

DIRECÇÃO-GERAL DE POLÍTICAS INTERNAS

DEPARTAMENTO TEMÁTICO **C**

DIREITOS DOS CIDADÃOS E ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS

Assuntos Constitucionais

Justiça, Liberdade e Segurança

Igualdade dos Géneros

Assuntos Jurídicos e Parlamentares

Petições

**A Cooperação Aduaneira no Espaço de
Liberdade, Segurança e Justiça**

**O papel das alfândegas na gestão das
fronteiras externas da UE**

SÍNTESE



DIRECÇÃO-GERAL DAS POLÍTICAS INTERNAS DA UNIÃO
DEPARTAMENTO TEMÁTICO C: DIREITOS DOS CIDADÃOS E
ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS

LIBERDADES CÍVICAS, JUSTIÇA E ASSUNTOS INTERNOS

A Cooperação Aduaneira no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça

O papel das alfândegas na gestão das fronteiras externas da UE

SÍNTESE

Resumo

Neste estudo coteja-se o papel que as alfândegas desempenham nas fronteiras externas com aquele que deveriam desempenhar. A discrepância considerável que encontramos entre o envolvimento das alfândegas e das guardas fronteiriças constitui um entrave ao bom funcionamento do sistema de controlo das fronteiras e expõe a União e os seus cidadãos a riscos de segurança, nomeadamente de ataques terroristas. Neste estudo são analisadas as causas subjacentes a essa desproporção e propostas soluções adequadas em conformidade com as normas internacionais.

Este documento foi elaborado por solicitação da Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos (LIBE) do Parlamento Europeu.

AUTOR

Peter HOBGING

Endereço de correio electrónico: hobbing@t-online.de

Sob a coordenação da Secção de Justiça e Assuntos Internos do CEPS (Centro de Estudos de Política Europeia).

ADMINISTRADOR RESPONSÁVEL

Andreas HARTMANN

Departamento Temático C - Direitos dos Cidadãos e Assuntos Constitucionais

Parlamento Europeu

B-1047 Bruxelas

Endereço de correio electrónico: andreas.hartmann@europarl.europa.eu

VERSÕES LINGUÍSTICAS

Original: EN

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

SOBRE O RESPONSÁVEL PELA EDIÇÃO

Para contactar o Departamento Temático ou assinar o seu boletim informativo mensal queira escrever para:

poldep-citizens@europarl.europa.eu

Manuscrito concluído em Abril de 2011.

© Parlamento Europeu, Bruxelas, 2011.

O presente documento encontra-se disponível na Internet em:

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

DECLARAÇÃO DE EXONERAÇÃO DE RESPONSABILIDADE

As opiniões expressas no presente documento são da responsabilidade exclusiva do autor e não reflectem necessariamente a posição oficial do Parlamento Europeu.

São autorizadas a reprodução e tradução para fins não comerciais, mediante identificação da fonte, bem como notificação prévia e envio de uma cópia ao editor.

SÍNTESE

Contexto

Às fronteiras, enquanto "epiderme" da União Europeia e do seu Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, em particular, cabe um papel especial de porta para o mundo e filtro de todos os movimentos de entrada e saída. Nessa sua função, elas situam-se no ponto de intersecção de dois valores, a saber, o direito à liberdade de circulação, por um lado, e a necessidade de proteger a União e os seus cidadãos das ameaças que sobre eles impendam, por outro. A gestão dessas fronteiras, tendo na devida conta os diversos objectivos em causa, representa uma tarefa delicada.

Ainda que, nesta área, vigore uma tradição bem enraizada de separação das funções de guarda fronteiriça/polícia (controlo de pessoas) e aduaneiras (controlo de mercadorias), em finais de 2010 esse sistema bem fundado pareceu subitamente ter sido posto em cheque, quando a Europa foi sobressaltada pela descoberta no Reino Unido de engenhos explosivos que haviam atravessado grande parte do território da União sem serem detectados (caso das bombas do Líbano). Algumas autoridades policiais aproveitaram a ocorrência dessa falha do sistema para reivindicarem a atribuição à polícia de competências com vista ao controlo de todo o sector da movimentação de carga aérea, tendo num exame mais atento do actual estado da cooperação aduaneira vindo a verificar-se que as alfândegas tinham em grande medida ficado à margem dos desenvolvimentos ocorridos a nível comunitário. Documentos políticos de primeira importância, como o Programa de Estocolmo e a Estratégia de Segurança Interna da União Europeia, ignoraram praticamente a existência das alfândegas na planificação da gestão integrada das fronteiras.

Esta situação contrasta não apenas com as tradições estabelecidas na Europa, como também com as práticas vigentes nas outras partes do mundo.

Objectivos

Com este estudo pretende-se analisar esta situação assaz invulgar e as suas origens e desenvolver possíveis soluções capazes de elevar os padrões de gestão de fronteiras da UE ao nível das normas internacionais mais avançadas. Para esse fim, o estudo propõe à Comissão LIBE do Parlamento Europeu um conjunto de recomendações que a habilitarão a tomar posição sobre a questão do papel das alfândegas no novo enquadramento da gestão das fronteiras previsto no Programa de Estocolmo e na futura estratégia da UE no domínio da cooperação aduaneira.

As conclusões preliminares sugerem a necessidade de se tomarem as seguintes medidas:

- esclarecer a forma como se deu a alienação das alfândegas pela gestão comunitária das fronteiras; avaliar a capacidade das administrações aduaneiras da UE em função da medida em que cumprem os critérios de eficiência de gestão das fronteiras externas, tanto do ponto de vista da regulação como do da segurança;
- comparar o actual modelo europeu de gestão das fronteiras, tal como foi definido pelo Conselho em 2006, com as normas estabelecidas pela comunidade internacional, e designadamente pela Organização Mundial das Alfândegas;
- apurar se a história recente do processo de integração europeia, com a peculiar cisão do terceiro pilar, terá favorecido o desenvolvimento de um modelo

específico europeu 'exclusivamente policial'.

No intuito de ir além do mero diagnóstico dos problemas, o estudo esboça depois soluções que poderão facilitar a repescagem das alfândegas e a tarefa de alinhar a gestão de fronteiras da UE com as normas internacionais.

RECOMENDAÇÕES

- **Recomendação 1.** O Parlamento Europeu deve seguir com atenção os desenvolvimentos em matéria de evolução do conceito de gestão integrada das fronteiras (GIF) na UE. A actual abordagem remonta à era pré-Tratado de Lisboa, ou seja, baseia-se ainda no modelo de trabalho intergovernamental nos termos do antigo Título VI do TUE, sem a sujeição ao devido controlo pelo PE e pelo Tribunal de Justiça Europeu. Por incidir exclusivamente no controlo de pessoas, a carga das autoridades policiais - ignorando as áreas da segurança ligadas à movimentação de carga, da responsabilidade das alfândegas - é incompatível com as normas internacionais e (na ausência do devido envolvimento das autoridades aduaneiras) não assegura uma protecção e gestão satisfatórias das fronteiras externas.
- **Recomendação 2.** O Parlamento Europeu deve convidar a Comissão e o Conselho a explicarem como tencionam rever o actual conceito de GIF, definido pelo Conselho em 2006, com vista a prever o pleno envolvimento das autoridades aduaneiras. Eventos recentes, como o atentado bombista fracassado de Outubro de 2010, lançado a partir do Líbano, e o temor de uma 'bomba suja' suscitado pela descoberta de um contentor radioactivo no porto italiano de Génova, em Fevereiro de 2011, demonstram de forma evidente que a entrada de terroristas não constitui a única ameaça à segurança da Europa, que é vulnerável também a engenhos dissimulados em remessas de mercadorias. Além disso, a abordagem mais virada para os cidadãos e empresas seguida pelas alfândegas (com a realização de controlos selectivos e baseados numa avaliação do risco, em detrimento da verificação sistemática de toda a carga) é susceptível de inspirar o desenvolvimento de conceitos de segurança fronteiriça mais "inteligentes".
- **Recomendação 3.** O Parlamento Europeu deve aproveitar o processo de avaliação da FRONTEX em curso, bem como o processo de revisão do Regulamento 2004/2007 (regulamento FRONTEX), para dar o seu apoio ao desejo expresso dessa Agência de encontrar um parceiro competente no domínio aduaneiro. O parceiro em causa deve estar apto a representar as alfândegas em toda a sua esfera de competências, ou seja, tanto nas vertentes de regulação como de segurança. O grupo de trabalho do Conselho em matéria de cooperação aduaneira não é, por conseguinte, uma escolha apropriada.
- **Recomendação 4.** Neste contexto, o Parlamento terá de dar o seu apoio à criação de um órgão apropriado que funcione como interlocutor da FRONTEX do lado das alfândegas, sob a forma seja de uma agência europeia autónoma (Agência Aduaneira Europeia) seja de um empreendimento conjunto com o Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF), caso a primeira opção se revele inviável por razões de natureza orçamental. Uma forte presença das alfândegas, imbuída de uma óptica comunitária, na arquitectura da GIF contribuiria ainda para reforçar o sistema europeu de guardas fronteiriças no espírito de uma identidade europeia clara.

DIRECÇÃO-GERAL DE POLÍTICAS INTERNAS

DEPARTAMENTO TEMÁTICO

DIREITOS DOS CIDADÃOS E ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS

Objectivo

Os Departamentos Temáticos são unidades de investigação que prestam assessoria especializada às comissões, às delegações interparlamentares e a outros órgãos parlamentares.

Políticas

- Assuntos Constitucionais
- Justiça, Liberdade e Segurança
- Igualdade dos Géneros
- Assuntos Jurídicos e Parlamentares
- Petições

Documentos

Visite o sítio web do Parlamento Europeu: <http://www.europarl.europa.eu/studies>

IMAGEM CEDIDA POR:
iStock International Inc.

