

ΓΕΝΙΚΗ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ

# ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΑΝΑΛΥΣΗΣ

## ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ ΚΑΙ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΕΣ ΥΠΟΘΕΣΕΙΣ

# C



Συνταγματικές Υποθέσεις

Δικαιοσύνη, Ελευθερία και Ασφάλεια

Ισότητα των Φύλων

Νομικές και Κοινοβουλευτικές Υποθέσεις

Αναφορές

Τελωνειακή συνεργασία στον τομέα της  
ελευθερίας, της ασφάλειας και της  
δικαιοσύνης

Ο ρόλος των τελωνείων στη διαχείριση  
των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ

ΣΥΝΟΨΗ





**ΓΕΝΙΚΗ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΤΗΣ ΕΝΩΣΗΣ**  
**ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ Γ: ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ ΚΑΙ**  
**ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΕΣ ΥΠΟΘΕΣΕΙΣ**

**ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΕΛΕΥΘΕΡΙΕΣ, ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗ ΚΑΙ ΕΣΩΤΕΡΙΚΕΣ**  
**ΥΠΟΘΕΣΕΙΣ**

**Τελωνειακή συνεργασία στον τομέα της**  
**ελευθερίας, της ασφάλειας και της**  
**δικαιοσύνης**

**Ο ρόλος των τελωνείων στη διαχείριση των**  
**εξωτερικών συνόρων της ΕΕ**

**ΣΥΝΟΨΗ**

**Περίληψη**

Στην παρούσα μελέτη εξετάζεται ο σημερινός ρόλος των τελωνείων στα εξωτερικά σύνορα σε αντιπαραβολή με τον ρόλο που θεωρείται σκόπιμο να διαδραματίζουν. Οι σημαντικές ανισορροπίες τις οποίες διαπιστώνουμε μεταξύ της λειτουργίας των τελωνείων και των συνοριακών φρουρών εμποδίζουν την ομαλή διεξαγωγή των συνοριακών ελέγχων και δημιουργούν κινδύνους για την ασφάλεια της Ένωσης και των πολιτών της, περιλαμβανομένων τρομοκρατικών επιθέσεων. Στην παρούσα μελέτη αναλύονται τα αίτια αυτής της ανισορροπίας και προτείνονται κατάλληλες λύσεις σύμφωνα με τα διεθνή πρότυπα.

Το παρόν έγγραφο εκπονήθηκε κατόπιν αιτήματος της Επιτροπής Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων (LIBE) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

## **ΣΥΝΤΑΚΤΗΣ**

Peter HOBGING

E-mail: [hobbing@t-online.de](mailto:hobbing@t-online.de)

Υπό τον συντονισμό του Τομέα Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων του Κέντρου Μελετών Ευρωπαϊκής Πολιτικής (Centre for European Policy Studies - CEPS).

## **ΑΡΜΟΔΙΟΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΣ ΥΠΑΛΛΗΛΟΣ**

Andreas HARTMANN

Τμήμα Πολιτικής Γ – Δικαιώματα των πολιτών και συνταγματικές υποθέσεις  
Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο

B-1047 Βρυξέλλες

E-mail: [andreas.hartmann@europarl.europa.eu](mailto:andreas.hartmann@europarl.europa.eu)

## **ΓΛΩΣΣΙΚΕΣ ΕΚΔΟΧΕΣ**

Γλώσσα πρωτοτύπου: EN

Μετάφραση: BG/CS/DA/DE/EL/ES/ET/FI/FR/HU/IT/LT/LV/MT/NL/PL/PT/RO/SK/SL/SV

## **ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΟΝ ΕΚΔΟΤΗ**

Για να επικοινωνήσετε με το Τμήμα Πολιτικής ή για να εγγραφείτε συνδρομητής στο ενημερωτικό δελτίο του, απευθυνθείτε στη διεύθυνση:

[poldep-citizens@europarl.europa.eu](mailto:poldep-citizens@europarl.europa.eu)

Το χειρόγραφο ολοκληρώθηκε τον Απρίλιο του 2011.

© Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Βρυξέλλες, 2011.

Το παρόν έγγραφο διατίθεται στο διαδίκτυο στη διεύθυνση:

<http://www.europarl.europa.eu/studies>

## **ΠΑΡΑΙΤΗΣΗ ΑΠΟ ΕΥΘΥΝΗ**

Οι απόψεις που διατυπώνονται στο παρόν έγγραφο αποτελούν αποκλειστική ευθύνη του συντάκτη και δεν εκφράζουν κατ' ανάγκην την επίσημη θέση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Επιτρέπεται η αναπαραγωγή και η μετάφραση για μη εμπορικούς σκοπούς, υπό την προϋπόθεση ότι θα αναγράφεται η πηγή, θα έχει προηγουμένως ενημερωθεί ο εκδότης και θα του διαβιβασθεί αντίτυπο.

## ΣΥΝΟΨΗ

### Ιστορικό

Τα σύνορα, τα οποία αντιπροσωπεύουν την εξωτερική στιβάδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και συγκεκριμένα του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης της, έχουν ιδιαίτερη σημασία δεδομένου ότι αποτελούν την πύλη προς τον κόσμο και φίλτρο για όλες τις μετακινήσεις από και προς την Ένωση. Με αυτήν τους τη λειτουργία, βρίσκονται στο σημείο διασταύρωσης δύο αξιών, συγκεκριμένα του δικαιώματος στην ελεύθερη κυκλοφορία αφενός και της ανάγκης για εξασφάλιση της προστασίας της Ένωσης και των πολιτών της έναντι απειλών αφετέρου. Η διαχείριση των συνόρων αυτών αποτελεί ευαίσθητο καθήκον, και πρέπει να λαμβάνει υπόψη τους διάφορους συναφείς στόχους.

Αν και παραδοσιακά διαχωριζόταν με μεγάλη προσοχή ο ρόλος των συνοριακών φρουρών/αστυνομίας (έλεγχος προσώπων) και των τελωνείων (έλεγχος προϊόντων), αυτό το εδραιωμένο σύστημα φάνηκε ξαφνικά να τίθεται υπό αμφισβήτηση περί τα τέλη του 2010, οπότε προκλήθηκε ανησυχία στην Ευρώπη λόγω της μεταφοράς βομβιστικών μηχανισμών οι οποίοι επρόκειτο να χρησιμοποιηθούν σε τρομοκρατικές ενέργειες οι οποίοι μεταφέρονταν σε μεγάλο μέρος της επικράτειας της Ένωσης πριν από τον εντοπισμό τους στο Ηνωμένο Βασίλειο (η «βομβιστική συνωμοσία της Υεμένης»). Εκτός του ότι ορισμένες αστυνομικές αρχές χρησιμοποίησαν αυτήν τη δυσλειτουργία ως ευκαιρία για να διεκδικήσουν την επέκταση του πεδίου αρμοδιότητας της αστυνομίας στο σύνολο των αεροπορικών μεταφορών, μια πιο προσεκτική ματιά στην τρέχουσα κατάσταση της τελωνειακής συνεργασίας στην ΕΕ επιβεβαίωσε ότι τα τελωνεία έχουν σε μεγάλο βαθμό αποσυνδεθεί από τις εξελίξεις σε επίπεδο ΕΕ. Μείζονα έγγραφα πολιτικής όπως το πρόγραμμα της Στοκχόλμης ή η στρατηγική εσωτερικής ασφάλειας σχεδόν αγνόησαν την ύπαρξη των τελωνείων κατά τον σχεδιασμό της μελλοντικής ολοκληρωμένης διαχείρισης των συνόρων.

Η κατάσταση αυτή φαίνεται να έρχεται σε αντίθεση όχι μόνο με τις καθιερωμένες ευρωπαϊκές παραδόσεις, αλλά και με πρακτικές που εφαρμόζονται σήμερα σε άλλες περιοχές του κόσμου.

### Στόχοι

Οι στόχοι της παρούσας μελέτης είναι η ανάλυση αυτής της μάλλον ασυνήθιστης κατάστασης και των αιτιών της, καθώς και η ανάπτυξη πιθανών λύσεων που να επιτρέπουν στους μηχανισμούς διαχείρισης των συνόρων της ΕΕ να αποκτήσουν χαρακτηριστικά τα οποία συνάδουν με τα προηγμένα διεθνή πρότυπα. Προς τον σκοπό αυτόν, η μελέτη περιλαμβάνει σειρά συστάσεων προς την Επιτροπή Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου οι οποίες θα της επιτρέψουν να τοποθετηθεί επί του ρόλου των τελωνείων στη νέα αρχιτεκτονική διαχείρισης των συνόρων της ΕΕ που ορίζεται στο πρόγραμμα της Στοκχόλμης και στη μελλοντική στρατηγική τελωνειακής συνεργασίας της ΕΕ.

Οι προκαταρκτικές έρευνες δείχνουν την ανάγκη λήψης των ακόλουθων μέτρων:

- διάγνωση του πώς προέκυψε ο αποκλεισμός των τελωνείων από το σύστημα διαχείρισης των συνόρων σε επίπεδο ΕΕ·
- αξιολόγηση των ικανοτήτων των τελωνειακών αρχών της ΕΕ όσον αφορά τον βαθμό στον οποίο ανταποκρίνονται στα κριτήρια αποτελεσματικής διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων από ρυθμιστική άποψη καθώς και από άποψη ασφάλειας·

- σύγκριση του τρέχοντος προτύπου ολοκληρωμένης διαχείρισης των συνόρων της ΕΕ όπως ορίστηκε από το Συμβούλιο το 2006 με τα πρότυπα που έχει καθιερώσει η διεθνής κοινότητα, κυρίως ο Παγκόσμιος Οργανισμός Τελωνείων· και
- διερεύνηση του κατά πόσον η πρόσφατη ιστορία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, με τον ιδιαίτερο διαχωρισμό της μεταξύ του πρώτου και του τρίτου πυλώνα, μπορεί να συνέβαλε στην ανάπτυξη ενός χαρακτηριστικά ευρωπαϊκού προτύπου το οποίο εστιάζει μόνον στην αστυνομία.

Για να μην περιοριστεί στην απλή διάγνωση των προβλημάτων, η μελέτη παρουσιάζει στη συνέχεια λύσεις οι οποίες θα μπορούσαν να βοηθήσουν ώστε να επανέλθουν τα τελωνεία στο ευρύτερο σύστημα διαχείρισης των συνόρων και να ευθυγραμμιστούν οι πρακτικές διαχείρισης των συνόρων της ΕΕ με τα διεθνή πρότυπα.

## ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ

- Σύσταση 1. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο πρέπει να παρακολουθεί προσεκτικά τις εξελίξεις όσον αφορά την έννοια της ολοκληρωμένης διαχείρισης των συνόρων (ΟΔΣ) στην ΕΕ. Η προσέγγιση που εφαρμόζεται επί του παρόντος χρονολογείται από την περίοδο πριν από τη Συνθήκη της Λισαβόνας, ήτοι εξακολουθεί να εμπνέεται από τις διακυβερνητικές μεθόδους εργασίας του πρώην Τίτλου VI της Συνθήκης ΕΕ, χωρίς την άσκηση του ενδεδειγμένου ελέγχου από το ΕΚ και το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Δεδομένου ότι η προσέγγιση εστιάζεται μονομερώς στον έλεγχο των προσώπων ο οποίος διενεργείται από τις αστυνομικές αρχές –ενώ παραμελείται η ασφάλεια σε σχέση με το φορτίο την οποία εγγυώνται τα τελωνεία– δεν είναι σύμφωνη με τα διεθνή πρότυπα, και (δεδομένης της ανεπαρκούς συμμετοχής των τελωνειακών αρχών) δεν προσφέρει ικανοποιητική προστασία και διαχείριση των εξωτερικών συνόρων.
- Σύσταση 2. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο πρέπει να ζητήσει από την Επιτροπή και το Συμβούλιο να εξηγήσουν πώς σκοπεύουν να αναθεωρήσουν την τρέχουσα προσέγγιση της ολοκληρωμένης διαχείρισης των συνόρων, όπως ορίστηκε από το Συμβούλιο τον Δεκέμβριο του 2006, έτσι ώστε να περιλαμβάνει την πλήρη συμμετοχή των τελωνειακών αρχών. Πρόσφατα γεγονότα όπως η συνωμοσία της Υεμένης για τη αεροπορική μεταφορά εκρηκτικών μηχανισμών που αποκαλύφθηκε τον Οκτώβριο του 2010, καθώς και οι φόβοι για μεταφορά «βρόμικης βόμβας» στον ιταλικό λιμένα της Γένοβας τον Φεβρουάριο του 2011, καταδεικνύουν σαφώς ότι η ευρωπαϊκή ασφάλεια απειλείται όχι μόνον από την είσοδο τρομοκρατών, αλλά και από ασυνόδετους τρομοκρατικούς μηχανισμούς που μπορεί να κρύβονται σε αποστολές φορτίων. Επιπλέον, η εστιασμένη στους πολίτες/επιχειρήσεις προσέγγιση των τελωνειακών ελέγχων στα σύνορα (επιλεκτικοί και με βάση αξιολογήσεις κινδύνων έλεγχοι, αντί για τακτικούς ελέγχους του 100% των προσώπων ή φορτίων) θα μπορούσε να εμπνεύσει «πιο έξυπνες» προσεγγίσεις της ασφάλειας των συνόρων.
- Σύσταση 3. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο πρέπει να αξιοποιήσει την τρέχουσα αξιολόγηση του FRONTEX καθώς και την εν εξελίξει διαδικασία τροποποίησης του κανονισμού 2007/2004 του FRONTEX προκειμένου να υποστηρίξει την εκπεφρασμένη επιθυμία του FRONTEX να αποκτήσει έναν ικανό εταίρο από την πλευρά των τελωνείων. Ο εν λόγω εταίρος πρέπει να μπορεί να εκπροσωπεί τις τελωνειακές αρχές στο πλήρες φάσμα των αρμοδιοτήτων τους, ήτοι ως προς τις ρυθμιστικές πτυχές, αλλά και ως προς τις πτυχές της ασφάλειας. Η ομάδα εργασίας του Συμβουλίου για την τελωνειακή συνεργασία δεν θα μπορούσε, συνεπώς, να αποτελέσει κατάλληλη επιλογή.
- Σύσταση 4. Σε αυτό το πλαίσιο, κρίνεται αναγκαίο να υποστηρίξει το Κοινοβούλιο τη σύσταση κατάλληλου φορέα ο οποίος θα λειτουργεί ως εταίρος του FRONTEX από την πλευρά των τελωνείων, με άλλα λόγια είτε ως διακριτός ευρωπαϊκός οργανισμός (Ευρωπαϊκή Τελωνειακή Αρχή) είτε, αν αυτό δεν είναι εφικτό για δημοσιονομικούς λόγους, ως κοινό εγχείρημα με την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF). Η ισχυρή παρουσία προσανατολισμένων στην ΕΕ τελωνειακών αρχών στην αρχιτεκτονική της ολοκληρωμένης διαχείρισης των συνόρων θα συμβάλει επίσης στην περαιτέρω ενίσχυση του ευρωπαϊκού συστήματος φύλαξης των συνόρων στο πνεύμα της διαμόρφωσης σαφούς ευρωπαϊκής ταυτότητας.





## ΓΕΝΙΚΗ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ

# ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΑΝΑΛΥΣΗΣ

## ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ ΚΑΙ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΕΣ ΥΠΟΘΕΣΕΙΣ



### Ρόλος

Τα Τμήματα Πολιτικής Ανάλυσης είναι ερευνητικές μονάδες οι οποίες παρέχουν εξειδικευμένες συμβουλές σε επιτροπές, διακοινοβουλευτικές αντιπροσωπείες και σε άλλα κοινοβουλευτικά όργανα.

### Τομείς Πολιτικής

- Συνταγματικές Υποθέσεις
- Δικαιοσύνη, Ελευθερία και Ασφάλεια
- Ισότητα των Φύλων
- Νομικές και Κοινοβουλευτικές Υποθέσεις
- Αναφορές

### Έγγραφα

Επισκεφθείτε τον ιστότοπο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου:  
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

ΦΩΤΟΓΡΑΦΙΚΟ ΥΛΙΚΟ  
iStock International Inc.

