

IV

A Liberdade de Circulação e a Segurança Interna

Luís Pais Antunes

*If the citizens of Europe understand that it is not just
an anonymous bureaucratic monster that wants to
limit or even deny their autonomy, but simply a new
type of human Community that actually broadens
their freedom significantly, then the European Union
need not to fear for its future.*

Vaclav Havel (8.3.1994)

Dia 11 de Dezembro de 1994. Tal como na véspera, tal como no dia seguinte, um número indeterminado de imigrantes clandestinos e uma quantidade dificilmente calculável de droga entravam nos mais variados pontos do território da União Europeia. A norte como a sul. A oeste como a leste. Enquanto isso, em Essen, o Conselho Europeu congratulava-se com «os progressos alcançados... na aplicação do plano de acção de Dezembro de 1993» e saudava, em particular «a harmonização do direito formal de asilo e as condições de admissão de estudantes e trabalhadores independentes, bem como a harmonização da política de vistos». De concreto, salientavam-se «as facilidades de viagem no âmbito das viagens escolares» que, por iniciativa alemã, haviam sido alcançadas. Mas, na generalidade, o Conselho, embora congratulando-se com os progressos atingidos, lamentava-se pelo facto de os objectivos programados não terem ainda podido ser alcançados.

De uma forma um tanto caricatural, o parágrafo anterior resume, no essencial, o ponto da situação em matéria de cooperação nos domínios da justiça e da segurança interna: as diferentes estratégias nacionais e a estratégia europeia de cooperação intergovernamental neste domínio, não obstante os inúmeros programas e declarações de intenção, os acordos celebrados e as modificações introduzidas nos tratados, não têm permitido colher os frutos esperados. Em matéria de segurança interna, o muito que já se «fez» é seguramente muito pouco em relação ao que há ainda a fazer. Impõe-se, pois, que a Conferência intergovernamental de revisão do Tratado da União Europeia marque um novo rumo neste domínio.

Falar de segurança interna no espaço comunitário é falar das condições de circulação de pessoas e bens. A questão da segurança interna não é, na realidade, mais do que a face oculta da livre circulação de pessoas. Com efeito, o estabelecimento de «um espaço sem fronteiras internas», tal como previsto no Acto Único, pressupõe a eliminação – ou, pelo menos, um elevado grau de simplificação – dos controlos nas fronteiras intracomunitárias. Ora, se é certo que tal eliminação ou simplificação dos controlos internos se destina a assegurar tão-só a livre circulação dos nacionais dos Estados membros, ela vai necessariamente permitir uma mais fácil deslocação no espaço comunitário dos agentes do crime organizado e do terrorismo, dos traficantes de droga e de armas, etc.. Mais, a liberdade de circulação vem também beneficiar os cidadãos de países terceiros que, de modo legal ou ilegal, residam ou entrem num Estado membro.

A supressão dos controlos internos implica assim um correspondente reforço dos controlos nas fronteiras externas e dos mecanismos de cooperação entre as autoridades nacionais competentes em matérias tão sensíveis quanto a política de imigração e a concessão de vistos, a luta contra a droga e o terrorismo ou a regulamentação da venda de armas.

A necessidade de adopção de medidas nesta matéria no âmbito comunitário foi desde cedo reconhecida. Um elenco dessas medidas constava já, aliás, do *Livro Branco sobre o Mercado Interno* que a Comissão apresentou ao Conselho Europeu de Milão, em Junho de 1985, e que posteriormente veio a submeter ao Conselho para aprovação. Importantes divergências políticas no seio dos então doze Estados membros da Comunidade impediram, contudo, que se alcançasse a unanimidade necessária para a sua adopção.

Mas o imperativo de encontrar soluções urgentes para os problemas suscitados pela livre circulação de pessoas viria a justificar o reconhecimento formal da necessidade de dar um impulso a formas mais avançadas de cooperação, traduzida na inclusão, em anexo à acta final do Acto Único Europeu, de uma «Declaração política dos governos dos Estados membros» nos termos da qual «tendo em vista promover a livre circulação de

As pessoas, os Estados membros cooperam, sem prejuízo das competências da Comunidade, nomeadamente no que respeita à entrada, à circulação e à estada de cidadãos de países terceiros. Cooperam igualmente no que respeita à luta contra o terrorismo, a criminalidade, a droga e o tráfico de obras de arte e de antiguidades.» Todavia, os Estados membros não quiseram deixar de exprimir de forma bem clara a sua postura nesta matéria numa «declaração geral relativa aos artigos 13.º e 19.º do Acto Único Europeu»: «nada nestas disposições afecta o direito dos Estados membros de tomarem as medidas que considerem necessárias em matéria de controlo da imigração de países terceiros e de luta contra o terrorismo, criminalidade, o tráfico de drogas e o tráfico de obras de arte e de antiguidades».

Paralelamente à tímida cooperação intergovernamental «formalizada» no Acto Único, um certo número de Estados membros da Comunidade Europeia iniciava um projecto mais arrojado de construção de um espaço de livre circulação de pessoas e de cooperação judiciária, aduaneira e policial no quadro do chamado «Acordo de Schengen». Como veremos, embora relevando do direito interno dos Estados contratantes e não do direito comunitário, Schengen está intimamente ligado ao processo de criação do «grande mercado interno» de 1993. Schengen aparece, assim, não tanto como um fim em si, mas como uma espécie de laboratório da «Europa de 1993», como uma etapa na via para a construção da chamada «Europa da segurança».

O balanço destes quase dez anos decorridos desde a entrada em vigor do Acto Único permite concluir que os objectivos pretendidos estão longe ainda de vir a ser alcançados. Mais, é hoje perfeitamente visível que a abolição das fronteiras e das numerosas barreiras erigidas ao longo dos séculos entre os países europeus passou a ser um misto de aspiração legítima e de fonte de apreensão e de insegurança para um grande número de cidadãos.

É certo que a realidade de hoje pouco tem a ver com a de há quase dez anos, quando os Estados membros assinaram o Acto Único Europeu. A queda do muro de Berlim em finais de 1989 e a desagregação do mundo comunista que se lhe seguiu vieram pôr fim à separação artificial da Europa e originar alguns

movimentos populacionais significativos para a Europa Ocidental provenientes da ex-União Soviética e dos países da sua antiga esfera de influência. A tragédia da antiga Jugoslávia provocou movimentos em grande escala de pessoas que foram obrigadas a abandonar os seus países e a procurar refúgio nalguns Estados da União Europeia. Por razões demográficas, económicas e religiosas, as pressões migratórias dos países do Sul, em especial do Norte de África, aumentaram. Em 1991 e 1992, cerca de 1 500 000 pessoas emigraram para países da União Europeia, ao mesmo tempo que os Estados membros recebiam mais de 1 000 000 de pedidos de asilo (para uma visão de conjunto sobre a imigração de nacionais de países terceiros e os pedidos de asilo nos Estados membros da União Europeia, ver os quadros em anexo). Estavam assim criadas as condições para o reaparecimento de certas reacções de cariz nacionalista e de manifestações de carácter xenófobo e racista que se vêm multiplicando um pouco por toda a parte no território da União Europeia.

Instalou-se, por outro lado, um certo sentimento de impotência face aos fenómenos de expansão do tráfico de droga e de desenvolvimento da criminalidade em geral e do crime organizado em particular.

É óbvio que a abolição – aliás imperfeita – das fronteiras internas entre os países da União não é, em si mesmo, a causa de tais acontecimentos. Nem a restauração dessas mesmas fronteiras poderia constituir solução para pôr fim – ou mesmo minimizar – tais problemas. Só uma estratégia global, ao nível da União Europeia no seu conjunto, poderá permitir fazer face aos desafios prementes que nesta matéria se colocam. Trata-se, é certo, de um lugar-comum, por demais reafirmado. Mas tem sido pouco salientado que o reforço da vertente externa da política europeia – nomeadamente no quadro da política externa e de segurança comum, mas também no da sua protecção face ao exterior – constitui uma condição imperativa para o aprofundamento do processo de integração europeia. Só poderá existir uma efectiva liberdade de circulação, só poderão cair as fronteiras internas, quando a sua substituição por uma cooperação policial

e judiciária eficaz – que deve, aliás, ir para além do quadro da União Europeia – e a efectiva protecção das fronteiras externas estiverem asseguradas. Isso não significa necessariamente – como pretendem alguns – a edificação de uma «Europa-fortaleza», fechada ao exterior e insensível ao mundo que a rodeia. A Europa comunitária é e deve permanecer um espaço de solidariedade e de respeito dos direitos humanos, das liberdades fundamentais e da justiça social. Mas pressupõe regras comuns, claras e efectivamente aplicadas que garantam que a supressão dos controlos nas fronteiras internas não signifique o desaparecimento puro e simples do controlo sobre o tráfico de drogas e de armas, sobre o terrorismo ou sobre a imigração ilegal.

A este propósito, cabe aqui salientar a recente «Declaração de Berlim» publicada na sequência da reunião de 8 de Setembro de 1994 dos ministros do Interior e da Justiça dos países da União Europeia e dos seis países da Europa Central e Oriental que têm acordos de associação com a Comunidade Europeia. Nos termos desta declaração, que afirma a vontade comum de cooperar com vista a superar o desafio que representa «para todos os países da Europa» a criminalidade tranfronteiriça organizada, foi decidido avançar no sentido de estabelecer uma cooperação regular, a nível multilateral ou bilateral, nomeadamente através da intensificação da cooperação operacional e da troca de agentes de ligação e de peritos para informação sobre as técnicas, métodos e formas particulares de luta contra a criminalidade e as novas formas de intervenção policial.

A entrada em vigor, em Novembro de 1993, do Tratado da União Europeia veio alterar, de forma significativa, tanto o regime de competências relativo à definição do estatuto dos cidadãos de países terceiros na Comunidade Europeia, como os procedimentos e o enquadramento institucional em matéria de cooperação judiciária e segurança interna entre os Estados membros da União. Alguns passos concretos foram, ainda que de forma tímida, dados ao longo deste último ano. Mas, desde já, é possível identificar, à luz da experiência de Schengen e da evolução da cooperação intergovernamental, algumas áreas em

que se justifica uma redefinição da distribuição de competências, bem como dos procedimentos e enquadramento institucional das questões relativas à livre circulação de pessoas e à segurança interna.

**Do Tratado de Roma ao Tratado de Maastricht:
da livre circulação das pessoas à «Europa da segurança»**

A livre circulação das pessoas no Tratado de Roma

A livre circulação de pessoas entre os Estados membros da Comunidade Europeia constitui uma das quatro liberdades fundamentais instauradas pela Comunidade. No Tratado de Roma, a livre circulação de pessoas significa, no essencial, o direito, para os nacionais dos países membros da Comunidade, de entrar e de residir no Estado membro onde desejam trabalhar ou exercer a sua actividade. Beneficiam do direito de entrar e de residir, não apenas os cidadãos que têm a intenção de ocupar um emprego assalariado, de se estabelecer com o objectivo de efectuarem uma prestação de serviço ou de serem o destinatário de tal prestação, mas também os seus cônjuges e filhos, independentemente de serem ou não nacionais de um dos países da Comunidade. Enquanto o direito de entrar está unicamente subordinado à exibição de um bilhete de identidade ou de um passaporte válido, o direito de residir implica normalmente – excepto quando se trate de estadias de curta duração – a obtenção de uma «carta de estadia de nacional de Estado membro da Comunidade Económica Europeia». Todavia, os Estados membros podem recusar o direito de entrar e de residir quando tal decisão for justificada por razões de ordem pública, de segurança pública ou de saúde pública.

O direito de livre circulação dos trabalhadores assalariados implica a abolição de toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade, entre os trabalhadores dos Estados membros, no que diz respeito ao emprego, à remuneração e demais condições de trabalho (com excepção dos empregos na administração

pública). Por seu lado, a livre circulação dos independentes compreende o direito de estabelecimento e a livre prestação de serviços. Enquanto o direito de estabelecimento compreende tanto o acesso às actividades não assalariadas e o seu exercício, como a constituição e a gestão de empresas, a livre prestação de serviços permite aos nacionais de qualquer Estado membro o exercício de uma actividade económica de prestação de serviços no território de outro Estado membro.

A criação do mercado interno e o «Acordo de Schengen»

No início dos anos 80, cerca de vinte cinco anos depois do nascimento do Mercado Comum, o ideal europeu e o processo de integração europeia atravessavam uma fase de relativo descrédito. Em matéria de livre circulação de pessoas, e não obstante uma jurisprudência constante do Tribunal de Justiça reconhecendo a aplicabilidade directa das disposições do Tratado de Roma que consagram o direito de entrada e de residência aos nacionais da Comunidade – os quais podem assim recorrer aos tribunais nacionais para que sejam assegurados os seus direitos – permaneciam inúmeros obstáculos. Como permaneciam sérios obstáculos à efectiva realização de um verdadeiro espaço sem fronteiras. A criação de um «grande mercado interno», onde pessoas, mercadorias, serviços e capitais circulassem livremente de forma efectiva torna-se então a ideia mobilizadora para relançar o processo de integração europeia.

A «Europa dos cidadãos» conhece, em Junho de 1984, no Conselho Europeu de Fontainebleau, o primeiro impulso significativo à sua construção, através da adopção do princípio de supressão dos controlos de polícia e aduaneiros para as pessoas circulando no interior da Comunidade. Quase simultaneamente, no mês de Julho seguinte, a Alemanha e a França, na ausência de uma perspectiva credível de acordo rápido no Conselho, e numa atitude de exemplo, assinam o acordo bilateral de Sarrebruck que, com a «adesão» dos três países do Benelux, viria a dar lugar à assinatura, a 14 de Junho de 1985, na cidade de Schengen, no Luxemburgo, do acordo relativo à supressão

gradual dos controlos nas fronteiras comuns, completado, cinco anos mais tarde, a 14 de Junho de 1990, por uma convenção de aplicação. Aos cinco Estados de origem viriam juntar-se posteriormente, em Novembro de 1990, a Itália, em Junho de 1991, Portugal e a Espanha e, já no final de 1992, a Grécia.

Quais as respostas essenciais que Schengen pretendia trazer aos problemas suscitados pela abertura das fronteiras internas?

A filosofia de base do «Acordo Schengen» assentava, no essencial, na transferência dos controlos das actuais fronteiras comuns para as fronteiras externas do «espaço Schengen». Para tanto, as partes contratantes previam a harmonização das respectivas legislações e a adopção de medidas complementares, com vista a salvaguardar a segurança interna e a combater a imigração ilegal de nacionais de países não membros das Comunidades Europeias.

A estratégia então definida continha seis pontos fundamentais:

- abolição total dos controlos nas fronteiras interiores;
 - definição de uma política comum de vistos (criação de um visto uniforme; estabelecimento de uma lista comum dos países cujos nacionais necessitam de visto; obrigatoriedade de declaração de entrada em cada um dos países no prazo máximo de 3 dias; responsabilidade do Estado de entrada, concretizada na obrigação de «readmitir» o nacional de país terceiro entrado ilegalmente no «espaço Schengen»);
 - luta contra a imigração clandestina (nomeadamente, a obrigação, para as companhias de transporte, de repatriar a pessoa cuja entrada é recusada);
 - cooperação policial (observação e perseguição transfronteiriça), aduaneira (em particular na prevenção e repressão do tráfico ilícito de estupefacientes e de armas de fogo) e judiciária (limitada a um número determinado de infracções e de actos processuais penais; introdução do princípio da extradição simplificada, sem contudo alterar os critérios fixados nas diferentes legislações nacionais para a possibilidade de extradição);
 - estabelecimento de um sistema de troca de informações
- o «sistema de informações Schengen» – contendo os dados

relativos aos estrangeiros cuja entrada tiver sido recusada nalgum dos Estados contratantes por motivos de ordem pública e de segurança, às pessoas implicadas na grande criminalidade, às pessoas procuradas no quadro de processos judiciais e, por fim, às pessoas desaparecidas, menores em fuga e objectos procurados com vista à sua apreensão;

– tratamento uniforme dos pedidos de asilo, no quadro da Convenção sobre pedidos de asilo assinada pelos doze Estados membros da Comunidade em Dublin, a 15 de Junho de 1990, com base na regra da definição de um único Estado responsável pela análise do pedido de asilo, em função dos critérios estabelecidos no artigo 30.º da Convenção.

O processo de ratificação pelos parlamentos nacionais da «Convenção Schengen» e a sua entrada em vigor conheceram alguns acidentes de percurso. Inicialmente prevista para o ano de 1993 – recorde-se aqui o compromisso alcançado em Madrid, a 30 de Junho desse ano, pelos ministros e secretários de Estado dos diferentes Estados signatários responsáveis pela matéria sobre a data de 1 de Dezembro de 1993 –, e sucessivamente adiada quer por razões de ordem «técnica» (em particular, o estabelecimento do sistema de informações), quer por dificuldades no reforço do controlo das fronteiras exteriores (nomeadamente nos aeroportos dos Estados membros e nas ilhas gregas) e na cooperação na luta contra o tráfico de droga (movimento de despenalização nalguns países Schengen) –, e depois de sucessivos adiamentos, a entrada em vigor da Convenção veio, finalmente, a ter lugar em Março de 1995, embora sem a participação inicial da Itália e da Grécia.

Schengen, como já acima referimos, está intimamente ligado ao processo de criação do «grande mercado interno» de 1993 e deveria funcionar como uma etapa na via para a construção da «Europa da segurança». Aos membros iniciais, dever-se-iam naturalmente juntar, na óptica dos pais do acordo, os restantes Estados membros da Comunidade. Isso mesmo resulta claramente do Acordo de Schengen, tanto pela referência, no seu preâmbulo, à supressão do controlo sobre os cidadãos

comunitários nas fronteiras comuns, como pela noção de «estrangeiro» referida no seu artigo 1.º (os cidadãos não comunitários), pelo convite à adesão dos outros países da Comunidade (artigo 140.º) ou pela subordinação da aplicação das suas normas à compatibilidade com o direito comunitário (artigo 134º).

As instituições comunitárias acompanharam de perto a evolução do projecto Schengen. A Comissão Europeia esteve, aliás, estreitamente associada, na qualidade de observador, às negociações da convenção de aplicação do acordo de Schengen. Entretanto, em Dezembro de 1988, o Conselho Europeu de Rodes relança o debate comunitário à volta da necessidade de definir soluções globais para os problemas suscitados pela livre circulação de pessoas no seio da Comunidade, ao declarar que «a realização dos objectivos comunitários e, em particular, o espaço sem fronteiras internas, está ligado ao progresso da cooperação intergovernamental na luta contra o terrorismo, a criminalidade internacional, a droga e toda e qualquer forma de tráfico ilícito. Esta cooperação será reforçada com vista a alcançar rapidamente resultados concretos que permitam à Comunidade tomar as medidas necessárias para que a Europa se torne uma realidade tangível aos olhos dos cidadãos».

De entre as iniciativas então adoptadas, lembre-se aqui a constituição, em Fevereiro de 1989, do chamado «grupo de coordenadores para a livre circulação de pessoas» — reunindo os representantes dos governos dos Estados membros da Comunidade encarregados de assegurar a coordenação interministerial ao nível nacional em matéria de livre circulação de pessoas e a ligação entre os trabalhos dos diversos grupos especializados — a quem se deve a elaboração do chamado «documento de Palma», que estabelecia um inventário das cerca de cinquenta medidas prioritárias neste domínio a adoptar até 1 de Janeiro de 1993, e que viria a ser aprovado pelo Conselho Europeu de Madrid de Junho de 1989.

O reconhecimento da importância da cooperação intergovernamental neste domínio não constitui, todavia, algo de novo. Em matéria de cooperação policial e de imigração, recorde-se a criação do chamado «grupo TREVI» (Terrorismo,

Radicalismo, Extremismo e Violência Internacional), nascido em 1976, e composto pelos ministros da Justiça e do Interior dos Estados membros, como instrumento de cooperação nas áreas do direito de asilo, da luta contra o terrorismo e o tráfico de estupefacientes, da política de migrações e da troca de informações. Lembre-se também o «grupo *ad hoc* imigração» que, na sequência de uma iniciativa britânica, reunia, desde Outubro de 1986, os ministros dos Estados membros responsáveis por este domínio e a Comissão Europeia. Refira-se, por fim, a criação de duas «clearing houses», que constituem estruturas informais reunindo peritos nacionais: o Centro de Informação, Investigação e Intercâmbio em matéria de Asilo (CIREA) e o Centro de Informação, Investigação e Intercâmbio em matéria de Passagem das Fronteiras e de Imigração (CIREFI), criados respectivamente na sequência das reuniões de Junho de 1992, em Lisboa, e de Novembro de 1992, em Londres, dos ministros dos Estados membros responsáveis pela imigração.

O Tratado da União Europeia: a entrada e circulação de cidadãos de países terceiros, a segurança interna e a cooperação judiciária

A entrada em vigor do Tratado da União Europeia vem marcar um salto qualitativo na abordagem das questões relativas à interacção entre a livre circulação das pessoas e os mecanismos institucionais em matéria de segurança interna e de cooperação judiciária.

Desde logo, porque a adopção de medidas relativas à entrada e à circulação de cidadãos de países terceiros no território comunitário passa expressamente a fazer parte das acções confiadas à Comunidade (alínea d) do artigo 3.º do Tratado da Comunidade Europeia e artigo G, ponto 3, do Tratado da União Europeia). Doravante, cabe ao Conselho, nos termos dos n.ºs 1 e 3 do artigo 100.º-C, sob proposta da Comissão e após consulta do Parlamento Europeu, por um lado, definir quais os países terceiros cujos cidadãos devem estar munidos de um visto para poderem transpor as fronteiras externas dos Estados membros da União e, por outro lado, estabelecer o modelo de visto da União.

Também na área da cooperação judiciária e da segurança interna se verificam importantes mudanças, concretizadas na instauração de uma «cooperação de segunda geração», que assenta, por um lado, no estabelecimento de um enquadramento institucional único para a cooperação intergovernamental entre os países da União, consagrado no artigo C do Tratado de Maastricht e, por outro lado, na definição dos domínios que os Estados membros consideram, para efeitos da realização dos objectivos da União, nomeadamente em matéria de circulação de pessoas, como sendo de «interesse comum».

Nos termos do artigo K.1 do Tratado da União Europeia constituem «questões de interesse comum»: a política de asilo; as regras relativas à passagem de pessoas, e ao respectivo controlo, nas fronteiras externas dos Estados membros; a política de emigração e a política em relação aos nacionais de países terceiros; a luta contra a emigração clandestina; a luta contra a droga e a toxicomania; a luta contra a fraude internacional; a cooperação judiciária em matéria penal e civil; a cooperação aduaneira; por fim, a cooperação policial, prevendo nomeadamente a criação de uma unidade europeia de polícia, a Europol.

Três observações sobre o elenco das chamadas «questões de interesse comum». Em primeiro lugar, parece resultar do conteúdo do artigo K.1 uma relativa ambiguidade quanto à competência em matéria de «passagem de pessoas nas fronteiras externas dos Estados membros» e de «condições de entrada e de circulação dos nacionais de países terceiros no território dos Estados membros». Essa matéria, como vimos, faz agora parte das competências da Comunidade, nos termos conjugados dos artigos 3.º, alínea d), e 100.º-C, do Tratado da Comunidade Europeia, pelo que não se afiguraria, à primeira vista, inteiramente lógico incluí-la na área da cooperação intergovernamental no domínio da justiça e dos assuntos internos. Mas, para além do facto de o próprio artigo K.1 referir que a definição das «questões de interesse comum» é feita «sem prejuízo das atribuições e competências da Comunidade Europeia», parece evidente que só muito dificilmente se poderá alcançar um consenso – ou mesmo uma maioria qualificada – no seio do Conselho sobre as «condições de entrada

e de circulação dos nacionais de países terceiros no território dos Estados membros» sem previamente se definir uma posição comum ou uma acção comum em relação à política de imigração e, mesmo, à política de asilo. Ora, estas são matérias que relevam claramente do terceiro pilar da União.

Em segundo lugar, deve salientar-se o facto de o próprio Tratado da União, no seu artigo K.2, definir o «quadro político-legal» no qual deverão ser tratadas as «questões de interesse comum»: a Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma a 4 de Novembro de 1950, e a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, assinada em Genebra em 28 de Julho de 1951, bem como a protecção já concedida pelos Estados membros às pessoas perseguidas por motivos políticos.

Por fim, sublinhe-se que, tal como se encontra igualmente previsto no n.º 5 do artigo 100.º-C no que às matérias cobertas por este artigo diz respeito, também a definição de um elenco de «questões de interesse comum» sujeitas ao novo processo de cooperação intergovernamental não prejudica o exercício das responsabilidades dos Estados membros na manutenção da ordem pública e na salvaguarda da segurança interna.

No que diz respeito ao enquadramento institucional único de que passa a dispor a União, destina-se este, nos dizeres do próprio artigo C do Tratado, a «assegurar a coerência e a continuidade das acções». Esta regra vale doravante tanto para o primeiro pilar (a Comunidade Europeia propriamente dita) como para os segundo (PESC) e terceiro pilares (Justiça e Assuntos Internos). Quer isto dizer que, em matéria de cooperação judiciária e segurança interna, contrariamente à situação preexistente, é no seio das instituições da União, e no exercício das competências respectivas que lhe estão cometidas, que as acções devem ser levadas a cabo.

Assim, o artigo K.3 estabelece uma obrigação de informação e consulta mútuas entre os Estados membros no âmbito do Conselho, devendo aqueles, para o efeito, estabelecer mecanismos de cooperação entre os serviços das respectivas administrações. Compete ao Conselho, por iniciativa de qualquer Estado

membro ou da Comissão (esta, todavia, apenas nos domínios que não digam respeito à cooperação judiciária em matéria penal, à cooperação aduaneira e à cooperação policial):

- adoptar posições comuns e promover qualquer cooperação útil à prossecução dos objectivos da União;

- adoptar acções comuns, quando os objectivos da União possam ser melhor realizados por meio de uma acção comum que pelos Estados membros actuando isoladamente;

- elaborar convenções e recomendar aos Estados membros a sua adopção nos termos das respectivas normas constitucionais.

Por sua vez, o artigo K.4 institui um «Comité de Coordenação» – a cujos trabalhos a Comissão deve ser plenamente associada –, constituído por altos funcionários dos Estados membros, que tem por missão contribuir para a preparação dos trabalhos do Conselho nos domínios acima referidos e a quem compete formular pareceres, por sua iniciativa ou a pedido do Conselho.

Em regra, nos domínios relativos à cooperação judiciária e à segurança interna, o Conselho delibera por unanimidade. Exceptuam-se, contudo, as questões processuais e as eventuais medidas de aplicação das convenções que vierem a ser elaboradas nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo K.3, as quais serão adoptadas por maioria de dois terços das partes contratantes.

Este quadro institucional único constitui a primeira «ponte» entre o Tratado da Comunidade Europeia e o terceiro pilar. Mas esta não é a única «ponte» que une o terceiro pilar à Comunidade Europeia. Também em matéria substantiva, o Tratado da União lança uma nova «ponte», cuja utilização futura virá, em nosso entender, a influenciar de forma decisiva o sucesso da acção da União neste domínio.

Trata-se da chamada «passerelle» prevista no artigo K.9. Prevê este artigo, com efeito, que, com excepção dos domínios relativos à cooperação judiciária em matéria penal, à cooperação aduaneira e à cooperação policial, o Conselho, deliberando por unanimidade, na sequência de iniciativa da Comissão ou de um Estado membro, poderá decidir tornar aplicável o artigo 100.º-C do Tratado da Comunidade Europeia a acções que se

inscrevam nos diferentes domínios respeitantes à cooperação judiciária e à segurança interna, mencionados no artigo K.1, e já acima identificados.

Este «salto qualitativo» na metodologia da cooperação intergovernamental justifica uma particular chamada de atenção pelo que de novo traz ao processo de aprofundamento da integração europeia. É que, embora a transferência progressiva de novas competências para a Comunidade constitua uma prática já utilizada no passado – veja-se o exemplo do Acto Único Europeu –, este mecanismo de «para-comunitarização» de certas matérias contempladas no Tratado da União vem acrescentar um estágio intermédio – o da «intergovernamentalização institucionalizada» – ao processo tradicionalmente seguido em matéria de transferência de competências dos Estados membros para a Comunidade.

Por si só, este novo «método» de atribuição potencial de competências à Comunidade não deve ser encarado como algo de positivo em si mesmo. Se é certo que a institucionalização da cooperação no quadro do terceiro pilar traz consigo algumas vantagens – quanto mais não seja pela sua integração no quadro institucional comunitário –, convém não esquecer que, como acima salientámos, a cooperação intergovernamental em matéria de segurança interna não constitui propriamente uma novidade, vindo já a ser praticada entre os Estados membros da Comunidade há mais de uma dezena de anos. Por outro lado, não pode deixar de salientar-se que a integração do terceiro pilar no quadro institucional único da União não é total: com excepção das convenções adoptadas pelos Estados membros nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo K.3, e apenas quando estas expressamente o venham a prever, não existe qualquer controlo ou intervenção jurisdicional por parte da instituição «Tribunal de Justiça» nestas matérias. Também a nível do controlo por parte do Parlamento Europeu, nesta matéria, o Tratado da União deixa algo a desejar: para além da consulta sobre «os principais aspectos da actividade nos domínios visados» pelo terceiro pilar, a que o Conselho se encontra obrigado, o artigo K.6 apenas prevê a possibilidade de o Parlamento colocar questões ao

Conselho, dirigir-lhe recomendações e realizar um debate anual sobre «os progressos realizados».

O «salto qualitativo» comporta, pois, lacunas importantes ao nível do controlo jurisdicional e parlamentar que urge colmar.

A «passerelle» do artigo K.9, ao criar um instrumento flexível de transferência de competências para a Comunidade, acaba, assim, por ser o principal e mais significativo aspecto desta «para-comunitarização» de certas matérias do terceiro pilar, afirmando implicitamente o carácter transitório do processo intergovernamental que o Título VI do Tratado da União consagra. Mas os méritos deste novo instrumento não devem também deixar esquecer algumas críticas importantes a que está exposto. Tal é, desde logo, o caso do papel – ou melhor, da ausência de papel – do Parlamento Europeu, que se vê completamente afastado deste processo quando, paradoxalmente, a sua consulta prévia é obrigatória sempre que o Conselho pretenda convocar uma conferência intergovernamental com vista à revisão dos tratados (artigo N). Tal é igualmente o caso da hipótese, inscrita no próprio artigo K.9, de o Conselho, ao decidir confiar à Comunidade Europeia determinadas acções na área da cooperação judiciária e da segurança interna, poder definir regras de votação diferentes das previstas no artigo 100.º-C. O mesmo é dizer, na esmagadora maioria – senão na totalidade – dos casos, substituir a regra da maioria qualificada, aplicável a partir de 1 de Janeiro de 1996, pela regra da unanimidade. Por fim, a utilização da «passerelle» do artigo K.9 pressupõe que a decisão do Conselho nesse sentido seja aprovada pelos Estados membros de acordo com as regras constitucionais respectivas, isto é, que a decisão seja submetida à aprovação dos parlamentos nacionais como qualquer outra modificação do Tratado. Ou seja, em termos práticos, a utilização da «passerelle» do artigo K.9 acaba por não se distinguir facilmente de uma «normal» revisão do Tratado, nos termos do seu artigo N.

**Da Cimeira de Bruxelas à Cimeira de Cannes:
dos «progressos alcançados» aos temas em discussão
no quadro da revisão de 1996 do Tratado da União Europeia**

Na Cimeira de Bruxelas de 10 e 11 de Dezembro de 1993, o Conselho Europeu estabeleceu um plano de acção no domínio da justiça e dos assuntos internos. Esse plano previa, em particular:

- o arranque imediato da Unidade Antidroga «Europol» e a conclusão da Convenção sobre a Europol até Outubro de 1994;

- a aplicação de uma estratégia global de luta contra a droga, incluindo a adopção de medidas eficazes contra o branqueamento dos lucros ilícitos e a cooperação com países terceiros empenhados na luta contra os produtores de drogas ilícitas e o seu comércio internacional;

- a elaboração de uma lista comum de países terceiros cujos nacionais deverão ser portadores de visto;

- o reforço da cooperação judiciária, nomeadamente em matéria de extradição e de acção contra a criminalidade organizada internacional;

- o aproveitamento das possibilidades oferecidas por uma melhor coordenação entre as políticas no sector da justiça e da segurança interna e a PESC, em particular no domínio da readmissão dos imigrantes ilegais pelos países terceiros, e

- o desenvolvimento de uma cooperação mais estreita, fundada na confiança recíproca, em matéria de política de asilo.

Uma leitura atenta das diferentes conclusões publicadas na sequência dos Conselhos Europeus que se lhe seguiram (Corfu, Essen e Cannes), bem como dos comunicados de imprensa publicados na sequência das sessões do Conselho «Justiça e Assuntos Internos» revela, de forma clara, as dificuldades em alcançar os consensos necessários à adopção de decisões nesta matéria.

No que respeita ao Europol, não obstante parecerem agora ultrapassadas as principais divergências quanto a algumas das questões fundamentais (a arquitectura do sistema, nomeadamente o

acesso aos dados e sua utilização e a determinação das formas de criminalidade internacional sobre as quais deve incidir a sua actividade, em particular o terrorismo) permanece a incapacidade de chegar a uma conclusão quanto a um dos mais importantes aspectos institucionais, a saber, o papel e competência do Tribunal de Justiça – agora remetida para o Conselho de Junho de 1996.

Também no que diz respeito ao acordo sobre o controlo de pessoas na passagem das fronteiras externas, ao regulamento relativo à lista de países terceiros cujos nacionais devem ser detentores de um visto e ao regulamento destinado a criar o modelo de visto continuam a falhar as tentativas para atingir um consenso. O «optimismo moderado» inscrito nas conclusões da Cimeira de Cannes acaba, afinal, por não ser mais do que a repetição das «boas intenções» já manifestadas nas cimeiras de Corfu e Essen a este propósito.

O rápido balanço de pouco mais de um ano e meio de vigência do Tratado da União Europeia não é certamente suficiente para tirar conclusões definitivas quanto à eficácia da «cooperação intergovernamental de segunda geração». Não deixa, contudo, de ser preocupante verificar a existência das mesmas hesitações que marcaram os períodos que a antecederam.

A conferência intergovernamental com vista à revisão de 1996 trará, assim, muito provavelmente, de novo para a mesa a proposta alemã, já apresentada aquando das negociações com vista à celebração do Tratado de Maastricht, de «comunitarizar» os domínios actualmente abrangidos pelo terceiro pilar. Na altura, apenas a Bélgica se manifestou inteiramente a favor da proposta alemã. Mas o aparente «fracasso» dos primeiros passos da União neste domínio e a necessidade de alcançar resultados visíveis levará certamente outros Estados membros a juntarem agora a sua voz a alemães e belgas.

Não é, contudo, evidente – antes pelo contrário – que a totalidade dos Estados membros venha a aceitar a «comunitarização» do terceiro pilar. Já no actual quadro, a «passerelle» do

artigo K.9 permite «deslocar» algumas das matérias para o primeiro pilar, sem que se vislumbre uma real intenção de a ela recorrer. Tão-pouco é seguro que, caso a «comunitarização» venha a acontecer, ela possa, por si só, constituir a panaceia milagrosa que irá permitir ultrapassar as dificuldades que hoje subsistem.

De qualquer forma, a questão central aqui não é tanto a de saber se o terceiro pilar fica onde está, e tal como está, ou se é totalmente ou parcialmente «integrado» no primeiro pilar, mas a do processo de adopção das decisões: unanimidade ou maioria qualificada. Parece – cada vez mais – óbvio que a unanimidade, nesta como noutras matérias, só muito dificilmente pode ser alcançada. A quinze, agora, mais ainda do que já o era a doze. Ora, se há matéria em que só muito dificilmente se verá os Estados membros abdicarem do seu «direito de veto», essa é muito provavelmente a da justiça e da segurança interna... O exemplo de Schengen – e, em particular, as dificuldades que tem conhecido a sua entrada em vigor – são disto a prova evidente.

Independentemente da questão fulcral da reforma do processo de decisão, a integração do terceiro pilar no Tratado da Comunidade Europeia apresentaria uma vantagem de tomo: a do reforço do papel das «instituições não governamentais» da União. Não só a Comissão Europeia passaria a dispor de um maior poder de iniciativa, mas sobretudo reforçar-se-iam os controlos parlamentar e jurisdicional sobre as decisões que viessem a ser adoptadas neste domínio, controlos esses que são, sobretudo no que ao segundo diz respeito, praticamente inexistentes. O reforço do papel do Parlamento Europeu e do Tribunal de Justiça nesta matéria devem constituir, aliás, um objectivo a alcançar na próxima revisão do Tratado da União, mesmo que se venha a manter, no essencial, inalterada a actual estrutura do terceiro pilar.

Partindo da hipótese – que se afigura mais credível – da manutenção da actual estrutura do terceiro pilar, justificar-se-ia, ainda, a adopção de algumas «medidas de correcção»:

- o alargamento do direito de iniciativa da Comissão a todas as áreas cobertas pela cooperação nos domínios da justiça e da segurança interna;

- a obrigatoriedade de consulta ao Parlamento Europeu antes da adopção de uma acção comum ou de uma convenção, bem como antes da utilização da «passerelle» do artigo K.9;

- a atribuição de competências ao Tribunal de Justiça para interpretar as disposições das convenções que venham a ser celebradas e para decidir sobre todos os diferendos relativos à sua aplicação;

- a obrigatoriedade de recorrer à utilização da «passerelle» do artigo K.9, na ausência de uma decisão no prazo de um ano a contar da apresentação de uma proposta de acção comum ou de convenção por um Estado membro ou pela Comissão.

- a plena aplicabilidade dos mecanismos de decisão previstos no artigo 100.º-C (maioria qualificada a partir de 1996) no caso de utilização da «passerelle».

A adopção destas medidas viria seguramente tornar mais transparente e mais eficaz o processo de decisão no domínio da cooperação relativa à justiça e aos assuntos internos, condição necessária à realização de uma efectiva liberdade de circulação no espaço comunitário.

Portugal e a revisão de 1996

Numa primeira abordagem, é-se tentado a dizer que, do ponto de vista interno, a questão da segurança e da liberdade de circulação de pessoas assume, para Portugal, uma importância menor do que aquela de que se reveste esta mesma questão para um número importante dos seus parceiros europeus. Trata-se, contudo, de uma perspectiva dificilmente aceitável.

É certo que, historicamente, Portugal tem sido muito mais um país de emigração do que um país de imigração e, ao contrário de outros Estados membros da União, tem sido poupado, no essencial, ao crime organizado e ao terrorismo. O fenómeno da insegurança, do racismo e da intolerância que, entre nós,

se vem, apesar de tudo, desenvolvendo nestes últimos anos, não tem a dimensão que atingiu noutros países europeus e resulta essencialmente do aumento da chamada pequena criminalidade, que pouco ou nada tem a ver com a abertura das fronteiras.

Mas já o mesmo não se poderá dizer em relação ao tráfico de droga – que constitui, por natureza, um fenómeno internacional – e que atravessa com frequência as nossas fronteiras. Convém não esquecer, aliás, que, quanto mais não seja pela vastidão e relativa acessibilidade da sua fronteira marítima, Portugal é um país naturalmente vulnerável e sê-lo-á tanto mais quanto as suas barreiras face ao exterior forem caindo. Os desafios que se colocam aos demais países da União para conciliar a liberdade de circulação das pessoas com a luta contra a criminalidade em geral e a imigração ilegal são, assim, cada vez mais, desafios que nos dizem directamente respeito.

Ao aderir, em 1991, ao Acordo de Schengen, Portugal passou a ocupar um lugar no pelotão da frente da «Europa da liberdade de circulação e da segurança», cabendo-lhe, por essa razão, responsabilidades particulares no processo de revisão do Tratado de Maastricht nesta área. Para Portugal, como aliás para os outros oito países membros do Acordo de Schengen – que são simultaneamente membros da União Europeia – iniciar-se-á muito em breve esta «experiência prática» de participação num grande espaço sem fronteiras internas e de cooperação policial, aduaneira e judiciária. A experiência acumulada no processo complicado que tem sido a concretização do projecto Schengen será, seguramente, um elemento de grande utilidade para as negociações que decorrerão no quadro da conferência intergovernamental.

Conviria, contudo, que Schengen mais não fosse do que uma etapa transitória na edificação de um espaço comunitário de liberdade de circulação e de segurança. De outro modo, estar-se-á a dar lugar a um pretexto para a construção, a nível mais geral, de uma Europa a duas velocidades que tão elevados custos pode comportar para o processo de integração europeia, e para Portugal em particular. Por isso, independentemente das modificações mais ou menos pontuais a introduzir no terceiro pilar, já acima

referidas, se justificaria que a nossa grande aposta para a revisão do Tratado fosse a integração de Schengen na estrutura institucional do terceiro pilar do Tratado da União, como primeiro passo para uma futura «comunitarização» plena das matérias relativas à liberdade de circulação e à segurança.

Trata-se, é certo, de uma tarefa complicada, dada a «oposição» que alguns Estados membros da União têm manifestado em relação ao projecto Schengen. Mas com que argumentos se pode combater eficazmente a existência de um ou vários futuros «núcleos-duros» em matérias centrais do processo de integração europeia, quando se participa no primeiro a ser criado ?