

DIRECTORAAT-GENERAAL INTERN BELEID

BELEIDSONDERSTEUNENDE AFDELING **C**
BURGERRECHTEN EN CONSTITUTIONELE ZAKEN



Constitutionele zaken

Vrijheid, veiligheid
en rechtvaardigheid

Gendergelijkheid

Juridische en parlementaire zaken

Verzoekschriften

Douanesamenwerking op het gebied van
vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid

De rol van de douane bij het beheer van de
buitengrenzen van de EU

SAMENVATTING



DIRECTORAAT-GENERAAL INTERN BELEID

BELEIDSONDERSTEUNENDE AFDELING C: RECHTEN VAN DE BURGER EN CONSTITUTIONELE ZAKEN

BURGERLIJKE VRIJHEDEN, JUSTITIE EN BINNENLANDSE ZAKEN

Douanesamenwerking op het gebied van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid

De rol van de douane bij het beheer van de buitengrenzen van de EU

SAMENVATTING

Samenvatting

Dit onderzoek vergelijkt de huidige rol van de douane bij de buitengrenzen met de rol zoals die zou moeten zijn. De aanzienlijke onevenwichtigheid die we tegenkomen tussen de betrokkenheid van de douane en grenswachten vormt een belemmering voor het goede verloop van de grenscontrole en houdt veiligheidsrisico's in voor de Europese Unie en haar burgers, met inbegrip van terroristische aanslagen. In dit onderzoek worden de oorzaken van deze onevenwichtigheid geanalyseerd en worden passende oplossingen voorgesteld, in lijn met internationale normen.

De Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken (LIBE) van het Europees Parlement heeft om dit document verzocht.

AUTEUR

Peter HOBGING

E-mail: hobbing@t-online.de

Onder de coördinatie van de afdeling Justitie en binnenlandse zaken van het Centrum voor Europese Beleidsstudies (CEPS).

VERANTWOORDELIJK ADMINISTRATEUR

Andreas HARTMANN

Beleidsondersteunende afdeling C – Rechten van de burger en constitutionele zaken

Europees Parlement

B-1047 Brussel

E-mail: andreas.hartmann@europarl.europa.eu

TAALVERSIES

Oorspronkelijke taal: EN

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

INFORMATIE OVER DE UITGEVER

Als u contact wilt opnemen met de beleidsondersteunende afdeling of de nieuwsbrief wilt ontvangen, stuur dan een bericht naar het volgende e-mailadres:

poldep-citizens@europarl.europa.eu

Manuscript voltooid in april 2011.

Brussel, © Europees Parlement, 2011

Dit document is beschikbaar op het internet:

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

DISCLAIMER

De standpunten in dit document vallen onder de alleenverantwoordelijkheid van de auteur en vertegenwoordigen niet noodzakelijk het officiële standpunt van het Europees Parlement.

Reproductie en vertaling toegestaan, behalve voor commerciële doeleinden, op voorwaarde van bronvermelding, kennisgeving vooraf aan de uitgever en toezending van een exemplaar aan de uitgever.

SAMENVATTING

Achtergrond

Grenzen, die de buitenrand van de Europese Unie en met name haar gebied van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid weergeven, hebben een speciale betekenis als de deur naar de wereld en als filter voor alle in- en uitgaande bewegingen. In deze functie bevinden ze zich precies op het kruispunt van twee waarden, namelijk het recht van vrij verkeer enerzijds en de behoefte om de Europese Unie en haar burgers te beschermen tegen dreigingen anderzijds. Het beheer van deze grenzen is een gevoelige taak, waarbij goed rekening moet worden gehouden met de diverse betrokken doelstellingen.

Hoewel er van oudsher altijd een zorgvuldige scheiding is geweest tussen de rol van de grenswacht/politie (controle van personen) en die van de douane (controle van goederen), werd dit gevestigde systeem aan het eind van 2010 plotseling op de proef gesteld toen Europa werd opgeschrikt door terroristische apparatuur die ongezien een groot gedeelte van het grondgebied van de Europese Unie kon binnendringen, voordat deze in het VK kon worden onderschept (het 'bompakket uit Jemen'). Niet alleen gebruikten bepaalde politiediensten deze uitglijder als een kans om politiebevoegdheid te eisen voor het volledige luchtvrachtvervoer, maar een nader onderzoek naar de huidige staat van samenwerking door de douane in de EU bevestigde dat de douane grotendeels is losgeraakt van de ontwikkelingen op EU-niveau. In belangrijke beleidsdocumenten zoals het programma van Stockholm of de interne veiligheidsstrategie is het bestaan van de douane vrijwel genegeerd bij het plannen van de toekomst van geïntegreerd grensbeheer.

Deze situatie lijkt niet alleen tegenstrijdig te zijn met de gevestigde Europese tradities, maar ook met huidige praktijken elders in de wereld.

Doel

Het doel van het onderhavige onderzoek is het analyseren van deze tamelijk ongebruikelijke situatie en de herkomst ervan, en het ontwikkelen van mogelijke oplossingen zodat het EU-grensbeheer weer voldoet aan de actuele internationale normen. Hiertoe biedt dit onderzoek een reeks aanbevelingen aan de Commissie LIBE van het Europees Parlement, waardoor deze zich kan oriënteren op de rol van de douane in het nieuwe kader voor EU-grensbeheer dat is vastgesteld in het programma van Stockholm en het toekomstige EU-beleid inzake douanesamenwerking.

Voorafgaand onderzoek wijst op de noodzaak om de volgende stappen te nemen:

- vaststellen hoe het wegvallen van de douane uit het grensbeheer op EU-niveau tot stand is gekomen;
- beoordelen van de geschiktheid van EU-douanediensten met betrekking tot de mate waarin ze voldoen aan de criteria voor doeltreffend beheer van de buitengrenzen, zowel vanuit regelgevend als vanuit veiligheidsoogpunt;
- vergelijken van het huidige EU-model voor geïntegreerd grensbeheer zoals in 2006 door de Raad gedefinieerd, met de normen die zijn vastgesteld door de internationale gemeenschap, in het bijzonder de Werelddouaneorganisatie; en
- onderzoeken of de recente Europese integratiehistorie met zijn vreemde scheuring tussen eerste en derde pijler kan hebben bijgedragen aan de

ontwikkeling van een specifiek Europees model van 'alleen politie'.

Teneinde verder te gaan dan slechts een diagnose van de problemen, schetst het onderzoek vervolgens oplossingen die kunnen helpen om de douane weer binnenboord te halen en het EU-grensbeheer in lijn te brengen met internationale normen.

AANBEVELINGEN

- Aanbeveling 1. Het Europees Parlement moet de ontwikkelingen rondom het concept geïntegreerd grensbeheer in de EU goed in de gaten blijven houden. De benadering die nu wordt gehanteerd, stamt nog van voor Lissabon, d.w.z. deze is nog steeds gebaseerd op intergouvernementele werkmethoden krachtens de vorige titel VI VEU, zonder dat daarop een goede controle kan worden uitgeoefend door het EP en het Europees Hof van Justitie. Omdat de benadering zich unilateraal richt op de controle van personen door politiediensten - terwijl de vrachtgerelateerde veiligheid die door de douane zou moeten worden uitgevoerd, wordt verwaarloosd - is deze niet verenigbaar met internationale normen, en biedt deze (bij afwezigheid van de juiste betrokkenheid door de douane) ook geen bevredigende bescherming en beheer van de buitengrenzen.
- Aanbeveling 2. Het Europees Parlement zou de Commissie en de Raad moeten vragen hoe zij het huidige concept van geïntegreerd grensbeheer, zoals in december 2006 door de Raad gedefinieerd, denken te herzien teneinde de volledige betrokkenheid van de douanediensten hierin op te nemen. Recente gebeurtenissen zoals het bompakket uit Jemen in de luchtvracht van oktober 2010 en de vrees voor een 'vuile bom' in de Italiaanse havenstad Genua van februari 2011, onderstrepen duidelijk dat de Europese veiligheid niet alleen wordt bedreigd doordat terroristen binnenkomen, maar ook door ongebeleide terroristische apparatuur die in vrachtzendingen wordt verstopt. Bovendien kan de meer burger-/bedrijfsgelateerde grensbenadering die door de douane wordt toegepast (selectieve en op risicoanalyse gebaseerde controles in plaats van 100% routinecontroles) 'slimmere' concepten in de grensbeveiliging stimuleren.
- Aanbeveling 3. Het Europees Parlement moet gebruik maken van de huidige evaluatie van FRONTEX en van de lopende wijzigingsprocedure voor de FRONTEX-verordening 2007/2004 om de expliciete wens van FRONTEX om een bevoegde partner aan de douanekant te vinden, te ondersteunen. De desbetreffende partner moet de douane kunnen vertegenwoordigen in het volledige bereik van zijn bevoegdheden, d.w.z. zowel de regelgevende als de veiligheidsaspecten. De Groep douanesamenwerking van de Raad zou dus geen goede keuze zijn.
- Aanbeveling 4. In deze context zou parlementaire steun nodig zijn voor het vaststellen van een passende instantie die als partner van FRONTEX aan de douanekant kan fungeren, d.w.z. ofwel als zelfstandig Europees agentschap (Europees douaneagentschap) ofwel, als dit niet haalbaar is vanwege begrotingsredenen, als joint venture met het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF). De sterke aanwezigheid van een op de EU gerichte douane in de structuur van geïntegreerd grensbeheer draagt ook bij aan het verder uitbreiden van het systeem van Europese grenswachten in de geest van een duidelijke Europese identiteit.

DIRECTORAAT-GENERAAL INTERN BELEID

BELEIDSONDERSTEUNENDE AFDELING BURGERRECHTEN EN CONSTITUTIONELE ZAKEN

Rol

De beleidsondersteunende afdelingen zijn onderzoekseenheden die specialistisch advies verstrekken aan commissies, interparlementaire delegaties en andere parlementaire organen.

Beleidsterreinen

-  Constitutionele zaken
-  Vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid
-  Gendergelijkheid
-  Juridische en parlementaire zaken
-  Verzoekschriften

Documenten

Zie de website van het Europees Parlement: <http://www.europarl.europa.eu/studies>

FOTO'S:
iStock International Inc.

