

I - Não há União Europeia sem Schengen

Há precisamente 25 anos, em Bona, Portugal assinava o Protocolo de Adesão ao Acordo de Schengen e o Tratado de Adesão à Convenção de Implementação do mesmo Acordo. Para Portugal, na Europa, esse ato permitiu afirmar cinco orientações.

1- Estamos no pelotão da frente

Passámos a integrar o grupo da dianteira da Integração Europeia, o que o então Primeiro-Ministro, Professor Cavaco Silva, popularizou sob a designação de “*pelotão da frente*”. Seriam ainda precisos quatro anos até que fossem de facto abolidos os controlos nas - hoje designadas - fronteiras internas. Em Março de 1995 os postos fronteiriços seriam encerrados na Bélgica, na Alemanha, na França, no Luxemburgo, nos Países Baixos (países fundadores de Schengen) bem como na Espanha e em Portugal¹ e a liberdade de circulação ganharia uma nova dimensão, com Portugal nos sete primeiros países de Schengen.

2 - Aprofundar a soberania partilhada

O continente europeu sempre foi um continente de fronteiras, na origem de muitos conflitos, e nem sempre delimitando nações. Por esta razão, a identidade e segurança de cada comunidade sempre esteve muito associada a este poder soberano de controlar quem entra e quem sai de um dado território. Isso explica porque no início toda a cooperação no espaço Schengen continuou a ter um marcado carácter intergovernamental. Quando o Tratado de Maastricht criou a estrutura de pilares (entretanto extinta), a cooperação no domínio da justiça e assuntos internos ficou separada do chamado pilar comunitário. Schengen representa assim, ainda que com um significativo papel dos Estados-Membros, o reforço da ideia de uma soberania partilhada.

¹ Decisão do Comité Executivo de 22 de Dezembro de 1994, relativa à entrada em aplicação da Convenção de aplicação de Schengen de 19 de Junho de 1990

3 - Dar expressão à cidadania europeia

Numa Europa que é mais conhecida pelas suas conquistas económicas (CECA, CEE, Mercado Único, Euro), não deixa de ser curioso que de acordo com o eurobarómetro, pelo menos desde 2007, quando se pergunta aos cidadãos europeus “qual o maior sucesso do projeto comunitário?” a resposta seja Schengen e a liberdade de circulação. Quando um cidadão europeu passa um controlo de fronteiras ou cruza uma fronteira interna e se encontra num país que não é o seu, não se sente estrangeiro, mas sim um cidadão ao qual são reconhecidos diversos direitos. Esta é aliás a razão que leva a Bulgária e Roménia em insistirem na integração efetiva no espaço Schengen: é que os seus nacionais que viajam para outros países comunitários sentem-se cidadãos de segunda classe. O que designamos por “*acervo de Schengen*” foi incorporado no quadro comunitário e, hoje, traduz-se num número significativo de políticas comunitárias. Atualmente, Schengen compreende uma Área de Liberdade, Segurança e Justiça, cujo pilar fundamental é a confiança mútua, e ocupa um lugar cimeiro na ação da União.

4 - Construir a europa dos cidadãos

Quando a crítica acentuava o chamado défice democrático europeu, assinalava sobretudo insuficiências na arquitetura institucional e reclamava, com justiça, um novo equilíbrio de poderes que reforçasse o Parlamento como a única Instituição europeia diretamente eleita pelos cidadãos. Isso era também o reflexo de uma Europa onde se procurava com evidência assegurar uma livre circulação de bens, serviços e capitais mas onde a livre circulação de pessoas era mais incipiente e, numa primeira fase, vocacionada estritamente para a livre circulação de trabalhadores. Schengen ajudou assim não apenas a dar força à ideia de uma Europa mais democrática - porque mais assente no cidadão - mas também a sublinhar que a União não podia ser apenas económica mas tinha uma raiz social virada para as pessoas, para os seus cidadãos.

5 - Alavancar a prosperidade económica

O impacto na economia é assinalável. Quando bens e pessoas podem movimentar-se mais facilmente por todo o continente, aprofunda-se o mercado interno com os consequentes ganhos económicos. De acordo com a Comissão Europeia, entre 1992-2006 o PIB europeu aumentou cerca de 2.2% e o emprego 1.3% apenas pelo aprofundamento do mercado interno. Ou seja, cerca de 233 mil milhões de euros e 2 milhões de pessoas². O turismo é outro exemplo: apenas dentro do espaço Schengen, os europeus fazem 1.25 mil milhões de viagens³.

Parece-me pois evidente que não têm razão os que, acenando com medos e fazendo um discurso catastrofista, defendem o fim de Schengen. Acabar com Schengen, para além das consequências económicas, significaria pôr termo ao núcleo essencial do Projeto Europeu assente na ideia de que todos somos cidadãos da União e, por isso, beneficiamos da liberdade de circulação. Se Schengen soçobrar, é o Projeto Comunitário que falece. Schengen está mais no ADN da União do que a própria moeda comum, o Euro.

Ao longo deste artigo, que assinala os 30 anos de Portugal na Europa, quero recordar a origem de Schengen e as principais alterações que aprofundaram este projeto. No final, não fugirei às controvérsias da atualidade e aos riscos que coletivamente temos de enfrentar.

II - Schengen: um projeto antigo, um parto difícil

Na génese da criação da Comunidade Económica Europeia esteve a vontade política da paz - como aliás na sua percussora, a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) - mas também a necessidade de recuperação económica de um continente arrasado pela Segunda Guerra Mundial⁴. O

² European Economy, Economic paper n.º 271 (Janeiro 2007), Comissão Europeia, Direção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros, p.6 e 55-58

(http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication784_en.pdf)

³ Europa Sem Fronteiras: O Espaço Schengen, Comissão Europeia, Direção-Geral para a Migração e Assuntos Internos, p.11 (http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/schengen_brochure/schengen_brochure_dr3111126_pt.pdf)

⁴ Towards a rights-based post-national Union: EU integration and Schengen extension discourse 2000-2006, Katalin Danesi, outubro 2008, p.38

Tratado de Roma⁵ abolia assim todos os entraves comerciais para a circulação de bens entre os Estados signatários e definia como objetivo desta nova União Aduaneira “*a abolição, entre os Estados-Membros, dos obstáculos à livre circulação de pessoas, de serviços, e de capitais*”⁶. Logo nos anos 70 a manutenção dos controlos fronteiriços começou a ser vista como causa de grandes atrasos na circulação aérea, terrestre e marítima. Já no início dos anos 80, estes postos são considerados contraditórios com os objetivos da Comunidade, bem como obstáculos às relações comerciais entre os Estados-Membros. Em 1984, em Fontainebleau, os Chefes de Estados e de Governo acordaram “*a supressão de todas as formalidades policiais e aduaneiras para pessoas que atravessem fronteiras intracomunitárias.*”⁷. No entanto, não havia um acordo suficientemente forte para que - no quadro da Comunidade - fosse acordada a sua eliminação. E à época, entre os 10 Estados-Membros, existiam três espaços de livre circulação: o do Benelux (Bélgica, Holanda e Luxemburgo), o da península escandinava (Passaporte nórdico) e o do Reino Unido e Irlanda.

Foi então, em 1985 na localidade de Schengen no Luxemburgo, que seria assinado entre a Bélgica, a Alemanha, a França, o Luxemburgo e a Holanda o Acordo para a eliminação dos controlos nas fronteiras internas. Seriam necessários cinco anos até ser concluída a Convenção que delinearía as modalidades práticas para a implementação do Acordo. Apenas em Março de 1995 este entraria em vigor e desde então todos os países candidatos à adesão devem cumprir o acervo Schengen e submeter-se à avaliação que permite verificar todos os requisitos à sua plena adesão com o conseqüente levantamento dos controlos de fronteiras internas. Hoje, Schengen inclui mais de 400 milhões de pessoas, de 22 Estados-Membros e quatro países associados (Liechtenstein, Suíça, Noruega e Islândia).

⁵ Tratado de Roma, 1957, Artigos 2 e 3 (a)

⁶ Tratado de Roma, 1957, artigo 3 (c)

⁷ No original inglês: “*the abolition of all police and customs formalities for people crossing intra-Community frontiers*” Conclusões do Conselho Europeu, 25-26 Junho 1984, Fontainebleau, p.8

O projeto Europeu seguiu o seu caminho e aprofundou a sua componente política como Europa das pessoas, que viria a ser consagrada com o Tratado de Maastricht, em 1992, que criou a União Europeia e, com ela, a Cidadania Europeia. “É cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-Membro ” e “Qualquer cidadão da União goza do direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros [...]”⁸. Teríamos porém de esperar até 1997, com o Tratado de Amesterdão, para integrar todo o acervo de Schengen na esfera comunitária (mas com o *opt-out* de três países: o Reino Unido, a Irlanda e a Dinamarca). Esta integração tornou-se possível porque o Tratado de Amesterdão atribuiu novas competências à União no âmbito de fronteiras, asilo, vistos, cooperação policial em matéria penal, cooperação judiciária em matéria penal, cooperação em matéria de direito civil.

III - Segurança para garantir a Liberdade

Com a criação de um espaço de livre circulação as fronteiras externas tornam-se comuns, e hoje estendem-se por mais de 50.000 quilómetros. O que significaria que problemas de segurança na fronteira externa de um dos Estados-Membros repercutem-se em todos. A segurança interna de cada Estado assenta na confiança que deposita na forma como os restantes controlam a fronteira externa, o que requiere uma maior cooperação policial e judicial e conduziu ao acordo sobre um conjunto de *medidas compensatórias*⁹:

- (i) o reforço dos controlos de pessoas nas fronteiras externas, através de um regime uniformizado constante do Código Comum;
- (ii) uma política comum de vistos em conformidade com o Código Comunitário de Vistos;
- (iii) o esboço de uma política comum de asilo;

⁸ Tratado de Maastricht, 1992, Artigos 8(1) e 8-a (1)5

⁹ Acordo Schengen artigo 17

- (iv) o estabelecimento das bases de uma política comum de imigração;
- (v) o reforço da cooperação policial e aduaneira entre os Estados-Membros;
- (vi) o reforço da cooperação judiciária em matéria penal;
- (vii) o estabelecimento de um sistema de troca de informação, o Sistema de Informação Schengen (SIS).

IV - Fronteiras juridicamente nacionais mas na prática europeias

Em bom rigor, as fronteiras externas comuns permanecem sob a jurisdição de cada Estado-Membro. Razão pela qual os Estados-Membros podem, em certas circunstâncias, reintroduzir controlos nas fronteiras internas. Ou seja, a fronteira marítima de Portugal é controlada pelas autoridades portuguesas. Porém, falhas no exercício desta competência nacional podem potenciar efeitos nefastos sobre todo o espaço Schengen. Por isso, a convenção de Schengen prevê um conjunto de medidas e procedimentos uniformizados para o controlo das fronteiras externas¹⁰ e para emissão de vistos¹¹ e concessão de asilo¹²:

- **O Código de Fronteiras Schengen** (veio substituir o manual comum¹³) estabelece as regras para o controlo de pessoas na passagem das fronteiras externas, fornecendo um quadro comum de referência para as autoridades e agências que lidam com a gestão das fronteiras da União Europeia. Foi um enorme passo, porque introduziu melhorias nos direitos das pessoas que atravessam as fronteiras e porque regulou as circunstâncias e o modo como os Estados-Membros podem reintroduzir temporariamente os controlos nas fronteiras internas.

¹⁰ Convenção Schengen, Capítulo 2

¹¹ Convenção Schengen, Capítulo 3

¹² Convenção de Schengen, Capítulo 7

¹³ Decisão do Comité Executivo de 28 de Abril de 1999, relativa às versões definitivas da instrução consular comum e do manual comum [SCH/Com-ex (99) 13]

Neste âmbito, a União equipou-se ainda com a **Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas (Frontex)**, cujo intuito inicial foi o de assegurar apoio não operacional aos Estados-Membros na gestão da fronteira externa da União e que, em Setembro de 2016, foi substituída pela Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira¹⁴.

- O **Código Comunitário de Vistos** que teve como objetivo principal juntar num único Código todas as regras relativas à emissão de vistos e decisões em relação à recusa, extensão, anulação, revogação e redução do período de validade dos vistos emitidos.
- No que se refere ao asilo, as normas de Schengen foram sucedidas pelo que atualmente designamos **de Sistema Europeu Comum de Asilo**, no qual se incluiu o **Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (EASO)**, hoje brilhantemente dirigido pelo português José Carreira.

V - O terrorismo conseguiu o que faltou na vontade política dos Estados-Membros

O Tratado de Amsterdão¹⁵ criou a **Área de Liberdade Segurança e Justiça** como o “chapéu aglutinador” do acervo Schengen aquando da sua incorporação no quadro comunitário. Com esta nova área criou-se um conjunto coerente de políticas e medidas, que em parte já existiam, com um modelo político concreto: desenvolver de forma equilibrada as vertentes da Liberdade, da Segurança e da Justiça. Com efeito, a segurança sem a liberdade é a ditadura, a liberdade sem segurança é a anarquia e a Justiça não é possível sem liberdade e sem segurança.

O primeiro Comissário a dar corpo a esta política foi o português **António Vitorino**. Nem a sua invulgar inteligência, nem o verbo fácil que o caracterizam foram suficientes para abalar as convicções soberanistas da maior parte dos Estados-Membros. As grandes conquistas de António Vitorino deveram-se a um aliado inesperado: a emergência do terrorismo internacional.

¹⁴ ainda não publicado

¹⁵ Tratado de Amesterdão, 1997, Artigo 1º (3) e (11)

Pelo menos desde a década de 70 que os Estados europeus (Grupo de Trevi¹⁶) iniciaram a cooperação no âmbito do combate ao terrorismo. Uma cooperação que começou por se centrar fundamentalmente na troca de informação¹⁷. A troca de informação era na sua essência também o objeto do Sistema de Informação de Schengen. Como se verá mais adiante, não só era este o instrumento mais significativo, mas também o mais transversal dada a sua dupla função: controlo de fronteiras e combate ao crime. A Comissão Juncker viria a propor mais tarde que se tirasse melhor partido deste SIS no âmbito do combate ao terrorismo e para a prossecução dos objetivos de segurança interna.

Foi a partir de 2001 que a ação neste domínio cresceu substancialmente, nomeadamente através do aprofundamento do acervo Schengen. Foi alterada a arquitetura institucional, alargada a competência da União, alterado o *policy cycle*, o que se ficou a dever essencialmente aos ataques terroristas que então tiveram lugar. Em reação aos ataques às Torres Gémeas, em Nova Iorque a 11 de Setembro de 2001, foi aprovado um plano de ação com quase 200 medidas¹⁸, que se traduziria em instrumentos como o Mandado de Detenção Europeu, no alargamento das operações de vigilância transfronteiriças. Em 2004 após os ataques em Madrid, este plano foi atualizado e a sua implementação acelerada com os ataques a Londres em 2005, o que resultou em medidas como a “*Iniciativa Sueca*” para troca simplificada de informações, a aprovação e alteração do Código de Fronteiras Schengen, a segunda Geração do SIS II ou o “*policimento*” do Eurodac e do VIS. Com o Tratado de Lisboa, em 2009, deu-se a comunitarização desta área, a União ganhou mais competência no domínio dos assuntos internos. Mais recentemente, após os ataques a Bruxelas (2014, 2016) e Paris (2015, 2016), sucederam-se um conjunto de declarações que culminaram numa “*Agenda Europeia para a Segurança*”¹⁹, numa

¹⁶ Grupo informal de Ministros da Administração interna criado fora do quadro comunitário, em Dezembro de 1975, para cooperação no combate ao terrorismo.

¹⁷ International Terrorism: A European Response to a Global Threat?, Colégio da Europa, coordenação Dieter Mahncke, Joerg Monar, 2006 p. 73

¹⁸ Vide, *inter alia*, documento Conselho 12800/01 de 17.10.2001

¹⁹ Vide COM(2015) 185 de 28.04.2015

“Renovada Estratégia para a Segurança Interna”²⁰ e agora numa “União para a Segurança”²¹. Em todas fica particularmente evidente a aproximação entre controlo de fronteiras e combate ao crime. As duas medidas mais emblemáticas foram os PNR²² (*Passenger Name Record*, em Português Registo de Identificação dos Passageiros) e o pacote *Smart Borders* (em português, Fronteiras Inteligentes) cujo nome permaneceu apesar da proposta atualmente em discussão se reduzir a um sistema de registo de entradas e saídas.

Ambas foram apresentadas no início da segunda década deste século, mas apenas nesta mais recente vaga de ataques terroristas conseguiram encontrar apoio político. A perceção pública de medo foi o pretexto ideal para apostar em mais medidas de segurança, ainda que seja pouco evidente o valor acrescentado, proporcionalidade ou eficácia destes instrumentos²³. O PNR - entretanto já aprovado - obriga ao envio de informação sobre todos os passageiros que voem de e para a União Europeia por forma a detetar criminosos, bem como a identificar preventivamente comportamentos suspeitos, conduzindo a atuação policial. Quanto ao sistema de Entrada/Saída²⁴ pretende registar entradas, saídas e vistos de todos quantos atravessam a fronteira externa da União, incluindo cidadãos europeus.

Nos últimos 15 anos, especialmente como resultado de ataques terroristas, é evidente o aprofundamento do acervo Schengen no domínio da segurança, talvez prejudicando o equilíbrio com a liberdade, e que culminou - na atualidade - com o reforço da ligação entre controlo de fronteiras e combate ao crime.

²⁰ Vide Conclusões Conselho Justiça e Assuntos Internos, 15 Junho 2015 (Documentos Conselho 9951/15 e 9798/15)

²¹ Vide COM(2016) 230 de 20.04.2016

²² Diretiva (UE) 2016/681 do Parlamento Europeu e do Conselho de 27 de abril de 2016 relativa à utilização dos dados dos registos de identificação dos passageiros (PNR) para efeitos de prevenção, deteção, investigação e repressão das infrações terroristas e da criminalidade grave

²³ vide *inter alia* Opinião 05/2016 e 06/2016 da Autoridade Europeia para a Proteção de Dados

²⁴ COM(2016) 194 de 6.04.2016

VI - O Espaço Schengen na Sociedade de Informação

Schengen comporta em si os três sistemas centralizados europeus:

(i) o Sistema de Informação Schengen (SIS);

(ii) o Sistema de Informação de Vistos (VIS) e;

(iii) o Sistema de comparação de impressões digitais (Eurodac).

O sistema **Eurodac** permite identificar os requerentes de asilo, bem como as pessoas que foram intercetadas na passagem ilegal de uma fronteira externa da União. Através das impressões digitais é possível aos Estados-Membros, à Islândia, à Noruega e à Suíça²⁵, verificar se um requerente de asilo ou um estrangeiro irregular já formulou um pedido num outro país da UE ou se um requerente de asilo entrou irregularmente no território da União.

O Eurodac compõe-se de uma Unidade Central gerida pela Agência Europeia para a Gestão Operacional de Sistemas Informáticos de Grande Escala no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (Eu-lisa), de uma base de dados central informatizada que contém impressões digitais e de meios eletrónicos de transmissão entre os países da UE e a base de dados central.

O Sistema de Informação sobre Vistos (**VIS**) tem como objetivo melhorar a execução da política comum em matéria de vistos, a cooperação consular e as consultas entre as autoridades centrais responsáveis pelos vistos, com o objetivo de facilitar o procedimento de pedido de visto; prevenir a busca do visto mais fácil (*visa shopping*); lutar contra a fraude de documentos; facilitar os controlos nos pontos de passagem das fronteiras externas e nos territórios nacionais; contribuir para a

²⁵Islândia, Noruega e Suíça estão vinculados ao Regulamento de Dublin III por via de acordos internacionais com a União Europeia. *vide Decisão 2008/147/CE do Conselho, de 28 de Janeiro de 2008, respeitante à celebração, em nome da Comunidade Europeia, do Acordo entre a Comunidade Europeia e a Confederação Suíça relativo aos critérios e aos mecanismos de determinação do Estado responsável pelo exame de um pedido de asilo apresentado num Estado-Membro ou na Suíça [Jornal Oficial L 53 de 27.2.2008], e Decisão 2001/258/CE do Conselho, de 15 de Março de 2001, relativa à celebração de um Acordo entre a Comunidade Europeia e a República da Islândia e o Reino da Noruega relativo aos critérios e mecanismos de determinação do Estado responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado num Estado-Membro, na Islândia ou na Noruega [Jornal Oficial L 93 de 3.4.2001].*

identificação de qualquer pessoa que não preencha as condições para a entrada, a estada ou a residência nos territórios nacionais; facilitar a aplicação do Regulamento Dublin III²⁶ para determinação do país da UE responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado por um nacional de um país terceiro; contribuir para a prevenção de ameaças à segurança interna.

Contudo, o **Sistema de Informação de Schengen (SIS)** é o único originalmente previsto na Convenção de Schengen. Na sua génese, o SIS prosseguia o objetivo de *“preservar a ordem e a segurança públicas, incluindo a segurança do Estado, bem como a aplicação das disposições da presente convenção sobre a circulação das pessoas nos territórios das partes contratantes com base nas informações transmitidas por este sistema”*²⁷. O Sistema de Informação Schengen tem o duplo propósito de controlo de fronteiras e combate ao crime. Teve uma primeira versão operacional em 1995, apesar de ter sido acordado em 1987 pela reunião ministerial das partes contratantes e mais tarde refletido no Título IV da Convenção Schengen, foi desde então pré-requisito essencial para a supressão de fronteiras internas²⁸. Algo particularmente claro no maior alargamento de sempre do espaço Schengen em Dezembro de 2007, com a entrada de nove Estados-Membros. Este alargamento constituiu o principal impulso, uma vez que tecnicamente a primeira versão não conseguia abarcar mais do que 18 Estados-Membros. Face às dúvidas suscitadas sobre a prontidão do SIS II, Portugal apresentou uma solução informática original - o SISone4All²⁹ - que viabilizou o alargamento do espaço Schengen, em virtude de o SIS II não estar ainda operacional. Em 2013 este entrou finalmente em funcionamento após um longo, conturbado e financeiramente desastroso processo³⁰. O SIS II contém

²⁶ Regulamento (UE) N.º 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de junho de 2013 que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida

²⁷ Convenção Schengen Artigo 93

²⁸ “The Abolition of Internal Border Checks in an Enlarged Schengen Area: Freedom of movement or a web of scattered security checks?”, Anaïs Faure Atger, 2008, Bruxelas, p.10

²⁹ Vide Proposta Portuguesa, Documento Conselho 13540/06, 12/10/2006

³⁰ Vide Relatório Carlos Coelho A7-0127/2010 e Relatório Especial Tribunal de Contas, “Ensinamentos obtidos com o desenvolvimento do Sistema de Informação de Schengen de segunda geração (SIS II) pela Comissão Europeia”, Luxemburgo, 2014

atualmente cerca de 63 milhões de alertas³¹, dos quais menos de 800.000 são relativos a pessoas³², sendo os demais registos de objetos³³. À semelhança de outras medidas compensatórias, também o SIS na sua segunda geração não foi indiferente ao terrorismo e crime transnacional, tendo sofrido alterações significativas. Entre outras, no sentido de poder incorporar mais dados (incluindo biométricos), novos tipos de alerta, cruzamento de alertas e mais pontos de acesso (que já não apenas autoridades fronteiriças, mas também de competência policial)³⁴, incluindo a Europol e o Eurojust. No fundo, um reforço da componente de cooperação policial³⁵.

Tanto o VIS como o Eurodac foram desde a sua génese geridos pela Comissão Europeia. Em contrapartida, a gestão operacional do SIS foi originalmente entregue a França. Ora, foi justamente no estabelecimento do SIS II que se tornou evidente a necessidade de o tornar também comunitário. A Comissão Europeia não tinha os meios para ficar também com este Sistema, era inaceitável colocar um sistema tão sensível na alçada de uma empresa privada e o Parlamento não aceitava a manutenção do *Status quo*. Assim, foi aprovada a criação da Agência para a Gestão Operacional dos Sistemas Informáticos de Grande Escala no domínio da Liberdade, da Segurança e da Justiça (eu-LISA)³⁶.

³¹ Relatório Anual Estatísticas SIS II, EU-lisa, Março 2016, disponível em <http://www.eulisa.europa.eu/Publications/Reports/SIS%20II%20-%20public%202015%20stats%20-%20Factsheet.pdf>

³² O SIS II contém informação, entre outras sobre: pessoas desaparecidas (ou pessoas que precisam de ser temporariamente colocadas sob proteção policial), sobretudo menores que fogem ou são raptados; pessoas notificadas para comparecer perante as autoridades judiciais; sujeitos a vigilância policial discreta. (vide artigos 32,34 e 36, Decisão do Conselho 2007/533/JAI)

³³ O SIS II contém informação, entre outros, sobre: veículos, embarcações, aeronaves e contentores armas de fogo; documentos de identidade perdidos, roubados ou falsificados; chapas de matrícula de veículos; notas de banco perdidas ou roubadas. Vide artigo 38, Decisão do Conselho 2007/533/JAI

³⁴ Lista de Autoridades competentes com acesso ao SIS: JO C 278 de 22.8.2014, p. 1—144

³⁵ vide Relatórios Carlos Coelho: A6-0553/2006, p.63 e ss; A6-0355/2006, p.82 e ss; bem assim, COM(2005) 230 Final: Proposta de Decisão do Conselho relativa ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação de Schengen de segunda geração (SIS II), p. 2-5

³⁶ Regulamento (UE) n.º 1077/2011 de 25 de Outubro de 2011 que cria uma Agência europeia para a gestão operacional de sistemas informáticos de grande escala no espaço de liberdade, segurança e justiça e Relatório Coelho A7-0241/2011

VII - Sarkozy e Berlusconi: Pediram Alhos, receberam Bugalhos

Com a *primavera árabe*, o Norte de África entrou em convulsão, conduzindo à fuga de milhares de pessoas para a Europa. Só em Abril de 2011 cerca de 50.000 chegaram a Itália³⁷. O governo italiano, respeitando as regras mas “*violando o espírito de Schengen*”³⁸, decidiu conceder autorizações de residência em Itália e simultaneamente bilhetes de comboio para França. Confrontado com esta situação, o governo francês decidiu não apenas reintroduzir controlos como devolver à Itália esses nacionais de países terceiros.

Em plena crise franco-italiana, o então Presidente da República francês Nicolas Sarkozy e o então Primeiro-Ministro italiano Silvio Berlusconi reuniram, em cimeira bilateral, e decidiram que a culpa devia ser atribuída às regras de Schengen que, assim, tinham de ser alteradas. Propuseram ao Conselho Europeu que encomendasse à Comissão Europeia novas regras que adaptassem Schengen aos novos tempos, tornando mais exigente o controlo nas fronteiras externas da União e reforçando o papel de cada Estado-Membro.

Este quadro conduziu o Conselho Europeu a relembrar que no centro da livre circulação sem fronteiras está a confiança mútua e a apelar a um novo quadro normativo para a reintrodução de controlos nas fronteiras internas (ou seja, modificar o código de fronteiras Schengen), bem como a uma alteração do Mecanismo de Avaliação Schengen³⁹. Este pacote legislativo ficou conhecido como “*Pacote Governança Schengen*”.

A Comissão Europeia apresentou rapidamente uma proposta⁴⁰ mas com um conteúdo diferente do que pretendiam franceses e italianos no Conselho. Ao invés, as propostas da Comissão reafirmaram o carácter europeu do Espaço Schengen, reforçando os poderes da Comissão e do Parlamento Europeu

³⁷ Internal Border controls in the Schengen area: is Schengen crisis-prof? European Parliament, Directorate-General for internal policies, Policy Department C, 2016, p. 23

³⁸ Declarações da Comissária Cecilia Malmström, Bruxelas, 25 Julho de 2011. disponível em http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-538_en.htm?locale=EN

³⁹ Conselho Europeu de 23 e 24 de Junho, 2011, p.7-8

⁴⁰ COM(2011) 561 Final de 16.09.2011

e melhorando o Mecanismo de Avaliação Schengen. Estas alterações legislativas apenas viriam a ser acordadas em 2013 em larga medida devido a um conflito entre Parlamento Europeu e Conselho no que respeita à base jurídica do Mecanismo de Avaliação Schengen que ficou conhecida como “*Schengen Freeze*”⁴¹ (quando o Parlamento congelou qualquer aprovação no âmbito do Espaço Liberdade, Segurança e Justiça enquanto o Conselho não reconhecesse as suas competências no dossier).

O Resultado das negociações acabou por ser positivo tanto para o Código de Fronteiras como para o Mecanismo de Avaliação, na medida em que se reforçou a sua natureza comunitária, a confiança mútua, a articulação entre os Estados-Membros e o papel do Parlamento Europeu enquanto instituição de escrutínio público.

No que respeita às **alterações ao Código de Fronteiras Schengen** foram introduzidos procedimentos para eventos previsíveis⁴² e para eventos que exijam ação imediata⁴³, a Comissão ganhou mais competência enquanto guardiã dos Tratados, o Parlamento ganhou maior acesso à informação e, não menos importante, foram introduzidos limites temporais à reintrodução de controlos nas fronteiras internas. É de sublinhar ainda, que o Parlamento deixou claro desde início que um fluxo intenso de pessoas nas fronteiras externas não é *per se* motivo para a reintrodução de controlos⁴⁴, mas apenas quando esse fluxo se traduza numa incapacidade do Estado-Membro em assegurar a integridade das suas fronteiras, colocando em risco a segurança interna e ordem pública de toda o espaço *Schengen*.

Por outro lado, o Novo Mecanismo de Avaliação Schengen deixou de ser um procedimento intergovernamental, assente na avaliação entre pares, para passar a ser coordenado pela Comissão

⁴¹ Internal Border controls in the Schengen area: is Schengen crisis-proof? European Parliament, Directorate-General for internal policies, Policy Department C, 2016, p. 26.

⁴²Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho de 9 de março de 2016 que estabelece o código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen) *Vide artigo 25*

⁴³ Código de Fronteiras Schengen artigo 28

⁴⁴ *vide* Relatório Weber, A7-0200/2012

Europeia. Entre as várias alterações introduzidas⁴⁵, o Parlamento conseguiu assegurar duas de particular monta:

- (i) a possibilidade de visitas surpresa, para lá das planeadas no âmbito dos programas anuais;
- (ii) possibilidade de examinar também as fronteiras internas e avaliar a legalidade da reintrodução de controlos.

VIII - Os refugiados colocam Schengen em risco?

O conflito sírio e a instabilidade da vizinhança mais imediata no norte de África conduziram a um aumento exponencial do número de pessoas a tentar atravessar a fronteira sul da União Europeia. A tragédia de Lampedusa em Outubro de 2013 surge como evento marcante do início deste período⁴⁶. O ano de 2015 permanece, contudo, o ponto mais crítico desta *Crise* que ainda não encontrou desfecho.

Apesar de inconsistências entre os vários números apresentados⁴⁷ é seguro dizer que apenas em 2015 mais de um milhão de pessoas atravessaram as fronteiras externas da União Europeia em busca de asilo⁴⁸.

⁴⁵ *vide* Relatório Carlos Coelho, A7-0215/2013

⁴⁶ Resolução do Parlamento Europeu, de 23 de outubro de 2013, sobre os fluxos migratórios no Mediterrâneo, com especial destaque para os trágicos acontecimentos ao largo de Lampedusa, P7_TA(2013)0448, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0448+0+DOC+XML+V0//PT>

⁴⁷ *vide* Press Frontex de 13.10.2015, disponível em <http://frontex.europa.eu/news/710-000-migrants-entered-eu-in-first-nine-months-of-2015-NUiBkk>

⁴⁸ Por todos *vide* Relatório Anual IOM sobre os fluxos migratório no mediterrâneo em 2015. disponível aqui: http://www.iom.int/sites/default/files/situation_reports/file/Mixed-Flows-Mediterranean-and-Beyond-Compilation-Overview-2015.pdf

Como afirmei e escrevi diversas vezes ao longo deste período⁴⁹, foram muitas as falhas da União e dos Estados-Membros, razão pela qual fomos *de facto* arrastados para uma crise. A tal ponto que “*todo o edifício Schengen pode colapsar*”⁵⁰.

Muitos colocaram a questão de saber se foi Schengen que provocou a crise ou foi a má gestão que levou à crise. Não tenho dúvida que foi a segunda.

Fomos lentos na resposta, disponibilizámos meios de apoio totalmente inadequados aos chamados países da frente, e o nível de solidariedade demonstrado não foi seguramente condizente. O resultado foi um fluxo descontrolado pelo território europeu com origem maioritariamente na Grécia: os *movimentos secundários* dos requerentes de asilo. Esta circunstância aliada ao populismo que foi e vai crescendo por toda a Europa levou a que a reação dos Estados-Membros à sua própria inação fosse olhar para o espaço de livre circulação como o problema.

O novo quadro legislativo permitiu evitar males maiores, apesar de serem necessárias afinações à sua implementação⁵¹. Desde o último trimestre de 2015 isso foi particularmente claro. Em Setembro de 2015 a Alemanha reintroduziu os controlos nas suas fronteiras a sul, seguindo-se a Áustria e a Eslovénia, a Hungria e, por último a Suécia⁵². Os controlos reportavam-se a trechos bem definidos da fronteira. Foi claro o efeito dominó. Com início na Alemanha, todos os países na rota percorrida por requerentes de asilo entrados pela Grécia e com destino ao norte da Europa reintroduziram controlos. As tensões foram grandes e claramente resultado da desarticulação entre os Estados em questão. Enquanto uns reintroduziram controlos para melhor receber os refugiados, outros queriam tão-só fechar fronteiras e negar-lhes acesso.

⁴⁹ “Falharam! outra vez...”, Carlos Coelho, DN, 18-09-2015 <http://carloscoelho.eu/texts/view/falharam-outra-vez>; “Refugiados: tarde e pouco”, Carlos Coelho, expresso, 28-09-2015, <http://carloscoelho.eu/texts/view/refugiados-tarde-e-pouco>

⁵⁰ Liberdade de circulação na Europa “pode colapsar”, Rádio Renascença, 08-01-2016, <http://carloscoelho.eu/texts/view/liberdade-de-circulacao-na-europa-pode-colapsar>

⁵¹ *inter alia* “Internal Border controls in the Schengen area: is Schengen crisis-prof? European Parliament, Directorate-General for internal policies, Policy Department C, 2016, p. 74-75

⁵² Para uma lista completa *vide* http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/index_en.htm

Chegados a Maio de 2016, ocorre outro momento histórico, a ativação do Artigo 29.º do Código de Fronteiras Schengen que permite manter controlos até ao máximo de dois anos, renováveis a cada seis meses⁵³. Também aqui, mais do que um problema do espaço Schengen estávamos perante um problema político e agendas nacionais. Note-se que, a este ponto, já foi assinado o malfadado acordo com a Turquia e encerradas, *de facto*, as fronteiras dos Balcãs, praticamente extinguindo o fluxo de pessoas de e para a Grécia. Não era claro quais seriam os riscos sistémicos para o espaço Schengen.

Como afirmou o primeiro Vice-Presidente da Comissão Europeia, Franz Timmermans, “*Schengen não é o problema, é parte da solução*”. É essencial enfrentar os verdadeiros problemas a montante - como a falta de cooperação com os países de origem e a falta de vias legais de acessos - e a jusante - como as inúmeras falhas no Sistema Europeu Comum de Asilo ou a falta de solidariedade entre Estados-Membros, cujos impactos são ainda mais fortes nos movimentos de pessoas dentro de *Schengen*. Sublinhe-se o que deveria ser evidente, a jusante precisamos justamente de um maior aprofundamento do acervo Schengen, centrado no estímulo da confiança mútua e na solidariedade europeia.

Em bom rigor, uma resposta inteligente e eficaz à crise dos refugiados passa por 3 níveis:

1 - Resolver o problema na origem

Não é uma responsabilidade da UE, cabe a toda a comunidade internacional mas, enquanto não se resolverem os conflitos na Síria, no Iraque e na Líbia, o fluxo de refugiados não irá diminuir por muitos acordos que sejam feitos com a Turquia.

2 - Responder à emergência humanitária

Num quadro de solidariedade entre os Estados-Membros da UE há que ser mais expedido nos mecanismos de recolocação e reinstalação de refugiados e na concessão de asilo e proteção

⁵³ Decisão de execução (UE) 2016/894 do Conselho de 12 de maio de 2016 que estabelece uma recomendação quanto à realização de controlos temporários nas fronteiras internas em circunstâncias excecionais que ponham em risco o funcionamento global do espaço Schengen

temporária. A UE esteve bem quando aprovou o Regulamento 656/2014⁵⁴ que atribuiu às suas missões no mar a responsabilidade primeira de salvar vidas. Mas temos de melhorar as capacidades de registo, despiste de necessidades de apoio médico, acolhimento e integração de refugiados.

3 - Melhorar novos instrumentos

Ao longo desta crise, ficou claro que os instrumentos fulcrais no terreno falharam: o Regulamento Dublin III não deixou na prática de ser aplicado; Frontex e o Gabinete Europeu de Apoio ao Asilo não estavam equipados com as competências e meios necessários, tendo frequentemente ficado reféns dos constrangimentos impostos pelos Estados-Membros; os mecanismos recolocação de emergência foram nitidamente insuficientes e a sua implementação catastrófica. A Nova Guarda de Fronteiras e Costeira poderá vir a trazer melhorias ao apoio operacional que pode ser prestado a um Estado-Membro e hoje discutimos o estabelecimento de um real Sistema Europeu Comum de Asilo, nomeadamente reforçando o papel do EASO, transformando-o na Agência Europeia do Asilo.

Schengen em Crise? Que futuro?

Passados 30 anos sobre a adesão de Portugal à União Europeia, é com agrado que vejo que permanecemos no pelotão da frente em Schengen.

É com agrado que vejo que ao longo destes 30 anos as sementes de uma área de Liberdade, Segurança e Justiça deram frutos. Não tenho dúvidas que se Schengen soçobrar, é todo o Projeto Europeu que deixa de fazer sentido. Uma razão mais para lutarmos por Schengen e combatermos aqueles que o querem destruir.

Hoje temos sedimentada uma Europa que é dos cidadãos, que sem dúvida se desintegrará se Schengen perecer.

⁵⁴ vide Relatório Carlos Coelho A7-0461/2013

Hoje o coração de Schengen - a livre circulação - tem um melhor enquadramento jurídico, tem melhores válvulas de segurança. Partilhamos mais do que nunca a nossa soberania, mas este ainda não é o ponto de chegada.

O caminho foi tortuoso. E desenganem-se os que pensam que a crise dos refugiados é consequência de Schengen. Mas sejamos claros: Schengen pode ficar fragilizado se não a resolvermos de forma satisfatória. É fácil aos populistas acenarem com os perigos da liberdade de circulação e em nome de mais segurança podem acabar por deitar fora o bebé com a água do banho. O mesmo se diga do terrorismo que não pode esquecer o elemento essencial de Schengen: confiança mútua. É tempo de melhorar o que está no terreno, deixar de legislar *a quente*. Schengen é primeiramente um espaço de liberdade, em que tem de haver segurança. Pervertê-lo é olhar para ele como um espaço de segurança em que possa haver liberdade.

Schengen esteve na origem de uma componente importante do que conhecemos agora como União Europeia. Reconheçamos essa importância, sem esquecer o essencial: Esta é a Europa dos cidadãos.

Carlos Coelho, Deputado ao Parlamento Europeu

Bruxelas, 22.Setembro.2016