

Preâmbulo

Propõe-se o presente texto dar conta dos trabalhos desenvolvidos em matéria de imigração pelos Estados membros das Comunidades Europeias, quer em sede comunitária, quer através da cooperação intergovernamental, bem como fazer uma breve referência às disposições pertinentes do Tratado da União Europeia.

Pretende-se com esta descrição lançar as bases para a compreensão do Acordo de Schengen e respectiva Convenção de Aplicação, domínios aos quais será dada uma especial atenção.

Muitos artigos de opinião, nem sempre coincidentes na apreciação dos factos, têm surgido na imprensa portuguesa sobre estas matérias, tornando-se assim útil fornecer um quadro informativo pormenorizado sobre o estado de avanço desses trabalhos, pois só através do conhecimento daquilo que está na mesa das negociações se poderá formular juízos valorativos sobre uma complexa teia de realidades que atravessa actualmente todos os Estados membros.

Podemos dizer que a Europa, cruzamento de correntes migratórias, sempre se apresentou como palco de intensos movimentos de populações. Todavia, este fenómeno registou uma mutação significativa ao longo das últimas décadas. A imigração que, originariamente, encontrava muitas vezes a sua motivação no trabalho, sendo então considerada como um fenómeno de curta ou de média duração, viu a sua natureza alterar-se profundamente com os reagrupamentos familiares e a chegada de refugiados e candidatos a asilo político.

A temática migratória encontra-se hoje no fulcro do debate político nos Estados membros, uma vez que os países do Sul da Comunidade – durante muito tempo nações de emigração – passaram a ser, também eles, o destino de uma imigração mais ou menos importante.

Cada país, consciente da sua história, das suas tradições e da sua situação geográfica, reage, pois, segundo as fórmulas que considera mais adequadas. No entanto, faz-se sentir cada vez mais a necessidade de uma actuação em comum.

Com vista a uma percepção real dos fluxos migratórios, refira-se que, numa população total dos Estados membros das Comunidades Europeias de 324 milhões, a população estrangeira ronda os 12,8 milhões, isto é, 4 % da população total. Mas, se se tomar unicamente em conta os cidadãos de países terceiros que residem legalmente no território comunitário e que não detêm a nacionalidade de um Estado membro, a população estrangeira pode ser avaliada à volta de 7,8 milhões, isto é, 2,4 % da população total¹. No que se refere especificamente ao nosso país, verificamos que, dos cerca de 118 000 residentes estrangeiros legais em Portugal, 31 000 são originários de Estados comunitários, 50 000 provenientes dos PALOP, destacando-se quanto aos restantes 13 500 brasileiros².

As opiniões expressas são da exclusiva responsabilidade do autor.

Portugal só recentemente conhece o fenómeno imigratório, tendo-se caracterizado até há pouco tempo essencialmente como um país de emigrantes, juntando-se assim aos restantes Estados europeus que, à excepção da Irlanda, se deparam cada vez mais com essa realidade.

I. Livre circulação de pessoas

1. Em sede comunitária

O Tratado de Roma contém disposições que regulam a mobilidade territorial dos trabalhadores dos Estados membros, a qual deve obedecer a dois princípios básicos: o livre acesso ao mercado de emprego e a igualdade de tratamento.

O direito comunitário originário apenas contempla a deslocação de cidadãos de um Estado membro (e, nalguns casos, os seus familiares) que pretendam, noutro Estado membro, exercer uma actividade laboral assalariada (artigos 48.º-51.º), independente (artigos 52.º-58.º) ou no âmbito de uma prestação de serviços (artigos 59.º-66.º).

O direito comunitário derivado estabelece, em relação aos cidadãos dos Estados membros, regras específicas para o direito de entrada no território de um Estado membro com vista ao exercício de uma actividade económica³, o direito de residência nesse Estado com tal objectivo⁴ e o direito de aí permanecer depois da cessação dessa actividade⁵.

As excepções⁶ a esses direitos são apenas alicerçadas em razões de ordem, segurança e saúde públicas e no domínio da administração pública, embora o campo de aplicação deste conceito tenha vindo a ser progressivamente restringido, quer por força da jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, quer pela interpretação que lhe é dada pela Comissão⁷.

Posteriormente, pela adopção de três directivas⁸, o direito de residência foi alargado aos cidadãos dos Estados membros e seus familiares que se deslocam na Comunidade por razões não económicas (reformados, estudantes e cidadãos que nunca exerceram uma actividade económica).

Em rigor, no espaço dos Doze deixou de se poder falar em emigração relativamente aos trabalhadores dos Estados membros que pretendam usufruir da mobilidade territorial, uma vez que, por força da legislação comunitária, beneficiam dos mesmos direitos que os trabalhadores do país de acolhimento. Refira-se a este propósito que o período de transição para os trabalhadores portugueses expirou a 1 de Janeiro de 1992 no que se refere a todos os Estados membros à excepção do Luxemburgo, em relação ao qual o prazo só terminará em 1 de Janeiro de 1993⁹.

Todavia, cedo o legislador comunitário se deu conta de que o impulso imprimido pelo Acto Único Europeu conducente à criação, em 1 de Janeiro de 1993, de um espaço sem fronteiras internas onde fosse assegurada a livre circulação de pessoas, mercadorias, serviços e capitais (artigo 8.ºA)

implicava a adopção de medidas que extravasavam a visão redutora do conceito de livre circulação de pessoas.

Foram, assim, ensaiadas várias tentativas no sentido de se dar conteúdo prático, mediante uma interpretação uniforme, ao citado preceito do Acto Único. Inúmeras questões foram surgindo, dividindo neste domínio os Estados membros, quer pela interpretação a dar ao conceito de «pessoas» (uns defendendo uma interpretação lata – todas as pessoas, independentemente de serem cidadãos dos Estados membros, ou de Estados terceiros –, outros pugnando por uma interpretação mais restritiva – somente os cidadãos dos Estados membros), quer por questões que se prendiam com a partilha de competência entre a Comunidade e os Estados membros.

A Comissão, na sua Comunicação de Maio de 1992 sobre a interpretação do artigo 8.ºA, declara que aquela disposição impõe uma obrigação de resultado, obrigação essa que só poderá ser cumprida se todos os controlos nas fronteiras internas forem suprimidos não só para os cidadãos comunitários, como para os não comunitários, no pressuposto de que estes últimos já terão sido sujeitos a controlos uniformes nas fronteiras externas, por força da aplicação das Convenções de Dublin e das Fronteiras Externas.

2. Cooperação intergovernamental

Divergências entre os Estados membros impediram ao longo de vários anos que avanços significativos fossem alcançados em sede comunitária, nomeadamente no que se refere às negociações da proposta de directiva, prevista no Livro Branco do Mercado Interno, relativa à facilitação dos controlos nas fronteiras internas.

Perante o fracasso verificado quanto a este projecto, certamente de primordial importância para a realização do Mercado Interno, assistiu-se ao recrudescimento da cooperação intergovernamental.

Sucessivos Conselhos Europeus foram dando mandato a vários grupos para, numa base de cooperação, estudarem as medidas compensatórias à abolição em 1993 dos controlos nas fronteiras internas, sendo de destacar o Conselho Europeu de Rodes (Dezembro de 1988) que decidiu instituir um Grupo de Coordenadores da Livre Circulação de Pessoas, reunindo Altos Funcionários de todos os Estados membros.

Iludindo as dificuldades surgidas quanto à abolição dos controlos nas fronteiras internas, avançou-se para a análise das medidas que deverão ser adoptadas nesse pressuposto, por forma a que a segurança dos Estados não seja diminuída.

Em conformidade com este objectivo, foi aprovado, durante a Presidência espanhola (primeiro semestre de 1989), o denominado Documento de Palma que contém uma lista de medidas consideradas necessárias e desejáveis para a realização da livre circulação de pessoas em 1993. A elaboração dessas medidas foi repartida, em razão da matéria, por vários grupos já instituídos. O grupo *Trevi* ocupa-se das questões relacionadas

com a polícia, segurança e terrorismo; o *grupo ad hoc Imigração* com o asilo, controlos nas fronteiras externas e vistos; o *grupo CELAD* (Cooperação Europeia para a Luta Anti-Droga) com os domínios da droga; o *grupo Cooperação Judicial*, no âmbito da Cooperação Política, com os domínios da colaboração em matérias cíveis e penais. Todos estes grupos funcionam, numa base intergovernamental, sob a égide do Grupo de Coordenadores da Livre Circulação de Pessoas que elabora relatórios semestrais para o Conselho Europeu, tendo o CELAD a incumbência de apresentar relatórios em separado, dado que ele próprio é uma instância de coordenação criada pelo Conselho Europeu de Estrasburgo (Dezembro de 1989). A ligação destes grupos com as instituições comunitárias realiza-se por via do apoio do Secretariado-Geral do Conselho e da presença da Comissão nas reuniões (à excepção de alguns grupos Trevi).

Dos trabalhos até agora levados a cabo no domínio mais particular da livre circulação de pessoas, importa destacar a Convenção relativa à determinação do Estado responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado num dos Estados membros das Comunidades Europeias (harmonização formal do direito do asilo, e não substancial, uma vez que, após a determinação do Estado responsável, é o direito interno desse Estado que regula o processo de concessão de asilo), cuja assinatura ocorreu em Dublin a 15 de Junho de 1990, tendo sido apenas ratificada até ao momento actual por quatro Estados (Portugal, Dinamarca, Grécia e Reino Unido) e o projecto de Convenção relativa à passagem das fronteiras externas dos Estados membros, cuja assinatura está dependente da resolução do problema que persiste entre o Reino Unido e a Espanha respeitante ao estatuto de Gibraltar. Apesar dos esforços desenvolvidos pelas sucessivas presidências, nomeadamente a portuguesa, não foi ainda possível desbloquear o dossier.

Estão igualmente em curso negociações com vista à elaboração de dois outros instrumentos intergovernamentais fundamentais para a realização de um espaço sem fronteiras: a Convenção relativa à protecção de dados pessoais e a Convenção sobre a criação de um Sistema de Informação Europeu, sob inspiração do Sistema de Informação Schengen.

3. Tratado da União Europeia

O Título VI do Tratado da União Europeia, que constitui o seu terceiro pilar, contém disposições relativas à cooperação nos domínios da justiça e dos assuntos internos.

Não se trata de criar, pelo menos para já, políticas comuns nesses domínios, mas de definir áreas de interesse comum para os Estados membros (artigo K.1). Assim, são de interesse comum a política de asilo, a política de imigração, as condições de entrada, circulação, residência dos nacionais de países terceiros no território comunitário, a luta contra a imigração clandestina, a toxicomania e a fraude, a cooperação judiciária em matéria civil e penal, a cooperação aduaneira e policial (esta última no

âmbito da Europol). Relativamente aos domínios definidos, os Estados membros adoptarão posições comuns, acções comuns e convenções. Verifica-se, pois, que a acção da Comunidade continua a fundar-se numa base de cooperação, agora institucionalizada no Tratado de Maastricht, embora exista a possibilidade de, por aplicação do artigo K.9, se proceder à sua comunitarização. Os parceiros comunitários comprometeram-se, em Declaração anexa ao citado Tratado, a dar prioridade às questões respeitantes à política de asilo com o objectivo de adoptar uma acção comum destinada a harmonizar determinados aspectos desta.

Nos termos do Tratado da União Europeia, a política de vistos merecerá um tratamento comunitário, uma vez que o Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão e após consulta do Parlamento Europeu, determinará quais os países terceiros cujos nacionais devem ser detentores de vistos para transporem as fronteiras externas dos Estados membros (artigo 100.º-C TEU). A partir de 1 de Janeiro de 1996, estas decisões serão tomadas por maioria qualificada. O citado artigo esclarece ainda que as Convenções entre os Doze aplicáveis nestes domínios permanecem em vigor enquanto o respectivo conteúdo não for substituído por directivas ou outros actos tipificados do direito comunitário.

Diga-se também que, com a entrada em vigor do Tratado, toda a estrutura funcional atrás descrita será reformulada, uma vez que deverá ser integrada na orgânica comunitária, à semelhança do que acontece com as outras áreas (agricultura, transportes, etc.). Deste modo, o Conselho de Ministros reunir-se-á na sua formação «Ministros responsáveis pela Justiça e Assuntos Internos» (actualmente trata-se de uma simples reunião ministerial Imigração/Trevi); o Comité de Representantes Permanentes (COREPER) preparará os trabalhos do Conselho nesta formação; o Comité previsto no artigo K.4, composto por Altos Funcionários dos Estados membros, formulará pareceres e preparará igualmente os trabalhos do Conselho, em articulação com o COREPER; os grupos até agora existentes serão reestruturados consoante os domínios descritos no já referido artigo K.1, pretendendo-se evitar a sua proliferação e caminhando-se no sentido de os integrar no esquema de funcionamento comunitário.

II. Esboço de uma política de imigração a Doze

Se na década de 60 o legislador comunitário apenas teve como objectivo regular o direito dos trabalhadores dos Estados membros que se deslocassem no espaço comunitário, deixando ao direito interno a competência de estabelecer os critérios de entrada e permanência dos imigrantes provenientes de Estados terceiros, já na década de 80, por força da evolução das suas próprias economias e da criação de um Mercado Interno, os Estados começaram a sentir a necessidade de articular as suas políticas de imigração. Neste sentido, a Comissão deu um impulso ao dossier «Imigração» com a adopção de duas Decisões de 8 de Julho de 1985 e de 8

de Junho de 1988¹⁰, ambas relativas a um procedimento de notificação prévia e de concertação sobre as políticas migratórias em relação a Estados terceiros. Para além do convite formulado pela Comissão aos Estados membros no sentido destes últimos informarem aquela instituição dos projectos de textos legais internos que visem regular as matérias atinentes à imigração, prática que tendencialmente tem vindo a verificar-se, a Comissão tem reclamado competências nos domínios da integração social dos imigrantes. Convém lembrar que tal competência da Comissão foi afirmada pelo Acórdão de 9 de Julho de 1987, no qual o Tribunal de Justiça considerou que a colaboração entre os Estados membros no domínio social, prevista no artigo 118.º do Tratado CEE, abrange as políticas migratórias em relação a países terceiros e que a organização das consultas, que o mesmo artigo 118.º confia à Comissão, permite a esta instituição emitir normas com carácter obrigatório.

Refira-se ainda que no Programa de Acção apresentado pela Comissão para aplicação da Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores, adoptada por onze Estados membros no Conselho Europeu de Dezembro de 1989, sob Presidência francesa, vem anunciada a pretensão de se elaborar um Memorando relativo à integração social dos migrantes nacionais de Estados terceiros. Tal documento, conhecido sob a designação de «Relatório dos sábios», foi apresentado em Setembro de 1990. Uma das ideias ali ventiladas é a proposta da elaboração de uma Carta Comunitária dos Direitos dos Imigrantes, a qual, até ao momento, não granjeou apoios. Merece igualmente destaque a Comunicação da Comissão sobre Imigração de Outubro de 1991, a qual se norteia por três vectores fundamentais: actuar sobre a pressão migratória, controlar os fluxos migratórios e desenvolver as políticas de integração dos imigrantes legalmente instalados. Esta Comunicação declara que é necessário:

- integrar as migrações na política externa da Comunidade (os acordos de coordenação deverão conter um capítulo sobre a dimensão migratória);
- garantir o controlo dos fluxos migratórios (a Comissão defende a criação de um Observatório das Migrações);
- aprofundar as políticas de integração (a Comissão propõe-se tomar iniciativas no domínio da formação profissional, habitação, emprego, relativamente aos trabalhadores provenientes de Estados terceiros).

Apesar das insistências daquela instituição, que, por várias vezes, solicitou o agendamento em Conselho de Ministros de um debate sobre imigração, os Estados membros continuam a demonstrar a sua preferência por articulações mais clássicas através da celebração de Convenções, em detrimento de uma acção comunitária.

Com este objectivo tem sido, com alguma frequência, lançada a ideia da criação de quotas anuais comunitárias, a qual tem encontrado resistências por parte da maioria dos Estados que pretendem cada um deles preservar os laços históricos que mantêm com determinado grupo de países tradicionalmente geradores de fluxos migratórios em sua direcção. Encontrar uma lista comum de países, estabelecer prioridades de

nacionalidades, eis uma tarefa que não logrou obter consensos, já para não referir o argumento de alguns segundo o qual tal não forneceria a solução para o problema com que se deparam os Doze.

Outro passo que permitirá caminhar no sentido desta política comum em matéria de imigração será dado com a entrada em vigor da já citada Convenção das Fronteiras Externas. Logo que esta seja aplicada, teremos critérios comuns para a entrada nos Estados membros com o objectivo de estadas de curta duração (inferiores a três meses) dos cidadãos dos Estados terceiros, e a concessão de um visto uniforme por um período máximo de três meses para todo o território comunitário.

Vemos, pois, que este instrumento, apesar de fundamental para o acesso ao espaço comunitário, só contempla as permanências curtas, continuando na soberania dos Estados a elaboração das suas políticas de imigração, as quais deverão, no entanto, ter em conta a interpretação uniforme do conceito de reagrupamento familiar, única via, na prática, que permite actualmente a prossecução de fluxos migratórios legais para determinados Estados membros.

Com a futura aplicação da Convenção de Dublin, serão aplicados critérios comuns para determinar o Estado responsável pela análise de um pedido de asilo, o que, se por um lado evita o fenómeno dos «refugiados em órbita», implica, por outro, que um candidato a asilo cujo pedido tiver sido rejeitado por um Estado seja impedido de formular novo pedido a outro Estado, devendo pelo contrário ser afastado do espaço comunitário.

III. Acordo de Schengen e Convenção de Aplicação

A cooperação intergovernamental em matéria de livre circulação de pessoas e de abolição dos controlos nas fronteiras internas foi aprofundada no Acordo de Schengen celebrado em 14 de Julho de 1985 entre a Alemanha, a França e os Países do Benelux.

Com efeito, este Acordo, assinado numa pequena aldeia com o mesmo nome no Luxemburgo, tem por objectivo a supressão gradual dos controlos nas fronteiras comuns dos Estados signatários, estando nele contidas medidas aplicáveis a curto prazo, as quais se traduzem num conjunto de regras que pretendem fixar o regime de fiscalização de circulação de pessoas nas fronteiras comuns, enquanto não é atingido o objectivo primeiro de supressão de controlos.

Igualmente aplicáveis a curto prazo, prevêm-se medidas de harmonização da política de vistos, o reforço e a coordenação da luta contra o tráfico de estupefacientes e de armas, contra a fraude fiscal e aduaneira e contra a entrada e permanência irregulares de pessoas.

Como medidas aplicáveis a longo prazo, está prevista uma série de disposições que foram consubstanciadas na Convenção de Aplicação, assinada em 19 de Junho de 1990, na mesma localidade.

O texto da Convenção, composto por 142 artigos, regula matérias tão diversas como o reforço dos controlos nas fronteiras externas, a harmonização da política de vistos, a cooperação policial e judiciária e a criação de um sistema comum de informação (o Sistema de Informação Schengen).

Sem querer entrar em pormenores demasiado técnicos, pode-se resumir o sistema decorrente da Convenção de Aplicação, logo que esta entre em vigor, previsivelmente durante 1993, nos termos que a seguir se referem. Os controlos nas fronteiras internas são suprimidos em relação a todas as pessoas, independentemente da sua nacionalidade, quer sejam, portanto, cidadãos dos Estados Schengen, dos Estados membros das Comunidades Europeias ou nacionais de Estados terceiros.

Quanto às fronteiras externas, serão aplicados critérios comuns de entrada, para estadas que não ultrapassem os três meses, em relação aos nacionais de países não comunitários. São de destacar, para além da necessidade de exhibir documentos de viagem válidos e um visto, se este for exigido, a prova de detenção ou da possibilidade de obter meios de subsistência e a não indicação para efeitos de não admissão.

No que se refere aos vistos, a Convenção faz uma distinção entre os vistos de curta e de longa duração. Assim, os últimos, concedidos para estadas superiores a três meses, continuarão a revestir a forma de vistos nacionais emitidos por um país de acordo com a sua legislação nacional. Para estadas inferiores a três meses, será emitido um visto uniforme, «o visto Schengen», desde que se trate de um estrangeiro proveniente de um país em relação ao qual todos os Estados Schengen exigem a obrigação de visto. Nos casos em que não existe a obrigação geral de visto, mantém-se a competência de cada país para a concessão de um visto nacional.

Em consequência da criação deste visto uniforme válido para todo o espaço Schengen, o estrangeiro de um país, em relação ao qual todos os Estados Schengen exijam um visto, poderá circular livremente no interior desse espaço durante três meses, não necessitando pois de ser titular de nove vistos nacionais. No que se refere aos estrangeiros que não necessitem de visto, esta livre circulação existe também, como é óbvio.

Quando um estrangeiro tenha deixado de preencher, nomeadamente pelo decurso do prazo de três meses, as condições de permanência no território de uma das Partes Contratantes, deve imediatamente abandoná-lo; se não o fizer de livre vontade, deverá ser expulso, de acordo com a legislação nacional desse Estado.

Estes mecanismos pressupõem uma cooperação policial acrescida, bem como uma maior entajada judiciária em matéria penal. Como essencial surge igualmente a criação do Sistema de Informação Schengen, o qual consiste num ficheiro informatizado contendo dados sobre pessoas, objectos e veículos, acessível a todos os Estados Schengen, com a finalidade de coordenar o conjunto das acções policiais e aduaneiras. O acesso a estes dados é exclusivamente reservado às entidades

competentes para os controlos fronteiriços e para a emissão de vistos e títulos de residência.

O controlo da aplicação das disposições relativas à protecção dos dados pessoais será assegurado por uma Autoridade Comum, com um estatuto independente, sendo esse controlo exercido em conformidade com a Convenção do Conselho da Europa de 28 de Janeiro de 1981.

As decisões decorrentes da aplicação da Convenção de 1990 serão tomadas por um Comité Executivo composto por Ministros das Partes Contratantes, o qual delibera por unanimidade.

A primazia do direito comunitário está consagrada no texto da Convenção, bem como a substituição das suas disposições por outras que venham a ser acordadas a Doze sobre os mesmos domínios.

O Acordo de Schengen encontra-se em vigor desde a sua assinatura entre os Estados signatários, sendo grande parte das suas disposições já abrangidas pelo direito comunitário, enquanto a Convenção de Aplicação aguarda a respectiva aprovação pelos Parlamentos nacionais¹¹.

Refira-se que a Itália aderiu ao sistema em 27 de Novembro de 1990, Portugal e a Espanha em 25 de Junho de 1991 e a Grécia em 6 de Novembro de 1992.

O alargamento do espaço Schengen, permitirá, cada vez com maior acuidade, ensaiar as soluções que deverão ser aplicadas a Doze, tanto mais que o Tratado de Maastricht, logo que entre em vigor, abrangerá a maioria dos domínios regulados na Convenção de 1990.

Aliás, mesmo actualmente, nota-se uma complementariedade de tratamento entre a Convenção de Aplicação e vários instrumentos convencionais a Doze, a saber:

- disposições sobre o asilo e a Convenção de Dublin;
- disposições sobre critérios de entrada de estrangeiros de países terceiros e sobre o visto uniforme e a Convenção das Fronteiras Externas;
- disposições sobre o Sistema de Informação Schengen e a futura Convenção sobre o Sistema de Informação Europeu;
- disposições sobre a protecção de dados e a futura Convenção sobre esta matéria, para já não falar nos domínios da cooperação policial, judicial e aduaneira, em relação aos quais também existem importantes desenvolvimentos entre os parceiros comunitários.

Uma das críticas mais correntes feitas à aplicação do sistema Schengen, e mesmo aos trabalhos levados a cabo pelos Doze, prende-se com a deficiente informação dos Parlamentares nacionais e com a ausência de controlo jurisdicional.

A este respeito, dois momentos surgem com particular importância: a emissão do parecer do Conselho de Estado neerlandês e a adopção da Resolução do Parlamento Europeu sobre o assunto.

No que se refere ao primeiro, trata-se de um parecer que coloca uma série de questões sobre a compatibilidade da Convenção de 1990 com outros instrumentos internacionais e sobre a oportunidade da sua ratificação. Nele transparece a preferência por soluções adoptadas a Doze, declarando mesmo

que a maior parte dos domínios tratados pela Convenção estão a ser analisados no seio da Comunidade, não se vendo pois utilidade na sobreposição, a qual corre o risco, aliás, no seu entender, de vir a criar uma «Europa a duas velocidades». Diga-se a este propósito que a razão dos avanços alcançados no grupo Schengen apenas reflecte o facto de os três Estados comunitários não Schengen (Reino Unido, Irlanda e Dinamarca) terem concepções e objectivos diferentes. Apesar deste parecer bastante crítico, o processo de ratificação nos Países Baixos continua os seus trâmites internos, tendo o Parlamento neerlandês solicitado ao respectivo governo a celebração de protocolos adicionais relativos a um maior controlo parlamentar sobre o Comité Executivo e à atribuição de competências ao Tribunal de Justiça do Luxemburgo em relação ao Acordo de Schengen e respectiva Convenção de Aplicação.

Quanto à Resolução do Parlamento Europeu¹², após considerar que «a Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen deve ser encarada como um óptimo documento experimental», declara que «é necessário passar, com a maior brevidade, da fase experimental constitutiva a uma fase normativa, em que sejam formalmente definidos os princípios em que assenta o controlo político-parlamentar, o controlo jurídico e a informação dos cidadãos». Para além disso, solicita aos Parlamentos nacionais que estes exijam aos seus governos as necessárias garantias de controlo democrático de execução da Convenção de Aplicação.

IV. Conclusões

Se alguns autores¹³ declaram que, até ao momento, as convergências das políticas têm sido sobretudo policiais, continuando-se a registar grandes diferenças na política de integração, não podemos esquecer as palavras pronunciadas por Jacques Delors perante o Parlamento Europeu: «A livre circulação de pessoas é prova necessária e tangível para os cidadãos europeus, no momento em que outros muros caem, do desaparecimento das fronteiras e da pertença a uma entidade geográfica e cultural comum. Tal passa pela colaboração acrescida entre os Ministros da Imigração, mas também, como o solicitou o Conselho Europeu, pela aplicação das convenções sobre o direito de asilo e sobre a passagem das fronteiras externas. Por outro lado, a Comissão deseja que seja recuperado o atraso verificado na aplicação do Acordo de Schengen... pois esta decisão de alguns Estados, longe de prejudicar a coesão comunitária, terá um valor de exemplo e de antecipação para a Comunidade no seu todo. Já compreenderam, é preciso não perder tempo».

Estas palavras proferidas há alguns anos permanecem actuais, tanto mais que o Conselho Europeu de Edimburgo (Dezembro de 1992) mais não fez do que constatar o atraso na área da livre circulação de pessoas, tendo sido feita referência às soluções distintas adoptadas, por um lado, pelos países Schengen e, por outro, pelos Estados membros que não aderiram ao

sistema. Se os primeiros revelam a sua disponibilidade para pôr em marcha em 1993 os mecanismos tendentes a assegurar a livre circulação de pessoas, os segundos declaram a intenção de aligeirar os controlos nas fronteiras apenas em relação aos cidadãos comunitários.

Quanto à elaboração de uma política de imigração a Doze, ainda estamos longe da sua concretização, embora as primeiras pedras da sua construção já tenham sido colocadas.

NOTAS

¹ Dados fornecidos por G. Callovi, «L'Europe des Douze ou défi de l'immigration», in *L'événement Européen*, Outubro 1990, p. 27, Paris, Le Seuil.

² Dados fornecidos pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras do Ministério da Administração Interna relativos ao primeiro semestre de 1992. Será curioso compará-los com aqueles que forem recolhidos após o processo de legalização actualmente em curso, por aplicação do DL n.º 212/92 de 12 de Outubro.

³ Regulamento 1612/68 de 15 de Outubro de 1968, JOCE, edição especial em língua portuguesa, 1985, 05(01), p. 77.

⁴ Directiva 68/360 de 15 de Outubro de 1968, idem, p. 88.

⁵ Regulamento 1251/70 de 29 de Junho de 1970, idem, p. 93.

⁶ Directivas 64/221 de 25 de Fevereiro e 75/35 de 17 de Dezembro, idem, p. 36, e JOCE, edição especial em língua portuguesa, 1985, 05(02), p. 45.

⁷ Comunicação da Comissão sobre Livre Circulação de Trabalhadores e o acesso a emprego na administração pública nos Estados membros - acção da Comissão em matéria de aplicação do n.º 4 do artigo 48.º do Tratado CEE (88/c/72/02) - JOCE, série C, de 18-3-88.

⁸ Directivas 90/364, 90/365 e 90/366, JOCE, L 180/26 de 13-7-90.

⁹ Regulamento (CEE) 2194/91 de 25 de Junho de 1991, JOCE, L 206/1 de 29-7-91.

¹⁰ Decisão 85/381/CEE, JOCE, L 217/25 de 14-8-85 e Decisão 88/384/CEE, JOCE, L 183/35 de 14-7-88.

¹¹ Até ao momento, ratificaram a França, a Espanha e o Luxemburgo, estando previsto que até ao final de 1992 os restantes processos internos de ratificação estejam concluídos. No que se refere a Portugal, a Assembleia da República aprovou os instrumentos de adesão de Portugal a 2 de Abril de 1992, aguardando-se a aprovação pelo Presidente da República.

¹² Vide Documentos da Sessão do PE de 5 de Outubro de 1992 (A 3-0288/92) - relator: deputado Van Ouirive e Resolução 43 - 0336/92.

¹³ Greib Pierre, «Un avenir commun», in *L'événement Européen*, Outubro 1990, Paris, Le Seuil.