



Centro de Informação Europeia  
Jacques Delors



## **Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça Panorama actual e implicações**

Evento realizado a 8 de Janeiro de 2007

por *Lília Ramos*

O Centro de Informação Europeia Jacques Delors (CIEJD) promoveu no dia 8 de Janeiro de 2007 um debate de fim de tarde: “Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça”.

Este evento encerrou o ciclo de três debates que se integram no projecto do CIEJD para o debate Nacional sobre o Futuro da Europa.

Este tema deu continuidade à discussão iniciada no seminário realizado em Março de 2006. O CIEJD, em parceria com o Ministério da Defesa, aproveitou assim a ocasião para lançar a publicação, “A Defesa e a Segurança dos Cidadãos na UE do Século XXI”, com as intervenções proferidas nesse mesmo seminário.

O evento contou com a presença de:

Nuno Piçarra, Professor da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa

Constança Urbano de Sousa, Professora Associada do Departamento de Direito da Universidade Autónoma de Lisboa

António Vitorino, Ex-Comissário Europeu

As boas vindas e abertura da sessão foram feitas pela Dra. Margarida Cardoso, a Administradora do CIEJD, realçando a importância do tema de debate. “O Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça é um tema da maior relevância e actualidade da agenda europeia e é hoje considerado por muitos o motor da construção europeia à imagem do que foi o relançamento do mercado interno durante a presidência da Comissão Europeia de Jacques Delors. É também uma das áreas que foi objecto de importantes avanços no projecto Tratado Constitucional para a União Europeia.”

O Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça é uma das prioridades da Presidência Tripartida da União Europeia que junta as presidências da Alemanha, de Portugal e da Eslovénia e consequentemente uma das prioridades da presidência portuguesa.

### **Enquadramento temático**

Nuno Piçarra começa por fazer um enquadramento daquilo que é e do que significa em termos práticos o Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça.

No Tratado de Maastricht, tal espaço é definido como um objectivo da União Europeia. “Pretende-se que a União Europeia se mantenha e se desenvolva enquanto Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, em que seja assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em



matéria de controlos na fronteira externa, asilo e imigração, bem como de prevenção e combate à criminalidade.”

O Artigo 62 do Tratado de Roma define uma das vertentes do conceito comunitário de livre circulação de pessoas. “A livre circulação de pessoas de que aqui se fala é a ausência de controlos, quer se trate de cidadãos da União, quer de nacionais de países terceiros na passagem das fronteiras internas, ou seja, das fronteiras comuns entre os Estados-Membros.”

É este o núcleo aglutinador do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça: a obrigação, assumida pelos Estados-Membros, de suprimir os controlos de pessoas nas suas fronteiras comuns, chamadas fronteiras internas. Em torno desta obrigação, que lhes confere unidade de sentido, gravitam elementos muito heterogéneos que interagem entre si: a Política Comum de Gestão das Fronteiras Externas; a Política Comum de Vistos; a Política Comum de Asilo; a Política Comum de Imigração; a Cooperação Administrativa e Aduaneira; a Cooperação Policial, Judiciária Civil e Judiciária Penal; os sistemas informatizados de troca de informação sobre estas matérias entre as autoridades estaduais competentes; a aproximação das Legislações Penais dos Estados-Membros.

Todas estas políticas e formas de cooperação podem ser vistas como ‘medidas de acompanhamento’ ou ‘medidas compensatórias’ para o défice de segurança que se considera resultar da supressão dos controlos de pessoas nas fronteiras comuns dos Estados-Membros. “O simples enunciado destas componentes basta para revelar que o Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça tem um potencial altamente integrador, e mesmo revolucionário, para a identidade político-jurídica tradicional dos Estados-Membros: suprimir os controlos de pessoas nas fronteiras comuns entre eles significa pôr em comum os respectivos territórios e pôr em comum a segurança dos mesmos. E significa, por outro lado, pôr em rede os corpos estaduais mais ligados ao núcleo duro da soberania, que são as Polícias, os Ministérios Públicos e os Tribunais.”

O Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça está hoje no centro do próprio projecto político da União Europeia. “Por um lado, há uma forte pressão imigratória que paira sobre a União Europeia e os Estados-Membros. Por outro lado, fazem-se sentir necessidades acrescidas de mão-de-obra nos Estados-Membros, devido ao envelhecimento crescente da sua própria população. Simultaneamente, é preciso enfrentar o fenómeno da criminalidade internacional e organizada e o fenómeno terrorista. Tudo isto se reveste obviamente da máxima relevância para a União Europeia.

Actualmente, só 13 dos 27 Estados-Membros estão plenamente integrados no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, no sentido de que só nas suas fronteiras comuns se verifica a livre circulação de pessoas, acompanhada pelas medidas compensatórias consideradas adequadas. “A Irlanda e o Reino Unido negociaram o direito de “ficar fora”, isto é, de manterem os controlos de pessoas nas suas fronteiras comuns (apenas aéreas e marítimas, como se sabe), mediante reciprocidade. Os 12 restantes Estados-Membros não estão integrados porque ainda não reúnem condições para isso, e porque a própria UE ainda não está em condições de os integrar no seu principal sistema informatizado de troca de informações – o Sistema de Informações Schengen (SIS). Em contrapartida, existem dois estados não membros da UE que estão plenamente integrados no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça: a Islândia e a Noruega. Um terceiro estado não membro, a Suíça, aguarda também a sua integração no SIS para poder integrar-se plenamente em tal espaço.”



Centro de Informação Europeia  
Jacques Delors



## Complexidade decisória e normativa

O Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça comporta uma considerável complexidade decisória e normativa pelo facto de a sua disciplina jurídica, incluindo o seu sistema de fontes do direito, se repartir por dois tratados: o Tratado de Roma e o Tratado de Maastricht. “Estes Tratados têm lógicas muito diferentes. O Tratado de Roma consagra o método comunitário ou da integração supranacional e o Tratado de Maastricht consagra o método da cooperação intergovernamental. O Tratado de Roma rege as políticas comuns de fronteiras, de vistos, de asilo, de imigração, bem como a cooperação judiciária civil. O Tratado de Maastricht rege a cooperação policial, a cooperação aduaneira, a cooperação judiciária penal e a aproximação das legislações penais dos Estados Membros.

Há aqui uma fortíssima assimetria do ponto de vista dos procedimentos decisórios e do ponto de vista da eficácia do direito que rege estas duas vertentes do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça. Claro está que esta assimetria não é benéfica para o seu desenvolvimento e a sua coerência, para além de provocar diversas “zonas cinzentas”, em que a delimitação entre as matérias que relevam de um e de outro tratado é particularmente difícil de efectuar.”

## Mandado de Detenção Europeu

A luta contra o crime, organizado ou não, e contra o terrorismo têm na Cooperação Judiciária Penal um instrumento privilegiado. Existem vários actos jurídicos que regulam esta matéria. O professor destaca a Decisão-Quadro relativa ao Mandado de Detenção Europeu e aos processos de entrega entre os Estados Membros, aprovada a 13 de Junho de 2002<sup>1</sup>. “É o instrumento mais emblemático e também o mais ilustrativo das alterações identitárias sofridas pelos Estados-Membros no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça. Os acontecimentos do 11 de Setembro de 2001 foram sem dúvida o principal propulsor da sua rápida aprovação.”

O Mandado de Detenção Europeu é uma decisão judiciária emitida num Estado-Membro com vista à detenção e entrega, por outro Estado-Membro, de uma pessoa procurada para efeitos de procedimento penal, ou de cumprimento de uma pena ou medida de segurança privativas de liberdade. Trata-se de um instrumento destinado a reforçar a cooperação entre as autoridades judiciárias dos Estados-Membros, em substituição do instituto da extradição.

Com o Mandado de Detenção Europeu pretende-se a concretização, no domínio do Direito Penal, do princípio do reconhecimento mútuo: quando um tribunal de um Estado-Membro emite um Mandado de Detenção Europeu para efeitos de instauração de um processo criminal ou de execução de uma pena já aplicada por sentença, esse acto judicial é vinculativo no território de todos os outros Estados-Membros. “É por isso que o Mandado de Detenção Europeu não pode deixar de repercutir-se fortemente na identidade dos Estados Membros. Com efeito, o tradicional era que os seus actos de autoridade apenas incidissem no respectivo território e não no território dos outros Estados-Membros. Por outro lado, o Mandado de Detenção Europeu afasta a regra tradicional de que os Estados comunicam entre si através dos respectivos governos, designadamente através dos respectivos Ministérios de

<sup>1</sup> Decisão-Quadro 2002/584/JAI do Conselho, publicada no Jornal Oficial da União Europeia L 190 de 18.07.2002.



Centro de Informação Europeia  
Jacques Delors



Negócios Estrangeiros. O Mandado de Detenção Europeu põe em contacto directo os Tribunais dos Estados-Membros.”

Alguns dos Estados-Membros aproveitaram, de resto, a assinatura do acordo entre, por um lado, a União Europeia e, por outro, a Islândia e a Noruega, que torna extensivo, a ambos os países, o regime jurídico do Mandado de Detenção Europeu, para reverterem esta situação, levando a União Europeia a anexar ao texto desse acordo uma declaração pela qual se permite que a Alemanha, a Dinamarca, a Eslováquia e a Holanda designem o respectivo Ministro da Justiça como a autoridade competente para executar o Mandado de Detenção Europeu. “Uma declaração extraordinária, inaceitável e incompreensível, tendo em conta que a lógica do Mandado de Detenção Europeu é essencialmente que tudo se passe entre Tribunais Penais. Tal declaração é algo que torpedeia o núcleo estruturante do Mandado de Detenção Europeu.”

Pelo seu carácter inovador e, por isso mesmo, também controverso, o Mandado de Detenção Europeu tem levado à intervenção de órgãos jurisdicionais nacionais para efeitos da fiscalização da constitucionalidade das leis que transpuseram a Decisão-Quadro de 2002. Até à data, foram quatro os Tribunais Constitucionais (Polónia, Alemanha, Bélgica e República Checa) e um Supremo Tribunal (Chipre) que se pronunciaram sobre a transposição do Mandado de Detenção Europeu, tendo o segundo tribunal constitucional anulado a lei escrutinada. “O próprio Tribunal de Justiça da União Europeia deverá pronunciar-se sobre a compatibilidade de tal decisão-quadro com normas de carácter constitucional que regem a União Europeia.”

O Mandado de Detenção Europeu remete para outros instrumentos extremamente importantes da Cooperação Judiciária Penal. Um deles é a Rede Judiciária Europeia, cujo objectivo é facilitar a cooperação judiciária penal nomeadamente na luta contra as formas graves de criminalidade. A Rede Judiciária Europeia é uma rede de pontos de contacto que ficam à disposição das autoridades judiciárias locais e das autoridades judiciárias dos outros Estados-Membros para lhes permitir estabelecer os contactos directos mais adequados. Estes pontos de contacto fornecem as informações jurídicas e práticas necessárias para ajudar as autoridades em causa a preparar de forma eficaz um pedido de cooperação judiciária. O artigo 10º da Decisão-Quadro 2002/584/JAI prevê que, caso não conheça a autoridade judiciária de execução competente, a autoridade judiciária de emissão do Mandado de Detenção Europeu efectuará as investigações necessárias, nomeadamente através dos pontos de contacto da Rede Judiciária Europeia (n.º 1) e que a transmissão desse mandado pode ser feita através do sistema de telecomunicações de segurança de tal rede (n.º 2).

Outro instrumento para que remete a Decisão-Quadro de 2002 é a Unidade Europeia de Cooperação Judiciária (Eurojust), organismo da União Europeia criado em 2002 e que tem nomeadamente por objectivo incentivar e melhorar a coordenação, entre as autoridades competentes dos Estados-Membros, das investigações e procedimentos penais no domínio das formas graves de criminalidade transnacional e organizada, prestando igualmente apoio aos Estados-Membros no sentido de tornar as suas investigações e procedimentos penais mais eficazes. O artigo 16º da referida Decisão-Quadro prevê que a autoridade judiciária de execução de um Mandado de Detenção Europeu pode solicitar o parecer da Eurojust para efeitos da tomada de decisão em casos de mandados concorrentes. O artigo 17º, por seu lado, prevê que sempre que, em circunstâncias excepcionais, um Estado-Membro não possa observar os prazos de execução do Mandado de Detenção Europeu nele previstos “deve informar a Eurojust do facto e das razões do atraso”.



Centro de Informação Europeia  
Jacques Delors





Centro de Informação Europeia  
Jacques Delors



## Política muito sensível

Constança Urbano de Sousa encontra-se actualmente na Representação Permanente de Portugal em Bruxelas a assegurar o acompanhamento do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça. A sua intervenção incide essencialmente na sua área de especialidade que é Política de Migração da União Europeia.

Em primeiro lugar, a professora clarifica a diferença entre a Política de Migração e Asilo. “A Política de Migração determina o estatuto jurídico daqueles estrangeiros que imigram para União Europeia com base numa opção voluntária e com motivações de ordem social, familiar, económicas, outra. O Asilo contempla aqueles outros estrangeiros que entram na União Europeia porque estão carecidos de protecção internacional, porque são perseguidos ou então encontram-se numa situação de extrema insegurança e vulnerabilidade dos seus direitos fundamentais.”

A Política de Migração tem como destinatários os estrangeiros extra comunitários, aqueles que não têm a nacionalidade de um Estado Membro, e não o cidadão comunitário. Relativamente a um cidadão da União Europeia não se utiliza o conceito de imigração mas o conceito de livre circulação de pessoas. A ordem jurídica comunitária distingue ainda duas outras espécies de estrangeiros: os Privilegiados, aqueles que beneficiam do regime de livre circulação que vigora para os cidadãos comunitários, embora não sejam cidadãos dos Estados Membros que é o caso dos familiares do cidadão da UE que exerce o direito de livre circulação e residência; e os Não Privilegiados, referente aos quais se aplica a Política Europeia de Migração e as normas do Tratado que regulam esta matéria.

“A Política Europeia de Migração é uma política muito sensível porque vai precisamente de encontro à soberania dos Estados na decisão de quem entra e quem não entra no seu território. Na ordem jurídica internacional, só existe uma obrigação para os Estados no que diz respeito à transposição de fronteiras que é readmitirem os seus próprios nacionais.”

As origens da Política de Migração remontam aos anos 70. A evolução desta política pode-se dividir em 3 fases:

1. Fase da cooperação intergovernamental ou à margem das instituições comunitárias originada pelos fluxos migratórios crescentes (tem início nos anos 70 até 1993);
2. Fase da cooperação institucionalizada no âmbito da União Europeia com o Tratado de Maastricht (1993-1999);
3. Fase da abordagem comunitária que começa com o Tratado de Amesterdão e com o Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (a partir de 1 de Maio de 1999). “A abordagem não foi imediata. Sofreu, e ainda sofre, algumas modelações de carácter inter-governamental. Em primeiro lugar não é vinculativa para o Reino Unido, para a Irlanda e para a Dinamarca. Em segundo lugar foi sujeita a um período transitório durante o qual, até ao dia 1 de Maio de 2004, o processo de decisão era precisamente igual àquele que hoje vigora no terceiro pilar. A partir de 1 de Maio, a comissão adquire o seu monopólio de iniciativa legislativa e só a partir de Janeiro de 2005 é que foi possível submeter, parcialmente, ao método de decisão comunitário a Política Europeia de Imigração, ou seja apenas aspectos relativos à imigração ilegal, ao combate da imigração ilegal e ao repatriamento. A questão importante de imigração legal continuará a ser adoptada de acordo com o processo



intergovernamental de decisão ou seja pela unanimidade no seio do Conselho.”

A Política Comunitária ou Europeia de Migração abrange não só a imigração legal, mas também outros aspectos: a luta contra a imigração clandestina, o repatriamento, o afastamento de imigrantes ilegais e também as condições em que os estrangeiros legalmente admitidos podem circular e residir no espaço europeu.

### Visão geral sobre as medidas adoptadas

O Conselho tem vindo a adoptar inúmeras medidas para aplicação da Política Europeia de Migração. “Vão desde o reconhecimento mútuo das decisões de expulsão às sanções aplicáveis às transportadoras que transportem para União Europeia pessoas sem os documentos necessários para entrarem. Foram criadas redes de agentes de ligação da imigração para facilitar e acelerar a recolha e a troca de informações que permitam controlar e prevenir fluxos de imigrantes em situação ilegal. Criou-se também a Agência de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas que tem missão operacionalizar e coordenar as acções estaduais de controlo das fronteiras. Numa visão geral sobre as medidas adoptadas, vemos claramente que o vector principal tem sido o de combate à imigração ilegal e o controlo da fronteira externa.”

Em relação às medidas adoptadas, o Conselho segue uma estratégia política que foi redefinida no Conselho Europeu de Tampere (1999); no Programa de Haia (2004) e ainda com a Abordagem Global das Migrações (2005).

Esta estratégia política assenta em 4 vectores fundamentais:

1. Necessidade de gerir os fluxos migratórios, baseada numa parceria com os países de origem e de trânsito. Assume particular relevância a questão não só da cooperação em matéria de luta contra a imigração ilegal, mas também a questão de readmissão de imigrantes ilegais como uma forma mais facilitada de os expulsar e de os devolver à origem.
2. Estabelecimento de princípios claros quanto à imigração legal quanto às condições de admissão de estrangeiros extra comunitários.
3. A nível interno, a luta contra a imigração ilegal, incluindo as questões do repatriamento de imigrantes ilegais e reforço do controlo das fronteiras externas.
4. Proporcionar aos residentes legais um tratamento equitativo e reconhecer-lhes, ao nível de toda a União, direitos e obrigações comparáveis aos dos cidadãos da União. Na área da integração salienta-se a Directiva 2003/109/CE que estabelece o estatuto jurídico do imigrante residente de longa duração. Permite a um estrangeiro que resida no território de um Estado Membro alcançar este estatuto ao fim de 5 anos e este estatuto confere-lhe o direito à igualdade de tratamento, direitos e obrigações de um cidadão do Estado Membro.

No domínio da imigração legal, de todas as propostas até hoje apresentadas, apenas foi possível concluir 3 Directivas:

1. A Directiva 2003/86/CE sobre reagrupamento familiar. A imigração familiar é desde os anos 70 a principal via de imigração legal para a UE. Em 1999, a Comissão Europeia apresentou esta proposta que visava instituir um verdadeiro direito do imigrante ao reagrupamento familiar. Actualmente, esta Directiva apenas prevê o direito dos imigrantes ao reagrupamento familiar com a sua família nuclear (filhos menores mais cônjuge);



Centro de Informação Europeia  
Jacques Delors



2. A Directiva n.º 2004/114/CE sobre admissão de estrangeiros para efeitos de estudos, de formação não remunerada ou de voluntariado;
3. A Directiva 2005/71/CE sobre a admissão de estrangeiros para efeitos de investigação científica.

No que diz respeito às parcerias com países de origem e de trânsito, “aposta-se muito nos Acordos de Readmissão, no entanto a negociação destes acordos tem-se revelado muito difícil porque os Estados terceiros não têm aceite com bom grado a imposição de readmissão de imigrantes ilegais sem que as suas expectativas sejam satisfeitas. Aqui existem uma série de acções prioritárias que tem incidido sobretudo em África e no Mediterrâneo. Portanto, esta política tem-se revelado muito fragmentada e muito redutora pois focaliza sobretudo a luta contra a imigração e uma gestão eficaz do fenómeno migratório necessita sempre de quadro regulador muito coerente abrangente que abarque também os aspectos da admissão dos estrangeiros.”

### Perspectivas futuras e prioridades

As perspectivas para a Política Europeia Global das Migrações são positivas, sobretudo se lermos as conclusões do último Conselho Europeu<sup>2</sup>. “Nota-se uma mudança de discurso no que diz respeito à integração das questões ligadas às migrações no diálogo com países de origem e de trânsito; à utilização da política de desenvolvimento para diminuir causas da imigração; e ao favorecimento do papel dos imigrantes como agentes de desenvolvimento.

O reforço da luta contra a imigração ilegal continua a ser uma prioridade. Das medidas que estão em vigor, a professora dá especial atenção às sanções aos empregadores de imigrantes ilegais. “Um dos factores de atracção mais importantes da imigração clandestina é precisamente a possibilidade que os imigrantes clandestinos têm de encontrar emprego no território dos Estados Membros. Portanto, sanções eficazes para a redução dessa possibilidade irá diminuir a atracção que os imigrantes sentem em relação ao território europeu.”

Uma política de migração eficaz necessita de instrumentos financeiro. Actualmente existem alguns fundos comunitários que vão disponibilizar os meios necessários para a execução desta política (Fundo para as Fronteiras Externas, Fundo para a Integração; Fundo para o Regresso; Fundo Europeu para os Refugiados; Fundo Europeu de Desenvolvimento, Instrumento Europeu de Vizinhança; Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento).

“É também muito importante a prioridade hoje dada ao desenvolvimento de uma política de imigração legal que é inevitável numa Europa confrontada hoje com um envelhecimento demográfico acentuado que vai ter consequências nefastas não só nos nossos sistemas de Segurança Social mas também no nosso desenvolvimento económico. Vários estudos apontam para graves consequências deste envelhecimento demográfico a partir de 2010. Existe hoje uma consciência mais acentuada de é preciso criar canais de imigração legal e o plano da Comissão Europeia para a imigração legal prevê a adopção de uma série de instrumentos e mecanismos que permite uma melhor gestão da imigração com a possibilidade de criar centros de recrutamento e formação nos países de origem; campanhas de informação; pacotes de mobilidade a celebrar com países de origem.”

<sup>2</sup> Conselho Europeu, 14 e 15/12/2006; e Comunicação da Comissão, 30/11/2006



Centro de Informação Europeia  
Jacques Delors





Centro de Informação Europeia  
Jacques Delors



A Presidência Portuguesa irá ter 4 grandes prioridades neste domínio:

1. Reforço da cooperação e o diálogo com Países de origem e trânsito. Nomeadamente, continuar acordos de readmissão e de facilitação de vistos e promover a realização de grandes fóruns de diálogo com os países de origem de fluxos migratórios<sup>3</sup>.
2. A Luta contra a imigração ilegal e implementação do sistema integrado de gestão das fronteiras externas. Existem aqui uma série de medidas concretas que deverão ser brevemente apresentadas como a Implementação das equipas de reacção rápida;
3. Reforço da capacidade operacional da fronteira externa;
4. Desenvolvimento de uma estratégia europeia para a imigração legal, com base nas propostas da Comissão Europeia.

### Grandes paradoxos

António Vitorino, Ex-Comissário Europeu, faz o balanço de resultados do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça e aponta quais são as questões que estão actualmente em cima da mesa.

“Há no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, a nível europeu, uma grande expectativa e alguns sentimentos contraditórios em relação aos resultados obtidos.

É verdade que uma parte do problema reside nas dificuldades inerentes ao processo de decisão e na difícil legibilidade do produto que resulta da acção da União Europeia seja em matéria de imigração, seja em matéria de asilo, seja em matéria de cooperação judiciária penal.”

Existem grandes paradoxos quando o assunto é o Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça. “As pessoas têm grandes expectativas em relação ao Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça mesmo nas matérias populares ou nas matérias mais impopulares no sentido em que lidam com temas em que a opinião popular é mais reactiva. Mas nuns e noutros, os europeus dizem que estes são domínios de matérias para os quais consideram que a UE pode e deve ter um valor acrescentado. Mas esta expectativa elevada depois não é acompanhada pela capacidade da União em produzir resultados efectivos para responder às expectativas dos cidadãos. O que é um paradoxo, porque numa altura em que dizem que o grande problema é o distanciamento dos cidadãos em relação ao projecto europeu, existem áreas onde manifestamente os cidadãos pedem mais e tem mais necessidade de uma intervenção mais efectiva da UE.

Os Estados continuam muito prisioneiros dos seus fantasmas, dos seus preconceitos e de uma enorme desconfiança mútua. Até diria mais, a desconfiança não é tanto em relação à Comissão Europeia, a desconfiança não é tanto em relação a entregar isto a um nível supranacional, a desconfiança é sobretudo de uns em relação aos outros sobre as condições em que cada um faz a transposição das normativas e sobretudo depois as aplique em concreto.”

Como acabar com este paradoxo?

António Vitorino aponta 3 medidas:

Em primeiro lugar, “a resposta clássica dos eurocratas seria mais maioria qualificada, mais Parlamento Europeu, etc. Pessoalmente não acredito muito

<sup>3</sup> Está prevista durante a Presidência Portuguesa da União Europeia, a realização da Conferência ministerial Euromed-Migrações e da Cimeira UE-África.

nela. É verdade que o Tratado Constitucional dava um contributo inestimável para resolver o problema central da confusão. Era a abolição dos pilares<sup>4</sup>. A questão dos pilares é genética. Para combatermos a imigração ilegal temos uma Directiva do primeiro pilar contra a imigração ilegal e depois uma Decisão Quadro do terceiro pilar contra a imigração ilegal sem que nunca se perceber muito bem onde começa uma e acaba a outra, havendo sobreposição de instrumentos. O resultado é a maior das confusões. A abolição dos pilares era assim uma medida fundamental de clarificação das condições de aplicação do direito. A questão da maioria qualificada ajuda a decidir mas não é o alfa e o ómega das soluções nesta matéria porque neste espaço sem fronteiras é preciso que haja uma grande comunhão de objectivos para que o sistema funcione. Matérias aprovadas por maioria qualificada contra a vontade militante de uma minoria seriam sempre matérias que se iriam confrontar com enormes dificuldades de aplicação prática por parte das administrações nacionais.”

Em segundo lugar, é necessário promover a avaliação dos resultados da aplicação das medidas concretas como medida de construção da confiança entre os Estados Membros. “Esta cultura da avaliação dos resultados é extremamente relevante para ultrapassar o estágio de desconfiança mútua entre os Estados Membros. Porque ela colocará o dedo na ferida da transposição das directivas e das decisões quadro a nível nacional. A Comissão Europeia deverá actuar em defesa da lei europeia junto dos tribunais contra transposições erradas.

Os assuntos do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça estão hoje a fazerem entrada como assuntos dominantes nas relações externas da União Europeia e isto marca a diferença. Ao mesmo tempo que este assunto está a tocar na essência das soberanias nacionais, está a tornar-se uma política fundamental no relacionamento com países terceiros. Seja com os EUA, seja com os países emergentes, seja com a África, a Rússia ou a China. Para onde quer que nos viremos, a imigração, a cooperação contra o terrorismo, a cooperação contra o crime organizado transnacional ocupam as primeiras linhas de preocupação das negociações com países terceiros. O que obriga a que a UE tenha uma capacidade de definir as suas próprias políticas em matéria do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, não apenas para efeitos de consumo interno, mas também na maneira como se relaciona com outros países. O Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça é hoje uma política, pode-se dizer, externa. E como política externa ela coloca em contacto directo o que é o trabalho dos europeus na sua vida interna com outros padrões, outros critérios e a necessidade de encontrar pontos de ligação com países terceiros que têm também eles culturas muito diferentes.”

Em terceiro lugar, no que diz respeito a prioridades futuras é preciso ter em conta o facto do Tratado Constitucional não estar em vigor. “A Comissão Europeia perante o bloqueamento do Tratado Constitucional, centrou-se nos tratados actuais e invocou a chamada cláusula passerelle<sup>5</sup> que diz que os

<sup>4</sup> São três os pilares que constituem a arquitectura da União Europeia: o pilar comunitário, que corresponde às três comunidades: a Comunidade Europeia, a Comunidade Europeia da Energia Atómica (EURATOM) e a antiga Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) (primeiro pilar); o pilar consagrado à Política Externa e de Segurança Comum, que está abrangida pelo título V do Tratado da União Europeia (segundo pilar); e o pilar consagrado à cooperação judicial e policial em matéria penal, que está abrangida pelo Título VI do Tratado da União Europeia (terceiro pilar).

<sup>5</sup> No Fórum Interparlamentar sobre o Futuro da Europa que decorreu nos dias 8 e 9 de Maio de 2004 no Parlamento Europeu, a Eurodeputada Assunção Esteves desafiou o Presidente da Comissão, Durão Barroso e o Presidente do Conselho em exercício, Wolfgang Schäuble, a tornar



Centro de Informação Europeia  
Jacques Delors





Estados Membros nestas matérias podem por unanimidade identificar um conjunto de matérias sobre as quais depois as decisões em concreto do ponto de vista normativo podem ser tomadas por maioria qualificada. A Alemanha não deixou fazer esse acordo com base no argumento de que isso enfraqueceria a entrada em vigor do Tratado Constitucional. A verdade é que mesmo que houvesse acordo sobre a cláusula passerelle, ela teria de ser submetida à ratificação nacional de cada um dos parlamentos dos Estados Membros da União Europeia. O que levaria no mínimo 1 ou 2 anos o que tornaria a cláusula passerelle totalmente imprestável.”

## Motivos de optimismo

O ex-Comissário Europeu reforça a ideia da professora Constança de que houve uma mudança nos discursos e de estado de espírito no que respeita à necessidade de dar prioridade à política de imigração legal. “Já não se vive apenas com base no combate à imigração ilegal, reconhece-se que a imigração legal tem de ser objecto de tratamento a nível europeu tendo em conta as suas implicações supranacionais.”

Do ponto de vista da luta contra o crime organizado e o terrorismo, há um conjunto de instrumentos que serão necessários a curto prazo. “Um já está anunciado que é própria revisão da própria definição de terrorismo da Decisão-Quadro de 2001 para aditar: a referência ao incitamento ao terrorismo. A questão da divulgação de conhecimentos de manipulação de explosivos como entrando dentro da definição do tipo de terrorismo.

A luta contra o terrorismo depende por um lado, da aplicação do princípio do reconhecimento mútuo das provas em matéria criminal. Provas recolhidas num Estado Membro de acordo com as normas vigentes, mas têm de ser produzidas noutro Estado Membro para promover a condenação das pessoas em causa e como é obvio a prova produzida no outro Estado Membro terá de ser sujeita às leis desse Estado Membro. Esta é uma questão muito complexa mas poderá garantir a luta contra o terrorismo. Por outro lado, é primordial a aplicação do princípio do acesso às informações na luta contra a criminalidade organizada e o terrorismo. A possibilidade que as forças de investigação judicial de um Estado têm em aceder aos registos de outro Estado e de utilizar plenamente esses elementos para prevenir actos de crime ou actos terroristas para lutar contra o terrorismo.

Creio que a cooperação operacional entre as Polícias, os Ministérios Públicos e os Tribunais dos Estados Membros vai fazer aumentar a pressão para que sejam adoptados instrumentos nestas matérias que normalmente só sofrem impulsos quando há atentados terroristas. A seguir a um atentado terrorista há uma espécie de sentimento de pânico que leva as pessoas a agir, depois há uma certa acalmia em que as coisas estancam.”

## Debate

A União constitui um Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça<sup>6</sup>, no respeito dos direitos fundamentais e dos diferentes sistemas jurídicos dos Estados-Membros.

---

realidade o método de decisão que dá ao Parlamento Europeu intervenção na definição das políticas penais (cláusula passerelle).

<sup>6</sup> Ver [http://ec.europa.eu/publications/booklets/move/28/txt\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/publications/booklets/move/28/txt_pt.pdf)



A União assegura a ausência de controlos de pessoas nas fronteiras internas e desenvolve uma política comum em matéria de asilo, de imigração e de controlo das fronteiras externas que se baseia na solidariedade entre Estados-Membros e que é equitativa em relação aos nacionais de países terceiros.

O debate foi produtivo e esclarecedor nestas questões. Podemos dar relevância à questão colocada a António Vitorino.

Segurança interna?

“Eu partilho da ideia que a maioria qualificada não faz milagres porque também esta área política não é equiparável a outras áreas do âmbito da construção europeia. Se estamos a falar de segurança interna, nós temos que ter a garantia de que as regras que vão ser aplicadas neste domínio não têm fronteiras internas e o risco que existe é que se comecem a criar zonas da não aplicação integral das regras. Exemplo disso é o branqueamento de capitais, os deveres de informação, etc. Nota-se que se a cooperação ficar restringida a uma parte de um todo, há quem ganhe em ficar fora e isso vulnerabiliza o projecto. É por isso que eu nunca fui muito favorável em relação à cooperação nesta matéria.

A dinâmica da imigração é humana. É necessário olhar para a imigração qualificada de outra maneira. Na Alemanha, existe um grande número de pessoas qualificadas a imigrarem. Como atrair mais mão-de-obra qualificada para colmatar esta falha? A imigração circular pode ser vista como a *brain circulation*. É necessário flexibilizar as regras de imigração. Por exemplo, um médico sul-africano pode estar 6 meses num hospital inglês e depois voltar. A lógica da imigração não é vir para estar 20 anos e que esta flexibilização dos fluxos migratórios pode ajudar a colmatar o problema da fuga de cérebros que resulta da opção individual de imigrar. Há que encarar toda esta dinâmica dos fluxos migratórios como algo produtivo para os países de destino e de origem.”



Centro de Informação Europeia  
Jacques Delors

