

CONV 386/02

WG X 11

NOTA

de:	Secretariado
para:	Grupo de Trabalho sobre o Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (Grupo X)
Assunto:	Nota de síntese da reunião de 29 e 30 de Outubro de 2002

A quarta reunião do Grupo teve lugar em 29 e 30 de Outubro (tarde e manhã), sob a presidência de John Bruton, membro do Praesidium. De acordo com a ordem do dia, a reunião incidiu sobre questões do asilo, imigração e controlo nas fronteiras externas (tarde de 29 de Outubro), bem como de cooperação judiciária em matéria civil (manhã de 30 de Outubro). A lista de participantes consta do anexo à presente nota.

O Grupo ouviu as exposições de três peritos sobre o primeiro tema, nomeadamente do Coronel Marek Adamczyk, Director na Guarda de Fronteiras polaca, de Eckehart Wache, Chefe do Serviço Federal de Protecção de Fronteiras de Frankfurt/Oder (Alemanha) e de Jean-Louis de Brouwer, Chefe de Unidade na Comissão Europeia.

A propósito do segundo tema, o Grupo ouviu Alegria Borrás, Professora da Universidade de Barcelona (Espanha).

I. Asilo, imigração e controlo nas fronteiras externas

Exposição do Coronel Marek Adamczyk¹

Na sua exposição, o coronel Adamczyk sublinhou os esforços envidados pelo seu país, a Polónia, para se preparar para tomar a seu cargo o controlo da futura fronteira externa da União Europeia. Os trabalhos de preparação começaram há já bastante tempo e prosseguem activamente, em

¹ O texto integral da exposição foi distribuído aos membros do Grupo (WD 10)

especial através da modernização gradual dos postos fronteiriços. A legislação nacional que rege a guarda de fronteiras foi também alterada de modo a assegurar a sua conformidade com as regras comunitárias. O treino das tropas, a sua mobilidade e local de afectação foram revistos ou sê-lo-ão brevemente. Assim sendo, a Polónia considera que, no final do ano de 2003, poderá estar em condições de cumprir as obrigações decorrentes do acervo de Schengen.

O Coronel Adamczyk sublinhou a necessidade de reforçar a cooperação no âmbito de uma Europa alargada. Esse reforço passa, em especial, por mecanismos de intercâmbio de experiências e de melhores práticas, pela criação de um sistema eficaz de protecção das fronteiras, pela coordenação de todos os serviços (alfândegas, polícia de fronteiras), e pela realização de acções conjuntas. De um modo global, a acção da União Europeia deverá tender para uma uniformização progressiva dos procedimentos e dos métodos de controlo da fronteira externa, a fim de se chegar a um controlo integrado das fronteiras. Esta coordenação poderá, por exemplo, assumir a forma de trocas de informações e de patrulhas conjuntas. O Coronel Adamczyk salientou ainda o papel do CEIFA + (Comité Estratégico da Imigração, Fronteiras e Asilo), com a participação de peritos nacionais, para a coordenação das acções dos Estados-Membros, tendo-se igualmente felicitado com os relatórios ou trabalhos sobre a exequibilidade de um corpo comum de guarda de fronteiras.

Exposição de Eckehart Wache¹

Eckehart Wache apresentou a sua análise pessoal baseada no conhecimento profundo que tem da situação na fronteira germano-polaca. Na parte da fronteira por que é responsável, foram observadas 50 milhões de passagens no ano passado. Só 10 000 delas conduziram a afastamentos pelo facto de as pessoas não preencherem as condições exigidas. Eckehart Wache teceu um balanço moderado da luta contra a imigração ilegal: embora o número global das passagens ilegais da fronteira tenha diminuído sensivelmente, a percentagem de imigrantes ilegais que recorrem a organizações criminosas encontra-se em constante aumento (actualmente cerca de 50%). Este tipo de criminalidade é acompanhado por outras formas de práticas delituosas, como sejam o tráfico de droga, de cigarros, etc..

¹ O texto da exposição de Eckehart Wache consta do doc. WD 11.

Eckehart Wache sublinhou a importância que se deve atribuir às condições de concessão dos vistos. A concessão de vistos é da responsabilidade das representações dos Estados-Membros nos países terceiros. Ora, a este nível, a situação não é uniforme. A imigração ilegal ocorre, na imensa maioria dos casos, depois da passagem legal da fronteira, isto é, depois de se ter obtido um visto Schengen. É durante a estadia que o cidadão estrangeiro desrespeita as condições de entrada (termo da validade de um visto de turismo, por exemplo).

Eckehart Wache exprimiu o desejo de ver reforçada a cooperação entre os organismos encarregados do controlo das fronteiras com base no modelo da cooperação germano-polaca, tendo-se mostrado favorável a intercâmbios de pessoal ou à constituição de patrulhas mistas.

Durante a troca de impressões que se seguiu entre os membros do Grupo, foram evocados os seguintes pontos:

- Polícia europeia de fronteiras: a maioria dos intervenientes considerou que a criação de uma polícia comum constitui uma perspectiva a longo prazo que deverá ser precedida por etapas intermédias, como a instituição de controlos comuns (patrulhas mistas, programa de formação, adopção de normas e regras comuns, etc.). Um dos membros sugeriu ainda a criação, a prazo, de uma unidade europeia capaz de reforçar as unidades nacionais num ou noutro ponto da fronteira externa.

Foram também evocados os aspectos constitucionais associados à eventual criação de uma polícia europeia de fronteiras ou de patrulhas conjuntas. Na Alemanha é já possível, em determinadas condições, a participação de agentes de outros Estados-Membros nos controlos.

- Política de vistos: os participantes interrogaram-se quanto aos meios de reforçar a actual política e a fiabilidade do sistema. Foi debatida a oportunidade de incluir dados biométricos nos vistos. Os peritos ouvidos mostraram-se prudentes, receando que isso venha a provocar atrasos nas passagens de fronteira.

- Eliminação dos controlos para os futuros membros: vários dos intervenientes pediram esclarecimentos sobre as condições da eliminação dos controlos nas fronteiras. Recordou-se que isso acontecerá na observância de critérios objectivos, após a adesão dos novos membros e depois de uma decisão do Conselho. Entretanto, serão mantidos os actuais controlos. A eliminação dos controlos não será, portanto, concomitante com a adesão.
- Restabelecimento dos controlos nas fronteiras internas: o actual sistema dá a cada Estado-Membro o direito de, em certas condições, restabelecer o controlo nas fronteiras internas; um dos membros do Grupo sugeriu que se preveja uma certa coordenação entre essas medidas nacionais no caso de vários Estados-Membros se encontrarem simultaneamente expostos a uma ameaça no plano da segurança (terrorismo, por exemplo).

II. Asilo e imigração

Exposição de Jean-Louis de Brouwer

Na sua exposição, feita a título pessoal, Jean-Louis de Brouwer salientou o caminho percorrido em matéria de asilo e imigração nos últimos dez anos (Tratados de Maastricht e de Amesterdão). As conclusões do Conselho Europeu, reunido em Tampere em 1999, marcam uma etapa determinante, tendo sido nessa ocasião aprovado o programa por que desde então se têm pautado os trabalhos levados a efeito na União Europeia. O domínio do asilo e da imigração está sujeito aos procedimentos comunitários ditos "do Primeiro Pilar" (Título V do TCE). Porém, a repartição por pilares tem neste domínio efeitos particularmente nefastos, pois obriga por vezes à aprovação de dois textos por procedimentos diferentes para matérias próximas, como é o caso da imigração ilegal, que comporta uma vertente penal importante.

Jean-Louis de Brouwer desenvolveu em particular os seguintes pontos:

- Criação de um sistema comum de asilo: nas suas conclusões, o Conselho Europeu de Tampere distingue duas etapas: a curto prazo, solicitou que fossem postas em prática as medidas previstas no artigo 63.º do TCE, para as quais a Comissão enviou já as necessárias propostas (normas

mínimas, definição comum), mas os progressos realizados são lentos em virtude da aprovação por unanimidade. Foi fixada uma data-limite para o fim de 2003. A longo prazo, o Conselho Europeu de Tampere acordou na criação de um verdadeiro sistema de asilo europeu comum, que iria para além das normas mínimas comuns e incluiria um estatuto uniforme de refugiado, bem como um procedimento comum. No entender de Jean-Louis de Brouwer, a base jurídica constituída pelo artigo 63.º do TCE, formulada de forma pouco clara, parece limitar o campo de acção para a aprovação de normas mínimas, não permitindo, portanto, implementar a segunda fase do ambicioso acordo político concluído em Tampere.

– Política de admissão e de integração: De Brouwer considera que há que distinguir entre, por um lado, a política comum de integração e, por outro, a política de admissão. Esta última deve, segundo todos os observadores, continuar a ser da competência dos Estados-Membros, embora a base jurídica do Tratado permita avançar para uma política integrada. Apenas se poderia encarar a possibilidade de estabelecer determinados critérios gerais comuns. A regra da unanimidade comprometeu, também neste caso, os resultados que se poderiam esperar. Quanto à integração, De Brouwer evocou nomeadamente as conclusões de Tampere, que apelam a um tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros que residam legalmente na União. Poderia ser encarada a criação de um conjunto de direitos uniformes para os residentes de longa duração. Porém, Jean-Louis de Brouwer sublinhou também a importância do princípio da subsidiariedade neste domínio e considerou que o método aberto de coordenação poderia ser utilizado, com vantagem, em vez da aprovação de actos legislativos.

– Gestão comum dos fluxos migratórios e luta contra a imigração ilegal: neste domínio, registaram-se progressos com a adopção de dois planos (brevemente três), cuja implementação é da responsabilidade dos Estados-Membros. No entanto, considerou que o respectivo conteúdo continua a ser pouco claro.

O debate que se seguiu a esta exposição começou por incidir sobre o abandono da regra da unanimidade. Vários intervenientes mostraram-se favoráveis a esta hipótese; em contrapartida, dois membros do Grupo formularam reservas contra o próprio princípio de uma política comum da União nestas matérias. Vários intervenientes apoiaram seguidamente a ideia de criar uma base jurídica que permita uma verdadeira política comum de asilo que vá além das normas mínimas. Por fim, foi também abordada a questão da "partilha dos encargos" (*burden sharing*), isto é, a solidariedade entre os Estados-Membros no acolhimento dos requerentes de asilo. Vários Convencionais manifestaram o desejo de que essa solidariedade, incluindo a financeira, fique mais bem assegurada. De Brouwer sugeriu que este princípio seja consagrado no Tratado de uma forma horizontal para as políticas de asilo, de imigração e de controlo das fronteiras.

III. Cooperação judiciária em matéria civil

Exposição de Alegria Borrás¹

Alegria Borrás abordou a questão do Título IV do TCE em matéria civil (artigos 65.º, 68.º e 69.º). Pronunciou-se a favor de um título consagrado à cooperação judiciária em matéria civil, a fim possibilitar o desenvolvimento desta matéria independentemente das questões de asilo, de vistos e de imigração. Expressou ainda o desejo de que seja eliminada a referência ao "bom funcionamento do mercado interno".

A Professora Alegria Borrás considerou, além disso, que a redacção do artigo 65.º deixa a desejar e que as competências deveriam ser nele descritas de forma mais clara e precisa. Considerou ainda inquietante a aplicação da jurisprudência do Tribunal de Justiça (jurisprudência AETR), segundo a qual a competência interna se sobrepõe à competência externa, por recear que possa levar a que se alonguem os processos de ratificação de convenções internacionais.

Alegria Borrás criticou o regime especial do artigo 68.º do TCE, que limita o processo de reenvio prejudicial relativamente ao regime comum; a introdução desse regime pelo Tratado de Amesterdão representa, a seu ver, uma regressão em relação, nomeadamente, ao processo regular de reenvio até aí em vigor designadamente para a Convenção de Bruxelas.

A Professora Alegria Borrás lamentou que o Tratado de Nice não tenha suprimido a regra da unanimidade. Daí resulta a produção de normas jurídicas ambíguas nas matérias atinentes ao direito da família. Sugeriu ainda que seja introduzido no Tratado um direito de iniciativa dos Estados-Membros nestas matérias.

Por fim, salientou que as disposições do artigo 65.º tornavam caduco, pelo menos para as questões de cooperação judiciária em matéria civil, o recurso ao artigo 293.º (ex-220.º), que prevê a negociação de convenções internacionais entre os Estados-Membros. Será portanto de ponderar a sua eventual supressão.

¹ A intervenção de Alegria Borrás consta do doc. WD 08.

Esta exposição foi seguida de um debate que incidiu essencialmente sobre as propostas de alteração à actual redacção do artigo 65.º, tendo um dos membros do Grupo exprimido o desejo de que seja mantida sem alteração, mas referido que o processo de reenvio previsto no artigo 68.º do TCE poderia ser alargado aos órgãos jurisdicionais de primeira instância.

**Lista dos membros do Grupo de Trabalho que assistiram à
reunião de 29 e 30 de Outubro de 2002**

John BRUTON, presidente, membro do Praesidium

BIRZNIECE Inese

BREJC Mihael

de BRUIJN Thom

CAREY Pat

COSTA Alberto

DEMETRIOU Panayiotis

FARNLEITNER Hannes

FAYOT Ben

FLOCH Jacques

GRABOWSKA Genowefa

HEATHCOAT AMORY David

LEKBERG Sören

KIRKHOPE Timothy

KUTZKOVA Neli

MENDEZ DE VIGO Iñigo

MEYER Jürgen

NAGY Marie

PACIOTTI Elena

PELTOMAKI Antti

Baronesa SCOTLAND of Asthal

VAN LANCKER Anne

VITORINO António