

Cidadania Europeia, liberdade e segurança

José Medeiros Ferreira

*Presidente da Comissão Parlamentar de Assuntos Europeus
Professor na Universidade Nova de Lisboa*

* Comunicação apresentada ao seminário sobre *Portugal e o desafio europeu*, organizado pelo Instituto da Defesa Nacional em 21 e 22 de Janeiro de 1998.

Senhor Director do IDN, Prof. Doutor Severiano Teixeira
Minhas Senhoras e Meus Senhores

O direito à livre circulação não é uma descoberta dos atarefados propulsores do mercado único e do Tratado de Amesterdão. Para não citar o dominicano seiscentista Francisco de Vitória e o seu "*jus communicationis*", retenha-se o terceiro artigo definitivo do *Tratado de Paz Perpétua* de Kant no qual o filósofo de Königsberg afirma que o direito cosmopolítico se deve limitar às condições de uma hospitalidade universal. Entre essas condições da hospitalidade universal encontra-se o direito de todo o estrangeiro a não ser considerado e tratado como inimigo no país de acolhimento, até porque o *direito de visita* ou *direito de integração* na sociedade é inerente a todos os indivíduos.

É claro que um Estado pode recusar receber um estrangeiro – caso não comprometa a sua integridade – mas não deve agir com hostilidade contra ele enquanto o cidadão se comportar pacificamente.

As críticas de Kant vão inteiras para as formas europeias de contacto com outros povos, como elas se processavam no fim do século XVIII:

"Se examinarmos o comportamento anti-hospitaleiro dos Estados da Europa, particularmente dos Estados comerciantes, ficamos horrorizados pelas injustiças que eles cometem nas suas visitas aos países e povos estrangeiros, visitas que para eles são sinónimo de conquistas!"

Deu a Terra muitas voltas depois destas reflexões europeias, contudo, com sentido universal, e o tema que agora nos ocupa da criação de um espaço de liberdade, justiça e segurança já não se entende apenas como o direito dos europeus a circularem pelo mundo, mas antes trata da livre circulação no interior dos Estados-membros da União Europeia e do seu corolário político relativo à gradual supressão dos controlos de pessoas nas fronteiras comuns.

O conceito de cidadania europeia, que é complementar ao das diversas nacionalidades, só pode ser consubstanciado num quadro de direitos, liberdades e garantias que alinhe pelas máximas conquistas alcançadas neste domínio dentro de cada Estado-membro da União Europeia. Caso contrário, estaríamos perante um retrocesso em relação ao Estado democrático de Direito que com tanta luta e tanto esforço se construiu entre nós. Na Cimeira de Amesterdão, pela primeira vez desde que o Muro de Berlim caiu, os dirigentes europeus deram um sinal claro de que a defesa

dos direitos humanos e a promoção das liberdades públicas nos regimes democráticos representativos não era um mero instrumento de luta ideológica numa Europa tão dividida quanto a Alemanha. Refiro-me à introdução no Tratado da União Europeia de potentes princípios políticos democráticos, como aqueles que agora figuram no seu artigo 6º (artigo F da revisão do Tratado) e, segundo os quais a União Europeia se funda “nos princípios da liberdade, da democracia, do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais, bem como do Estado de direito, princípios que são comuns aos Estados-membros”. Na perspectiva da criação de um espaço europeu de Liberdade, Segurança e Justiça, esse aditamento ao Tratado de Maastricht pode servir de garantia sobre a impossibilidade de retrocesso a nível europeu, que constituiu uma das minhas preocupações durante a Conferência Intergovernamental (CIG) e da qual dei conta aos membros do Governo que se deslocaram à Comissão de Assuntos Europeus durante esse processo.

Os princípios fundamentais nos quais assenta a União Europeia e, o complexo de liberdades, direitos e garantias assumido a nível interno como ao nível europeu são, com efeito, condições prévias aos necessários desenvolvimentos políticos a nível comunitário, para a criação de um espaço de liberdade, segurança e justiça, corolário da livre circulação de pessoas, mercadorias e capitais.

Já nos EUA foram as primeiras dez emendas à Constituição de 1787 conhecidas como *'The Bill of Rights'*, aprovadas em 1789, e mais tarde as emendas 13 e 14 derivadas do combate à escravatura e pela promoção dos direitos civis (só possíveis em 1865-1868 depois da guerra civil), que permitiram o reforço da União como garante do aprofundamento da cidadania democrática. Na América do Norte a União começou pelo reforço dos direitos dos cidadãos e dos Estados-membros. E foi a União quem se impôs aos Estados federados na questão dos direitos cívicos em pleno século XX.

Ora, enquanto persistir o difuso sentimento entre nós europeus de que as liberdades públicas e a participação democrática estão melhor garantidas a nível nacional do que a nível comunitário, não será possível ir muito mais longe do que se foi em Amesterdão e essa é uma reflexão que obriga a todos e apela aos autênticos europeístas ao bom combate pela causa da liberdade, de justiça e de segurança.

Um dos sinais desse mal-estar pode ser visto pelo atraso nas ratificações dos Acordos e Convenções que de alguma maneira dizem respeito ao chamado III Pilar por parte dos Estados signatários.

Conforme lista apresentada pela delegação parlamentar dinamarquesa à XVI COSAC de Haia em Junho p.p., a *Convenção para o Processo Simplificado de Extradicação* assinado em 10 de Março de 1995 só tinha sido ratificada pela Dinamarca ao qual se juntou a República Portuguesa na sessão legislativa 1996-1997.

A Convenção da *Europol* assinada em 26 de Julho de 1995 contava até Novembro de 1997 com três ratificações: Dinamarca, Reino Unido e de novo Portugal, o mesmo se passando com o Protocolo colateral relativo às competências do Tribunal de Justiça sobre o Serviço Europeu de Polícia (Interpretação a título prejudicial).

A *Convenção sobre Extradicação entre os Estados-membros da União Europeia* assinada em 27 de Setembro de 1996 não foi ratificada ainda por nenhum deles, embora a nossa recente revisão constitucional se tenha apressado a abrir caminho para qualquer eventualidade, ou alterar o articulado do art. 33º, ponto 3.

Se me permitem gostaria aqui de recordar a minha declaração de voto sobre esta matéria:

“Desde o início da discussão no grupo parlamentar socialista sobre este artigo que marquei uma posição contrária a qualquer facilitismo decorrente de circunstâncias contextuais.”

Repugna-me admitir a extradicação de cidadãos portugueses do território nacional nos termos previstos no ponto 3 do referido artigo e, por isso, votei contra.

Com efeito, merece as maiores reservas a referência nele feita à possibilidade de extradicação de portugueses em casos de terrorismo mediante convenção internacional, e desde que a ordem jurídica do Estado requisitante consagre garantias de um processo justo e equitativo.

Em primeiro lugar, porque jamais se referem as características democráticas, ou não, dos Estados requisitantes. Em segundo lugar, porque o conceito de prática de actos terroristas não está suficientemente clarificado na expressão genérica de *terrorismo*.

Também não é referido o âmbito europeu desta excepção à extradicação de nacionais, o que torna a sua aplicação mais extensa, sem nenhuma barreira geográfica e até sem nenhuma consideração pelo tipo de regime político do Estado requisitante.

É claro que o meu voto contra essa flexibilização da extradicação de nacionais ou estrangeiros parte do pressuposto da capacidade judicial do

Estado português. A não-extradição não significa qualquer apelo ao vazio de punição por parte de quem efectivamente cometeu crimes. Pelo contrário, essas maiores exigências portuguesas na matéria devem significar maiores cuidados na administração da justiça. Aliás só pode ser extraditado quem estiver preso. Mas, não admitiria que maiores facilidades nos processos de extradição fosse apenas uma forma do Estado português se desembaraçar de alguns dos seus deveres internos no domínio da criação de um espaço de liberdade, segurança e defesa dos direitos humanos. O recurso fácil à extradição foi sempre uma arma perversa e o que ocorreu na Europa em grande parte do Século XIX com a perseguição aos liberais e aos patriotas que lutaram contra diversas formas de opressão, sempre mereceu o maior repúdio de consciências rectas como as de Victor Hugo, por exemplo”.

Quanto à extradição de nacionais agora é admitida “em condições de reciprocidade estabelecidas em convenção internacional, nos casos de terrorismo e de criminalidade internacional organizada, e desde que a ordem jurídica do Estado requisitante consagre garantias de um processo justo equitativo”.

O esforço do constituinte nacional não encontra muitos exemplos inspiradores a nível de outros Estados, desde os mais pequenos como os do Benelux, até aos maiores como a Alemanha.

Assim, o art. 16º da Lei Fundamental da República Federal da Alemanha diz expressamente no seu ponto 2 que “Nenhum alemão pode ser extraditado para o estrangeiro”.

Agiu bem o legislador nacional ao só admitir tal excepção em condições de reciprocidade e certamente para comprometer mais o Estado na luta contra a criminalidade e não para a transferir para um qualquer outro Estado.

É certo que o combate aos actos terroristas e ao crime organizado é uma exigência da nossa civilização de liberdade e da nossa Comunidade de Direito. Mas, pois que já dei alguns exemplos positivos da experiência norte-americana, esta também nos ensina o que pode haver de circunstancial na tipificação da perigosidade de certos crimes, como a hipertrofia dos meios federais postos à disposição para o combate à famigerada *lei-seca* nos diferentes Estados da União o demonstra historicamente.

Se é certo que o combate às bebidas alcoólicas é hoje um anacronismo nos E.U.A. a expansão do federalismo policial que encontrou naquele combate um objectivo para a sua expansão manteve-se e reforçou-se até aos dias de hoje.

Não faço aqui qualquer juízo de valor apenas sublinho como responsável político essa análise comparativa.

É tenho conhecimento das razões invocadas para essa reunião de detidos num só tribunal de um só dos Estados-membros. Mesmo assim creio que o meu dever é procurar um ponto de equilíbrio.

A integração do acervo de SCHENGEN no T.U.E.

A integração do acervo de Schengen no âmbito do Tratado da União Europeia foi um dos passos mais positivos da Conferência Intergovernamental.

No *Protocolo* respectivo prevê-se a instauração de uma cooperação reforçada nos domínios abrangidos por esses acordos no quadro institucional e jurídico da União Europeia. Ou seja, o *Comité Executivo* criado pelos acordos de Schengen será substituído pelo *Conselho de Ministros* da Comunidade, que deliberará nestas matérias por unanimidade, enquanto o Tribunal de Justiça exercerá a competência que lhe é atribuída pelas pertinentes disposições aplicáveis dos Tratados. Segundo o artigo 2º do Protocolo, o Tribunal de Justiça não tem competência, em caso algum, para se pronunciar sobre medidas ou decisões relativas à manutenção da ordem pública e à garantia da segurança interna.

Enquanto durar o período de transição previsto para cinco anos, e enquanto não se incorporar o acervo pela via do direito comunitário, as decisões sobre os acordos de Schengen serão consideradas actos baseados no Título VI do Tratado da União Europeia. Deste modo, a transparência dos actos relacionados com Schengen sofrerá uma melhoria qualificada e termina-se com a falta de suporte legal público que belisca qualquer concepção de Comunidade de Direito. Daqui em diante as normas sobre cooperação policial e judiciária serão publicadas no *Jornal Oficial das Comunidades*.

É também extremamente importante o disposto no art. 8º do protocolo que integra esta cooperação reforçada ao referir que “para efeitos das negociações de adesão de novos Estados-membros à União Europeia, o acervo de Schengen e as demais medidas adoptadas pelas Instituições no seu âmbito de aplicação entendem-se como sendo um acervo que deve ser aceite na totalidade por todos os Estados candidatos à adesão”.

E também mais uma vez se demonstra que o Tratado de Amesterdão teve em grande conta as necessidades do futuro alargamento.

Como Portugal é um país servindo de fronteira externa da União muitas destas questões envolvem necessariamente as nossas autoridades, nomeadamente nos casos de fluxos imigratórios ou do Protocolo relativo ao direito de asilo de nacionais dos Estados-membros da União que o torna excepcional dado o "nível de protecção dos direitos e liberdades fundamentais por parte dos Estados-membros da União Europeia", embora a alínea d) do artigo único seja um monumento ao artifício:

"Se um Estado-membro assim o decidir unilateralmente em relação ao pedido de um nacional de outro Estado-membro, o Conselho será imediatamente informado, o pedido será tratado com base na presunção de que é manifestamente infundado, sem que, em caso algum, o poder de decisão do Estado-membro seja afectado".

O papel dos Parlamentos Nacionais

Como Presidente da Comissão de Assuntos Europeus na Assembleia da República, quero acentuar o facto do Tratado de Amesterdão ter, no capítulo referente ao papel dos parlamentos nacionais, atribuído à COSAC uma responsabilidade especial na criação deste espaço de liberdade, justiça e segurança.

Deste modo, a COSAC (Conferência dos Órgãos dos Parlamentos Especializados em Assuntos Europeus) pode analisar quaisquer propostas ou iniciativas de actos legislativos relacionados com a criação de um espaço de liberdade, segurança e justiça e que possam ter uma incidência directa sobre os direitos fundamentais. Contudo, "os contributos da COSAC não vincularão de modo algum os parlamentos nacionais nem condicionarão a respectiva posição".

Ora aqui está uma fórmula equilibrada!

Por outro lado, como é do conhecimento geral, é da exclusiva competência da Assembleia da República, salvo autorização dada ao Governo, legislar sobre direitos, liberdades e garantias e definir os crimes, as penas e sobre o processo criminal (Art. 165º).

Os portugueses estão, aliás, perante um novo ordenamento jurídico nestas matérias derivadas da revisão do Tratado de Maastricht e da revisão da Constituição.

A revisão constitucional ocupou-se explicitamente da transposição das directivas comunitárias para a ordem jurídica interna que devem assumir a forma de lei ou de decreto-lei (art. 112º, novo ponto 9º).

Ora, dentro de cinco anos a Comunidade poderá tomar medidas em matéria de cooperação policial e judiciária em matéria penal, no domínio da cooperação judiciária em matéria civil, e em matéria de asilo e imigração.

Não deixa de ser importante acentuar que a nível da COSAC (Conferência dos Órgãos Parlamentares Especializados em Assuntos Europeus) se conseguiu impor à CIG a consagração do seu papel no Tratado revisto. Assim, no Capítulo 19 – sobre o papel dos Parlamentos Nacionais na U.E. ficou estabelecido que:

“A COSAC pode analisar quaisquer propostas ou iniciativas de actos legislativos relacionados com a criação de um espaço de liberdade, segurança e justiça e que possam ter uma incidência directa sobre os direitos e liberdades pessoais.”

A COSAC pode ainda dirigir ao Parlamento Europeu, ao Conselho e à Comissão todos os contributos que considere adequados a respeito das actividades legislativas da União, nomeadamente no que se refere à aplicação do princípio da subsidiariedade, ao espaço de liberdade, segurança e justiça e a questões relacionadas com os direitos fundamentais. O reforço do papel fiscalizador dos Parlamentos Nacionais no Tratado de Amesterdão deve-se à mudança operada na revisão do Tratado da União Europeia que acentua a importância do II e III Pilares na integração europeia.

Ora, quer a P.E.S.C., quer a J.A.I. têm uma substância muito mais política do que económica pelo que é natural esse crescimento de importância da articulação dos Parlamentos Nacionais nas questões da União Europeia, em áreas onde a soberania dos Estados é mais sensível e onde a participação democrática é essencial.

Eis a grande preocupação.

EM SÍNTESE:

O Tratado revisto reforça as garantias democráticas dos cidadãos e permite agora o recurso directo ao Tribunal de Justiça no que respeita à

acção das instituições comunitárias (art. 2º); insere no preâmbulo os direitos sociais definidos na Carta Social Europeia do Conselho da Europa e na Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores da Comunidade e consagra cláusulas de não-discriminação por razões de ordem racial, religiosa ou sexual.

Como vimos, para assegurar a livre circulação de pessoas, o Tratado criou um espaço de liberdade, segurança e justiça e procedeu à incorporação comunitária de várias matérias do chamado III Pilar (Justiça e Assuntos Internos).

O acervo de Schengen é também integrado com as melhorias já assinadas, reforçadas pela Declaração nº 15 relativa à preservação do nível de protecção e segurança já garantidos pelas disposições tomadas na Convenção de Schengen. As disposições respeitantes à cooperação policial e judiciária em matéria penal mantêm o carácter inter-governamental, embora com novas precisões sobre as futuras capacidades operacionais da EUROPOL e o alargamento dos objectivos da cooperação à prevenção e combate aos fenómenos de racismo e de xenofobia, assim como, ao tráfico de seres humanos.

Ainda no domínio de uma política para os cidadãos é de assinalar a inclusão de um novo capítulo sobre o emprego e melhora-se o regime das políticas de ambiente e de defesa de consumidores.

Estes são apenas alguns elementos do Tratado revisto que mais directamente dizem respeito àquilo que se entende por cidadania europeia, embora toda a construção europeia bem entendida deva ter por centro das suas preocupações as pessoas.

Gostaria ainda de assinalar que a anexa Declaração nº 11 relativa ao *estatuto das Igrejas e das Organizações Não Confessionais* merece uma última reflexão.

Tendo em conta que *“A União respeita e não afecta o estatuto de que gozam, ao abrigo do direito nacional, as Igrejas e associações ou comunidades religiosas nos Estados-membros”* esta declaração só pode ser entendida como um reforço da liberdade religiosa e de crença e não como uma espécie de Santa Aliança entre as confissões católica, protestante e ortodoxa do cristianismo. Os cidadãos europeus já não estão obrigados a seguir a religião do seu príncipe, como era apanágio dos Estados da Reforma.

Os Estados-membros laicos só podem aceitar uma União Europeia laica que não é o mesmo que uma União Europeia pluri-confessional.

CONCLUSÃO

Na revisão do Tratado não se pode separar o Capítulo da criação progressiva de um espaço de liberdade, segurança e justiça do Capítulo sobre Direitos Fundamentais e não-discriminação.

É particularmente relevante neste domínio as medidas a tomar caso o Conselho verifique “a existência de uma violação grave e persistente, por parte de um Estado-membro” dos princípios em que se funda a União. O actual art. 7º prevê uma série de medidas que permitem encarar com mais tranquilidade a cooperação reforçada no domínio do III Pilar e até a sua comunitarização.

Entre essas medidas avulta a suspensão de “alguns dos direitos decorrentes da aplicação do presente Tratado ao Estado em causa”.

Os Estados-membros da União Europeia não estão, pois, a legislar nestas matérias sem ter em conta que o espaço de liberdade, justiça e segurança só pode vigorar em regimes democráticos e numa Comunidade de Direito.

A grande força da União Europeia reside, aliás, na garantia de uma maior cidadania para todos os nacionais dos Estados-membros, numa altura em que o apoio da opinião pública à integração europeia é mais necessária do que nunca.

Com efeito, aproximam-se tempos novos para a União Europeia com a adopção da moeda única e com o alargamento a leste.

A União não pode continuar assustada perante qualquer novidade. A União Europeia assusta-se com facilidade. O episódio dos cerca de mil curdos às portas da Itália demonstra que se grita ao lobo por tudo e por nada. A União Europeia e os seus Estados-membros são mais fortes do que aparentam.