke actief zijn binnen de gemeenschappelijke ruimte van vrij verkeer, anderzijds.

De Commissie zal te zijner tijd alle budgettaire, juridische en institutionele aspecten die het gevolg kunnen zijn van de verschillende mogelijke opties grondig onderzoeken.

47. Een Europese grenswacht

De Commissie pleit voor ondersteuning van de nationale diensten van de lidstaten door een Europese grenswacht. In een eerste fase zouden reële *bewakingstaken* aan de buitengrenzen - wellicht eerst aan de zeegrenzen - worden uitgevoerd door gemengde, uit personen van verschillende nationaliteit samengestelde teams. Op dit gebied lijkt momenteel immers de geringste gemeenschappelijke ervaring te zijn opgedaan, in tegenstelling tot wat het geval is voor de bilaterale samenwerking aan de land- of luchtgrenzen tussen bepaalde lidstaten. De operationele taken zullen uiteraard moeten worden geregeld in wetgevingsinstrumenten: het gaat immers om de duidelijkheid en de rechtszekerheid van de taken van dit korps van Europese grenswachters, alsmede om de vereiste juridische en democratische controle die op deze taken moet kunnen worden uitgeoefend. Dit korps zal in ieder geval niet onmiddellijk in de plaats kunnen treden van de nationale autoriteiten om overeenkomstig artikel 64, lid 1, van het VEG in het gastland de openbare orde te handhaven en de binnenlandse veiligheid te beschermen.

48. Bij de huidige stand van zaken wordt geacht dat een Europese grenswacht zou moeten worden opgericht en dat deze zou moeten functioneren met inachtneming van de volgende basisprincipes⁵⁰:

- in een eerste fase *bewakingstaken* aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie uitvoeren⁵¹; in een tweede fase controletaken uitvoeren in grensdoorlaatposten;

⁴⁹ Er zou kunnen worden onderzocht of synergieën mogelijk zijn met de financiering van de werking van de buitengrenzen op douanegebied, zelfs al is in de communautaire begroting niet expliciet in financiering voorzien, aangezien de lidstaten 25% van de door de douanediens ten geïnde eigen middelen inhouden.

⁵⁰ De aan Italië toevertrouwde uitvoerbaarheidsstudie over een "Europese grenspolitie" zal een bijdrage leveren aan het debat over hetgeen een "Europese grenswacht" zou kunnen worden genoemd. Door deze term kan worden vermeden dat verschillende benamingen, rechtsposities en bevoegdheden van de personen die momenteel controle- en bewakingstaken uitvoeren, problemen doen rijzen.

⁵¹ In een eerste fase zou het gaan om de bewaking of de controle van de buitengrenzen van de lidstaten die de toestemming hebben gekregen om het volledige acquis van Schengen toe te passen. In een latere fase zouden wijzen van versterkte samenwerking het eventueel mogelijk kunnen maken de Europese grenswacht te

- zijn samengesteld uit personeelsleden die de prerogatieven van het overheidsgezag mogen uitoefenen, dat vereist is om bovenbedoelde taken, ongeacht hun nationaliteit en standplaats, uit te voeren;
- onder het operationele gezag van de *Gemeenschappelijke instantie van buitengrenskundigen* zijn geplaatst;
- de bevoegdheid van de plaatselijke nationale autoriteiten respecteren in materies die niet onder Titel IV⁵² of Titel X⁵³ van het VEG of enige andere rechtstreeks toepasselijke communautaire rechtsbepaling vallen;
- op alle niveaus van de hiërarchie openstaan voor alle onderdanen van een lidstaat van de Europese Unie⁵⁴, mits zij aan de vereisten inzake beroepsbekwaamheid en beroepsethiek voldoen.

49. Het belangrijkste probleem waarvoor bij de oprichting van een Europese grenswacht een oplossing moet worden gevonden, blijkt samen te hangen met de toekenning van de prerogatieven van het overheidsgezag aan personeelsleden van het korps die niet de nationaliteit hebben van de lidstaat waar zij werkzaam zijn. Het betreft een om constitutionele redenen fundamenteel probleem. Ook de wijze waarop de functionarissen in dienst worden genomen alsmede de te hunnen aanzien geldende statutaire en tuchtrechtelijke voorwaarden zouden een struikelblok kunnen vormen. Er moet ongetwijfeld worden overwogen de hoofdmoot van de personeelsbezetting van deze Europese grenswacht samen te stellen uit personeel dat door de lidstaten gedurende bepaalde tijd ter beschikking wordt gesteld. In crisissituaties zou deze vaste kern van personeelsleden zo nodig kunnen worden aangevuld met een aantal nationale functionarissen die na een eerdere selectie bij een reserve zijn ingedeeld, waarop op korte termijn een beroep kan worden gedaan door de *Gemeenschappelijke instantie van buitengrenskundigen*.

De outillage van de Europese grenswacht zou uit de begroting van de Gemeenschap moeten worden gefinancierd, teneinde te voorkomen dat de *Gemeenschappelijke instantie van buitengrenskundigen* voor het gebruik van bepaalde mobiele voorzieningen een hachelijke keuze moet maken tussen nationale prioriteiten en prioriteiten van de Unie.

50. Om de gemeenschappelijke bewakingstaken daadwerkelijk te kunnen verrichten zou het personeel de bevoegdheid moeten hebben:

- de identiteitsbewijzen, reisdocumenten en visa van personen die de buitengrens legaal of illegaal overschrijden te *controleren*;
- vreemdelingen te ondervragen over de redenen voor hun verblijf in het Schengengebied of over hun redenen om de buitengrens via een andere plaats dan de aangewezen grensdoorlaatposten te betreden;
- aan boord van schepen of vaartuigen te gaan in de territoriale wateren van een lidstaat om de kapitein over zijn reisweg te ondervragen en de identiteit van de passagiers te controleren;
- personen op de hoogte te brengen van een toelating of weigering tot toelating in de gemeenschappelijke ruimte van vrij verkeer;
- personen aan te houden om deze over te dragen aan de nationale autoriteiten die bevoegd zijn om in voorkomend geval de passende preventieve of strafrechtelijke maatregelen van administratieve, politieke, douanerechtelijke of justitiële aard te nemen.

betrekken bij de bewaking van de buitengrenzen van de communautaire douaneruimte, met inbegrip op het grondgebied van lidstaten die niet het volledige acquis van Schengen toepassen.

⁵² "Visa, asiel, immigratie en andere beleidsterreinen die verband houden met het vrije verkeer van personen".

⁵³ "Douanesamenwerking".

⁵⁴ Ook Noorwegen en IJsland zouden moeten worden betrokken bij de taken van de Europese grenswacht die uit de toepassing van het acquis van Schengen voortvloeien.

51. De bevoegdheden die aan de personeelsleden van de Europese grenswacht worden toegekend, zouden territoriaal kunnen worden beperkt tot hetgeen strikt nodig is voor de bewaking en de controles in de zin van artikel 62 van het VEG, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de inspanningen inzake politiesamenwerking op grond van overeenkomsten die zijn gebaseerd op de artikelen 7 en 47 van de Overeenkomst van Schengen. Er zou kunnen worden overwogen deze voor bewakingsdoeleinden te beperken tot een strook met een breedte van enkele honderden meters aan de landbuitengrenzen alsmede tot een deel van de territoriale wateren. Er zouden eventueel enkele doorlaatposten op het land, in havens of luchthavens kunnen worden toegevoegd ter fine van de controles. Er zou een volledige lijst moeten worden opgesteld van deze gebiedsdelen waarvoor een speciale regeling geldt en deze zouden nauwkeurig moeten worden afgebakend op kaarten en plannen die bij het Gemeenschappelijk Handboek van de buitengrenzen zouden kunnen worden gevoegd.

IV. OVERZICHT VAN DE PRIORITAIRE ACTIES

52. De Europese Unie beschikt op het gebied van de personencontrole bij de overschrijding van de buitengrenzen over een vrij volledige en gedetailleerde communautaire wetgeving. Dit acquis communautaire bestaat hoofdzakelijk uit het acquis van Schengen, dat thans Titel IV van het VEG als nieuwe rechtsgrondslag heeft gekregen. Thans is er veeleer behoefte aan een sterkere operationele coördinatie en een betere onderlinge afstemming van de activiteiten van de nationale diensten die bevoegd zijn voor de buitengrenzen. Er zij tevens op gewezen dat er een reële nood bestaat aan een betere inaanmerkingneming van de talrijke dimensies van de veiligheid van de buitengrenzen die invloed kunnen hebben op de interne veiligheid van de gemeenschappelijke ruimte van vrij verkeer waarin de personencontroles tussen de lidstaten zijn afgeschaft.

De overwogen acties passen in het kader van een dynamische ontwikkeling in de tijd van een gemeenschappelijk beleid voor het beheer van de buitengrenzen. Met bepaalde van deze acties kan in het huidige institutionele kader worden begonnen, zonder wijziging van de verdragen. Voor andere zal waarschijnlijk een evolutie van bepaalde punten van de verdragen nodig zijn om ze tot volle ontwikkeling te laten komen. Teneinde een idee te geven van de tijdhorizon die de Commissie voor bovenbedoelde maatregelen in gedachten heeft, kan ervan worden uitgegaan dat "korte termijn" ongeveer een jaar betekent. "Middellange termijn" betekent dat het wenselijk is dat de maatregel operationeel is voordat nieuwe lidstaten de toestemming krijgen het acquis van Schengen toe te passen.

De Commissie is van oordeel dat op korte en middellange termijn de volgende maatregelen nodig zijn:

a) Een gemeenschappelijk geheel van rechtsinstrumenten

- *Op korte termijn en zonder wijziging van de verdragen*, op grond van een voorstel dat de Commissie voornemens is binnen een redelijke termijn in te dienen, moeten worden overgegaan tot een herziening van het Gemeenschappelijk Handboek van de buitengrenzen.
- Aan bepaalde aanbevelingen van de Catalogus van goede praktijken van Schengen zou een normatief karakter moeten worden gegeven.
- Er zou een praktische handleiding moeten worden opgesteld ten behoeve van de grenswachters, waarin alle controle- en bewakingsvoorschriften worden bijeengebracht die uit de relevante rechtsinstrumenten voortvloeien.

- Het rechtskader en de praktische regelingen met betrekking tot het "kleine grensverkeer" zouden moeten worden gespecificeerd op grond van een initiatief dat de Commissie voornemens is op korte termijn te nemen.
- *Op middellange termijn en zo nodig na wijziging van de verdragen* zouden het institutionele kader en het rechtskader van de personeelsleden van een toekomstige Europese grenswacht moeten worden gepreciseerd.

b) Een gemeenschappelijk en operationeel overleg- en samenwerkingsmechanisme

- *Op korte termijn* zou een *Gemeenschappelijke instantie van buitengrenskundigen* moeten worden opgericht, waarbij het leidinggevend personeel van de grenswachtdiensten van de lidstaten zou worden betrokken alsmede, om in een multidisciplinaire aanpak te voorzien, de vertegenwoordigers van de verschillende diensten die tot taak hebben eveneens tot de veiligheid van de buitengrenzen bij te dragen. Te dien einde zou de *Gemeenschappelijke instantie van buitengrenskundigen* een "sturende" rol moeten spelen met het oog op de geïntegreerde risicoanalyse, de coördinatie van acties op het terrein, het bevorderen van een belangrijke convergentie op het gebied van personeel en voorzieningen, het vervullen van een inspectiefunctie en het voorstellen van dringende operationele maatregelen. De Commissie zal te zijner tijd de juridische en institutionele aspecten van deze *Gemeenschappelijke Instantie* beoordelen, *in het bijzonder teneinde vast te stellen voor welke maatregelen een wijziging van de verdragen vereist is.*
- *Op middellange termijn en zonder wijziging van de verdragen*, zou de *Gemeenschappelijke instantie van buitengrenskundigen* de uitvoerbaarheid en het nut van een procedure ter beveiliging van de buitengrenzen moeten onderzoeken. In het kader van deze procedure zouden tussen de bij de veiligheid van de grenzen betrokken autoriteiten gegevens worden uitgewisseld en verwerkt en daartoe zou eventueel voor permanente contactpunten kunnen worden gezorgd.

c) Een gemeenschappelijke en geïntegreerde risicoanalyse

- *Op korte termijn en zonder wijziging van de verdragen* zou de *Gemeenschappelijke instantie van buitengrenskundigen* het gemeenschappelijke schema voor de risicoanalyse moeten vaststellen.
- *Op middellange termijn en zonder wijziging van de verdragen* zou de *Gemeenschappelijke instantie* voor de permanente follow-up van de ontwikkeling van de risico's moeten zorgen, teneinde er praktische conclusies met het oog op het inzetten van personeel en voorzieningen aan de buitengrenzen uit te trekken.

d) Interoperationeel personeel en interoperationele voorzieningen

- *Op korte termijn en zonder wijziging van de verdragen* zou de *Gemeenschappelijke instantie van buitengrenskundigen* een gemeenschappelijk basisprogramma voor de opleiding van de grenswachters van de Europese Unie moeten uitwerken.
- Deze instantie zou het gezamenlijk gebruik van mobiele bewakingsvoorzieningen kunnen aanmoedigen.
- *Op middellange termijn en zonder wijziging van de verdragen* zou een gemeenschappelijk netwerk voor de radar- of satellietbewaking van de buitengrenzen (in het bijzonder dankzij

het systeem *Galileo*) kunnen worden gecreëerd en zou de vaste infrastructuur voor de controle van de buitengrenzen beter op het niveau van de Europese Unie kunnen worden gecoördineerd.

- Op dezelfde wijze zou moeten worden overwogen een op de nationale opleidingsinstituten gebaseerde Europese grenswachtacademie op te richten.

e) Verdeling van de lasten tussen de lidstaten en de Unie

- *Op korte termijn en zonder wijziging van de verdragen* de grondslagen leggen voor een communautaire financiering van de onder titel IV van het VEG vallende activiteiten van het beleid voor het beheer van de buitengrenzen. De Commissie zal niet nalaten een eerste evaluatie van de financiële gevolgen van de overwogen maatregelen uit te voeren.
- *Op middellange termijn, en waarschijnlijk na wijziging van de verdragen*, een Europese grenswacht oprichten, die als eerste opdracht de "gezamenlijke bewaking" van de meest kwetsbare plaatsen zou hebben, in het bijzonder aan de zeegrenzen, alvorens controletaken aan de grensdoorlaatposten worden uitgevoerd. De Commissie zal te zijner tijd het juridische en institutionele karakter van deze structuur beoordelen.
- Op middellange termijn zorgen voor een betere afstemming op de actie van de douanediens ten en synergieën tot stand brengen teneinde bij de communautaire financiering van het beheer van de buitengrenzen schaalvoordelen te verwezenlijken voor zover de verdragen dit toelaten.

BIJLAGE 1

IN DEZE MEDEDELING GEBRUIKTE TERMINOLOGIE:

Controle aan de buitengrenzen:

Alle handelingen die door de overheidsinstanties van de lidstaten aan de grensdoorlaatposten worden verricht teneinde er zich overeenkomstig *artikel 6 van de Overeenkomst van Schengen* van te overtuigen dat personen, hun voertuig en de voorwerpen in hun bezit toegang tot de gemeenschappelijke ruimte van vrij verkeer kan worden verleend of dat hun toestemming kan worden verleend deze te verlaten.

Bewaking van de buitengrenzen:

Alle activiteiten en handelingen van de overheidsinstanties van de lidstaten aan de land-, zee- en luchtbuitengrenzen, teneinde overeenkomstig *artikel 6 van de Overeenkomst van Schengen*, te voorkomen dat personen de aangewezen grensdoorlaatposten vermijden om zich aan de controles te onttrekken en de gemeenschappelijke ruimte van vrij verkeer illegaal binnen te komen.

Interne veiligheid in de gemeenschappelijke ruimte van vrij verkeer:

Het niveau van bescherming dat natuurlijke en rechtspersonen, goederen en diensten van elke aard, kapitaal, diensten en alle legale handelstransacties alsmede intellectuele of artistieke eigendomsrechten in de ruimte van vrij verkeer genieten tegen inbreuken op hun belangen of bedreigingen van hun integriteit door:

- de niet-naleving van de nationale of communautaire regelgeving;
- criminaliteit, terrorisme, mensenhandel, misdrijven tegen kinderen, wapenhandel, corruptie en fraude in de zin van artikel 29 van het VUE, alsmede drugshandel.

Veiligheid van de buitengrenzen:

Geschiktheid van de buitengrenzen om voor de lidstaten als dam of op zijn minst als betrouwbare filter te dienen voor eventuele bedreigingen van:

- de doeltreffendheid van de controles en de bewaking;
- de naleving van de communautaire en nationale regelgeving;
- het niveau van de interne veiligheid in de gemeenschappelijke ruimte van vrij verkeer;
- de openbare orde of de nationale veiligheid van de lidstaten, met uitsluiting van de militaire verdediging van de buitengrenzen van de Europese Unie tegen een aanval die door een of meer derde landen openlijk wordt gepleegd of wordt opgeëist.

Grenswachter:

Overheidsambtenaar die werkzaam is in een grensdoorlaatpost op het land, in een haven of een luchthaven, langs de land- of zeebuitengrens of in de onmiddellijke nabijheid daarvan en die gemachtigd is de prerogatieven van het openbare gezag uit te oefenen om een of meer van de volgende taken te vervullen:

- controle- of bewakingstaken uitvoeren aan de buitengrenzen;
- de preventieve of strafrechtelijke maatregelen nemen aan de buitengrens die nodig zijn voor de inachtneming van de communautaire regelgeving, de interne veiligheid in de gemeenschappelijke ruimte van vrij verkeer, de openbare orde of de nationale veiligheid;
- onderzoeken instellen naar feiten die bij de uitvoering van de controle- of bewakingstaken aan de buitengrenzen zijn vastgesteld.

Beheer van de buitengrenzen:

Geheel van door de overheidsinstanties van de lidstaten uitgevoerde activiteiten die ten doel hebben:

- de controle- en bewakingstaken in de zin van de artikelen 5 en 6 van de *Overeenkomst van Schengen* uit te voeren;
- alle bijzondere gegevens of algemene informatie te verzamelen, te analyseren en uit te wisselen, die het de grenswachters mogelijk maakt het risico te beoordelen dat een persoon, een voorwerp of goed vertegenwoordigt voor de interne veiligheid in de gemeenschappelijke ruimte van vrij verkeer, voor de openbare orde of de nationale veiligheid van de lidstaten en voor de algemene inachtneming van de communautaire regelgeving;
- de ontwikkeling te analyseren van bedreigingen die eventueel de veiligheid van de buitengrenzen nadelig kunnen beïnvloeden en de prioriteiten voor de actie van de grenswachters dienovereenkomstig vast te stellen;
- de behoeften aan personeel en materieel dat nodig is om de veiligheid van de buitengrenzen te waarborgen, in te schatten.