

Imigração, cidadania e a construção política europeia

Notas *pós-constitucionais*

Patrícia Jerónimo

2010

Introdução

A chegada a bom termo do processo de ratificação do *Tratado de Lisboa*, ao cabo de sucessivos contratempos, foi saudada com discrição pelos líderes europeus, o que não surpreende se tivermos presente o longo e, inicialmente, muito ambicioso percurso que aqui culmina. Este é, para usarmos uma *frase batida*, o Tratado possível, que tem o inegável mérito de operar a reforma institucional há muito exigida, e indispensável para o bom funcionamento de uma União a 27, mas que deixa insatisfeitos, por um lado, todos aqueles que desejam uma Constituição para a Europa, como texto *refundador* do projecto político europeu¹, e, por outro lado, todos aqueles que, tendo combatido as “pretensões federalistas” do malogrado *Tratado Constitucional*, vêem no *Tratado de Lisboa* uma recuperação velada (e antidemocrática²) do essencial das disposições contidas naquele texto.

Para aplacar os receios suscitados pela carga simbólica inerente ao *Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa* e evitar novos desaires³, o *Tratado de Lisboa* foi apresentado como um mero Tratado reformador, revisão normalíssima dos Tratados da Comunidade e da União Europeia⁴, sem quaisquer pretensões a erigir uma nova ordem⁵. Isso não obsta, no entanto, a que os dois textos sejam indissociáveis, “quer pela sua proximidade temporal, quer pela filiação do

¹ Cf. Jürgen HABERMAS – *Why Europe needs a Constitution*, in “New Left Review”, n.º 11, 2001.

² Cf. Paulo de Pitta e CUNHA – *The meaning of the simplified Treaty*, in “Temas de Integração”, n.º 26, 2.º semestre de 2008, pp. 22-25.

³ O que não foi plenamente conseguido, atentos os resultados negativos do primeiro referendo irlandês ao *Tratado de Lisboa*. As dificuldades verificadas na ratificação do Tratado permitem, entretanto, pôr em causa a leitura segundo a qual o chumbo do *Tratado Constitucional* se ficou a dever essencialmente ao uso abusivo das palavras e símbolos do constitucionalismo. Aqui, como nas anteriores experiências *referendárias* a Tratados europeus, as motivações dos cidadãos resultam dos mais diversos factores (nacionais e europeus) e são, em última análise, insondáveis. Cf. Gráinne De BÚRCA – *The quest for legitimacy in the European Union*, in “The Modern Law Review”, vol. 59, n.º 3, 1996, p. 350; Richard BELLAMY e Dario CASTIGLIONE – *A Constituição da União Europeia: alternativa republicana ao liberalismo*, in “Análise Social”, vol. XXXIV, números 151-152, 2000, p. 439.

⁴ Que se mantêm separados, ainda que, agora, sob as designações *Tratado da União Europeia* e *Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia*. O que é lamentável, já que deita a perder uma das mais positivas e consensuais reformas operadas pelo *Tratado Constitucional*, a fusão dos Tratados num único texto. Cf. Bruno DE WITTE – *Piecing the treaties together*, in “European Constitutional Law Review”, 1, 2005, pp. 414-415.

⁵ Cf. Miguel GORJÃO-HENRIQUES – *The Lisbon Treaty and the political governance of the EU: Transforming the basic institutional equilibrium? Some preliminary remarks*, in “Temas de Integração”, n.º 26, 2.º semestre de 2008, p. 28.

Tratado de Lisboa na decisão de ‘reforma’ do Tratado constitucional (...) quer, enfim, pelas similitudes que objectivamente revelam”⁶.

Para o que nos interessa, o *Tratado de Lisboa*, com tudo o que o aproxima e o separa do *Tratado Constitucional*, vale, sobretudo, como prova da tenacidade dos construtores da Europa política, que, maugrado a profunda crise⁷ aberta pelos resultados dos referendos francês e holandês em Junho de 2005, continuam apostados em conquistar “os corações e as mentes” dos povos europeus e em fazer da União um interveniente de peso na cena internacional. A rapidez com que as reformas dos Tratados se sucederam depois de Maastricht⁸ – numa desesperada “fuga em frente” que acabaria por assumir contornos de *momento constituinte*⁹ e terminar em desastre – granjeou-lhes acusações de autismo e de obstinado alheamento face às verdadeiras aspirações dos cidadãos, mas foi precisamente em nome dos cidadãos e dos seus interesses que, em Março de 2007, a *Declaração de Berlim* pôs fim ao período de reflexão iniciado em Junho de 2005 e fixou o objectivo de, até às eleições para o Parlamento Europeu de 2009, dotar a União Europeia de uma base comum e renovada. Em nenhum momento, de resto, os líderes europeus parecem ter duvidado do apoio dos cidadãos ao processo de construção europeia¹⁰ ou posto em causa o carácter necessariamente político do projecto, apesar dos receios logo veiculados de um iminente regresso à estrita cooperação económica¹¹.

Não é claro que esteja na forja um super-Estado europeu – a União continua a ser uma criatura *sui generis*, um híbrido entre o Estado federal e a organização internacional¹², difícil de

⁶ Cf. Carla Amado GOMES – *O Tratado de Lisboa: Ser ou não ser... reformador (eis a questão)*, in “Temas de Integração”, n.º 26, 2.º semestre de 2008, p. 46 (interpolação nossa, aspas no original).

⁷ A maior da sua existência, como não deixou de ser notado na comoção generalizada que se seguiu aos referendos. Cf. Jiri ZEMANEK *et al.* – *Rethinking EU scholarship*, in “European Constitutional Law Review”, n.º 1, 2005, p. 412; Susan WATKINS – *Continental tremors*, in “New Left Review”, n.º 33, 2005, pp. 19-20; Jean BAUDRILLARD – *Holy Europe*, in “New Left Review”, n.º 33, 2005; Joseph H. H. WEILER – *Thinking about rethinking*, in “European Constitutional Law Review”, n.º 1, 2005, pp. 415-416.

⁸ Cf. Bruno DE WITTE – *The closest thing to a constitutional conversation in Europe: the semi-permanent treaty revision process*, in Beaumont, Lyons & Walker (eds.), *Convergence and divergence in European Public Law*, 2002, pp. 42-43; Paul CRAIG e Gráinne DE BÚRCA – *EU Law. Text, cases, and materials*, 3.ª ed., Oxford, Oxford University Press, p. 42.

⁹ Cf. Neil WALKER – *The legacy of Europe’s constitutional moment*, in “Constellations”, vol. 11, n.º 3, 2004, pp. 368-388.

¹⁰ Isso mesmo é explicitamente afirmado na *Declaração conjunta sobre a ratificação do Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa*, proferida no Conselho Europeu de 16 e 17 Junho de 2005 – “We have noted the outcome of the referendums in France and the Netherlands. We consider that these results do not call into question citizens’ attachment to the construction of Europe”.

¹¹ Cf. Wojciech SADURSKI – *The Union must be political*, in “New Europe Review”, <http://www.neweuropereview.com> [20.08.2005]; Jean-Marc FERRY – *Face à la crise, quelles perspectives pour l’Union Européenne?*, in “Politique Étrangère”, n.º 3, 2005.

¹² Situação que não seria alterada pelo *Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa*, como admite Paulo de Pitta e Cunha. Cf. Paulo de Pitta e CUNHA – *The meaning of the simplified Treaty*, in “Temas de Integração”, n.º 26, 2.º semestre de 2008, p. 22.

classificar e objecto de inúmeras controvérsias¹³ –, mas o emprego frequente do discurso constitucionalista e dos recursos simbólicos do Estado nação, somado às investidas da União por domínios tradicionalmente reservados aos Estados¹⁴, traduz bem o propósito de erigir uma comunidade política por mérito próprio¹⁵ e a vontade de lançar mão de todos os instrumentos aptos a alcançar esse objectivo. Entre esses instrumentos avultam, como teremos oportunidade de observar detidamente *infra*, a cidadania, os controlos migratórios e as políticas de estrangeiros, expressões de *pertença* e de *exclusão* essenciais a qualquer estratégia identitária¹⁶.

Muito cedo as instituições europeias se assumiram como *identity builders*¹⁷, cientes de que uma Europa bem sucedida requer uma identidade europeia madura¹⁸, que cativa a imaginação dos indivíduos¹⁹ e os faça interiorizar o sentimento de pertença a uma comunidade política em nome da qual estejam dispostos a fazer sacrifícios²⁰, prescindindo dos seus imediatos interesses nacionais. A seu tempo, este ensejo traduziu-se na instituição da cidadania europeia²¹, como símbolo da identidade europeia comum²² (se não reflexo de uma prévia identidade europeia, pelo menos o

¹³ Cf. Neil WALKER – *The White Paper in constitutional context*, in Christian Joerges, Yves Mény e Joseph H. H. Weiler (eds.), *Mountain or molehill? A critical appraisal of the Commission White Paper on Governance*, Jean Monnet WP n.º 6/01, p. 36; Richard KUPER – *Democratization: a constitutionalizing process*, in Catherine Hoskyns e Michael Newman (eds.), *Democratizing the European Union. Issues for the twenty-first century*, Manchester, Manchester University Press, 2000, p. 156; Jo SHAW – *Process, responsibility and inclusion in EU constitutionalism*, in “European Law Journal”, vol. 9, n.º 1, 2003, p. 49; Zenon BAŃKOWSKI e Emiliós CHRISTODOULIDIS – *The European Union as an essentially contested project*, in “European Law Journal”, vol. 4, n.º 4, 1998, pp. 341-354; Philippe SCHMITTER – *A Comunidade Europeia: uma forma nova de dominação política*, in “Análise Social”, vol. XXVII (118-119), 1992, p. 772.

¹⁴ Cf. Federico MANCINI – *Europe: the case for statehood*, in “European Law Journal”, vol. 4, n.º 1, 1998, pp. 30-31; William WALLACE – *Rescue or retreat? The nation State in western Europe, 1945-93*, in Peter Gowan e Perry Anderson (eds.), *The question of Europe*, Londres, Verso, 1997, p. 35.

¹⁵ Cf. Vital MOREIRA – *A ideia da Constituição europeia*, in “Público”, edição de 2 de Novembro de 2004, p. 17.

¹⁶ Cf. Theodora KOSTAKOPOULOU – *Citizenship, identity and immigration in the European Union. Between past and future*, Manchester, Manchester University Press, 2001, p. 1.

¹⁷ Cf. Brigid LAFFAN – *The European Union and its institutions as ‘identity builders’*, in Richard K. Herrmann, Thomas Risse e Marilyn B. Brewer (eds.), *Transnational identities. Becoming European in the EU*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, 2004.

¹⁸ Cf. David Michael GREEN – *On being European: the character and consequences of European identity*, in Maria Green Cowles and Michael Smith (eds.), *The state of the European Union. Risks, reform, resistance, and revival*, Nova Iorque, Oxford University Press, 2000, pp. 292-294.

¹⁹ Cf. Étienne BALIBAR – *We, the people of Europe? Reflections on transnational citizenship*, Princeton, Princeton University Press, 2004, p. 9.

²⁰ Cf. Jiri ZEMANEK – *The limit of consensualism and pragmatism*, in “European Constitutional Law Review”, n.º 1, 2005.

²¹ Em bom rigor, cidadania da União, como sublinha Jorge Miranda. Cf. Jorge MIRANDA – *Manual de Direito Constitucional. III. Estrutura Constitucional do Estado*, 4.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1998, pp. 160-161.

²² Cf. Percy B. LEHNING – *European citizenship: towards a European identity?* in “Law and Philosophy”, n.º 20, 2001, p. 242; Ulrich K. PREUSS – *Citizenship and identity: aspects of a political theory of citizenship*, in Richard Bellamy, Vittorio Bufacchi e Dario Castiglione (eds.), *Democracy and constitutional culture in the union of Europe*, Londres, Lothian Foundation Press, 1995; Ulf BERNITZ – *Human rights and European identity: the debate about European citizenship*, in Philip Alston (ed.), *The EU and Human Rights*, Oxford, 1999; Nikos PRENTOULIS – *On the technology of collective identity: normative reconstructions of the concept of EU citizenship*, in “European Law Journal”, vol. 7, 2, 2001.

instrumento ideal para a gerar no futuro²³) e inestimável fonte de legitimidade para as políticas definidas em Bruxelas²⁴. Entretanto, para garantir a solidariedade entre os membros da *polity*, importava não descurar o enorme potencial representado pela imagem do *outro*, do estrangeiro, estranho à comunidade²⁵. Um *outro* que está aí, às portas da Europa, e quer entrar, para aceder ao bem que temos, trazendo consigo hábitos muito diferentes, que nos fazem temer pela preservação dos nossos valores²⁶ e nos impelem a fechar as fronteiras.

Compreende-se, por isso, que a imigração e o asilo tenham vindo a assumir crescente protagonismo na agenda política europeia, traduzindo-se, nomeadamente, em regras comuns para a transposição das fronteiras externas e para o combate à imigração clandestina, bem como para a integração dos nacionais de países terceiros nas respectivas sociedades europeias de acolhimento. Uma gestão coerente, eficaz e comum das fronteiras externas dos Estados membros da União – defendia a Comissão Europeia em 2002 – permite reforçar a segurança e a percepção, por parte dos cidadãos, da pertença a um espaço comum e da partilha de um mesmo destino²⁷. O que parece ser confirmado pelo facto de a imigração ser um dos poucos domínios em que os cidadãos europeus reclamam mais Europa²⁸.

Nas suas demandas identitárias, a União Europeia aspira a uma unidade de valores e sentimentos muito próxima dos nacionalismos associados ao Estado nação, o que é, simultaneamente, *self-defeating* e muito perigoso. Ninguém pode pretender seriamente que a Europa venha algum dia – mesmo no melhor dos cenários – a gerar um entusiasmo ou uma emoção idêntica à que mereceram no passado²⁹ as identidades nacionais³⁰. Mais importante: esse

²³ Cf. Agustín José MENÉNDEZ – *A rights-based Europe?* in Erik Oddvar Eriksen, John Erik Fossum, Agustín José Menéndez (eds.), *Constitution-making and democratic legitimacy*, ARENA, Oslo, 2002, pp. 130-131. Cf., igualmente, Rainer BAUBÖCK – *National community, citizenship and cultural diversity*, in “Political Science Series”, Institute for Advanced Studies, Vienna, n.º 62, 1999, p. 3; Gráinne DE BÚRCA – *The quest for legitimacy in the European Union*, in “The Modern Law Review”, vol. 59, n.º 3, 1996, p. 355.

²⁴ Cf. Andreas FOLLESDAL – *Union citizenship: unpacking the beast of burden*, in “Law and Philosophy”, n.º 20, 2001, p. 322; também pp. 314-318.

²⁵ Sabendo quem são os outros e o que nos distingue deles, podemos muito mais facilmente sentir-nos parte, estabelecer afectos e solidariedades. Se, sobre todas as diferenças – e por causa delas –, esses outros se nos afiguram como uma ameaça, aquele sentimento de pertença e aquelas solidariedades só podem sair reforçados. Cf. Carlos CLOSA MONTERO – *Between EU Constitution and individuals’ self: European citizenship*, in “Law and Philosophy”, n.º 20, 2001, pp. 361-362; Soledad GARCÍA – *Europe’s fragmented identities and the frontiers of citizenship*, in Soledad García (ed), *European Identity and the Search for Legitimacy*, Londres, Pinter Publishers, 1993, pp. 13-14.

²⁶ Cf. Giovanni SARTORI – *Pluralismo, multiculturalismo e estranei. Saggio sulla società multi-etnica*, Milão, Rizzoli, 2000.

²⁷ Comunicação intitulada *Rumo a uma gestão integrada das fronteiras externas dos Estados membros da União Europeia*. COM(2002) 233, de 7 de Maio.

²⁸ Cf. Peter NORMAN – *The accidental Constitution. The story of the European Convention*, Bruxelas, EuroComment, 2003.

²⁹ No passado, porque, cada vez mais, as comunidades nacionais albergam uma grande diversidade. A unidade nacional, de resto, não garante a vitalidade das democracias. Não é apenas a União Europeia que se debate com a sua debilidade democrática. Também as democracias nacionais vivem muito maus momentos, presas do

mimetismo implica o perigo de replicarmos precisamente as lógicas exclusivistas e os nacionalismos assassinos que a construção europeia pretendeu controlar³¹. Nessa medida, observa Neil Walker, as dificuldades com que a União se depara no seu propósito de construir uma comunidade política europeia através de mecanismos jurídico-constitucionais acabam por constituir uma benesse, já que poupam a União aos efeitos discriminatórios que normalmente decorrem dos nacionalismos³². O malogro do *Tratado Constitucional* não impediu, no entanto, que as instituições europeias prosseguissem, a muito breve trecho, na delimitação do *nós* e dos *outros*. Em Setembro de 2005, contrariando a paralisia generalizada pós-referendos, a Comissão Europeia apresentava um conjunto de propostas em matéria de imigração e asilo, que, entre outras medidas, contemplava, para desconcerto de alguma imprensa britânica³³, a introdução de um juramento de fidelidade, a prestar pelos imigrantes extra-comunitários, ao Direito Europeu e à *Carta dos Direitos Fundamentais da União*³⁴.

desinteresse e da desconfiança dos cidadãos perante os actores políticos e as políticas adoptadas. Cf. Ingolf PERNICE – *Renewing the social contracts, European and national*, in “European Constitutional Law Review”, n.º 1, 2005.

³⁰ Cf. David Michael GREEN – *On being European: the character and consequences of European identity*, in Maria Green Cowles e Michael Smith (eds.), *The state of the European Union. Risks, reform, resistance, and revival*, Nova Iorque, Oxford University Press, 2000, p. 311.

³¹ Cf. Joseph H. H. WEILER – *The Constitution of Europe. “Do the new clothes have an emperor? and other essays on European integration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pp. 94-95. Contra este pessimismo, Paul Howe parece acreditar que o esforço de construção de uma identidade europeia comum pode contribuir para apaziguar os medos face à diferença e suavizar as atitudes para com os imigrantes. “[A] powerful European political consciousness might even, in the long run, soften attitudes towards immigrants, refugees, and others visibly different from the European majority. The widespread recognition within the European polity of people of different European language groups and skin tones as fellow nationals is likely to lead to more open attitudes towards newcomers hailing from the more remote cultures and genotypes of places like Africa and the Middle East”. Cf. Paul HOWE – *Insiders and outsiders in a community of Europeans: a reply to Kostakopoulos*, in “Journal of Common Market Studies”, vol. 35, n.º 2, 1997, pp. 311-312. David Michael Green sustenta, por seu turno, que o expediente de vilificação do outro não está já ao dispor da União Europeia, não apenas porque aquele expediente se tornou obsoleto, mas também porque seriam insuperáveis as dificuldades encontradas na identificação de um tal outro, já que a própria identidade do *nós* se afigura incerta. Cf. David Michael GREEN – *On being European: the character and consequences of European identity*, in Maria Green Cowles e Michael Smith (eds.), *The state of the European Union. Risks, reform, resistance, and revival*, Nova Iorque, Oxford University Press, 2000, p. 301. O autor refere o facto de a Turquia estar na lista de espera para aceder à União como sinal de que a identidade europeia é sempre mais aberta e indefinida, mas pode igualmente sustentar-se, com maior verosimilhança, que a permanência da Turquia nessa lista de espera resulta, precisamente, de uma prática identitária que nos incompatibiliza com o Islão.

³² Cf. Neil WALKER – *The idea of a European Constitution and the finalité of integration*, in Francisco Lucas Pires Working Papers Series on European Constitutionalism, Working Paper 2002/01, Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, <http://www.fd.unl.pt/je/wpflp05a.doc> [28.05.2005].

³³ Cf. artigo de Anthony Browne, com o título *Brussels wants immigrants to swear allegiance to EU*, publicado na edição electrónica do jornal “Times”, de 2 de Setembro de 2005, <http://www.timesonline.co.uk> [02.09.2005].

³⁴ COM(2005) 389 final, de 1 de Setembro, Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, *Agenda Comum para a Integração. Enquadramento para a integração de nacionais de países terceiros na União Europeia*; COM(2005) 391 final, de 1 de Setembro, *Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular*; COM(2005) 390 final, de 1 de Setembro, Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, *Migração e desenvolvimento: algumas orientações concretas*; COM(2005) 388 final, de 1 de Setembro, *Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre os Programas Regionais de Protecção*.

A União Europeia oscila entre a necessidade de se fazer fortaleza e a coerência com a sua tradição humanista, consciente de que as regras definidas para a admissão e acolhimento dos estrangeiros dizem muito sobre o tipo de comunidade a erigir³⁵. Institui políticas de imigração restritivas e reserva a cidadania europeia para os nacionais dos seus Estados membros, mas, simultaneamente, preocupa-se com o tratamento dispensado aos imigrantes e com a sua integração nas sociedades anfitriãs, propondo-se atribuir-lhes um estatuto de cidadania cívica, garantir-lhes o direito de reunião familiar e facilitar-lhes a mobilidade intra-comunitária³⁶, entre outras benesses. Adoptando aquela que continua a ser a tónica do discurso oficial até hoje, um relatório dos ministros da Administração Interna dos Estados membros, aprovado aquando da assinatura do *Tratado de Maastricht*, assumiu como inevitável o carácter restritivo de uma qualquer política europeia em matéria de imigração, mas disse ser necessário, em homenagem à tradição europeia de justiça social e de respeito pelos direitos humanos, temperar aquela severidade por políticas de integração para os residentes legais (cuja identificação com a Europa devia ser promovida), com um progressivo reforço dos respectivos direitos e fortes medidas anti-discriminação³⁷. Apesar das acusações de que as suas políticas em matéria de imigração e asilo constituem uma institucionalização da xenofobia³⁸, a União tem vindo a empenhar-se no combate ao racismo – um objectivo assumido explicitamente com o *Tratado de Amesterdão*³⁹ – e procura promover o respeito pelas culturas outras e o diálogo intercultural. Em 1997, foi criado o Observatório Europeu para o Racismo e a Xenofobia. 2008 foi o Ano Europeu do Diálogo Intercultural⁴⁰...

Resta saber se as boas intenções têm verdadeira tradução no domínio das políticas e do Direito. Se a imagem que a Europa gosta de dar de si própria – o continente das Luzes e dos

³⁵ Como explica Theodora Kostakopoulou, existe uma relação estreita entre as formas como uma comunidade responde aos desafios postos pela imigração e os respectivos valores e instituições. Cf. Theodora KOSTAKOPOULOU – *Citizenship, identity and immigration in the European Union. Between past and future*, Manchester, Manchester University Press, 2001, p. 1. Cf., igualmente, Steve PEERS – *Building fortress Europe: the development of EU migration law*, in “Common Market Law Review”, n.º 35, 1998, p. 1235.

³⁶ Na súmula de princípios fundamentais elaborada em Tampere, foi dito ser incompatível com as tradições europeias pretender manter a liberdade de circulação no território da União como reduto exclusivo dos cidadãos europeus.

³⁷ Cf. Steve PEERS – *Building fortress Europe: the development of EU migration law*, in “Common Market Law Review”, n.º 35, 1998, pp. 1237-1238.

³⁸ Cf. Javier DE LUCAS – *El desafío de las fronteras. Derechos humanos y xenofobia frente a una sociedad plural*, Madrid, Ediciones Temas de Hoy, 1994, pp. 152 e ss..

³⁹ Cf. Pedro Carlos Bacelar de VASCONCELOS – *Contra a discriminação e a xenofobia. Modos de acção da Europa*, in Álvaro de Vasconcelos (coord.), *Valores da Europa. Identidade e legitimidade*, Cascais, Principia, 1999; Daniele PASQUINUCCI – *L’Union Européenne et la lutte contre les discriminations*, in Maria Manuela Tavares Ribeiro (coord.), *Identidade europeia e multiculturalismo*, Coimbra, Quarteto Editora, 2002; Leo FLYNN – *The implications of article 13 EC. After Amsterdam, will some forms of discrimination be more equal than others?*, in “Common Market Law Review”, n.º 36, 1999.

⁴⁰ COM(2005) 467 final, de 5 de Outubro de 2005.

direitos humanos⁴¹ – é honrada no seu relacionamento com outros. Se a Europa estará disposta a contrariar os impulsos securitários dos seus Estados membros, impondo-lhes que tratem com humanidade todos os estrangeiros. A avaliar pela infame Directiva do retorno, que permite aos Estados membros a detenção, por períodos que podem ir até seis meses, dos imigrantes clandestinos a aguardar afastamento coercivo⁴², os sinais não são encorajadores.

⁴¹ Cf. Anthony D. SMITH – *National identity and the idea of European unity*, in Peter Gowan e Perry Anderson (eds.), *The question of Europe*, Londres, Verso, 1997, p. 70; Karlheinz REIF – *Cultural convergence and cultural diversity as factors in European identity*, in Soledad García (ed.), *European identity and the search for legitimacy*, Londres, Pinter Publishers, 1993, pp. 135-136; Hélène AHRWEILER – *Roots and trends in European culture*, in Soledad García (ed.), *European identity and the search for legitimacy*, Londres, Pinter Publishers, 1993, pp. 31 e 35.

⁴² Artigo 15.º, n.º 5, da Directiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Dezembro de 2008, relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular.

CAPÍTULO I

Comunidade e Identidade

1. A construção política europeia

1.1. A união política como correlato necessário do mercado comum

O empreendimento comunitário foi, desde o início, muito mais do que um mero plano de cooperação internacional em matéria económica⁴³, pelo que, quando, em 1992, o *Tratado de Maastricht* instituiu a União Europeia e a dotou de cidadãos, já existia todo um passado de debates sobre a união política e a identidade europeia comum, para além de ser já frequente a referência aos Tratados fundadores como “Carta Constitucional fundamental”⁴⁴. O *Plano Schuman*, elaborado por Jean Monnet e publicamente apresentado pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros francês em 9 de Maio de 1950, referia abertamente o desígnio de construir uma federação europeia, de que a cooperação económica no domínio das produções do carvão e do aço era apenas um primeiro passo. Em 1953 seriam elaborados os estatutos para uma Comunidade Política Europeia, em articulação com o Tratado que instituiu a Comunidade Europeia de Defesa, assinado em 1952 pelos seis Estados membros da CECA, mas a falta de ratificação deste Tratado por parte da França impediu ulteriores desenvolvimentos⁴⁵. Em 1972, o comunicado final da Cimeira de Paris apelou à transformação das Comunidades numa União Europeia até ao final dessa década⁴⁶. E em 1976, o Primeiro Ministro belga Leo Tindemans, encarregado de elaborar um estudo sobre o futuro da Comunidade, apresentou um relatório intitulado *União Europeia*, em que propôs, designadamente, a realização de eleições directas para o Parlamento Europeu e direitos de cidadania⁴⁷.

⁴³ Como atestam os textos preambulares dos Tratados de Paris (Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, 1951) e de Roma (Comunidade Económica Europeia, 1957). Cf. Joseph H. H. WEILER – *The Constitution of Europe. “Do the new clothes have an emperor? and other essays on European integration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pp. 310-311. Em idêntico sentido, cf., ainda, Paul CRAIG e Gráinne DE BÚRCA – *EU Law. Text, cases, and materials*, 3.ª ed., Oxford, Oxford University Press, 2003, pp. 8-10 e 13-14; Rui Manuel Moura RAMOS – *Das Comunidades à União Europeia. Estudos de Direito Comunitário*, Coimbra, Coimbra Editora, 1994, pp. 152-153; Manuel Braga da CRUZ – *Europeísmo, nacionalismo, regionalismo*, in “Análise Social”, vol. XXVII (118-119), 1992, p. 839.

⁴⁴ Expressão cunhada pelo Tribunal de Justiça das Comunidades, em 1986, no Acórdão *Parti Écologiste “Les Verts” v. European Parliament*, de 23 de Abril de 1986, Processo n.º 294/83, parágrafo 23, <http://europa.eu.int/smartapi/cgi/> [26.03.2005]. Antes disso, em 1967, o então Presidente da Comissão Europeia, Walter Hallstein, afirmou que o Tratado de Roma representava o primeiro elemento de uma Constituição da Europa. Cf. Ingolf PERNICE e Franz MAYER – *La Costituzione integrata dell’Europa*, in Gustavo Zagrebelsky (org.), *Diritti e Costituzione nell’Unione Europea*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2003, p. 48.

⁴⁵ Cf. Paul CRAIG e Gráinne DE BÚRCA – *EU Law. Text, cases, and materials*, 3.ª ed., Oxford, Oxford University Press, p. 10.

⁴⁶ Cf. António Goucha SOARES – *Uma união cada vez mais estreita*, in “Análise Social”, vol. XXXIV, números 151-152, 2000, p. 410.

⁴⁷ Bulletin EC 1/76.

Apesar destas iniciativas, as décadas de 60 e 70 são frequentemente referidas como um período de estagnação política da Comunidade⁴⁸ a que o *Acto Único Europeu* veio pôr termo, operando a primeira alteração de grande envergadura ao *Tratado de Roma* e preparando o terreno para a integração política e para a União Económica e Monetária, posteriormente instituídas em Maastricht⁴⁹. Os antecedentes imediatos do Acto Único foram a *Declaração Solene sobre União Europeia*, emitida pelo Conselho Europeu reunido em Estugarda a 19 de Junho de 1983⁵⁰, o *Projecto de Tratado que estabelece a União Europeia*, aprovado pelo Parlamento Europeu na sua resolução de 14 de Fevereiro de 1984⁵¹, o Conselho Europeu de Fontainebleu de 25 e 26 de Junho de 1984, na sequência do qual foram constituídos os comités *ad hoc* Adonnino (para analisar a questão da identidade europeia) e Dooge (para analisar questões de reforma política), e o Conselho Europeu de Milão, de 28 e 29 de Junho de 1985, que, com base naqueles relatórios, decidiu convocar uma conferência intergovernamental para rever os Tratados, “com vista a fazer progredir concretamente a união europeia”⁵².

Na doutrina, a instituição de uma união política afigurou-se, desde cedo, o necessário correlato da união económica e monetária⁵³. Como explicou Francisco Lucas Pires, a ideia de união política surgiu como resposta às insuficiências da CEE como “comunidade de direito”, num contexto em que se tornara cada vez mais evidente que a integração europeia não se limitava à economia e ao mercado, atenta a crescente solicitação de uma intervenção europeia em domínios em que os Estados claudicavam e o alargamento das competências comunitárias para domínios com directas implicações sobre as vidas dos cidadãos⁵⁴. Por si só, de resto, o Mercado Único acabaria sempre por contribuir para a criação de uma teia de valores e estruturas próprias, altamente propícias a uma união política⁵⁵. A alteração da geografia política europeia implicada

⁴⁸ Cf. Paul CRAIG e Gráinne DE BÚRCA – *EU Law. Text, cases, and materials*, 3.^a ed., Oxford, Oxford University Press, pp. 15-16.

⁴⁹ Cf. Carlos GASPAR – *Portugal e o alargamento da União Europeia*, in “Análise Social”, vol. XXXV, números 154-155, 2000, p. 347; Paul CRAIG e Gráinne DE BÚRCA – *EU Law. Text, cases, and materials*, 3.^a ed., Oxford, Oxford University Press, p. 19; Francisco Lucas PIRES – *A caminho de uma Constituição política europeia?*, in “Análise Social”, vol. XXVII, números 118-119, 1992, pp. 725-726 e 731.

⁵⁰ Bulletin EC n.º 6/1983.

⁵¹ OJ C 77, 19 de Março de 1984, p. 53. De que o Acto Único Europeu fica muito aquém. Cf. Rui Manuel Moura RAMOS – *Das Comunidades à União Europeia. Estudos de Direito Comunitário*, Coimbra, Coimbra Editora, 1994, pp. 157 e ss..

⁵² Cf. Paul CRAIG e Gráinne DE BÚRCA – *EU Law. Text, cases, and materials*, 3.^a ed., Oxford, Oxford University Press, p. 17.

⁵³ Cf. Francisco Lucas PIRES – *A caminho de uma Constituição política europeia?*, in “Análise Social”, vol. XXVII, números 118-119, 1992, pp. 726-727; Manuel Braga da CRUZ – *Europeísmo, nacionalismo, regionalismo*, in “Análise Social”, vol. XXVII, números 118-119, 1992, pp. 838-839.

⁵⁴ Cf. Francisco Lucas PIRES – *A caminho de uma Constituição política europeia?*, in “Análise Social”, vol. XXVII, números 118-119, 1992, pp. 728-732.

⁵⁵ A “passagem ao mercado único desencadeará, pois, por si só, com a força de um gigantesco sistema de vasos comunicantes e de um multiplicador automático, a erupção de uma teia considerável de valores e estruturas

pela queda do muro de Berlim veio aditar um argumento de peso a favor de um aprofundamento da integração europeia no sentido da união política. “Estava-se perante acontecimentos de profundo significado político, aos quais a Comunidade só poderia responder de forma política”⁵⁶.

O *Tratado da União Europeia*, assinado em Maastricht a 7 de Fevereiro de 1992, operou uma série de importantes reformas institucionais e constitucionais, tocando, como observa William Wallace, praticamente todas as funções centrais dos Estados-nação europeus⁵⁷ e desencadeando, contra todas as expectativas, uma forte hostilidade popular. Terá começado aí, nessa inusitada contestação, o processo constituinte que veio a culminar no *Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa*. Joseph Weiler considera Maastricht o grande “momento constitucional” da história da União Europeia, pela profunda transformação do *ethos* europeu que a contestação popular pôs em marcha, iniciando o primeiro debate constitucional à escala europeia⁵⁸.

A razão de ser do empreendimento europeu, agora que estavam realizados os objectivos originais de alcançar a paz e a prosperidade económica, passou de evidente a muito discutível⁵⁹. O Tratado foi debatido acaloradamente, revelando uma insatisfação generalizada, e, depois de superar mesmo à justa o referendo francês, acabou por ser rejeitado pelos dinamarqueses. O referendo dinamarquês acabaria por ser repetido com êxito⁶⁰, de modo que o Tratado pôde entrar em vigor – no dia 1 de Novembro de 1993, depois de um último obstáculo (um recurso perante o Tribunal Constitucional alemão) ter sido ultrapassado. O mau estar, entretanto, estava instalado. Ao projecto comunitário foi diagnosticado um profundo défice democrático, uma crise de legitimidade que urgia debelar sob pena de conduzir à implosão de toda a estrutura⁶¹.

próprias com inequívoco significado ‘constituinte’ do ponto de vista da ‘união política’”. Cf. Francisco Lucas PIRES – *A caminho de uma Constituição política europeia?*, in “Análise Social”, vol. XXVII, números 118-119, 1992, p. 732.

⁵⁶ Cf. António Goucha SOARES – *Uma união cada vez mais estreita*, in “Análise Social”, vol. XXXIV, números 151-152, 2000, p. 412. Cf., igualmente, Francisco Lucas PIRES – *A caminho de uma Constituição política europeia?*, in “Análise Social”, vol. XXVII, números 118-119, 1992, pp. 725-726 e 731.

⁵⁷ Cf. William WALLACE – *Rescue or retreat? The nation State in western Europe, 1945-93*, in Peter Gowan e Perry Anderson (eds.), *The question of Europe*, Londres, Verso, 1997, p. 35.

⁵⁸ Cf. Joseph H. H. WEILER – *The Constitution of Europe. “Do the new clothes have an emperor?” and other essays on European integration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pp. 3-4.

⁵⁹ Cf. Joseph H. H. WEILER – *The Constitution of Europe. “Do the new clothes have an emperor?” and other essays on European integration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pp. 8-9, 232-233 e 259; Joseph H. H. WEILER – *Europe: the case against the case for statehood*, in “European Law Journal”, vol. 4, n.º 1, 1998, p. 43; Neil WALKER – *Constitutionalising enlargement, enlarging constitutionalism*, in “European Law Journal”, vol. 9, n.º 3, 2003, p. 377.

⁶⁰ Mercê de uma alteração do teor da pergunta, que não de uma alteração do Tratado e seus protocolos, como sublinha Jacques Ziller. Cf. Jacques ZILLER – *National constitutional concepts in the new Constitution for Europe*, in “European Constitutional Law Review”, 1, 2005, p. 454.

⁶¹ Cf. António Goucha SOARES – *Uma união cada vez mais estreita*, in “Análise Social”, vol. XXXIV, números 151-152, 2000, pp. 419-420; Neil WALKER – *Constitutionalizing enlargement, enlarging constitutionalism*, in “European Law Journal”, vol. 9, n.º 3, 2003, p. 376; Erik Oddvar ERIKSEN e John Erik FOSSUM – *Europe in search of its legitimacy. Assessing strategies of legitimation*, Arena, University of Oslo, Working Paper n.º 38, 2002, p. 16.

1.2. A progressão rumo ao momento constituinte

Ao susto de Maastricht, a União reagiu freneticamente, embarcando num muito intenso processo de reflexão e reforma constitucional que conduziu aos Tratados de Amesterdão e de Nice, à *Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia*⁶² e, por fim, à elaboração do *Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa*. A reflexão empreendida depois de Maastricht não se limitou a incidir sobre a necessidade de democratizar o aparelho e de o aproximar dos cidadãos, apesar do carácter manifestamente central desta temática. Dois outros temas assumiram progressivamente uma importância chave – o alargamento a leste e a assunção pela União de um papel de relevo no seio da comunidade internacional⁶³. O alargamento a leste, para além de constituir uma importante prioridade estratégica, tornara-se um imperativo moral, abraçado, com mais ou menos sinceridade⁶⁴, pelos Estados membros, e acabou por desempenhar um papel fundamental enquanto força galvanizadora do debate sobre o futuro da União, por permitir que facções muito polarizadas aceitassem participar no debate institucional⁶⁵. O debate, entretanto, conheceu um impulso extraordinário pela mão de Joschka Fischer que, no seu célebre e muito citado discurso na Humboldt University, em meados do ano 2000, se interrogou sobre a finalidade do projecto europeu, quebrando o longo e generalizado silêncio sobre o assunto⁶⁶.

⁶² Com o propósito de dar à Europa um rosto humano, foi elaborada, por iniciativa do Conselho Europeu de Colónia de 1999, uma *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*, produto dos trabalhos de uma Convenção especialmente constituída para o efeito e apresentada aos dirigentes europeus no Conselho Europeu informal que teve lugar em Biarritz, em Outubro de 2000, vindo a ser proclamada solenemente pelo Conselho, pelo Parlamento Europeu e pela Comissão e a receber a aprovação política dos Estados Membros no Conselho Europeu de Nice. Uma iniciativa que Paul Craig e Gráinne de Búrca reputam da maior importância do ponto de vista do processo de constitucionalização em curso. Cf. Paul CRAIG e Gráinne DE BÚRCA – *EU Law. Text, cases, and materials*, 3.ª ed., Oxford, Oxford University Press, p. 43. Cf., igualmente, Neil WALKER – *The Charter of Fundamental Rights of the European Union: legal, symbolic and constitutional implications*, in P. J. Cullen e P. A. Zervakis (eds.), *The post Nice process: towards a European Constitution?*, Nomos Verlagsgesellschaft, 2002.

⁶³ Maastricht, afinal, não impedira que a União continuasse a ser um “anão político”, algo particularmente evidente no domínio da sua acção externa, atenta, designadamente, a sua incapacidade de resposta à crise jugoslava.

⁶⁴ Cf. Carlos GASPAR – *Portugal e o alargamento da União Europeia*, in “Análise Social”, vol. XXXV, números 154-155, 2000, pp. 349-340; Neil WALKER – *Constitutionalising enlargement, enlarging constitutionalism*, in “European Law Journal”, vol. 9, n.º 3, 2003, p. 375.

⁶⁵ Sem que isso tenha impedido que o alargamento tenha acabado por dar-se antes de concluídas as tão almejadas reformas institucionais. Cf. Neil WALKER – *Constitutionalising enlargement, enlarging constitutionalism*, in “European Law Journal”, vol. 9, n.º 3, 2003, pp. 375-377.

⁶⁶ Ao discurso de Fischer seguiram-se discursos de praticamente todos os demais líderes europeus – Blair, Verhofstadt, Rau, Amato, Prodi, Schoeder, Chirac, Jospin e outros. Apesar de a reflexão sobre a Europa estar em curso praticamente desde Maastricht, muitos atribuem a Joschka Fischer a responsabilidade por ter desencadeado as energias que conduziram à Convenção sobre o Futuro da Europa. Contribuiu certamente para dar maior alento à ideia de uma Constituição para a Europa, elevando o debate sobre o futuro do empreendimento europeu a um nível completamente novo. Cf. Koen LENAERTS e Marlies DESOMER – *New models of Constitution-making in Europe: the quest for legitimacy*, in “Common Market Law Review”, n.º 39, 2002, pp. 1223-1224 e 1234-1235; Paul CRAIG e Gráinne DE BÚRCA – *EU Law. Text, cases, and materials*, 3.ª ed., Oxford, Oxford University Press, p. 51; Joseph H. H. WEILER – *Epilogue. Fischer: the dark side*, in Christian Joerges, Yves Mény e Joseph H. H. Weiler (eds.), *What kind of*

O *Tratado de Nice* foi concluído a 9 de Dezembro de 2000, ao cabo de longas e muito difíceis negociações⁶⁷. A Acta final da Conferência Intergovernamental integrou, em anexo, vinte e quatro declarações adoptadas pela Conferência, entre as quais avulta a Declaração n.º 23, respeitante ao futuro da União, em que foi feito o apelo a um debate mais amplo e aprofundado sobre o futuro da União Europeia, que associasse todas as partes interessadas⁶⁸ e tratasse, nomeadamente, a delimitação das competências entre a União Europeia e os Estados membros, o estatuto da *Carta de Direitos Fundamentais*, a simplificação dos Tratados e o papel a atribuir aos Parlamentos nacionais na arquitectura europeia – temas seleccionados em vista da necessidade de melhorar a legitimidade democrática e a transparência da União, de modo a aproximá-la dos cidadãos. Nesta Declaração foi, ainda, agendada para 2004 uma nova Conferência Intergovernamental, destinada a incorporar o produto desse debate.

Em resposta a este apelo, foi oficialmente aberto, a 7 de Março de 2001, o debate sobre o futuro da União e inaugurado o website *futurum*. O Conselho Europeu de Laeken, de 14 e 15 de Dezembro de 2001, aprovou a *Declaração sobre o Futuro da União Europeia* – misto de demanda existencial e equação de possíveis remédios⁶⁹ –, fixando a agenda do debate, conferindo-lhe uma dimensão expressamente constitucional e convocando, para o efeito, uma Convenção (a que definiu os objectivos, a composição e o método de trabalho)⁷⁰. A Declaração começa por fazer o elogio dos muitos êxitos do empreendimento comunitário, para depois notar que este se encontra numa encruzilhada, num momento crucial da sua existência, em vista dos três desafios fundamentais com que se debate – o alargamento iminente, a aproximação aos cidadãos e a

Constitution for what kind of polity? Responses to Joschka Fischer, Florença, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2002, pp. 236-238; Susan WATKINS – *Continental tremors*, in “New Left Review”, 33, 2005, p. 15; Neil WALKER – *The idea of a European Constitution and the finalité of integration*, Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, Francisco Lucas Pires Working Papers Series on European Constitutionalism, WP 2002/01, <http://www.fd.unl.pt/je/wpflp05a.doc> [28.05.2005].

⁶⁷ Cf. Bruno de WITTE – *The closest thing to a constitutional conversation in Europe: the semi-permanent treaty revision process*, in P. Beaumont, C. Lyons e N. Walker (eds.), *Convergence and divergence in European Public Law*, Oxford, Hart, 2002, pp. 53-56; Paul CRAIG e Gráinne DE BÚRCA – *EU Law. Text, cases, and materials*, 3.ª ed., Oxford, Oxford University Press, p. 45; Peter NORMAN – *The accidental Constitution. The story of the European Convention*, Bruxelas, EuroComment, 2003, p. 15. O Tratado de Nice conheceu, como Maastricht, as tormentas da rejeição num referendo, desta feita pela mão dos irlandeses. Também aqui a solução encontrada foi repetir o referendo depois de alguns ajustamentos (na Constituição irlandesa, que não no Tratado ou seus protocolos, como sublinha Jacques Ziller, traçando o paralelo com Maastricht). Cf. Jacques ZILLER – *National constitutional concepts in the new Constitution for Europe*, in “European Constitutional Law Review”, 1, 2005, p. 454. O Tratado acabaria por entrar em vigor a 2 de Fevereiro de 2003.

⁶⁸ Representantes dos Parlamentos nacionais e do conjunto da opinião pública, ou seja, círculos políticos, económicos e universitários, representantes da sociedade civil, etc..

⁶⁹ Cf. Peter NORMAN – *The accidental Constitution. The story of the European Convention*, Bruxelas, EuroComment, 2003, p. 20.

⁷⁰ À medida que prosseguiu o debate, nota Paul Craig, deu-se um substancial alargamento da agenda da reforma e gerou-se um consenso alargado em torno da ideia de convocar uma Convenção. Cf. Paul CRAIG – *Constitutional process and reform in the EU: Nice, Laeken, the Convention and the IGC*, in “European Public Law”, vol. 10, n.º 4, 2004, pp. 653-655.

assunção de um papel importante na cena mundial. Os quatro tópicos identificados pela Declaração de Nice são abrangidos pela questão mais ampla do futuro constitucional da Europa e esmiuçados num prolixo elenco de outras questões. A questão central continua a ser a do sustento democrático do projecto europeu, o seu lugar nos corações dos cidadãos. É por referência aos ensejos dos cidadãos – invocados com alguma liberalidade, diremos nós – que se sublinha a necessidade de uma União mais democrática e transparente, mas também uma União capaz de ser um “factor de estabilização e uma referência no novo mundo multipolar”.

O explícito constitucionalismo da agenda pós-Nice⁷¹ surge como o culminar de um crescendo constitucional para que contribuíssem os numerosos estudos dedicados ao desenvolvimento de uma Constituição Europeia e a aceleração do ritmo constitucional através de um quase permanente processo de revisão dos Tratados⁷². Apesar de ter sido sempre muito controversa a mobilização do discurso constitucional para analisar a realidade comunitária⁷³, não faltaram propostas – avançadas, recorrentemente, pelo Parlamento Europeu, mas não só – no sentido de dotar a Comunidade de uma Constituição⁷⁴. Propostas que andaram de par com o

⁷¹ Cf. Paul CRAIG e Gráinne DE BÚRCA – *EU Law. Text, cases, and materials*, 3.^a ed., Oxford, Oxford University Press, p. 51; Jo SHAW – *Process, responsibility and inclusion in EU constitutionalism*, in “European Law Journal”, vol. 9, n.º 1, 2003, p. 45; Mike WILKINSON – *Postnationalism, (dis)organised civil society and democracy in the European Union: is constitutionalism part of the solution or part of the problem?*, in “German Law Journal”, vol. 3, n.º 9, 2002. Neil Walker nota, porém, que, pelo menos em Nice e no período imediato que se lhe seguiu, a linguagem do constitucionalismo foi cuidadosamente evitada – é ensurdecador o silêncio de Nice e do *Livro Branco sobre Governação* na sua evasão à linguagem do constitucionalismo, sobretudo tendo em conta o facto de a questão estar a ser posta em termos explicitamente constitucionais desde o discurso de Joschka Fischer, reflectindo a persistência de uma boa medida de “constitutional denial”. Cf. Neil WALKER – *The White Paper in constitutional context*, in Christian Joerges, Yves Mény e Joseph H. H. Weiler (eds.), *Mountain or molehill? A critical appraisal of the Commission White Paper on Governance*, Jean Monnet WP n.º 6/01, pp. 45-46.

⁷² Cf. Neil WALKER – *The idea of constitutional pluralism*, in “The Modern Law Review”, vol. 65, n.º 3, 2002, p. 325.

⁷³ Eurocépticos de todos os quadrantes sempre sustentaram que o discurso constitucional não se adequa à EU, em boa medida por receio do simples poder das palavras para acalantar as pretensões europeias de concentrar ainda mais poder e autoridade. Cf. Neil WALKER – *The idea of constitutional pluralism*, in “The Modern Law Review”, vol. 65, n.º 3, 2002, p. 332. A título ilustrativo, cf., ainda, Dieter GRIMM – *Does Europe need a Constitution?*, in Peter Gowan e Perry Anderson (eds.), *The question of Europe*, Londres e Nova Iorque, Verso, 1997, pp. 247-249; IDEM – *Il significato della stesura di un catalogo europeo dei diritti fondamentali nell’ottica della critica dell’ipotesi di una Costituzione Europea*, in Gustavo Zagrebelsky (org.), *Diritti e Costituzione nell’Unione Europea*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2003, pp. 15-19; Theodor SCHILLING – *The autonomy of the Community legal order: an analysis of possible foundations*, in “Harvard International Law Journal”, vol. 37, n.º 2, 1996, pp. 390-391 e 394-398.

⁷⁴ Em 1975, a Comissão defendeu um Acto Constitucional para uma nova União Europeia. O Parlamento Europeu – que, desde 1984, vinha a sustentar que era chegado o tempo de dotar a CE de uma Constituição Europeia – adoptou, em Julho de 1990, uma Resolução sobre as orientações do Parlamento Europeu relativas a um projecto de Constituição da União Europeia; em Dezembro de 1990, uma Resolução sobre as bases constitucionais da União Europeia; em Fevereiro de 1994, uma Resolução sobre a Constituição da União Europeia, contendo um projecto de Constituição – o *Projecto Herman*; em Novembro de 1999, uma Resolução sobre a reforma dos Tratados; e, em Outubro de 2000, uma Resolução sobre a sua Constitucionalização. Cf. Neil WALKER – *The idea of a European Constitution and the finalité of integration*, Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, Francisco Lucas Pires Working Papers Series on European Constitutionalism, WP 2002/01, <http://www.fd.unl.pt/jc/wpflp05a.doc> [28.05.2005]; Dieter GRIMM – *Il significato della stesura di un catalogo europeo dei diritti fondamentali nell’ottica della critica dell’ipotesi di una Costituzione Europea*, in Gustavo Zagrebelsky (org.), *Diritti e Costituzione nell’Unione Europea*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2003, p. 15.

entendimento, comum na doutrina e acolhido na Jurisprudência do Tribunal de Justiça, de que a Comunidade já dispunha de uma Constituição⁷⁵.

Foram muitos os argumentos aduzidos em defesa de uma Constituição para a Europa. A elaboração de um texto constitucional respondia à urgência de simplificar e tornar legíveis os Tratados⁷⁶, facilitando o seu manuseamento pelos cidadãos. Permitiria adaptar o sistema jurídico e institucional da União, em vista do próximo alargamento a leste e das sempre crescentes competências comunitárias⁷⁷, impondo limites à expansão do senhorio de Bruxelas⁷⁸ e democratizando a estrutura comunitária⁷⁹. Permitiria garantir a preservação do *acquis communautaire*⁸⁰. Ofereceria a oportunidade para definir as fronteiras externas da União⁸¹ e para,

⁷⁵ Joseph Weiler, no seu livro *The Constitution of Europe*, publicado em 1999, explora deliberadamente a variedade de sentidos do termo Constituição e a sua relevância para o estudo da União Europeia, observando, a propósito do debate constitucional suscitado por Maastricht, que a União dispõe há muito de uma Constituição formal (produto dos Tratados fundadores e da acção constitucionalizadora do Tribunal de Justiça das Comunidades), faltando-lhe “apenas” o constitucionalismo que só um debate profundo do que está em causa pode proporcionar. Cf. Joseph H. WEILER – *The Constitution of Europe. “Do the new clothes have an emperor?” and other essays on European integration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pp. 4-8. Numa leitura de sentido semelhante, cf. Miguel Poiães MADURO – *O superavit democrático europeu*, in “Análise Social”, vol. XXXVI, números 158-159, 2001, p. 122; Jo SHAW – *Process, responsibility and inclusion in EU constitutionalism*, in “European Law Journal”, vol. 9, n.º 1, 2003, pp. 47-48. Bruno de Witte, que toma como ponto de partida que existe uma “Constituição Europeia” (tomada, necessariamente, numa acepção muito lata do termo Constituição), observa que o Direito Constitucional europeu é um processo que tem vindo a ser desenvolvido em pequenos passos ao longo dos últimos 50 anos, por meio de revisões dos Tratados que progressivamente transpuseram para o plano comunitário os esquemas constitucionais dos Estados membros, como a protecção dos direitos fundamentais e a afirmação do modelo de governo parlamentar. Cf. Bruno DE WITTE – *The closest thing to a constitutional conversation in Europe: the semi-permanent treaty revision process*, in P. Beaumont, C. Lyons e N. Walker (eds.), *Convergence and divergence in European Public Law*, Oxford, Hart, 2002, pp. 39 e 52. Ingolf Pernice e Franz Mayer falam num constitucionalismo a vários níveis (*multilevel constitutionalism*) para designar uma Constituição europeia integrada, porque composta simultaneamente por um nível nacional (as Constituições dos Estados membros) e um nível europeu (os Tratados), interdependentes entre si. Cf. Ingolf PERNICE e Franz MAYER – *La Costituzione integrata dell'Europa*, in Gustavo Zagrebelsky (org.), *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2003, pp. 49-62.

⁷⁶ Relatório do Comité de Assuntos Constitucionais sobre a Constitucionalização dos Tratados (2000/2160 (INI)), de 12 de Outubro de 2000. Cf., igualmente, Francisco Lucas PIRES – *A caminho de uma Constituição política europeia?* in “Análise Social”, vol. XXVII, números 118-119, 1992, p. 728; Neil WALKER – *The idea of a European Constitution and the finalité of integration*, Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, Francisco Lucas Pires Working Papers Series on European Constitutionalism, WP 2002/01, <http://www.fd.unl.pt/je/wpflp05a.doc> [28.05.2005].

⁷⁷ Relatório do Comité de Assuntos Constitucionais sobre a Constitucionalização dos Tratados (2000/2160 (INI)), de 12 de Outubro de 2000. Cf., igualmente, Neil WALKER – *Constitutionalising enlargement, enlarging constitutionalism*, in “European Law Journal”, vol. 9, n.º 3, 2003, p. 369; Jürgen HABERMAS – *Why Europe needs a Constitution*, in “New Left Review”, n.º 11, 2001, p. 13.

⁷⁸ Cf. Francisco Lucas PIRES – *A caminho de uma Constituição política europeia?* in “Análise Social”, vol. XXVII, números 118-119, 1992, pp. 729-730; Joseph H. H. WEILER – *Epilogue. Fischer: the dark side*, in Christian Joerges, Yves Mény e Joseph H. H. Weiler (eds.), *What kind of Constitution for what kind of polity? Responses to Joschka Fischer*, Florença, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2002, p. 241; Neil WALKER – *The idea of a European Constitution and the finalité of integration*, Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, Francisco Lucas Pires Working Papers Series on European Constitutionalism, WP 2002/01, <http://www.fd.unl.pt/je/wpflp05a.doc> [28.05.2005]; IDEM – *After the constitutional moment*, online paper 32/03, Novembro de 2003, <http://www.fedtrust.co.uk> [08.08.2005].

⁷⁹ Cf. Mike WILKINSON – *Postnationalism, (dis)organised civil society and democracy in the European Union: is constitutionalism part of the solution or part of the problem?* in “German Law Journal”, vol. 3, n.º 9, 2002.

⁸⁰ Relatório do Comité de Assuntos Constitucionais sobre a Constitucionalização dos Tratados (2000/2160 (INI)), de 12 de Outubro de 2000.

de um modo geral, conduzir um debate alargado sobre o projecto europeu em que os cidadãos participassem e de que retirassem razões para se comprometer na construção do futuro da Europa⁸². Permitiria satisfazer a necessidade de a União Europeia falar a uma só voz em matéria de segurança externa e de assumir um maior papel na comunidade internacional, contribuindo, nomeadamente, para uma “moralização” dos mercados⁸³. Permitiria, enfim, satisfazer a necessidade de a União se afirmar como uma comunidade política por mérito próprio⁸⁴, já que a simples assunção do discurso constitucional tem um valor simbólico importante na identificação da comunidade política como comunidade política e na definição da identidade colectiva⁸⁵.

1.3. A Convenção Europeia e o *Tratado Constitucional*

Rodeados de muita expectativa, os trabalhos da Convenção Europeia tiveram início no dia 28 de Fevereiro de 2002, com um discurso empolgado do seu Presidente, Valéri Giscard d’Estaing, que exortou os *convencionais* e os europeus de todas as idades a terem entusiasmo e a “sonhar Europa”⁸⁶. O mandato da Convenção, foi considerado surpreendentemente amplo e, no carácter vago dos seus termos, significativamente semelhante ao mandato de Filadélfia⁸⁷ – um entre muitos paralelismos descortinados com a tradição constitucional norte-americana, um modelo emulado até à exaustão⁸⁸. Nunca deixou de ser discutida a verdadeira natureza do texto que a Convenção estava

⁸¹ Cf. Jürgen HABERMAS – *Why Europe needs a Constitution*, in “New Left Review”, n.º 11, 2001, p. 23.

⁸² Cf. Joseph H. H. WEILER – *Epilogue. Fischer: the dark side*, in Christian Joerges, Yves Mény e Joseph H. H. Weiler (eds.), *What kind of Constitution for what kind of polity? Responses to Joschka Fischer*, Florença, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2002, p. 241.

⁸³ Cf. Jürgen HABERMAS – *Why Europe needs a Constitution*, in “New Left Review”, n.º 11, 2001, pp. 7-13.

⁸⁴ Cf. Anfreas FØLLESDAL – *Drafting a European Constitution – challenges and opportunities*, in Constitutionalism Web-Papers, ConWEB n.º 4/2002, <http://les1.man.ac.uk/conweb/>; Neil WALKER – *The White Paper in constitutional context*, in Christian Joerges, Yves Mény e Joseph H. H. Weiler (eds.), *Mountain or molehill? A critical appraisal of the Commission White Paper on Governance*, Jean Monnet WP n.º 6/01, pp. 39-41.

⁸⁵ Ainda que não sejam suficientes de *per se*, o discurso constitucional e a adopção de uma Constituição têm um inegável peso simbólico na construção de uma comunidade política, mesmo porque a afirmação da comunidade enquanto tal é uma das funções desempenhadas pelo constitucionalismo. Importa é ter presente que as comunidades políticas levam o seu tempo a desenvolver-se, o que aconselha a contenção dos entusiasmos construtivistas. Cf. Neil WALKER – *Constitutionalising enlargement, enlarging constitutionalism*, in “European Law Journal”, vol. 9, n.º 3, 2003, pp. 369-370; IDEM – *The idea of a European Constitution and the finalité of integration*, in Francisco Lucas Pires Working Papers Series on European Constitutionalism, Working Paper 2002/01, Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, <http://www.fd.unl.pt/je/wpflp05a.doc> [28.05.2005].

⁸⁶ Cf. Peter NORMAN – *The accidental Constitution. The story of the European Convention*, Bruxelas, EuroComment, 2003, pp. 3-4.

⁸⁷ Cf. Koen LENAERTS e Marlies DESOMER – *New models of Constitution-making in Europe: the quest for legitimacy*, in “Common Market Law Review”, n.º 39, 2002, pp.1235-1236.

⁸⁸ Cf. Neil WALKER – *After the constitutional moment*, online paper 32/03, Novembro de 2003, <http://www.fedtrust.co.uk> [08.08.2005]; Peter NORMAN – *The accidental Constitution. The story of the European Convention*, Bruxelas, EuroComment, 2003, p. 28. Mais interessantes termos de comparação teriam sido, segundo

a elaborar, apesar de depressa se ter generalizado a ideia de que se tratava de um texto constitucional⁸⁹. A controvérsia acabaria por esmorecer apenas quando se entrou na fase da Conferência Intergovernamental, cujos trabalhos apenas podiam versar sobre uma revisão dos Tratados⁹⁰. De qualquer modo, uma ideia expressa repetidas vezes ao longo do decurso dos trabalhos, mesmo depois de ser já clara a opção pela elaboração de um *Tratado Constitucional*, foi a de que o propósito da Convenção era meramente o de reafirmar e consolidar o Direito já existente⁹¹.

A Convenção incorporou muitas das sugestões avançadas pela doutrina, como formas de garantir uma maior abertura e democraticidade do processo constitucional, e o seu funcionamento foi visto como um óptimo sinal de evolução no sentido de uma União Europeia mais democrática e próxima dos cidadãos⁹². O método convencional – extremamente elogiado e por muitos sugerido como fórmula a adoptar em revisões futuras⁹³ – implicou a parlamentarização do procedimento constitucional da União, potenciando a sua *input legitimacy*⁹⁴. As discussões no seio da Convenção e os documentos de trabalho foram tornados públicos. A sociedade civil pôde participar nos trabalhos da Convenção através do *forum*, foram organizadas audiências com grupos representativos e dedicadas à sociedade civil várias sessões plenárias⁹⁵. O entusiasmo perante esta

Jacques Ziller, o da elaboração da Lei Fundamental alemã de 1949 e o da elaboração da Constituição da Quinta República francesa em 1958. Cf. Jacques ZILLER – *National constitutional concepts in the new Constitution for Europe*, in “European Constitutional Law Review”, 1, 2005, pp. 264-265.

⁸⁹ Invocando o precedente da Convenção que elaborou a *Carta dos Direitos Fundamentais*, Koen Lenaerts e Marlies Desomer previram, desde o início, que a Convenção iria trabalhar “como se” estivesse a preparar uma Constituição. Cf. Koen LENAERTS e Marlies DESOMER – *New models of Constitution-making in Europe: the quest for legitimacy*, in “Common Market Law Review”, n.º 39, 2002, p. 1237. Paul Craig nota, no entanto, que a questão esteve verdadeiramente em aberto durante algum tempo e que a decisão, no Outono de 2002, de prosseguir com a elaboração de um Tratado Constitucional foi o momento decisivo nos trabalhos da Convenção sobre o futuro da Europa. Cf. Paul CRAIG – *Constitutional process and reform in the EU: Nice, Laeken, the Convention and the IGC*, in “European Public Law”, vol. 10, n.º 4, 2004, pp. 661-663.

⁹⁰ Cf. Jacques ZILLER – *National constitutional concepts in the new Constitution for Europe*, in “European Constitutional Law Review”, 1, 2005, pp. 265-267.

⁹¹ Um exercício dificilmente inócuo. Cf. Neil WALKER – *After the constitutional moment*, online paper 32/03, Novembro de 2003, <http://www.fedtrust.co.uk> [08.08.2005].

⁹² Cf. Mike WILKINSON – *Postnationalism, (dis)organised civil society and democracy in the European Union: is constitutionalism part of the solution or part of the problem?*, in “German Law Journal”, vol. 3, n.º 9, 2002.

⁹³ Como acabou por, pelo menos em parte, ser consagrado pelo *Tratado Constitucional* e mantido pelo *Tratado de Lisboa*, no actual artigo 48.º do *Tratado da União Europeia*. Cf. Koen LENAERTS e Marlies DESOMER – *New models of Constitution-making in Europe: the quest for legitimacy*, in “Common Market Law Review”, n.º 39, 2002, pp. 1246-1247; Hjalte RASMUSSEN – *The convention method*, in “European Constitutional Law Review”, vol. 1, 2005, p. 141.

⁹⁴ Cf. Koen LENAERTS e Marlies DESOMER – *New models of Constitution-making in Europe: the quest for legitimacy*, in “Common Market Law Review”, n.º 39, 2002, p. 1238.

⁹⁵ Houve também quem sustentasse ser insignificante a participação da sociedade civil, dada, entre outros factores, a manifesta irrelevância do *fórum*. Cf. Peter NORMAN – *The accidental Constitution. The story of the European Convention*, Bruxelas, EuroComment, 2003, p. 50; Hjalte RASMUSSEN – *The convention method*, in “European Constitutional Law Review”, vol. 1, 2005, pp. 142-146. Cf., igualmente, *Editorial comments. The failure to reach agreement on the EU Constitution – hard questions*, in “Common Market Law Review”, vol. 41, 2004, pp. 3-4. Contra esta leitura, Jacques Ziller observa que a avaliação do funcionamento da Convenção depende, necessariamente,

nova face democrática da União, levou mesmo Koen Lenaerts e Marlies Desomer a afirmar que, caso a Convenção chegasse a bom termo, se podia considerar que os povos europeus e os Estados Membros haviam actuado como poder constituinte, pelo que o Tratado deveria ser proclamado como emanando dos povos da Europa⁹⁶.

A percepção de que a Europa vivia um genuíno momento constituinte levou a que várias sugestões fossem feitas no sentido de realizar um referendo à escala europeia para aprovar a Constituição saída dos trabalhos da Convenção⁹⁷. As motivações dos defensores de um referendo europeu eram as mais diversas – ao lado dos que ansiavam por uma legitimidade reforçada para o projecto europeu, perfilavam-se os que esperavam que o *Tratado Constitucional* não sobrevivesse a um tão alargado escrutínio popular. O Conselho Europeu não acolheu a ideia de realizar um referendo à escala europeia, mas um grande número de Estados afirmou o propósito de realizar referendos nacionais, um aspecto que Hjalte Rasmussen considerou ser o mais positivo de todo o processo constituinte⁹⁸ e que teve os resultados que se sabem.

O projecto de *Tratado Constitucional*⁹⁹ foi apresentado por Giscard d’Estaing ao Conselho Europeu de Tessaloniki, em 20 de Junho de 2003. O Conselho Europeu recebeu o projecto com cautela, afirmando que este constituía “uma boa base para o início dos trabalhos da Conferência Intergovernamental”¹⁰⁰. Os trabalhos da Conferência Intergovernamental, iniciados em Roma no dia 4 de Outubro de 2003, não conduziram a bom termo, por não ter sido possível chegar a acordo

da concepção que os comentadores tenham do que seja uma democracia representativa e sustenta que, nem a sociedade civil, nem os especialistas em Direito Europeu e Constitucional, estiveram ausentes dos trabalhos da Convenção. Cf. Jacques ZILLER – *National constitutional concepts in the new Constitution for Europe*, in “European Constitutional Law Review”, 1, 2005, p. 262.

⁹⁶ Cf. Koen LENAERTS e Marlies DESOMER – *New models of Constitution-making in Europe: the quest for legitimacy*, in “Common Market Law Review”, n.º 39, 2002, pp. 1251-1252.

⁹⁷ Assim um grupo de membros da Convenção, em contribuição submetida em 31 de Março de 2003, propôs que o Tratado Constitucional fosse aprovado, não apenas pelos parlamentos nacionais e pelo Parlamento Europeu, mas também pelos cidadãos europeus em referendos vinculativos a ter lugar simultaneamente (ainda que de acordo com as normas constitucionais próprias de cada um dos Estados membros), se possível no dia das eleições para o Parlamento Europeu, marcadas para Junho de 2004. CONTRIB 291, Brussels, 31 March 2003 – CONV 658/03 – “Subject: Contribution submitted by several members, alternate members and observers: ‘Referendum on the European Constitution’. Assim também o Parlamento Europeu na sua Resolução A5-0289/2000, de 25 de Outubro, sobre a constitucionalização dos Tratados. Resolução do Parlamento Europeu sobre a Constitucionalização dos Tratados, de 25 de Outubro de 2000 (A5-0289/2000). Assim Jürgen Habermas, escrevendo ainda antes de iniciados os trabalhos da Convenção Europeia, confiante do potencial catalizador do debate prévio ao referendo à Constituição. Cf. Jürgen HABERMAS – *Why Europe needs a Constitution*, in “New Left Review”, n.º 11, 2001, pp. 16-17 e 23-24.

⁹⁸ Cf. Hjalte RASMUSSEN – *The convention method*, in “European Constitutional Law Review”, vol. 1, 2005, p. 146.

⁹⁹ Na sua versão quase final. A versão definitiva veio a ser entregue no dia 10 de Julho de 2003.

¹⁰⁰ Jacques Ziller observou que a contenção com que o Conselho recebeu o projecto tornou praticamente impossível prever o desfecho da conferência diplomática. Isto, não obstante o facto de, a final, esta se não ter afastado muito do texto elaborado pela Convenção, como Giscard d’Estaing, com muito exagero, fez questão de sublinhar. Cf. Jacques ZILLER – *National constitutional concepts in the new Constitution for Europe*, in “European Constitutional Law Review”, 1, 2005, pp. 257-258. Cf., igualmente, *Editorial comments. A Constitution for Europe*, in “Common Market Law Review”, vol. 41, 2004, pp. 899-901.

sobre o método de votação no Conselho de Ministros¹⁰¹. O Conselho Europeu, reunido em Bruxelas em 12 e 13 de Dezembro, requereu à presidência irlandesa a avaliação das possibilidades de obtenção de um acordo sobre o Tratado num futuro próximo, esclarecendo, em declaração anexa às conclusões, que o texto do Tratado resultante das negociações na Conferência Intergovernamental, e beneficiário do apoio de uma larga maioria de Estados Membros, constituía *acquis* negocial, pelo que não estava aberto a nova discussão.

Este primeiro “resultado catastrófico” gerou reacções exaltadas – entre afirmações de que a União perdera a sua alma e os seus valores e prenúncios de um regresso às tensões interestaduais que originaram a primeira Guerra Mundial –, apesar de os dirigentes políticos terem ocorrido a desdramatizar o sucedido e a prometer a continuação do processo a breve trecho. Era só necessária uma pausa para reflexão, nas palavras de Jean-Claude Juncker. Entretanto, a 11 de Março a ameaça terrorista desceu sobre Madrid, decidindo o fim do governo de Aznar e, segundo muitos, gerando uma solidariedade europeia propícia a melhores desenvolvimentos na história das negociações do *Tratado Constitucional*¹⁰². Na reunião de Março seguinte, novamente em Bruxelas, o Conselho Europeu regozijou-se com os sinais positivos recolhidos pela presidência irlandesa na sua auscultação sobre a viabilidade de um acordo sobre o Tratado Constitucional num futuro próximo e decidiu que um tal acordo deveria ser alcançado, o mais tardar, até ao Conselho Europeu de Junho seguinte.

E assim foi. Em Junho de 2004, contra alguns prognósticos mais pessimistas e apesar de haver ainda alguns pontos controversos¹⁰³, o *Tratado Constitucional* foi finalmente aprovado pela Conferência Intergovernamental. O Conselho Europeu de Bruxelas, de 17 e 18 de Junho, congratulou-se com o feito, apesar de ter também expressado a sua preocupação face ao diminuto número de participantes nas eleições para o Parlamento Europeu. Depois de uns últimos retoques de *editing*, o Tratado foi assinado em Roma no dia 29 de Outubro de 2004. Abria-se a fase da ratificação.

As instituições europeias, os líderes políticos, intelectuais e *media* dos Estados membros¹⁰⁴ expressaram de modo quase unânime o seu apoio ao *Tratado Constitucional*, no que alguns

¹⁰¹ Cf. Paul CRAIG – *Constitutional process and reform in the EU: Nice, Laeken, the Convention and the IGC*, in “European Public Law”, vol. 10, n.º 4, pp. 672-673.

¹⁰² Cf. W. T. EIJSBOUTS – *The European way. History, form and substance*, in “European Constitutional Law Review”, vol. 1, 2005, p. 5.

¹⁰³ Para além da composição da Comissão, da passagem à maioria qualificada e dos votos no Conselho. *Editorial comments. A Constitution for Europe*, in “Common Market Law Review”, vol. 41, 2004, pp. 902-904.

¹⁰⁴ Exemplo disso foi o apelo dirigido ao povo francês, às vésperas do referendo de 29 de Maio, por Jürgen Habermas, Günter Grass, Michael Naumann e outros, defendendo o Tratado que, sem corresponder inteiramente a todos os seus ideais, se afigurava um “compromisso honesto” e um “equilíbrio inteligente”. *A nos amis français*, subscrito por Wolf Biermann, Hans Christoph Buch, Günter Grass, Jürgen Habermas, Klaus Harpprecht, Alexander Kluge, Michael Naumann, Peter Schneider, Gesine Schwan, Armin Zweite e Werner Spiess. “Le Monde”, edição de 3

comentadores viram uma sobranceira presunção da bondade e inteligência de todos os que apoiassem o Tratado e da ignorância e xenofobia dos que a ele se opusessem¹⁰⁵, convertendo o referendunum num *ultimatum* e o *sim* num autêntico imperativo categórico¹⁰⁶. Uma sobrançeria que foi punida pelo voto popular.

Os resultados dos referendos realizados em França e na Holanda, depois de um período inicial de incontido estupor, acabaram por conduzir à decisão de fazer uma pausa para reflexão, suspendendo, no imediato, os procedimentos (nomeadamente os referendos) em curso ou agendados¹⁰⁷. A declaração conjunta emitida pelos chefes de Estado e de Governo, reunidos em 16 e 17 de Junho de 2005, sustentou que os resultados dos referendos francês e holandês não punham em causa o apego dos cidadãos ao processo de construção europeia, mas reconheceu que os receios manifestados pelos cidadãos justificavam um período de reflexão, durante o qual haveria de ser conduzido um amplo debate (envolvendo a sociedade civil, os Partidos, o Parlamento) em cada um dos Estados membros. Ficou marcada para o primeiro semestre de 2006 uma reavaliação da situação para apurar se estariam reunidas as condições para prosseguir com os processos de ratificação entretanto suspensos.

O Conselho Europeu de 15 e 16 de Junho de 2006 fez, como previsto, um ponto da situação quanto aos resultados do esforço empreendido na auscultação dos cidadãos e no debate sobre o futuro do *Tratado Constitucional*, congratulando-se com as iniciativas tomadas pelos Estados membros e pelas instituições comunitárias neste domínio, mas deferiu, para o primeiro semestre de 2007, a decisão sobre o processo de ratificação em curso. Apelou ainda a que fosse aprovada a 25 de Março, em Berlim, uma declaração política dos líderes europeus que enunciasse os valores e as ambições da Europa e confirmasse o seu empenho comum para os concretizar, em comemoração dos 50 anos dos *Tratados de Roma*. Em conformidade, a *Declaração de Berlim*, subscrita pelos já 27 Estados membros da União, enunciou os valores fundamentais que têm norteado o projecto europeu e fixou o objectivo de, até às eleições para o Parlamento Europeu de 2009, dotar a União Europeia de uma base comum e renovada.

de Maio de 2005, <http://www.lemonde.fr> [20.08.2005]. Laurent Joffrin, pronunciando-se depois da “revolta francesa”, lamentou a rejeição de um texto nobre, infelizmente incompreendido. In “Le Nouvel Observateur” n.º 2117, de 2 de Junho de 2005, p. 20. Cf., ainda, Susan WATKINS – *Continental tremors*, in “New Left Review”, 33, 2005, pp. 6-7.

¹⁰⁵ Cf. Susan WATKINS – *Continental tremors*, in “New Left Review”, 33, 2005, p. 18; Bernard CASSEN – *ATTAC against the Treaty*, in “New Left Review”, 33, 2005, pp. 31-32.

¹⁰⁶ Cf. Jean BAUDRILLARD – *Holy Europe*, in “New Left Review”, 33, 2005, pp. 22-23.

¹⁰⁷ Não obstante ter ficado decidido fazer uma pausa para reflectir, três Estados optaram por prosseguir nos processos de ratificação que tinham agendados (ainda que só o Luxemburgo por referendo) e conseguiram ratificar o Tratado – o Chipre, em 30 de Junho, por maioria parlamentar; Malta, em 6 de Julho, por unanimidade parlamentar; e o Luxemburgo, em 10 de Julho, por referendo. A “vitória” de Juncker proporcionou um ligeiro arrimo na confiança dos líderes europeus, mas não alterou substancialmente a conjuntura.

O Conselho Europeu de 20 e 21 de Junho de 2007 entendeu ser chegado o momento de pôr termo à incerteza sobre o processo de reforma dos Tratados da União e, com base no relatório elaborado pela Presidência alemã, decidiu convocar uma Conferência Intergovernamental, de modo a solucionar rapidamente a questão, e convidou a Presidência portuguesa a redigir um projecto de Tratado, a apresentar à Conferência no início dos seus trabalhos. O *Tratado Constitucional* estava oficialmente morto. Em 18 de Outubro de 2007, a Conferência Intergovernamental chegou a acordo sobre o novo Tratado, que veio a ser assinado em Lisboa a 13 de Dezembro, precedido pela proclamação, no dia anterior, da *Carta dos Direitos Fundamentais* que, sendo anexa ao Tratado, adquiriu a aspirada força jurídica vinculativa.

Para evitar o risco de novos referendos desastrosos, os líderes europeus optaram por proceder à ratificação do *Tratado de Lisboa* por via parlamentar¹⁰⁸, numa demonstração de medo e/ou desinteresse que augura um futuro pouco auspicioso para o relacionamento entre a União e os seus cidadãos. O desapego manifestado pelos eleitores, sem ser inédito e sendo certamente motivado também por factores que nada têm a ver com os textos a escrutínio, não é algo que possa ser simplesmente superado com os habituais expedientes europeus de *mais marketing*¹⁰⁹. E pode muito bem ser agravado pela percepção de que os líderes europeus lhes querem retirar as já diminutas oportunidades de se pronunciarem directa e consequentemente sobre os textos fundadores do edifício europeu. Na doutrina, são vários os autores que desaconselham, em nome da democracia, a realização de referendos a assuntos europeus¹¹⁰, mas quaisquer argumentos que possam esgrimir, não conseguem afastar a imagem de uma elite europeia que, se não pode contar com o apoio popular, opta por o presumir, confiando a tarefa de ratificação dos Tratados aos seus legítimos representantes.

¹⁰⁸ Apenas a Irlanda realizou, por imposição constitucional, um referendo (em duas edições) ao *Tratado de Lisboa*.

¹⁰⁹ Cf. Susan WATKINS – *Continental tremors*, in “New Left Review”, 33, 2005, pp. 5-6 e 21.

¹¹⁰ Cf. Jean-Pierre COT – *À propos du referendum européen: le referendum sans le peuple*, in Andreas Auer e Jean-François FLAUSS (eds.), *Le Référendum Européen. Actes du colloque international de Strasbourg 21-22 février 1997*, Bruxelas, Bruyant, 1997, pp. 277 e 281; Yannis PAPADOPOULOS – *Peut-on imaginer d’organiser des referendums a l’échelle européenne et a quelles conditions?*, Policy Paper n.º 2, Novembro de 2002, Groupement d’Études et de Recherches Notre Europe, pp. 12-13; Andreas AUER – *Le referendum européen: définitions, repères historiques et jalons d’étude*, in Andreas Auer e Jean-François FLAUSS (eds.), *Le Référendum Européen. Actes du colloque international de Strasbourg 21-22 février 1997*, Bruxelas, Bruyant, 1997, p. 23; Joseph H. H. WEILER, Ulrich HALTERN e Franz MAYER – *European democracy and its critique. Five uneasy pieces*, EUI Working Paper RSC n.º 95/11; Richard BELLAMY e Dario CASTIGLIONE – *The uses of Democracy. Reflections on the European Democratic Deficit*, in Erik Oddvar Eriksen e John Erik Fossum (eds.), *Democracy in the European Union. Integration through deliberation?*, Londres, Routledge, 2000, p. 74.

2. Identidade e legitimidade

2.1. O projecto europeu de comunidade política

A busca de uma identidade europeia comum serviu sempre muito definidos propósitos estratégicos. Tratou-se, desde o início, de afirmar o lugar da Europa no mundo e de viabilizar, legitimando-o, o projecto europeu de comunidade política¹¹¹. Importava evidenciar os traços distintivos da identidade europeia, não apenas junto da comunidade internacional, mas também junto dos cidadãos dos Estados membros, cujo sentimento de pertença à Europa se reputava de crucial para o sucesso da empresa¹¹². Daí que não seja de surpreender o interesse – dir-se-ia obsessão – europeu pela definição de uma identidade comum. Um interesse temerário, observa Juan Delgado-Moreira, atentos os devastadores efeitos que idênticas demandas identitárias tiveram no passado da Europa¹¹³.

A União procura uma legitimidade que teima em escapar-lhe. O défice democrático, há muito diagnosticado mas nunca superado (apesar de todos os esforços no sentido de reforçar os poderes do Parlamento Europeu e de tornar mais transparente o funcionamento das instituições)¹¹⁴, continua a minar o edifício comunitário e a fazer temer pelo futuro da Europa como projecto

¹¹¹ A ideia de uma identidade europeia comum em que os cidadãos possam rever-se e por que considerem valer a pena lutar e fazer sacrifícios, foi sempre uma ideia presente nos esforços de Bruxelas para erigir uma comunidade política assente no apoio e no afecto dos seus cidadãos – veja-se, por exemplo, a *Declaração de Copenhaga sobre a Identidade Europeia*, de Dezembro de 1973 (Europe Documents n.º 779); o estudo sobre a identidade europeia solicitado ao comité Adonnino pelo Conselho Europeu de Fontainebleu (de 25 e 26 de Junho de 1984), com base no qual o Conselho Europeu de Milão (de 28 e 29 de Junho de 1985) viria a convocar uma conferência intergovernamental sobre união política, de que resultou o Tratado da União Europeia. O Relatório Adonnino representou um esforço da Comunidade de promover a cidadania europeia no sentido de estimular um sentimento de pertença entre os europeus. Em 1984, o Conselho Europeu reunido em Fontainebleu, sob o título “A Europa dos cidadãos”, sublinhou a importância de responder às expectativas dos povos europeus pela adopção de medidas adequadas a reforçar e promover a sua identidade e imagem junto dos cidadãos e no mundo, sugerindo medidas no sentido de enaltecer o valor simbólico da Comunidade.

¹¹² Cf. Antje WIENER – *Promises and resources. The developing practice of ‘European’ citizenship*, in Massimo La Torre (ed.), *European citizenship: an institutional challenge*, Haia, Kluwer Law International, 1998, p. 401.

¹¹³ Cf. Juan M. DELGADO-MOREIRA, *Cultural citizenship and the creation of European identity*, in “Electronic Journal of Sociology”, www.sociology.org/content/vol002.003/delgado.html, 1997.

¹¹⁴ Cf. Gráinne DE BÚRCA – *The quest for legitimacy in the European Union*, in “The Modern Law Review”, vol. 59, n.º 3, 1996; António Goucha SOARES – *O défice democrático da União Europeia: alguns problemas conexos*, in “Análise Social”, vol. XXXII, n.º 142, 1997; Koen LENAERTS e Marlies DESOMER – *New models of Constitution-making in Europe: the quest for legitimacy*, in “Common Market Law Review”, n.º 39, 2002; Miguel Poiares MADURO – *O superavit democrático europeu*, in “Análise Social”, vol. XXXVI, números 158-159, 2001; Percy B. LEHNING e Albert WEALE – *Citizenship, democracy and justice in the new Europe*, in Percy B. Lehning e Albert Weale (eds.), *Citizenship, democracy and justice in the new Europe*, Londres, Routledge, 1997; Jacques ZILLER – *National constitutional concepts in the new Constitution for Europe*, in “European Constitutional Law Review”, n.º 1, 2005; Albert WEALE – *Democratic legitimacy and the Constitution of Europe*, in Richard Bellamy, Vittorio Bufacchi e Dario Castiglione (eds.), *Democracy and constitutional culture in the union of Europe*, Londres, Lothian Foundation Press, 1995.

político. Hoje como ontem, a percepção dominante é a de que a União tem de se tornar compreensível para os europeus e de ser capaz de os entusiasmar, de modo a que estes interiorizem o sentimento de pertença a uma comunidade política una, em nome da qual se disponibilizem a prescindir dos seus imediatos interesses nacionais¹¹⁵. Necessário é que a União apresente bons motivos, materiais e simbólicos, para isso. Helen Wallace sublinhou a importância de somar à percepção das vantagens materiais proporcionadas pela União, um valor metafísico para o projecto europeu¹¹⁶. Mas não bastam a bandeira, o hino ou a formação de equipas desportivas europeias¹¹⁷, esforços pouco mais que picarescos no sentido de conferir uma *patine* simbólica ao empreendimento comunitário¹¹⁸.

Um dos argumentos apresentados para justificar a elaboração de uma Constituição foi, precisamente, o interesse em obter uma forte legitimação para o projecto europeu¹¹⁹. Uma Constituição e correspondente momento constituinte prefiguravam-se como a oportunidade óptima

¹¹⁵ Há algumas vozes dissonantes. Martin Slater reconhece que a promoção de um sentimento de pertença é co-natural à edificação de qualquer comunidade política, pelo que compreende as ansiedades dos que temem pelo futuro da União Europeia, em face do manifesto desinteresse dos seus cidadãos, mas lembra que o apoio popular só há relativamente pouco tempo se tornou um requisito essencial para a legitimação das comunidades políticas e respectivas estruturas institucionais. Cf. Martin SLATER – *Political elites, popular indifference and community building*, in “Journal of Common market Studies”, vol. XXI, números 1 e 2, 1982, pp. 70-71. Karlheinz Reif vai ainda mais longe, defendendo que a União não tem por que preocupar-se com a construção de uma identidade europeia capaz de tocar os sentimentos dos indivíduos, porque a convergência de valores sociais e culturais entre os europeus já foi conseguida dentro dos limites do que é possível mesmo para os Estados nação. “European political union as designed in the Maastricht treaty does not need more convergence of social or cultural values. It just needs the mutual respect of the social and cultural values that are «in force». [Given], on the other hand, our common European cultural heritage, and, on the other, the considerable cultural differences within countries as well as between countries with which the current Community has been able to live so far, European Union need not necessarily be handicapped”. Cf. Karlheinz REIF – *Cultural convergence and cultural diversity as factors in European identity*, in Soledad García (ed), *European identity and the search for legitimacy*, Londres, Pinter Publishers, 1993, pp. 150-151.

¹¹⁶ Cf. Helen WALLACE – *Deepening and widening: problems of legitimacy for the EC*, in Soledad García (ed), *European identity and the search for legitimacy*, Londres, Pinter Publishers, 1993, p. 100. Numa leitura, em certa medida, simétrica desta, Soledad García notou não ser suficiente um aparato simbólico, exigindo-se dar aos cidadãos a percepção de que a Europa significa algumas muito concretas vantagens e de que a construção comunitária está a ser edificada para os cidadãos, a pensar nos seus interesses e nas suas expectativas. Cf. Soledad GARCÍA – *Europe's fragmented identities and the frontiers of citizenship*, in Soledad García (ed), *European identity and the search for legitimacy*, Londres, Pinter Publishers, 1993, pp. 2-3.

¹¹⁷ Medidas sugeridas pelas conclusões do Conselho Europeu de Fontainebleu, de 25 e 26 de Junho de 1984, sob o título “A Europa dos cidadãos”.

¹¹⁸ Cf. Joseph H. H. WEILER – *The Constitution of Europe. “Do the new clothes have an emperor?” and other essays on European integration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pp. 94-95.

¹¹⁹ Koen Lenaerts e Marlies Desomer observavam, ao tempo do início dos trabalhos da Convenção sobre o Futuro da Europa, que União precisa de um momento constitucional em que participem os cidadãos europeus, um debate alargado que contribua para esclarecer a finalidade da integração europeia, para provocar uma consciência constitucional entre os povos da Europa e, por aí, reforçar a legitimidade da União. Cf. Koen LENAERTS e Marlies DESOMER – *New models of Constitution-making in Europe: the quest for legitimacy*, in “Common Market Law Review”, n.º 39, 2002, pp. 1217-1234. Em idêntico sentido, cf. Joseph H. H. WEILER – *Epilogue. Fischer: the dark side*, in Christian Joerges, Yves Mény e Joseph H. H. Weiler (eds.), *What kind of Constitution for what kind of polity? Responses to Joschka Fischer*, Florença, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2002, pp. 241-242; Neil WALKER – *The White Paper in constitutional context*, in Christian Joerges, Yves Mény e Joseph H. H. Weiler (eds.), *Mountain or molehill? A critical appraisal of the Commission White Paper on Governance*, Jean Monnet WP n.º 6/01, pp. 41-44.

para galvanizar os espíritos e chamar os cidadãos a participar num debate genuinamente aberto sobre o futuro da Europa, reconciliando-os, desse modo, com o projecto comunitário¹²⁰. Não pode subestimar-se, recomenda Jürgen Habermas, o potencial indutor de uma autocompreensão europeia que a definição de uma Constituição encerra¹²¹. Para que a coesão europeia seja conseguida, importa que os europeus reconheçam os valores e as características que têm em comum e que se comprometam com a defesa daquela que é a sua particular forma de vida¹²².

O desapego dos europeus face à União – expresso nos baixos índices de participação nas eleições para o Parlamento Europeu e nos sucessivos desastres referendários¹²³ – é, a justo título, interpretado como uma ameaça à sobrevivência da Europa enquanto comunidade política. Dir-se-á, com Joseph Weiler, que a União é vítima do seu próprio sucesso, na medida em que logrou manter a paz no continente, mas fez desaparecer, por aí, o imperativo moral que inicialmente a justificou, encontrando-se hoje reduzida a manobras políticas que inevitavelmente alienam os cidadãos¹²⁴. Reptos carregados de simbolismo, como os lançados no decurso de todo o recente processo constituinte, também não são suficientes, porém. As conquistas que lhe devemos afiguram-se hoje tão naturais que todos as tomam como dados adquiridos e o seu triunfalismo faz-nos esperar dela as soluções para todos os nossos problemas (mesmo os que não cabem na sua esfera de competência), levando-nos, de caminho, a responsabilizá-la por todos os males que nos aflijam¹²⁵. Há certamente muito a mudar na forma como a União se apresenta e relaciona com os cidadãos – o esforço para encontrar a chave para os seus corações vem a ser empreendido (mais ou menos sinceramente, pouco importa) há muito – o que depende, em boa medida, como nota Miguel Poiares Maduro, da forma como aquela apresentação e relacionamento são veiculados pelos governos dos Estados membros¹²⁶, sempre tentados a usar a UE como bode expiatório para a

¹²⁰ Cf. Jürgen HABERMAS – *Why Europe needs a Constitution*, in “New Left Review”, n.º 11, 2001; Neil WALKER – *After the constitutional moment*, online paper 32/03, Novembro de 2003, <http://www.fedtrust.co.uk>; Giuliano AMATO – *A strong heart for Europe*, in Christian Joerges, Yves Mény e J. H. H. Weiler (eds.), *What kind of Constitution for what kind of polity? Responses to Joschka Fischer*, Florença, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2002. Não faltou, porém, quem tenha alertado para a possibilidade de o discurso constitucionalista, na sua ambição desmedida, vir a despertar a ira dos cidadãos. Cf. Neil WALKER – *The idea of constitutional pluralism*, in “The Modern Law Review”, vol. 65, n.º 3, 2002.

¹²¹ Cf. Jürgen HABERMAS – *Reply to Grimm*, in Peter Gowan e Perry Anderson (eds.), *The question of Europe*, Londres, Verso, 1997, p. 264.

¹²² Cf. Jürgen HABERMAS – *Why Europe needs a Constitution*, in “New Left Review”, 11, 2001, pp. 3 e 10.

¹²³ Cf. Gráinne DE BÚRCA – *No way about the political process*, in “European Constitutional Law Review”, n.º 1, 2005, pp. 426-427.

¹²⁴ Cf. Joseph H. H. WEILER – *The Constitution of Europe. “Do the new clothes have an emperor?” and other essays on European integration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pp. 232-233 e 259.

¹²⁵ *Editorial Comments. What now?*, in “Common Market Law Review”, 42, 2005, pp. 908-910.

¹²⁶ Cf. Miguel Poiares MADURO – *Thinking about thinking on European constitutionalism*, in “European Constitutional Law Review”, 1, 2005. Cf., igualmente, Richard KUPER – *Democratization: a constitutionalizing process*, in Catherine Hoskyns e Michael Newman (eds.), *Democratizing the European Union. Issues for the twenty-first century*, Manchester, Manchester University Press, 2000, p. 170.

adoção de medidas impopulares junto dos seus cidadãos¹²⁷. No futuro mais imediato, a prudência recomenda algum comedimento nas aspirações dos senhores de Bruxelas. O que foi compreendido pelos líderes europeus e bem se reflecte na discricção com que veio a ser assinado o Tratado de Lisboa e a ser orientado o subsequente processo de ratificação.

2.2. O crónico défice democrático da construção europeia

As debilidades democráticas do empreendimento europeu foram diagnosticadas em face do severo veredicto popular que se abateu sobre o *Tratado de Maastricht*, apesar de a necessidade de prestar atenção aos ensejos e expectativas dos cidadãos já vir a ser afirmada há muito¹²⁸. Em 1976, o *Relatório sobre União Europeia* sublinhou a importância de ouvir os cidadãos para saber o que eles pretendiam e esperavam de uma Europa unida¹²⁹, bem como a necessidade de a União se tornar parte integrante das suas vidas quotidianas (através da educação, da cultura e dos meios de comunicação social), e concluiu ser necessário um esforço sério por parte das instituições comunitárias no sentido de apresentar e justificar as suas actividades à opinião pública, alertando contra uma Europa meramente tecnocrática. Em 1984, na sequência do Conselho Europeu de Fontainebleu, que instituiu os comités *Adonnino* e *Dooge*, a Comissão Europeia, em Comunicado dirigido ao Conselho, saudou como extremamente oportuna a decisão de promover uma aproximação aos cidadãos em face do desinteresse popular expresso nos baixos níveis de participação nas eleições para o Parlamento Europeu¹³⁰. Em 1985, o *Relatório Adonnino* sobre a Europa dos Povos, notando ser essencial que os cidadãos percebam a Comunidade e saibam ter uma palavra a dizer nos assuntos importantes para as suas vidas, propôs uma série de medidas concretas (incluindo o reconhecimento de direitos especiais aos cidadãos, uma Euro-lotaria, intercâmbios de alunos e professores, uma bandeira e um hino) destinadas a conseguir um maior envolvimento por parte dos cidadãos na construção europeia¹³¹.

¹²⁷ Cf. Federico MANCINI – *Europe: the case for statehood*, in “European Law Journal”, vol. 4, n.º 1, 1998, p. 41.

¹²⁸ E de a democratização do edifício comunitário ser uma ideia recorrente nas conclusões dos Conselhos Europeus à medida que se foi avançando rumo a Maastricht.

¹²⁹ Ainda que, ao tempo, segundo Tindemans, autor do relatório, os cidadãos fossem decididamente favoráveis, mais favoráveis do que as elites políticas, à integração europeia.

¹³⁰ COM(84) 446 final, Bruxelas, 24 de Setembro de 1984, *A People's Europe. Implementing the Conclusions of the Fontainebleau European Council. Communication from the Commission to the Council*. Insatisfeita com a falta de tradução prática das propostas avançadas pelo Comité Adonnino, a Comissão veio, já em 1986, em nota dirigida ao Conselho Europeu, reiterar esta ideia, sublinhando a importância de aliciar os jovens para o empreendimento comunitário e, em geral, de tornar os processos de decisão mais transparentes e compreensíveis para os cidadãos. COM(86) 371 final, Bruxelas, 20 de Junho de 1986.

¹³¹ Bulletin of the European Communities, Supplement 7/85. *A People's Europe. Reports from the ad hoc Committee*.

O alheamento dos cidadãos, entretanto, vinha a ser notado desde as primeiras eleições directas para o Parlamento Europeu, ocorridas em 1979¹³², ainda que isso não tenha impedido que, já em 1983, os chefes de Estado e de Governo, na *Declaração Solene sobre União Europeia*, se tenham permitido presumir o apoio popular a uma intensificação do processo de integração europeia¹³³. De igual modo, a necessidade de democratizar a estrutura comunitária, através, nomeadamente, do alargamento dos poderes do Parlamento Europeu vinha a ser sustentada há muito tempo¹³⁴. Desde logo, em propostas apresentadas pelo próprio Parlamento e pelo Tribunal de Justiça das Comunidades, que vê no fortalecimento dos poderes legislativos do Parlamento um modo de ampliar a sua própria legitimidade¹³⁵.

No rescaldo de Maastricht uma das inquietações dominantes foi a de saber o que motivara, afinal, tamanha hostilidade. Um exercício difícil, atenta a multiplicidade de explicações possíveis¹³⁶ – o secretismo das negociações que precederam a assinatura do Tratado; a instituição da cidadania da União, considerada uma afronta à identidade e soberania dos Estados Membros¹³⁷; o estabelecimento da União Económica e Monetária, percebido como uma dura investida contra o “núcleo do núcleo da soberania estadual” e provável contributo para o reforço da posição da Alemanha¹³⁸; o descontentamento com as situações políticas internas nos Estados Membros¹³⁹; a percepção do tamanho das transferências de soberania já consumadas em favor da Comunidade

¹³² Cf. Paul CRAIG e Gráinne DE BÚRCA – *EU Law. Text, cases, and materials*, 3.ª ed., Oxford, Oxford University Press, p. 16.

¹³³ Bulletin EC n.º 6/1983. Escrevendo em 1982, Martin Slater observou que as sondagens feitas nos últimos 30 anos revelam a existência de uma larga margem de apoio popular à ideia de uma Europa unida. De resto, a falta de interesse pelos assuntos europeus não tem forçosamente que significar antagonismo face ao projecto de integração europeia. Significa sobretudo apatia. Na verdade, do mesmo modo que não se verificam grandes manifestações de entusiasmo, também é moderada a oposição à Europa. E, acrescentou, se os europeus se manifestam descontentes com o funcionamento das instituições democráticas, o seu descontentamento não se dirige prioritariamente contra a União, mas contra os seus respectivos governos nacionais. Este facto, apesar de poder considerar-se “positivo”, revela uma vez mais o carácter periférico da União nas vidas dos indivíduos. Cf. Martin SLATER – *Political elites, popular indifference and community building*, in “Journal of Common market Studies”, vol. XXI, números 1 e 2, 1982, pp. 74-87.

¹³⁴ Cf. António Goucha SOARES – *O défice democrático da União Europeia: alguns problemas conexos*, in “Análise Social”, vol. XXXII, n.º 142, 1997, pp. 629-670.

¹³⁵ Cf. Richard BELLAMY e Dario CASTIGLIONE – *A Constituição da União Europeia: alternativa republicana ao liberalismo*, in “Análise Social”, vol. XXXIV, números 151-152, 2000, p. 438.

¹³⁶ Cf. Gráinne DE BÚRCA – *The quest for legitimacy in the European Union*, in “The Modern Law Review”, vol. 59, n.º 3, 1996, p. 350; António Goucha SOARES – *O défice democrático da União Europeia: alguns problemas conexos*, in “Análise Social”, vol. XXXII, n.º 142, 1997, p. 640; Richard BELLAMY e Dario CASTIGLIONE – *A Constituição da União Europeia: alternativa republicana ao liberalismo*, in “Análise Social”, vol. XXXIV, números 151-152, 2000, p. 439.

¹³⁷ Cf. Rey KOSLOWSKI – *Migrants and citizens. Demographic change in the European state system*, Ithaca, Cornell University Press, 2000, pp. 125-130; John Erik FOSSUM – *Identity-politics in the European Union*, Arena, University of Oslo, Working Paper n.º 17, 2001, p. 16.

¹³⁸ Cf. Perry ANDERSON – *The Europe to come*, in Peter Gowan e Perry Anderson (eds.), *The Question of Europe*, Londres, Verso, 1997, pp. 133-137.

¹³⁹ Cf. Gráinne DE BÚRCA – *The quest for legitimacy in the European Union*, in “The Modern Law Review”, vol. 59, n.º 3, 1996, pp. 350-351.

independentemente do *Tratado da União*¹⁴⁰; o desalento provocado pela crise de ideais vivida pela Comunidade, reduzida a triviais jogadas políticas¹⁴¹; o reflexo de uma sociedade europeia de fim de século, ela própria em crise¹⁴²...

A doutrina dedicou-se com afincos à análise do défice democrático e da crise de legitimidade da União, sugerindo propostas¹⁴³ no sentido de superar o aziago mal-estar. Numa versão *standard*, poderá enunciar-se o défice democrático europeu apontando o facto de a maior parte dos órgãos com poder para definir o Direito Comunitário não disporem de legitimidade democrática directa¹⁴⁴, de as transferências de competência dos Estados para a União implicar o distanciamento dos órgãos decisórios face aos cidadãos afectados pelas decisões a tomar e de o governo europeu não estar sujeito a um controlo parlamentar adequado (o que acaba por perverter o equilíbrio democrático e institucional no seio dos próprios Estados membros¹⁴⁵); os poucos poderes do Parlamento Europeu e a enorme distância que o separa dos cidadãos da Europa, comprometedora da sua capacidade representativa¹⁴⁶; a inexistência de um *demos* europeu¹⁴⁷ e a

¹⁴⁰ Cf. Joseph H. H. WEILER – *The Constitution of Europe. “Do the new clothes have an emperor?” and other essays on European integration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, p. 8; Dieter GRIMM – *Does Europe need a Constitution?*, in Peter Gowan e Perry Anderson (eds.), *The question of Europe*, Londres, Verso, 1997, p. 240; Dieter GRIMM – *Il significato della stesura di un catalogo europeo dei diritti fondamentali nell’ottica della critica dell’ipotesi di una Costituzione europea*, in Gustavo Zagrebelsky (org.), *Diritti e Costituzione nell’Unione Europea*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2003, p. 15.

¹⁴¹ Cf. Joseph H. H. WEILER – *The Constitution of Europe. “Do the new clothes have an emperor?” and other essays on European integration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pp. 238-239.

¹⁴² Cf. Joseph H. H. WEILER – *The Constitution of Europe. “Do the new clothes have an emperor?” and other essays on European integration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pp. 258-259.

¹⁴³ Muito diferentes, consoante a concepção sustentada sobre o tipo de comunidade que a União Europeia constitui ou deve vir a constituir. Cf. Gráinne DE BÚRCA – *The quest for legitimacy in the European Union*, in “The Modern Law Review”, vol. 59, n.º 3, 1996, pp. 352-354.

¹⁴⁴ Cf. Gráinne DE BÚRCA – *The quest for legitimacy in the European Union*, in “The Modern Law Review”, vol. 59, n.º 3, 1996, p. 352. Cf., igualmente, Jürgen HABERMAS – *Reply to Grimm*, in Peter Gowan e Perry Anderson (eds.), *The question of Europe*, Londres, Verso, 1997, p. 259; Koen LENAERTS e Marlies DESOMER – *New models of Constitution-making in Europe: the quest for legitimacy*, in “Common Market Law Review”, n.º 39, 2002, pp. 1223-1227.

¹⁴⁵ Cf. Joseph H. H. WEILER – *Does Europe need a Constitution? Reflection on demos, telos and ethos in the German Maastricht decision*, in Peter Gowan e Perry Anderson (eds.), *The question of Europe*, Londres, Verso, 1997, p. 265; Koen LENAERTS e Marlies DESOMER – *New models of Constitution-making in Europe: the quest for legitimacy*, in “Common Market Law Review”, n.º 39, 2002, p. 1226; Francisco Lucas PIRES – *A caminho de uma Constituição política europeia?*, in “Análise Social”, vol. XXVII, números 118-119, 1992, pp. 727-728; António Goucha SOARES – *O défice democrático da União Europeia: alguns problemas conexos*, in “Análise Social”, vol. XXXII, n.º 142, 1997, p. 628; Miguel Pinares MADURO – *A crise existencial da Constituição europeia*, Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa Working Papers, Working Paper 2/99.

¹⁴⁶ Cf. Dieter GRIMM – *Does Europe need a Constitution?*, in Peter Gowan e Perry Anderson (eds.), *The question of Europe*, Londres, Verso, 1997, p. 240; Manuel Braga da CRUZ – *Europeísmo, nacionalismo, regionalismo*, in “Análise Social”, vol. XXVII, números 118-119, 1992, pp. 842-843; António Goucha SOARES – *O défice democrático da União Europeia: alguns problemas conexos*, in “Análise Social”, vol. XXXII, n.º 142, 1997, pp. 627-628; Joseph H. H. WEILER – *The Constitution of Europe. “Do the new clothes have an emperor?” and other essays on European integration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pp. 78-79; Sergio DELLAVALLE – *Necessità, pensabilità e realtà della Costituzione europea*, in Gustavo Zagrebelsky (org.), *Diritti e Costituzione nell’Unione Europea*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2003, p. 137; Neil WALKER – *The idea of constitutional pluralism*, in “The Modern Law Review”, vol. 65, n.º 3, 2002, p. 352; Philippe SCHMITTER – *A Comunidade Europeia: uma forma nova de dominação política*, in “Análise Social”, vol. XXVII, números 118-119, 1992, p. 770.

ausência de condições para a emergência de uma sociedade civil europeia¹⁴⁸; a diminuta intervenção dos parlamentos nacionais no processo de decisões a nível comunitário¹⁴⁹; a impossibilidade de os cidadãos influírem sobre o governo europeu, quanto mais não fosse através da expulsão dos maus governantes¹⁵⁰; o inevitável enfraquecimento dos interesses nacionais difusos em benefício dos grandes interesses corporativos; a potencial subversão das opções ideológicas nacionais e a manifesta falta de transparência¹⁵¹.

A crítica democrática da União foi acusada de ser excessivamente esquemática¹⁵² e de sofrer de um “problema de tradução”, por empregar na análise da União Europeia o vocabulário da democracia moderna, criado para os Estados-nação¹⁵³. Segundo Joseph Weiler, o facto de o governo comunitário se desdobrar em três dimensões diferentes, que coexistem entre si (a internacional, a supranacional e a infranacional), exige a definição de diferentes modelos de democracia para os diferentes modos de governo da União¹⁵⁴. Em idêntico sentido, Neil Walker

¹⁴⁷ A tese segundo a qual não existe, para já, um povo europeu que ancore e legitime as actividades de Bruxelas, possibilitando a democracia à escala europeia, foi acolhida pela decisão *Brunner* do Tribunal Constitucional Federal alemão, nos termos da qual o *demos* é um conceito com uma componente subjectiva, expressa num sentimento de coesão social, de um destino comum e identidade colectiva, que está enraizada em condições objectivas, orgânicas (idioma, história, tradições culturais, origem étnica e religião comuns); e apresenta um elevado nível de homogeneidade, a aferir por estes critérios etno-culturais. Partindo destes critérios etno-culturais, pode afirmar-se, com base numa observação empírica, que não existe um povo ou uma nação europeus – não existe um *demos* europeu. Não existem nem o elemento subjectivo (a percepção de uma identidade colectiva comum e de um sentimento de lealdade) nem as condições objectivas que poderiam dar-lhe origem (o tipo de homogeneidade de condições etno-nacionais de que depende a existência de um povo). Longas relações pacíficas, com sempre mais intensa interacção social e económica, não devem ser confundidas com os laços de pertença a um povo ou a uma nação forjados pela língua, a história, a etnia e tudo o resto. A consequência desta tese é que, na ausência de um povo europeu, não pode, por definição, existir democracia ao nível europeu. Cf. Joseph H. H. WEILER – *Does Europe need a Constitution? Reflections on demos, telos and ethos in the German Maastricht decision*, in Peter Gowan e Perry Anderson (eds.), *The question of Europe*, Londres, Verso, 1997. Cf., igualmente, Neil WALKER – *The idea of constitutional pluralism*, in “The Modern Law Review”, vol. 65, n.º 3, 2002, p. 352.

¹⁴⁸ Cf. Dieter GRIMM – *Does Europe need a Constitution?*, in Peter Gowan e Perry Anderson (eds.), *The question of Europe*, Londres, Verso, 1997, pp. 250-255; António Goucha SOARES – *O défice democrático da União Europeia: alguns problemas conexos*, in “Análise Social”, vol. XXXII, n.º 142, 1997, p. 639.

¹⁴⁹ Cf. Joseph H. H. WEILER – *The Constitution of Europe. “Do the new clothes have an emperor?” and other essays on European integration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, p. 266; Koen LENAERTS e Marlies DESOMER – *New models of Constitution-making in Europe: the quest for legitimacy*, in “Common Market Law Review”, n.º 39, 2002, p. 1226.

¹⁵⁰ Cf. Joseph H. H. WEILER – *The Constitution of Europe. “Do the new clothes have an emperor?” and other essays on European integration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pp. 266-267; António Goucha SOARES – *O défice democrático da União Europeia: alguns problemas conexos*, in “Análise Social”, vol. XXXII, n.º 142, 1997, p. 642; Jürgen HABERMAS – *Why Europe needs a Constitution*, in “New Left Review”, n.º 11, 2001, pp. 14-15.

¹⁵¹ Cf. Joseph H. H. WEILER, Ulrich HALTERN e Franz MAYER – *European democracy and its critique. Five uneasy pieces*, EUI Working Paper RSC n.º 95/11. Cf., igualmente, Neil WALKER – *The White Paper in constitutional context*, in Christian Joerges, Yves Mény e J. H. H. Weiler (eds.), *Mountain or molehill? A critical appraisal of the Commission White Paper on Governance*, Jean Monnet WP n.º 6/01, pp. 34-36.

¹⁵² Cf. Rui Manuel Moura RAMOS – *Das Comunidades à União Europeia. Estudos de Direito Comunitário*, Coimbra, Coimbra Editora, 1994, p. 244.

¹⁵³ Cf. Joseph H. H. WEILER – *The Constitution of Europe. “Do the new clothes have an emperor?” and other essays on European integration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, p. 268.

¹⁵⁴ Cf. Joseph H. H. WEILER – *The Constitution of Europe. “Do the new clothes have an emperor?” and other essays on European integration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pp. 272-279; Joseph H. H.

sustenta que o carácter híbrido da União Europeia – o seu *quid specificum*, que nem o discurso internacionalista nem o constitucionalista poderão explicar por si só – exige que abandonemos as tradicionais fórmulas e que não pretendamos aplicar à União as lições democráticas herdadas dos Estados-nação¹⁵⁵. Sergio Dellavalle, por seu turno, chama a atenção para o facto de os problemas de apoio popular que angustiam a União se verificarem igualmente nos Estados membros, mesmo nas democracias historicamente mais sólidas¹⁵⁶. O problema reside no facto de a União continuar a imitar os Estados-nação, nas suas reformas institucionais, mas sobretudo nos seus continuados esforços de sedução dos cidadãos europeus. Por muito que estejamos certos ao afastar da leitura da democracia europeia o cânone estadual, não podemos escapar à evidência de que a União, como qualquer comunidade política, não pode estar bem se não consegue o apoio dos seus cidadãos.

Compreendendo isto mesmo, os líderes europeus e as instituições comunitárias não mais deixaram de afirmar a sua preocupação com a proximidade face aos cidadãos e de se propor promovê-la através de um funcionamento comunitário sempre mais aberto e transparente, mas também eficiente na satisfação dos seus ensejos. Este objectivo passou a figurar permanentemente nas conclusões dos Conselhos Europeus¹⁵⁷ e motivou múltiplas iniciativas por parte do Parlamento e da Comissão. A avaliar pelos documentos produzidos em preparação na Conferência Intergovernamental de 1996, que produziu o *Tratado de Amesterdão*, a opinião dominante junto das instituições europeias era a de que a falta de apoio popular constituía um problema muito sério para a legitimidade da União, a debelar o quanto antes¹⁵⁸. Como observou Gráinne de Búrca, o debate acabou por centrar-se, no entanto, nos meios de reconquistar o apoio popular – através de meras reformas institucionais –, descurando as razões pelas quais os cidadãos se opõem ao projecto europeu (não se curou de aferir se o que lhes desagrada é o carácter pouco democrático da União, os valores mercantilistas que lhe são subjacentes ou o processo de integração europeia no

WEILER, Ulrich HALTERN e Franz MAYER – *European democracy and its critique. Five uneasy pieces*, EUI Working Paper RSC n.º 95/11.

¹⁵⁵ Cf. Neil WALKER – *The idea of constitutional pluralism*, in “The Modern Law Review”, vol. 65, n.º 3, 2002, pp. 322-323.

¹⁵⁶ Cf. Sergio DELLAVALLE – *Necessità, pensabilità e realtà della Costituzione Europea*, in Gustavo Zagrebelsky (org.), *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2003, p. 138.

¹⁵⁷ O Conselho Europeu de Essen de 9 e 10 de Dezembro de 1994 – que o Conselho Europeu de Madrid viria mais tarde a apontar como o início da reflexão sobre o futuro da Europa – elencou entre os domínios prioritários o reforço pela legitimidade democrática da União, com o consequente princípio da subsidiariedade, e o desenvolvimento de diversos aspectos da cidadania europeia, tornando o funcionamento das instituições mais transparente e mais evidentes as vantagens decorrentes do estatuto. O Conselho Europeu de Cannes de 26 e 27 de Junho de 1995 sublinhou que o grupo de reflexão constituído para preparar os trabalhos da Conferência Intergovernamental destinada a rever o *Tratado de Maastricht* deveria proceder num espírito de democracia e abertura, e indicou entre os objectivos prioritários de uma União que se pretende capaz de responder às expectativas dos seus cidadãos o aumento do carácter democrático e da transparência das instituições, o incremento do apoio da opinião pública à construção europeia e uma maior eficácia na aplicação do princípio da subsidiariedade.

¹⁵⁸ Cf. Gráinne DE BÚRCA – *The quest for legitimacy in the European Union*, in “The Modern Law Review”, vol. 59, n.º 3, 1996, pp. 351-352.

seu todo). A questão, mais funda, da legitimidade normativa do projecto europeu, ou seja, a legitimidade dos valores em que este se estriba, não foi levada a sério¹⁵⁹. As instituições europeias – continua de Búrca – parecem não acreditar que a União padeça mesmo da crise de legitimidade que lhe foi diagnosticada e procuram, com as suas propostas meramente decorativas (como já o haviam sido o hino, o passaporte, a bandeira, e a cidadania europeia), apenas aplacar a hostilidade do público e evitar que se repitam os desaires de referendos passados¹⁶⁰. Irónica, mas não surpreendentemente, esta discussão sobre os meios de aproximar a União dos cidadãos tem lugar a um nível muito distante dos cidadãos, em relatórios e resoluções oficiais e em debates restritos aos círculos académicos. Em boa verdade, a preocupação dominante tem sido tornar a União mais popular, mas não necessariamente mais democrática¹⁶¹.

À semelhança de Maastricht, também a rejeição popular do *Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa* foi motivada pelos mais diversos, contraditórios e indetermináveis factores¹⁶² – ainda que aqui tenham estado em causa receios comuns a todos os cidadãos europeus, como bem perceberam os líderes políticos ao decidir fazer uma pausa para ponderar os resultados¹⁶³. E surgiu, em boa medida, como uma surpresa. Apesar do arrojo do projecto constitucional, poucos anteciparam que as coisas se iriam passar desta maneira – a rejeição prevista era a dos britânicos, lá para o fim do percurso, algo tido como relativamente fácil de contornar. Os resultados dos referendos francês e holandês espelharam, com a eloquência dos números, um claro descontentamento dos cidadãos europeus com o actual estado da construção europeia. O problema continua a ser o mesmo que vem a ocupar os especialistas desde Maastricht – o facto de, apesar de todos os sucessos e conquistas atribuídos à União, continuar a ser extremamente difícil explicar de forma convincente qual a razão de ser, a função e o desempenho da construção europeia. Muitos aspectos do funcionamento da União continuam a não ser bem compreendidos e outros simplesmente detestados. O que gera – como nota Gráinne de Búrca – a situação paradoxal de se prever que todas as questões que venham a ser submetidas ao escrutínio popular tenham a mesma sorte (o que leva alguns autores a defender que se acabe de uma vez por todas com a prática de sujeitar a referendo decisões sobre o futuro da EU) e de, simultaneamente,

¹⁵⁹ Cf. Gráinne DE BÚRCA – *The quest for legitimacy in the European Union*, in “The Modern Law Review”, vol. 59, n.º 3, 1996, p. 352.

¹⁶⁰ Cf. Gráinne DE BÚRCA – *The quest for legitimacy in the European Union*, in “The Modern Law Review”, vol. 59, n.º 3, 1996, p. 372. Cf., igualmente, Gerda FALKNER e Michael NENTWICH – *European Union: democratic perspectives after 1996*, Viena, Service Fachverlag, 1995, p. 149.

¹⁶¹ Cf. Catherine HOSKYNs – *Democratizing the EU: evidence and argument*, in Catherine Hoskyns e Michael Newman (eds.), *Democratizing the European Union. Issues for the twenty-first century*, Manchester, Manchester University Press, 2000, p. 180.

¹⁶² Gráinne DE BÚRCA – *No way about the political process*, in “European Constitutional Law Review”, n.º 1, 2005, pp. 426-427.

¹⁶³ *Editorial comments. What now?*, in “Common Market Law Review”, 42, 2005, pp. 905-906.

não ser possível conceber uma UE democrática sem estas consultas¹⁶⁴. A opção por não sujeitar o Tratado de Lisboa a referendos, para além do constitucionalmente inevitável referendo na Irlanda, espelha bem esta dificuldade, na medida em que se afigura a solução pragmática e tranquiliza, no imediato, os líderes europeus, mas pode ser interpretada como uma cobarde fuga aos cidadãos, que confirma inteiramente as suspeitas e a má-vontade revelada por estes.

2.3. Em busca de uma identidade europeia comum

2.3.1. *Demos e demoí*

Talvez tudo fosse mais fácil se existisse um povo europeu, um substracto sócio-cultural de que a União Europeia fosse mero correlato político-institucional, se esta, em lugar de ser uma “pura criatura do Direito”, tivesse emergido de uma qualquer comunidade pré-política¹⁶⁵. Na ausência de uma língua comum e perante as diferenças de percurso histórico e herança cultural que separam os povos da Europa¹⁶⁶, afigura-se difícil a emergência de uma sociedade civil europeia e de um genuíno sentimento de pertença individual e colectivo à Europa. A Europa continua a ser uma comunidade de estranhos, a quem pouco sentido faz pedir que sacrifiquem os seus interesses em nome do bem comum europeu¹⁶⁷. Esta dificuldade não é ignorada pelos *senhores de Bruxelas*, que repetidamente invocam o património histórico comum e que procuram dotar-se de um aparato simbólico muito próximo do dos Estados¹⁶⁸.

¹⁶⁴ “The paradox is this. Unless the public, European and national, develops a clear sense of what the EU is about and a sense of identification with both the project and the polity, the trend indicated by the results of the Danish, Irish, French and Dutch referenda is set to continue. Yet how else can democracy and identification actually develop other than precisely through political processes like those represented by the recent referenda, which tend themselves mostly to express their shortcomings?” Cf. Gráinne DE BÚRCA – *No way about the political process*, in “European Constitutional Law Review”, n.º 1, 2005, pp. 426-427.

¹⁶⁵ Cf. Jo SHAW e Antje WIENER – *The paradox of the «European polity»*, in Maria Green Cowles e Michael Smith (eds.), *The state of the European Union. Risks, reform, resistance, and revival*, Nova Iorque, Oxford University Press, 2000, p. 73.

¹⁶⁶ Cf. Anthony D. SMITH – *National identity and the idea of European unity*, in “International Affairs”, n.º 68, 1992, pp. 62-66 e 72.

¹⁶⁷ Cf. Ulrich K. PREUSS – *The relevance of the concept of citizenship for the political and constitutional development of the EU*, in Ulrich K. Preuss e Ferran Requejo (eds.), *European citizenship, multiculturalism and the State*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1998, p. 14.

¹⁶⁸ Como nota Anthony Smith, a debilidade do projecto europeu – como de qualquer identidade cultural que se pretenda cosmopolita – reside na circunstância de ter de recorrer a elementos das mesmas culturas nacionais que pretende superar. O autor reconhece, no entanto, que faz sentido convocar os dados da história europeia, sobre todas as diferenças que separam os vários povos da Europa, já que estes, não permitindo falar de uma união na diversidade, permitem certamente falar de uma família de culturas. Cf. Anthony D. SMITH – *National identity and the idea of European unity*, in “International Affairs”, n.º 68, 1992, pp. 66-67, 70-76. Do mesmo modo, também Josep Llobera afirma ser indispensável – ainda que extremamente difícil – que a Europa desenvolva uma identidade europeia, com os seus mitos, valores, símbolos e memórias extraídos de um património histórico comum. Cf. Josep R. LLOBERA – *The*

Dir-se-á, contra isto, que as comunidades nacionais também albergam uma grande diversidade e que as democracias nacionais também vivem muito maus momentos, presas do desinteresse e da desconfiança dos cidadãos perante os actores políticos¹⁶⁹, pelo que replicar as fórmulas identitárias dos Estados nação não é o caminho. Como explica Jürgen Habermas, é possível conceber um povo europeu, desde que tenhamos dele uma concepção não organicista, mas voluntarista. Existem múltiplos *loci* identitários simultâneos e compatíveis. Necessário é que compreendamos que, por muito forte que seja o sentimento de pertença dos indivíduos à sua *nação*, a sua identidade é múltipla, pelo que nunca deixarão de manter uma série de alianças simultâneas que podem reforçar a aliança nacional, mas também competir com ela¹⁷⁰. A resposta *habermasiana* à questão do substrato em que assenta a identidade de qualquer comunidade política é sobejamente conhecida – esta depende, acima de tudo, dos princípios constitucionais enraizados na cultura política da comunidade, não numa qualquer forma de vida étnica e culturalmente definida como um todo coerente e homogéneo. Para que a coesão europeia seja conseguida, importa que os europeus reconheçam os valores e as características que têm em comum e que se comprometam com a defesa daquela que é a sua particular forma de vida¹⁷¹. Não se trata de descortinar afinidades culturais transeuropeias, que sempre se aproximariam perigosamente de mitos nacionais, mas de compreender o projecto europeu de comunidade como associação de múltiplos *demos* que, em comum, têm o facto de se reverem num mesmo quadro de referentes constitucionais. Também Joseph Weiler entende que a solidariedade entre os povos da Europa – *demos* a manter preservados na sua diversidade – tem de passar pelo apego aos valores partilhados e ao específico modo de vida que lhes corresponde¹⁷². Trata-se, ensina Dominique Rousseau, de uma forma identitária dinâmica, aberta, sem circunscrições territoriais ou étnicas e sem pretensões

role of the State and the nation in Europe, in Soledad García (ed), *European identity and the search for legitimacy*, Londres, Pinter Publishers, 1993, p. 78.

¹⁶⁹ Cf. Ingolf PERNICE – *Renewing the social contracts, European and national*, in “European Constitutional Law Review”, n.º 1, 2005.

¹⁷⁰ Cf. Anthony D. SMITH – *National identity and the idea of European unity*, in “International Affairs”, n.º 68, 1992, pp. 56 e 59.

¹⁷¹ Nada de tão difícil assim – sustentava Habermas ao tempo do início dos trabalhos da Convenção Europeia – a avaliar pela facilidade com que se conseguiu um acordo sobre o conteúdo da *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*. Cf. Jürgen HABERMAS – *Why Europe needs a Constitution*, in “New Left Review”, n.º 11, 2001, pp. 3 e 10.

¹⁷² Cf. Joseph H. H. WEILER – *Does Europe need a Constitution? Reflections on demos, telos and ethos in the German Maastricht decision*, in Peter Gowan e Perry Anderson (eds.), *The question of Europe*, Londres, Verso, 1997, p. 287. Contra esta leitura, David Michael Green considera ser muito difícil que os europeus se disponham a fazer sacrifícios – mesmo que o que se lhes peça não seja que morram pela Europa – em nome de um conjunto de princípios jurídicos fundamentais, por maior que seja o consenso que estes reúnam. Cf. David Michael GREEN – *On being European: the character and consequences of European identity*, in Maria Green Cowles e Michael Smith (eds.), *The state of the European Union. Risks, reform, resistance, and revival*, Nova Iorque, Oxford University Press, 2000, p. 311.

uniformizadoras¹⁷³. Uma identidade não exclusiva, que coexiste com as identidades nacionais e, por aí, nos salvaguarda de eventuais apelos a lealdades extremas.

No decurso do recente processo constitucional, a discussão sobre a existência ou inexistência de um *demos* europeu que pudesse exercer o poder constituinte, assumiu particular acuidade. Houve quem entendesse que não existe, nem pode existir um povo europeu, atentas as significativas diferenças que separam os povos da Europa, ainda há pouco tempo envolvidos em lutas fratricidas e indisponíveis para prescindir das respectivas identidades culturais específicas¹⁷⁴. Houve quem, na esteira da decisão *Brunner* do Tribunal Constitucional Federal Alemão, tenha deixado em aberto a questão da possibilidade de formação de um povo europeu, num futuro previsivelmente distante, mas rejeitado, no imediato, a existência de um substrato humano que corresponda à comunidade política europeia. Também houve quem, entendendo o povo como colectivo solidarizado pela partilha de valores jurídicos e civilizacionais comuns (numa qualquer forma de “patriotismo constitucional”), tenha sustentado estarem reunidas as condições para dotar a União Europeia de uma Constituição e viver um genuíno momento constituinte. Houve mesmo quem pretendesse que a tese da inexistência de um *demos* europeu interpreta mal o mapa antropológico da Europa, porque, na verdade, existe uma medida suficiente de história e de tradições culturais comuns capaz de sustentar um sentimento europeu de coesão social, uma identidade partilhada e um ser colectivo merecedor de lealdade, bem como de conferir autoridade e legitimidade democrática às instituições europeias...

No final, a Constituição não logrou a aceitação pelos cidadãos, o que, sem significar que só um *demos* europeu pode legitimar um texto constitucional para a Europa¹⁷⁵, permite verificar que a partilha de um património histórico e de valores comuns não basta para garantir a solidariedade

¹⁷³ Cf. Dominique ROUSSEAU – *European constitutional heritage: a condition for European Constitutional Law*, in “The Federalist – a Political Review”, n.º 2, 1997, p. 57.

¹⁷⁴ Cf. Joseph H. H. WEILER – *Does Europe need a Constitution? Reflections on demos, telos and ethos in the German Maastricht decision*, in Peter Gowan e Perry Anderson (eds.), *The question of Europe*, Londres, Verso, 1997.

¹⁷⁵ Como pretende Dieter Grimm, para quem a inexistência de um povo europeu torna impossível atribuir uma Constituição à Europa. Cf. Dieter GRIMM – *Does Europe need a Constitution?*, in Peter Gowan e Perry Anderson (eds.), *The question of Europe*, Londres, Verso, 1997. Em idêntico sentido, cf., igualmente, Sergio DELLAVALLE – *Necessità, pensabilità e realtà della Costituzione europea*, in Gustavo Zagrebelsky (org.), *Diritti e Costituzione nell’Unione Europea*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2003, pp. 124-126 e 130-142. Comentando a posição adoptada por Grimm, Paul Craig veio refutar a ideia de que as verdadeiras Constituições tenham de basear-se num acto do povo (ou que um tal acto necessariamente transforme a comunidade política num Estado) e sustentou mesmo não ser líquida a inexistência de uma identidade colectiva no seio da União. Cf. Paul CRAIG – *Constitutions, constitutionalism, and the European Union*, in “European Law Journal”, vol. 7, n.º 2, 2001, pp. 137-139. Joseph Weiler, por seu turno, em comentário que fez ao discurso de Joschka Fischer, desaconselhou a elaboração de uma Constituição formal para a União, por não existir um *demos* europeu que pudesse exercer o poder constituinte, e elogiou as virtudes da actual arquitectura constitucional assente num valor fundamental que importa não perder, o princípio da tolerância constitucional. Cf. Joseph H. H. WEILER – *Epilogue. Fischer: the dark side*, in Christian Joerges, Yves Mény e Joseph H. H. Weiler (eds.), *What kind of Constitution for what kind of polity? Responses to Joschka Fischer*, Florença, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2002, pp. 242, 244 e 247.

dos povos europeus e o seu compromisso com a construção comunitária¹⁷⁶. É evidente que a transferência de lealdades da nação para o nível europeu, pretendida pelos funcionalistas, não aconteceu¹⁷⁷. A maioria dos europeus continua a experimentar um muito débil sentimento de pertença à Europa, sendo bem visíveis os sinais de resistência, em nome das identidades nacionais ameaçadas, aos esforços da União em promover uma identidade europeia comum¹⁷⁸. Mesmo que não defendamos – e ninguém parece já sustentá-lo – uma visão organicista da identidade europeia, há que reconhecer que mesmo o patriotismo constitucional propugnado por Habermas, ou as formas de pertença cívica defendidas por Joseph Weiler, ainda estão ausentes da União¹⁷⁹.

2.3.2. Os valores fundamentais comuns aos povos da Europa

Sem surpresa, os alicerces da identidade europeia comum têm sido procurados na memória dos grandes feitos da Europa, com deliberado esquecimento dos aspectos mais sombrios do legado¹⁸⁰. Quase invariavelmente, a identificação do *quid specificum* europeu é feita por referência

¹⁷⁶ Curiosamente, a rejeição do *Tratado Constitucional* resultou de um muito amplo exercício democrático em que os europeus participaram activamente, o que levou Herman van Gunsteren a declarar ter-se dado, finalmente, o nascimento do cidadão europeu e Neil Walker a acreditar na emergência de uma esfera pública europeia, em virtude da atenção mediática e do debate gerados pelos trabalhos da Convenção. Nesta medida, o imobilismo com que a Europa reagiu aos resultados dos referendos tem de ser visto como uma oportunidade perdida, uma vez que a atenção popular que esteve na origem daqueles resultados ficou sub-aproveitada. Cf. Herman VAN GUNSTEREN – *The birth of the European citizen out of the dutch no vote*, in “European Constitutional Law Review”, n.º 1, 2005; Cf. Neil WALKER – *After the constitutional moment*, online paper 32/03, Novembro de 2003, <http://www.fedtrust.co.uk> [08.08.2005].

¹⁷⁷ Cf. Martin SLATER – *Political elites, popular indifference and community building*, in “Journal of Common Market Studies”, vol. XXI, números 1 e 2, 1982, p. 77.

¹⁷⁸ O empenho das instituições europeias em promover uma identidade europeia comum, provocou receios nos povos da Europa, ansiosos pela protecção das identidades nacionais tidas por ameaçadas. Cf. Josep R. LLOBERA – *The role of the State and the nation in Europe*, in Soledad García (ed), *European identity and the search for legitimacy*, Londres, Pinter Publishers, 1993, pp. 76-77. A ameaça terá sido exagerada, como observa Anthony Smith, mas importa não subestimar a força das identidades nacionais no confronto com a pretendida identidade europeia comum. As identidades nacionais têm ainda a seu favor os sistemas de ensino – nacionais e “inarmónizáveis” –, que certamente continuarão a contribuir para que os europeus difiram nas suas formas de pensar e agir; por muito que o desenvolvimento de programas de intercâmbio estudantil – como o Programa Erasmus – consigam bons resultados na promoção da imagem da Europa junto dos mais jovens. Cf. Anthony D. SMITH – *National identity and the idea of European unity*, in “International Affairs”, n.º 68, 1992, pp. 56 e 59. Não deixa, no entanto, de ser curioso que as reacções contra a perspectiva de uma identidade europeia homogeneizante se terem traduzido em “regressos às origens” feitos de forma idêntica um pouco por toda a Europa. Os europeus acabam por se assemelhar muito na sua necessidade e meios de sublinhar as respectivas diferenças... Cf. Robert PICHT – *Disturbed identities: social and cultural mutations in contemporary Europe*, in Soledad García (ed), *European identity and the search for legitimacy*, Londres, Pinter Publishers, 1993, pp. 82-83.

¹⁷⁹ Cf. Andreas FØLLESDAL – *Drafting a European Constitution – Challenges and Opportunities*, in Constitutionalism Web-Papers, ConWEB n.º 4/2002, <http://les1.man.ac.uk/conweb/>, pp. 12-13.

¹⁸⁰ Juan Delgado-Moreira censura e alerta para os perigos de um projecto eurocêntrico orientado para a edificação de uma Europa fortaleza que celebra o património histórico comum, devidamente seleccionado “from Plato to NATO”. Cf. Juan M. DELGADO-MOREIRA – *Multicultural citizenship of the European Union*, Hampshire, Ashgate, 2000, pp. 28 e 195. A propósito dos aspectos sombrios do património histórico europeu, Christian Joerges alerta para o facto de os extremismos nacionalistas poderem constituir uma “característica” da Europa. Cf. Christian JOERGES – *Europe a großraum ? Shifting legal conceptualisations of the integration project*, in Christian Joerges e

à herança constituída pelos valores democráticos e humanistas da Grécia Antiga, pelo Direito Romano e pela moral judaico-cristã¹⁸¹. Referentes a que se somam a Reforma, o Renascimento e o racionalismo das Luzes¹⁸². A Europa que daqui resulta é, como afirma Hélène Ahrweiler, uma “Europa das Ideias”, profundamente humanista¹⁸³ e imperturbável no seu compromisso com a justiça, a liberdade e a democracia¹⁸⁴. É este o património espiritual e moral de que a União se afirma consciente no texto preambular da *Carta dos Direitos Fundamentais*¹⁸⁵. E estas as inspiradoras heranças culturais, religiosas e humanistas evocadas, em tom triunfalista¹⁸⁶, pelo preâmbulo do *Tratado Constitucional*.

Apesar ser constantemente invocada pelos líderes políticos e nos documentos de trabalho das instituições europeias, no quadro das mais diversas políticas, a identidade europeia nunca é definida com clareza¹⁸⁷, o que a própria Comissão Europeia reconhece, mas reputa preferível, atenta a multiplicidade de ideias, valores e experiências partilhadas (insusceptível de ser condensada numa simples definição) e o facto de ela estar aberta a revisão por cada sucessiva geração¹⁸⁸. A fluidez do conceito não impediu, de resto, que a Comissão o invocasse para, a par da

Navraj Singh Ghaleigh (eds.), *Darker legacies of law in Europe. The shadow of national socialism and fascism over Europe and its legal traditions*, Oxford, Hart Publishing, 2003, p. 169.

¹⁸¹ Cf. Hélène AHRWEILER – *Roots and trends in European culture*, in Soledad García (ed), *European identity and the search for legitimacy*, Londres, Pinter Publishers, 1993, p. 33; Francisco Lucas PIRES – *Múltiplos da cidadania: o caso da cidadania europeia*, in Antunes Varela, et al. (orgs.), *AB VNO AD OMNES. 75 anos da Coimbra Editora 1920-1995*, Coimbra, Coimbra Editora, 1998, pp. 1274-1275.

¹⁸² Cf. Anthony D. SMITH – *National identity and the idea of European unity*, in “International Affairs”, n.º 68, 1992, p. 70; Karlheinz REIF – *Cultural convergence and cultural diversity as factors in European identity*, in Soledad García (ed), *European identity and the search for legitimacy*, Londres, Pinter Publishers, 1993, pp. 135-136.

¹⁸³ Em “carta aberta” publicada às vésperas da cimeira informal de Hampton Court, Jacques Chirac, entre várias propostas para a dinamização da acção europeia (e de recuperação do *Tratado Constitucional*), invocou o humanismo central à identidade europeia como impedimento para que a UE desça à condição de simples zona de comércio livre. *Força e solidariedade. Responder às expectativas dos europeus*, in “Público”, edição de 26 de Outubro de 2005, p. 9.

¹⁸⁴ Cf. Hélène AHRWEILER – *Roots and trends in European culture*, in Soledad García (ed), *European identity and the search for legitimacy*, Londres, Pinter Publishers, 1993, pp. 31 e 35.

¹⁸⁵ “Os povos da Europa, estabelecendo entre si uma união cada vez mais estreita, decidiram partilhar um futuro de paz, assente em valores comuns. Consciente do seu património espiritual e moral, a União baseia-se nos valores indivisíveis e universais da dignidade do ser humano, da liberdade, da igualdade e da solidariedade; assenta nos princípios da democracia e do Estado de Direito. Ao instituir a cidadania da União e ao criar um espaço de liberdade, segurança e justiça, coloca o ser humano no cerne da sua acção”.

¹⁸⁶ Cf. Joseph H. H. WEILER – *Un'Europa cristiana. Un saggio esplorativo*, Milão, Rizzoli, 2003, p. 79. Um texto que não deixa, no entanto, de fazer referência às divisões amargas do passado, que a construção europeia veio, precisamente, sarar. Cf. Olivier DUHAMEL – *Igniting the spirits*, in “European Constitutional Law Review”, n.º 1, 2005, pp. 12-16.

¹⁸⁷ “When it comes to reflecting directly on what European identity is, the few official texts that deal with such a problematic topic present a circular approach. European identity is both something out there and something that we (European Union Administration) contribute to developing and whose border we (European Union Administration) administer”. Cf. Juan M. DELGADO-MOREIRA – *Multicultural citizenship of the European Union*, Hampshire, Ashgate, 2000, p. 144.

¹⁸⁸ No seu Relatório de 7 de Março de 1992 sobre os Critérios de admissão de novos Estados membros, a Comissão afirmou: “The shared experience of proximity, ideas, values, and historical interaction cannot be condensed into a simple formula, and is subject to review by each succeeding generation. The Commission believes that it is neither possible nor opportune to establish a definition”.

democracia e do respeito pelos direitos humanos, servir de critério na avaliação da viabilidade da admissão dos novos Estados membros.

A primeira tentativa oficial de definir a identidade europeia comum foi a *Declaração sobre a Identidade Europeia*, emitida pelos chefes de Estado dos Nove, reunidos em Copenhaga em Dezembro de 1973, que perscrutou a herança comum e identificou como seus elementos fundamentais os princípios da democracia representativa, do Estado de Direito, da justiça social e do respeito pelos direitos do homem. O respeito pelos direitos humanos, a democracia e o Estado de Direito viriam a ser explicitamente assumidos como valores fundamentais em que se funda a União Europeia, pelo *Tratado de Amesterdão*, com o que passaram a constituir requisito de candidatura à qualidade de membro da União (artigo 49.º *Tratado da União Europeia*)¹⁸⁹. A *Declaração de Laeken*, proferida quando já estava em marcha o debate constituinte, identificou a Europa como continente dos valores humanos, da *Magna Carta*, do *Bill of Rights*, da Revolução Francesa, da queda do Muro de Berlim, da liberdade, da solidariedade e, acima de tudo, da diversidade, com o que isso implica de respeito pelas línguas, culturas e tradições dos outros. Em vista do alargamento que se avizinhava, disse serem a democracia e os direitos humanos a única fronteira estabelecida pela União Europeia, aberta aos países que respeitem os valores fundamentais, como eleições livres, o respeito das minorias e o respeito pelo Estado de direito.

Na abertura dos trabalhos da Convenção sobre o Futuro da Europa, Giscard d'Estaing imputou o entorpecimento da União à difícil articulação entre identidade europeia e identidades nacionais, concluindo ser necessário assegurar que os governos e os cidadãos desenvolvam uma forte e visível *afectio societatis* à Europa. Daí que não surpreenda a importância atribuída à elaboração de um “preâmbulo inspirador”¹⁹⁰. A questão identitária dominou os trabalhos da Convenção que preparou o *Tratado Constitucional*, como atesta o protagonismo assumido pelo texto preambular, segundo Olivier Duhamel, o mais discutido aspecto de todo o documento (muito por força da querela em torno da *invocatio Dei*)¹⁹¹.

O preâmbulo do *Tratado Constitucional* convocou, como elementos essenciais da identidade europeia, os ideais de civilização, humanismo, igualdade, liberdade, respeito pela pessoa humana e seus direitos invioláveis, cultura, educação, desenvolvimento social, paz, justiça e

¹⁸⁹ Cf. Paul CRAIG e Gráinne DE BÚRCA – *EU Law. Text, cases, and materials*, 3.ª ed., Oxford, Oxford University Press, p. 30.

¹⁹⁰ Cf. Peter NORMAN – *The accidental Constitution. The story of the European Convention*, Bruxelas, EuroComment, 2003, pp. 60-75.

¹⁹¹ Cf. Olivier DUHAMEL – *Igniting the spirits*, in “European Constitutional Law Review”, n.º 1, 2005, pp. 12-16. Sobre a querela em torno da *invocatio Dei*, cf. Joseph H. H. WEILER – *Un'Europa cristiana. Un saggio esplorativo*, Milão, Biblioteca Universale Rizzoli, 2003; Jacques ZILLER – *La nouvelle Constitution européenne*, Paris, Editions La Découverte, p. 8.

solidariedade, destino comum, responsabilidade¹⁹². Nos termos do novo artigo 1.º-A do *Tratado da União Europeia* – sensivelmente idêntico ao artigo I-2.º do *Tratado Constitucional* – a União funda-se nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de Direito e do respeito pelos direitos do homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias¹⁹³. Estes valores são comuns aos Estados membros, numa sociedade caracterizada pelo pluralismo, a não discriminação, a tolerância, a justiça, a solidariedade e a igualdade entre homens e mulheres.

A *Declaração de Berlim*, assinada em 25 de Março de 2007, por ocasião dos 50 anos dos Tratados de Roma e quando estava a ser decidida a sorte do *Tratado Constitucional*, insistiu novamente na centralidade da pessoa humana para o projecto europeu. “Na União Europeia, tornamos realidade os nossos ideais comuns: no cerne está, para nós, a pessoa humana. A sua dignidade é inviolável. Os seus direitos são inalienáveis. Homens e mulheres são iguais em direitos”.

2.3.2.1. A dignidade da pessoa humana

O respeito pela dignidade humana e pelos direitos que dela forçosamente decorrem constitui um aspecto fundamental da identidade europeia que a União se reclama, ainda que o projecto comunitário, reconhecidamente, não tenha sido instituído com o propósito de proteger os direitos humanos. De um modo geral é aceite como pacífico que o desenvolvimento de uma política neste domínio ficou a dever-se à iniciativa do Tribunal de Justiça das Comunidades que, a

¹⁹² A síntese é de Olivier Duhamel. Cf. Olivier DUHAMEL – *Igniting the spirits*, in “European Constitutional Law Review”, n.º 1, 2005, pp. 12-16. O texto do Tratado é o seguinte: “Inspirando-se no património cultural, religioso e humanista da Europa, de que emanaram os valores universais que são os direitos invioláveis e inalienáveis da pessoa humana, bem como a liberdade, a democracia, a igualdade e o Estado de Direito, [c]onvencidos de que a Europa, agora reunida após dolorosas experiências, tenciona progredir na via da civilização, do progresso e da prosperidade a bem de todos os seus habitantes, incluindo os mais frágeis e os mais desprotegidos, quer continuar a ser um continente aberto à cultura, ao saber e ao progresso social, e deseja aprofundar o carácter democrático e transparente da sua vida pública e actuar em prol da paz, da justiça e da solidariedade no mundo, [p]ersuadidos de que os povos da Europa, continuando embora orgulhosos da respectiva identidade e história nacional, estão decididos a ultrapassar as antigas discórdias e, unidos por laços cada vez mais estreitos, a forjar o seu destino comum, [c]ertos de que, “Unida na diversidade”, a Europa lhes oferece as melhores possibilidades de, respeitando os direitos de cada um e estando cientes das suas responsabilidades para com as gerações futuras e para com a Terra, prosseguir a grande aventura que faz dela um espaço privilegiado de esperança humana”.

¹⁹³ A inclusão da referência aos direitos das pessoas pertencentes a minorias afigura-se particularmente curiosa, atenta a duplicidade que tem caracterizado o posicionamento da União no tocante à tutela das minorias étnicas (elevado nível de exigência junto dos países candidatos e, de um modo geral, no quadro das relações externas e uma manifesta displicência no âmbito interno, atestada pela inexistência de uma política coerente neste domínio) e a quase total ausência da questão ao longo dos trabalhos da Convenção Europeia. Cf. Bruno DE WITTE – *Politics versus Law in the EU’s approach to ethnic minorities*, in Jan Zielonka (ed.), *Europe unbound. Enlarging and reshaping the boundaries of the European Union*, Londres, Routledge, 2002, pp. 137-160

partir do final da década de 60, começou a afirmar nas suas decisões o respeito pelos direitos fundamentais dos indivíduos como parte do património jurídico comunitário¹⁹⁴.

A ideia de uma Comunidade Europeia orientada prioritariamente para a protecção dos direitos e liberdades fundamentais já tinha sido acalentada em 1953, num projecto que acabou por não ter sequência em virtude de o Parlamento francês não ter ratificado o *Tratado Europeu de Defesa*. Este antecedente incutiu moderação nos autores do Tratado CEE, de 1957, que o restringiram aos objectivos de integração económica e calaram quaisquer referências a uma união política ou à protecção de direitos humanos¹⁹⁵. Os Estados membros, de resto, sempre quiseram manter o desempenho da Comunidade Europeia em matéria de direitos humanos dentro de muito apertados limites¹⁹⁶. Contrariando esta falta de vontade política, a União foi capaz de se dotar de um *bill of rights* e hoje afirma o respeito pelos direitos humanos como um dos seus valores fundamentais. Os direitos paulatinamente “descobertos” pelo Tribunal de Justiça das Comunidades foram sendo acolhidos nos Tratados¹⁹⁷. E, nas suas relações com o exterior, a União tem-se assumido uma acérrima defensora dos direitos humanos, fazendo depender do seu respeito o estabelecimento de acordos, a concessão de apoios e o acesso à qualidade de Estado membro¹⁹⁸.

A decisão de elaborar uma *Carta de Direitos Fundamentais* que reunisse e sistematizasse o acervo comunitário neste domínio, oferecendo-lhe maior visibilidade e evidenciando o seu alcance para os cidadãos da União, partiu do Conselho Europeu de Colónia, de 3 e 4 de Junho de 1999. Na exposição de motivos, feita em documento anexo às conclusões do Conselho, recordou-se que a defesa dos direitos fundamentais constitui um princípio fundador da União Europeia e uma

¹⁹⁴ Cf. Philip ALSTON e Joseph H. H. WEILER – *An ‘ever closer union’ in need of a human rights policy*, in “European Journal of International Law”, n.º 9, 1998, p. 665. Agustín José Menéndez discorda desta leitura, sustentando, ao invés, que os direitos humanos não só não eram estranhos à *Little Europe*, como estiveram desde o início no centro do projecto europeu, o que em seu entender é atestado pela proibição da discriminação em função da nacionalidade (artigo 6.º Tratado CE), pelo princípio do salário igual para trabalho igual sem diferença entre homens e mulheres (artigo 119.º Tratado CE) e também pela referência no texto preambular do Tratado CE ao compromisso da Comunidade Económica Europeia com a preservação e fortalecimento da paz e da liberdade. O respeito pelos direitos humanos foi, aliás, desde o início uma condição para aceder às Comunidades e, depois, para manter a qualidade de Estado membro. Cf. Agustín José MENÉNDEZ – *A rights-based Europe?*, in Erik Oddvar Eriksen, John Erik Fossum, Agustín José Menéndez (eds.), *Constitution-making and democratic legitimacy*, ARENA, Oslo, 2002, pp. 124-125 e 145-146.

¹⁹⁵ Isto apesar de este, como os restantes Tratados, no seu texto preambular, não ter deixado de fazer recurso a uma retórica idealista, apresentando a integração económica como um meio e não um fim em si. Cf. Paul CRAIG e Gráinne DE BÚRCA – *EU Law. Text, cases, and materials*, 3.ª ed., Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 318.

¹⁹⁶ Cf. Armin VON BOGDANDY – *The European Union as a human rights organization? Human rights and the core of the European Union*, in “Common Market Law Review”, n.º 37, 2000, pp. 1316-1318. Aliás, nota Gráinne de Búrca, se os Estados membros estivessem verdadeiramente empenhados em vincular as instituições europeias a um compromisso com o respeito e a protecção de direitos humanos tê-lo-iam feito cedo, nas várias ocasiões em que foi debatida e rejeitada a proposta de acesso à Convenção Europeia de Direitos do Homem. Cf. Gráinne DE BÚRCA – *The drafting of the European Union Charter of Fundamental Rights*, in “European Law Review”, n.º 26, 2001, p. 129.

¹⁹⁷ Cf. Paul CRAIG e Gráinne DE BÚRCA – *EU Law. Text, cases, and materials*, 3.ª ed., Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 318.

¹⁹⁸ Cf. Philip ALSTON e Joseph H. H. WEILER – *An ‘ever closer union’ in need of a human rights policy*, in “European Journal of International Law”, n.º 9, 1998, pp. 661-662.

condição imprescindível para a sua legitimidade, bem como um empenhado compromisso, confirmado e formalizado pela jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades¹⁹⁹.

Às vésperas da elaboração da *Carta*, Philip Alston e Joseph Weiler defendiam ser necessário que a União Europeia abandonasse o modo (não totalmente errado, mas fragmentário e incoerente) como vinha a lidar com os direitos humanos e se munisse de uma política abrangente, sistemática e “pro-activa” na matéria²⁰⁰. A generalidade dos autores que vieram a terreiro defender a adopção pela União Europeia de uma política de direitos humanos argumentaram que, só deste modo, ela poderia ser consistente com a sua tradição humanista, pautando por padrões éticos a prossecução dos seus objectivos económicos. Uma política de direitos humanos permitir-lhe-ia, para além disso, legitimar o crescente alargamento do seu campo de competências²⁰¹. Do mesmo modo que lhe permitiria responder a problemas como os postos pelo ressurgimento de comportamentos racistas e xenófobos, pela persistência de discriminação, pela privação de muitos grupos desfavorecidos do gozo de direitos económicos sociais e culturais, pelo tratamento insatisfatório de refugiados e requerentes de asilo, ou pelo tratamento cruel e degradante de detidos – problemas que, cabendo no campo de competências que é próprio dos Estados membros, nem por isso podem deixar de interessar à União²⁰². Finalmente, uma política de direitos humanos permitir-lhe-ia dar o exemplo ao resto do mundo, reclamando – com segura legitimidade – que o seu compromisso com o respeito e a protecção do direitos humanos seja levado a sério²⁰³.

¹⁹⁹ O Conselho Europeu não se limitou a lançar a ideia, tendo definido, de imediato, algumas coordenadas chave para o desenvolvimento dos trabalhos. No tocante aos direitos a integrar no catálogo, apontou os direitos em matéria de liberdade e igualdade e os direitos processuais fundamentais, tal como garantidos na Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais e como resultam das tradições constitucionais comuns dos Estados membros enquanto princípios gerais do Direito comunitário; os direitos apenas outorgados aos cidadãos da União; e, ainda, os direitos económicos e sociais consignados na Carta Social Europeia e na Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores, na medida em que não constituam apenas uma base para objectivos de acção da União.

²⁰⁰ Lamentavam, sobretudo, o facto de a interpretação institucional da jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades ter atribuído um sentido meramente negativo ao desempenho da Comunidade em matéria de direitos humanos. É necessário, defendiam, que esta não se limite a definir proibições, mas que imponha aos Estados Membros e às suas instituições medidas positivas de tutela. Não basta, por muito importante que tenha sido até aqui a actuação do Tribunal de Justiça das Comunidades, uma simples protecção judicial. Cf. Philip ALSTON e Joseph H. H. WEILER – *An ‘ever closer union’ in need of a human rights policy*, in “European Journal of International Law”, n.º 9, 1998, pp. 676-678.

²⁰¹ Cf. Philip ALSTON e Joseph H. H. WEILER – *An ‘ever closer union’ in need of a human rights policy*, in “European Journal of International Law”, n.º 9, 1998, pp. 658, 660 e 679. Também Craig e de Búrca sublinham este aspecto. A ausência de direitos humanos dos Tratados fundadores pôde explicar-se pela dos autores desses textos de que uma organização económica como a CE dificilmente interferiria, lesando, com o gozo de quaisquer direitos humanos. Cedo, porém, se tornou evidente que a CE nunca foi inócua. Cf. Paul CRAIG e Gráinne DE BÚRCA – *EU Law. Text, cases, and materials*, 3.ª ed., Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 319.

²⁰² Cf. Philip ALSTON e Joseph H. H. WEILER – *An ‘ever closer union’ in need of a human rights policy*, in “European Journal of International Law”, n.º 9, 1998, p. 670.

²⁰³ Na sua defesa de uma política europeia de direitos humanos, Alston e Weiler sublinharam repetidas vezes este aspecto. O interesse da União Europeia pelo respeito dos direitos humanos no resto do mundo só pode ser atendido se esta usar de idênticos escrúpulos no seu funcionamento interno. Cf. Philip ALSTON e Joseph H. H.

Nem todos partilham esta perspectiva, porém. Lars Blichner critica o simplismo das análises que tomam como um dado evidente o acerto do crescente compromisso da União Europeia com o respeito e a protecção dos direitos humanos²⁰⁴. Armin von Bogdandy, por seu turno, reconhecendo embora o quão tentadora é a leitura da integração europeia como um processo marcado pela crescente centralidade dos direitos humanos, recusa-se a aceitá-la, invocando o carácter originariamente instrumental da ordem jurídica comunitária, outras (maiores) prioridades a atender e o facto de a União já dispor de um muito razoável conjunto de mecanismos de protecção de direitos, o que é atestado pela natureza assumidamente não inovadora da *Carta de Direitos Fundamentais*. Esta, de resto, ainda que venha a ter um impacto considerável, não pode – afirma o autor – ser vista como o ponto de partida para uma política de direitos humanos abrangente e unitária como a preconizada por Alston e Weiler²⁰⁵. Uma tal política – na sua pretendida unidade e coerência – afigura-se simplesmente inviável, desde logo, porque os direitos humanos não são apenas mais um sector de actividade da União (como a protecção do ambiente ou dos consumidores), atravessam transversalmente todos eles, o que torna impraticável uma política de direitos humanos unitária e coerente capaz de satisfazer simultaneamente as específicas exigências de cada um desses sectores. Depois, há o problema de os direitos a garantir serem, eles próprios, extremamente diversos (e não indivisíveis, como os dizem Alston e Weiler) entre si²⁰⁶.

Contestando a pertinência da crítica segundo a qual a Comunidade não deve assumir uma política de direitos humanos porque tem outras prioridades a atender, Neil Walker chama a atenção para o facto de a atenção dispensada aos direitos fundamentais não ter que prejudicar a atenção

WEILER – *An ‘ever closer union’ in need of a human rights policy*, in “European Journal of International Law”, n.º 9, 1998, pp. 662-664 e 671.

²⁰⁴ Cf. Lars BLICHER – *What is a rights-based Europe and what it should be?* in Erik Oddvar Eriksen, John Erik Fossum, Agustín José Menéndez (eds.), *Constitution-making and democratic legitimacy*, ARENA, Oslo, 2002, pp. 153-154.

²⁰⁵ A perspectiva da adopção pela União Europeia de uma tal política preocupa von Bogdandy pelo efeito perturbador que esta não deixará de ter sobre o equilíbrio constitucional da União. O protagonismo assumido pela União, como “agente crucial” na defesa dos direitos humanos, será necessariamente garantido à custa de um esvaziamento do papel das ordens jus-constitucionais dos Estados Membros, o que levantará não poucas questões quanto à sua legitimidade. Cf. Armin VON BOGDANDY – *The European Union as a human rights organization? Human rights and the core of the European Union*, in “Common Market Law Review”, n.º 37, 2000, pp. 1308-1317 e 1335-1338.

²⁰⁶ A oposição de von Bogdandy a uma política europeia de direitos humanos não é, no entanto, absoluta. O autor reconhece que a União não pode esquivar-se ao princípio da subsidiariedade e pretender manter-se alheia ao modo como os seus Estados membros tratam as pessoas. Isso não significa, porém, que seja necessário instituir uma política unitária. Com mais propriedade se justifica a definição de um modelo de protecção de direitos humanos em três níveis diferentes (progressivamente mais exigentes), consoante ele deva aplicar-se a Estados terceiros, aos Estados membros ou às instituições da União. Cf. Armin VON BOGDANDY – *The European Union as a human rights organization? Human rights and the core of the European Union*, in “Common Market Law Review”, n.º 37, 2000, pp. 1311-1315 e 1319.

merecida por outras áreas²⁰⁷. De qualquer modo, com uma ou múltiplas linhas de acção, é certo que a UE continuará o seu investimento na protecção dos direitos humanos, dentro e fora do seu território. A forma, a muitos títulos surpreendente²⁰⁸, como foi conseguido o consenso no âmbito da Convenção sobre o Futuro da Europa a respeito da inclusão da Carta no corpo do Tratado Constitucional permite confiar nisso mesmo.

2.3.2.2. A diversidade cultural

Uma imagem recorrente no imaginário europeu é o da união na diversidade, um lema assumido nos Tratados fundadores e reiterado em todas as declarações com intentos galvanizadores proferidas sobre a identidade europeia. Daqui decorre o aparente paradoxo de a afirmação do carácter único da herança cultural europeia andar a par da afirmação de que o que é único é a diversidade²⁰⁹. Um aspecto central da identidade cultural europeia é, em virtude desta sua estrutural diversidade, a capacidade para o diálogo entre culturas, o seu eminente carácter dialógico²¹⁰. Em Laeken, a Europa foi identificada como o continente da diversidade, com o que isso implica de respeito pelas línguas, culturas e tradições dos outros, afirmando-se aberta a todos os países dispostos a respeitar, entre outros valores fundamentais, os direitos das minorias. O *Tratado de Lisboa* – reproduzindo a fórmula do *Tratado Constitucional* – identifica entre os valores em que se funda a União, o respeito pelos direitos das pessoas pertencentes a minorias; preocupação que diz ser comum aos Estados membros, numa sociedade caracterizada pelo pluralismo, a não discriminação e a tolerância (artigo 1.º-A do *Tratado da União Europeia*). Ainda que ténue²¹¹, a *Carta dos Direitos Fundamentais* da União Europeia proporciona alguma protecção à diversidade cultural. O preâmbulo faz a consueta referência ao respeito pela diversidade das culturas e tradições dos povos da Europa e, no artigo 22.º, estatui-se que a União respeita a diversidade cultural, religiosa e linguística. A esmagadora maioria dos direitos é reconhecida a

²⁰⁷ Cf. Neil WALKER – *The Charter of Fundamental Rights of the European Union: legal, symbolic and constitutional implications*, in Cullen & Zewakis (eds.), *The post Nice process: towards a European Constitution*, 2002.

²⁰⁸ Cf. Gráinne DE BÚRCA – *Fundamental rights and citizenship*, in Bruno de Witte (ed.), *Ten reflections on the constitutional treaty for Europe*, EUI-RSCAS/AEL, Florença, 2003, p. 11.

²⁰⁹ Cf. Ingmar KARLSSON – *How to define the European identity today and in the future?*, in Thomas Jansen (ed.), *Reflections on European identity*, European Commission Forward Studies Unit, 1999, pp. 67-68.

²¹⁰ Cf. Soledad GARCÍA – *Europe's fragmented identities and the frontiers of citizenship*, in Soledad García (ed.), *European identity and the search for legitimacy*, Londres, Pinter Publishers, 1993.

²¹¹ Cf. Paul CRAIG e Gráinne DE BÚRCA – *EU Law. Text, cases, and materials*, 3.ª ed., Oxford, Oxford University Press, 2003.

todos os seres humanos, e não reservada em exclusivo para os cidadãos europeus, mas nenhum direito é reconhecido especificamente às minorias²¹².

Até há muito pouco tempo, a protecção das minorias esteve praticamente ausente da agenda política interna da União, fruto da convicção enraizada de que esta é uma matéria de competência exclusiva dos Estados²¹³ e da confiança de que os Estados membros, todos irrepreensíveis democracias, estão já a tratar adequadamente as minorias presentes nos seus territórios. Se assumiu algum relevo, foi unicamente no quadro do combate a tratamentos discriminatórios – o *Tratado de Amsterdão* incluiu a “origem étnica” entre os fundamentos da discriminação a combater pela UE em cumprimento do disposto no artigo 13.º TUE (o que veio a traduzir-se na Directiva 2000/43/EC que aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica) e, à semelhança daquele, a *Carta dos Direitos Fundamentais*, no seu artigo 21.º, proibiu a discriminação fundada na origem étnica e na pertença a uma minoria nacional. Este aparente desinteresse não constituiria um problema de maior, não fosse o facto de a União se mostrar sobremaneira interessada na tutela das minorias quando em causa esteja o desempenho de países terceiros. Assim com o reconhecimento dos novos Estados constituídos após a dissolução da Jugoslávia, com o Pacto de Estabilidade para os países do Sudeste europeu e, mais importante, com a definição dos “critérios de Copenhaga”, a cumprir pelos Estados da Europa Central e de Leste como requisito para o seu acesso à União. Como observa Bruno de Witte, para a União a tutela das minorias é um produto de exportação e não um produto para consumo interno²¹⁴. Este *double standard* tem vindo a ser insistentemente denunciado na doutrina – motivando a *Declaração de Bolzano sobre a protecção das minorias numa União Europeia alargada* (Maio de 2004)²¹⁵ – e afigura-se já inteiramente insustentável em vista da recente adesão dos países da Europa Central e de Leste, que trouxeram para dentro da UE as suas “questões minoritárias”. A inclusão do respeito pelos direitos das pessoas pertencentes a minorias entre os valores em que se funda a União (artigo 1.º-A do *Tratado da União Europeia*) constitui um sinal promissor (e

²¹² Cf. Guido SCHWELLNUS – “*Much ado about nothing?*” *Minority protection and the EU Charter of Fundamental Rights*, in “Constitutionalism Web-Papers”, ConWEB n.º 5/2001, <http://www.les1.man.ac.uk/conweb/> [10.08.2005].

²¹³ “[W]hat the member states do with ‘their’ minorities is none of the EU’s business”, como ironiza Bruno de Witte. Cf. Bruno DE WITTE – *Politics versus Law in the EU’s approach to ethnic minorities*, in Jan Zielonka (ed.), *Europe unbound. Enlarging and reshaping the boundaries of the European Union*, Londres, Routledge, 2002.

²¹⁴ Cf. Bruno DE WITTE – *Politics versus Law in the EU’s approach to ethnic minorities*, in Jan Zielonka (ed.), *Europe unbound. Enlarging and reshaping the boundaries of the European Union*, Londres, Routledge, 2002.

²¹⁵ Os académicos reunidos em Bolzano foram unânimes em reconhecer que a União tem um papel a desempenhar – ao lado do Conselho da Europa e da OSCE – na protecção das minorias europeias, recomendando, entre outras medidas, que a supervisão do tratamento dado às minorias se estenda aos velhos Estados membros e que o respeito pelos direitos das pessoas pertencentes a minorias seja incluído entre os valores fundamentais da UE elencados no art. 2.º do *Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa*, como proposto pela Presidência italiana em Dezembro de 2003 e já antes sugerido por alguns membros da Convenção sobre o Futuro da Europa (CONV 639/03, CONTRIB 286).

altamente simbólico) de um futuro melhor, permitindo-nos aguardar com expectativa os desenvolvimentos que este preceito virá a conhecer na jurisprudência do Tribunal Europeu de Justiça.

A União, na verdade, nunca teve especiais pretensões no domínio da cultura, motivo pelo qual a regulação das matérias pertinentes à cultura e aos idiomas continua a caber aos Estados membros²¹⁶. Isto não significa, porém, que a União não reflecta as preocupações dos Estados membros com a preservação das suas especificidades culturais²¹⁷, tendo já adoptado algumas iniciativas, ainda que de pequena envergadura, com vista a favorecer línguas e culturas minoritárias. Um exemplo é a Directiva sobre a educação dos filhos dos trabalhadores migrantes, que impôs aos Estados membros o dever de organizar aulas especiais de educação linguística para os filhos dos trabalhadores provenientes de outros países da Comunidade. Bruno de Witte sublinha o facto de esta Directiva não se aplicar, no entanto, ao muito mais numeroso grupo constituído pelos filhos dos migrantes oriundos de países terceiros. Para além de chamar a atenção para a circunstância de a finalidade da Directiva não ser tanto a de salvaguardar a diversidade linguística implicada pela liberdade de movimento, mas antes a de facilitar o regresso destes indivíduos ao seu país de origem²¹⁸. De Witte é também extremamente crítico a propósito do *Programa Língua*, cujos critérios reputa de incompreensíveis. Não parece existir nenhuma razão válida para incluir idiomas como o irlandês ou o luxemburguês, que são falados por poucas centenas de milhares de pessoas, e deixar de fora o catalão que é falado por mais de seis milhões de pessoas dentro da Comunidade Europeia. Isto sugere que o compromisso da Comunidade com a diversidade linguística é selectivo e não vai até às últimas consequências. Trata-se de um compromisso com a protecção de línguas nacionais ou oficiais dos Estados membros da Comunidade, não com as muitas línguas regionais ou minoritárias faladas na Comunidade. Uma genuína política de pluralismo linguístico implicaria uma viragem na actual tendência para descurar as línguas regionais e minoritárias tradicionais. Quanto aos idiomas dos imigrantes extra-comunitários, estes ainda nem sequer aparecem na agenda comunitária²¹⁹.

²¹⁶ Cf. Bruno DE WITTE – *Cultural legitimation: back to the language question*, in Soledad García (ed), *European identity and the search for legitimacy*, Londres, Pinter Publishers, 1993, p. 156.

²¹⁷ Cf. Bruno DE WITTE – *Cultural legitimation: back to the language question*, in Soledad García (ed), *European identity and the search for legitimacy*, Londres, Pinter Publishers, 1993, pp. 164-165.

²¹⁸ Cf. Bruno DE WITTE – *Cultural legitimation: back to the language question*, in Soledad García (ed), *European identity and the search for legitimacy*, Londres, Pinter Publishers, 1993, p. 168.

²¹⁹ Cf. Bruno DE WITTE – *Cultural legitimation: back to the language question*, in Soledad García (ed), *European identity and the search for legitimacy*, Londres, Pinter Publishers, 1993, p. 169.

CAPÍTULO II

Cidadania europeia

1. A cidadania como veículo identitário

A cidadania é indispensável na constituição e estruturação de quaisquer comunidades jurídico-políticas²²⁰, pelo que não surpreende que os decisores europeus tenham procurado explorar o seu imenso capital simbólico em benefício do empreendimento de *polity-building* comunitário. Aos olhos destes, a cidadania europeia oferece-se como ícone da identidade europeia comum²²¹ – se não reflexo de uma prévia identidade europeia, pelo menos o instrumento ideal para a forjar no futuro²²² – e como inestimável fonte de legitimidade para as políticas definidas em Bruxelas²²³. O modo de reconciliar os europeus com o projecto Europa, contrariando o seu persistente alheamento²²⁴. E o marco mais claro de uma substancial mudança na natureza da Comunidade²²⁵.

Desde os primeiros debates sobre a instituição de uma cidadania europeia, esta sempre surgiu indissociavelmente ligada ao propósito de construir ou espelhar uma identidade europeia comum²²⁶. Em 1974, um ano depois da *Declaração de Copenhaga sobre a Identidade Europeia*, os chefes de Estado e de Governo, reunidos em Paris, motivados pelo ensejo de promover um sentimento de pertença entre os europeus dos Nove, anunciaram a criação de um passaporte da

²²⁰ Cf. Rui Manuel Gens de Moura RAMOS – *Da Comunidade Internacional e do seu Direito. Estudos de Direito Internacional Público e Relações Internacionais*, Coimbra, Coimbra Editora, pp. 109-113.

²²¹ Cf. Ulrich K. PREUSS – *Citizenship and identity: aspects of a political theory of citizenship*, in Richard Bellamy, Vittorio Bufacchi e Dario Castiglione (eds.), *Democracy and constitutional culture in the union of Europe*, Londres, Lothian Foundation Press, 1995; Ulf BERNITZ – *Human rights and European identity: the debate about European citizenship*, in Philip Alston (ed.), *The EU and Human Rights*, Oxford, 1999; Percy B. LEHNING – *European citizenship: towards a European identity?*, in “Law and Philosophy”, 20, 2001; Nikos PRENTOULIS – *On the technology of collective identity: normative reconstructions of the concept of EU citizenship*, in “European Law Journal”, vol. 7, 2, 2001.

²²² Cf. Agustín José MENÉNDEZ – *A rights-based Europe?* in Erik Oddvar Eriksen, John Erik Fossum, Agustín José Menéndez (eds.), *Constitution-making and democratic legitimacy*, ARENA, Oslo, 2002, pp. 130-131. Cf., igualmente, Rainer BAUBÖCK – *National community, citizenship and cultural diversity*, in “Political Science Series”, Institute for Advanced Studies, Vienna, n.º 62, 1999, p. 3; Gráinne DE BÚRCA – *The quest for legitimacy in the European Union*, in “The Modern Law Review”, vol. 59, n.º 3, 1996, p. 355.

²²³ Cfr. Andreas FOLLESDAL – *Union citizenship: unpacking the beast of burden*, in “Law and Philosophy”, n.º 20, 2001, p. 322; também pp. 314-318.

²²⁴ Cf. Joseph H. H. WEILER – *The Constitution of Europe. “Do the New Clothes Have an Emperor?” and Other Essays on European Integration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999; Carlos CLOSA MONTERO – *Between EU constitution and individuals’ self: European citizenship*, in “Law and Philosophy”, 20, 2001.

²²⁵ Cf. Agustín José MENÉNDEZ – *A rights-based Europe?* in Erik Oddvar Eriksen, John Erik Fossum, Agustín José Menéndez (eds.), *Constitution-making and democratic legitimacy*, ARENA, Oslo, 2002, pp. 130-131. Cf., igualmente, Rainer BAUBÖCK – *National community, citizenship and cultural diversity*, in “Political Science Series”, Institute for Advanced Studies, Vienna, n.º 62, 1999, p. 3.

²²⁶ Como nota Antje Wiener, “policy makers have continuously aimed at creating a European identity, a sense of community and shared history while pursuing citizenship policy”. Cf. Antje WIENER – *Promises and resources. The developing practice of ‘European’ citizenship*, in Massimo La Torre (ed.), *European citizenship: an institutional challenge*, Haia, Kluwer Law International, 1998, p. 390.

União e a atribuição de direitos especiais aos cidadãos dos Estados membros²²⁷. Em 1976, o Primeiro-ministro belga Leo Tindemans, encarregado de elaborar um estudo sobre o futuro da Comunidade, apresentou um relatório intitulado *União Europeia* em que, com o argumento de que a Europa deve estar próxima dos seus cidadãos, propôs a realização de eleições directas para o Parlamento Europeu, o reconhecimento e tutela de direitos fundamentais (como o direito de recurso para o Tribunal de Justiça das Comunidades) e a adopção de medidas concretas de solidariedade europeia através de sinais externos perceptíveis na vida de todos os dias (uniformidade de passaportes, gradual abolição de controlos fronteiriços e promoção de intercâmbios estudantis)²²⁸. Daí em diante, foram sendo adoptadas “práticas de cidadania” que permitiram o paulatino estabelecimento de direitos de cidadania e de meios de acesso e integração na comunidade política europeia²²⁹.

A 8 de Outubro de 1976, o Conselho adoptou uma decisão respeitante à eleição dos representantes ao Parlamento Europeu por sufrágio universal e directo²³⁰ e em 1979 tiveram lugar as primeiras eleições europeias. Em 1981, o Conselho adoptou uma Resolução no sentido da criação de um passaporte europeu único²³¹. O *Projecto de Tratado que estabelece a União Europeia*, aprovado pelo Parlamento Europeu na sua resolução de 14 de Fevereiro de 1984, incluía já um artigo 3.º em que criava a cidadania da União e um artigo 4.º sobre direitos fundamentais. As conclusões do Conselho Europeu de Fontainebleu, de 25 e 26 de Junho de 1984, sob o título *A Europa dos cidadãos*, sublinharam a importância de responder às expectativas dos povos europeus pela adopção de medidas adequadas a reforçar e promover a sua identidade e imagem junto dos cidadãos e no mundo, pronunciando-se favoravelmente sobre um conjunto de medidas em curso ou a introduzir para agilizar a circulação dos europeus no espaço comunitário, nomeadamente a criação do passaporte europeu, supressão de todos os controlos fronteiriços e alfandegários à circulação de pessoas nas fronteiras intra-comunitárias, e um sistema geral de equivalência de diplomas universitários, de modo a tornar efectiva a liberdade de estabelecimento no seio da comunidade.

²²⁷ Cf. Antje WIENER – *Promises and resources. The developing practice of ‘European’ citizenship*, in Massimo La Torre (ed.), *European citizenship: an institutional challenge*, Haia, Kluwer Law International, 1998, pp. 401-402.

²²⁸ Bulletin EC 1/76.

²²⁹ Cf. Antje WIENER – *Promises and resources. The developing practice of ‘European’ citizenship*, in Massimo La Torre (ed.), *European citizenship: an institutional challenge*, Haia, Kluwer Law International, 1998, pp. 392 e 397; Francisco Lucas PIRES – *Múltiplos da cidadania: o caso da cidadania europeia*, in Antunes Varela, *et al.* (orgs.), *AB VNO AD OMNES. 75 anos da Coimbra Editora 1920-1995*, Coimbra, Coimbra Editora, 1998, pp. 1276-1277.

²³⁰ JO L 278, de 8 de Outubro de 1976.

²³¹ JO C 241, de 19 de Setembro de 1981.

Entretanto, a circunstância de os trabalhadores efectivamente se movimentarem tornou pertinente a questão de garantir uma maior igualdade social e política entre os nacionais e estes *estrangeiros*. Em resposta, foram apresentadas pela Comissão uma série de propostas no sentido de estabelecer a igualdade de participação política entre cidadãos da Comunidade e viria a ser adoptada pelo Conselho Europeu, reunido em Estrasburgo em Dezembro de 1989, uma *Carta de Direitos Fundamentais dos Trabalhadores*²³². Os benefícios a colher destas medidas destinavam-se unicamente aos cidadãos trabalhadores, aqueles que tinham um lugar e uma função a desempenhar na edificação do mercado comum. Quanto aos outros, pouco se fez, apesar de a Comissão e o Parlamento Europeu terem por diversas vezes insistido na necessidade de incluí-los²³³.

À medida que nos aproximamos de Maastricht, a ideia de instituir uma cidadania europeia assume carácter recorrente. O relatório anexo às conclusões do Conselho Europeu de 25 e 26 de Julho de 1990, intitulado *União Política*, apontava a cidadania europeia como um dos aspectos a tomar em conta na transformação do projecto europeu de entidade essencialmente económica para comunidade política, interrogando-se sobre o modo como a União haveria de incluir e ampliar a noção de cidadania da Comunidade a que correspondessem direitos específicos (direitos humanos, políticos, sociais, bem como o direito a uma completa liberdade de movimento e residência). O Conselho Europeu de Roma, de Outubro desse mesmo ano, sublinhou alguns dos aspectos a ter em consideração no âmbito da Conferência Intergovernamental subordinada à União Europeia, apontando a definição de uma cidadania europeia, a somar às cidadanias dos Estados membros, como meio de promover a legitimidade democrática da União. Em idêntico sentido se pronunciaria a Comissão Europeia, que, reconhecendo a necessidade de democratizar a estrutura comunitária ao nível do relacionamento entre as instituições e do relacionamento destas com os povos da Europa, subscreveu a proposta espanhola de introduzir a noção cidadania europeia, com direitos e deveres correspondentes. A cidadania europeia deveria, no entender da Comissão, ganhar forma gradualmente, sem prejudicar de modo algum as cidadanias nacionais, a que cabia complementar e não substituir. O objectivo era claramente o de promover junto dos europeus um sentimento de pertença e de envolvimento no processo de integração europeia. A base da cidadania europeia, sugeria a Comissão, poderia ser um catálogo de direitos e deveres centrados num conjunto de direitos humanos fundamentais (por referência à Convenção Europeia dos Direitos do Homem) e de direitos específicos dos cidadãos europeus a consagrar no texto do Tratado, incluindo o direito de circulação e residência para todos, mesmo os não economicamente activos, e direitos de voto

²³² COM(89) 568 final.

²³³ Cf. Antje WIENER – *Promises and resources. The developing practice of 'European' citizenship*, in Massimo La Torre (ed.), *European citizenship: an institutional challenge*, Haia, Kluwer Law International, 1998, p. 403.

nas eleições europeias e municipais; para uma fase posterior, ficaria definição dos direitos e deveres civis, económicos e sociais dos indivíduos²³⁴. Em Dezembro de 1990, reunido de novo em Roma, o Conselho Europeu insistiu para que as Conferências Intergovernamentais prestes a começar atentassem nos temas da legitimidade democrática e da cidadania europeia. Dando conta do consenso existente entre os Estados membros sobre a oportunidade de examinar o conceito de cidadania europeia, o Conselho recomendou que fosse ponderada a viabilidade de consagrar, nos Tratados, um conjunto de direitos capazes de dar substância ao conceito – o direito de participar nas eleições para o Parlamento Europeu (e até mesmo em eleições municipais) no país de residência, a liberdade de circulação e residência independentemente do envolvimento numa actividade económica, a igualdade de oportunidades e de tratamento para todos os cidadãos da Comunidade, protecção diplomática fora das fronteiras comunitárias –, bem como a instituição de um mecanismo para defesa dos direitos dos cidadãos no tocante aos assuntos comunitários (*ombudsman*)²³⁵.

A cidadania da União foi efectivamente estabelecida, mas não resultou na empatia generalizada que se esperava dos povos da Europa. O *Tratado da União*, assinado em Maastricht em Fevereiro de 1992, foi duramente contestado e o novo estatuto, longe de cativar os europeus, fê-los temer pelas respectivas identidades nacionais, tidas por ameaçadas. Se pôde entrar em vigor, isso deveu-se ao esclarecimento, necessário para aplacar a ansiedade dinamarquesa, de que nenhum cidadão dinamarquês seria autorizado a invocar qualquer direito ou a cumprir qualquer dever decorrente da cidadania europeia que pudesse conflitar com a sua posição como cidadão dinamarquês²³⁶. Por entre o desalento gerado nas hostes europeístas, não faltou, no entanto, quem visse na vivacidade com que os europeus se mobilizaram contra o Tratado o embrião de uma opinião pública europeia e de uma consciência comum, condições prévias de uma verdadeira cidadania comunitária²³⁷.

É interessante notar que, depois de Maastricht, a referência à necessidade de promover um sentimento de pertença entre os europeus, sem nunca desaparecer completamente, foi sendo substituída no discurso institucional da cidadania europeia pelo propósito mais prosaico de

²³⁴ COM(90)600 final, de 23 de Outubro de 1990. *Commission Opinion of 21 October 1990 on the Proposal for Amendment of the Treaty Establishing the European Economic Community with a view to Political Union*.

²³⁵ O Conselho Europeu do Luxemburgo, de Junho de 1991, na apreciação que fez ao projecto de Tratado avançado pela Presidência luxemburguesa com base nos trabalhos até então desenvolvidos no quadro das duas Conferências Intergovernamentais, voltou a insistir nestes e outros aspectos, sublinhando expressamente a importância de estabelecer uma cidadania da União como elemento fundamental na construção da Europa.

²³⁶ Cf. John Erik FOSSUM – *Identity-politics in the European Union*, Arena, University of Oslo, Working Paper n.º 17, 2001, p. 16.

²³⁷ Nesse sentido, cf. Francisco Lucas PIRES – *Múltiplos da cidadania: o caso da cidadania europeia*, in Antunes Varela, *et al.* (orgs.), *AB VNO AD OMNES. 75 anos da Coimbra Editora 1920-1995*, Coimbra, Coimbra Editora, 1998, pp. 1269-1271.

estabelecer laços jurídicos; o que não impediu que o primeiro relatório da Comissão sobre a cidadania da União tenha regressado à ideia de criar uma identidade europeia²³⁸. Esta associação de ideias, na verdade, perdura e continua a manifestar a sua força, apesar das invectivas de muitos autores que censuram o artificialismo de pretender que existe uma ligação substantiva entre a cidadania da União e uma qualquer identidade europeia comum²³⁹. O mais recente relatório da Comissão sobre cidadania da União, de Fevereiro de 2008, afirma, precisamente, a necessidade de consciencializar os cidadãos do seu estatuto como cidadãos da União (seus benefícios, direitos e deveres), de modo a desenvolver a percepção de uma identidade europeia comum – objectivo norteador de iniciativas como o Programa Comunitário para a Promoção de uma Cidadania Europeia Activa (2004-2006) e o Programa Europa para os Cidadãos (2007-2013)²⁴⁰.

2. A cidadania europeia no *Tratado da União*

2.1. Titularidade

A cidadania europeia adquire-se através da cidadania de um Estado membro, uma forma de “cidadania dupla” que encontra antecedentes no constitucionalismo alemão, mais propriamente, na Constituição imperial de 1871²⁴¹. É cidadão da União – nos termos do artigo 8.º n.º 1 do Tratado de Maastricht, que instituiu formalmente a cidadania europeia, e, agora, do artigo 17.º n.º 1 do *Tratado da Comunidade Europeia*, na versão compilada saída de Nice²⁴² – qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-membro. Desde a reforma de Amesterdão e à semelhança do que foi feito no Conselho Europeu de Edimburgo de 1992 com vista a aplacar as preocupações dinamarquesas²⁴³, esclarece-se ainda que a cidadania da União é complementar da cidadania nacional e não a substitui (artigo 17.º, n.º 1 *in fine*). A cidadania europeia não só não pretende substituir-se às cidadanias nacionais como é inteiramente dependente destas, já que só serão

²³⁸ Cf. Antje WIENER – *Promises and resources. The developing practice of ‘European’ citizenship*, in Massimo La Torre (ed.), *European citizenship: an institutional challenge*, Haia, Kluwer Law International, 1998, pp. 409-412.

²³⁹ Cf. Juan M. DELGADO-MOREIRA – *Multicultural citizenship of the European Union*, Hampshire, Ashgate, 2000, p. 1.

²⁴⁰ COM(2008) 85 final, de 15 de Fevereiro.

²⁴¹ Cf. Jacques ZILLER – *National constitutional concepts in the new Constitution for Europe*, in “European Constitutional Law Review”, n.º 1, 2005, pp. 247-257.

²⁴² JO 2002/C 325/01, de 24 de Dezembro de 2002. Na versão dada pelo *Tratado de Lisboa*, o artigo 8.º do Tratado UE e o artigo 17.º do Tratado sobre o Funcionamento da União, afirmam igualmente que é cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado membro e que a cidadania da União acresce à cidadania nacional, não a substituindo.

²⁴³ Cf. Paul CRAIG e Gráinne DE BÚRCA – *EU Law. Text, cases, and materials*, 3.ª ed., Oxford, Oxford University Press, p. 33; Federico MANCINI – *Europe: the case for statehood*, in “European Law Journal”, vol. 4, n.º 1, 1998, pp. 31-32.

cidadãos europeus aqueles que forem cidadãos de um dos Estados membros da União e estes são livres para definir as suas próprias condições de pertença²⁴⁴. O Tratado UE não conferiu qualquer competência em matéria de nacionalidade à União²⁴⁵. Esta abstém-se inclusive de interferir na fixação dos critérios utilizados pelos Estados membros para reconhecer os seus nacionais, como resulta da declaração anexa ao Tratado de Maastricht²⁴⁶ e tem sido confirmado pela jurisprudência do Tribunal de Justiça (ainda que o Conselho Europeu de Tampere, em 1999, tenha vindo recomendar que seja oferecida a possibilidade de adquirir a nacionalidade do Estado de residência aos nacionais de países terceiros residentes de longa duração). De resto, a legislação secundária adoptada nesta matéria revela um extremo cuidado com a protecção das identidades nacionais, o que – no entender de Carlos Closa Montero – prejudica o potencial transformativo da cidadania europeia²⁴⁷.

O que se cria deste modo é uma condição de estrangeiro privilegiado, que goza nos Estados membros de direitos em princípio reservados aos nacionais respectivos, independentemente de qualquer alteração do seu estatuto de nacionalidade²⁴⁸. Estamos ainda longe de uma cidadania europeia verdadeiramente pós-nacional²⁴⁹. A cidadania da União não tem o mesmo conteúdo, nem se perfila como uma alternativa à cidadania nacional, mesmo porque não reflecte uma relação de pertença substantiva a uma comunidade social e política na plena acepção do termo²⁵⁰.

O novo estatuto carece de autonomia conceptual, o que, segundo Maarten Vink, só será superado depois de uma prévia europeização, ou mesmo dissolução, das cidadanias nacionais²⁵¹. Deparamo-nos com a situação paradoxal de a União reconhecer direitos às pessoas sem poder intervir na definição das condições determinantes para a aquisição e o gozo desses direitos²⁵². A dependência da cidadania europeia face à nacionalidade de um dos Estados membros da União

²⁴⁴ Cf. Joseph H. H. WEILER, Ulrich HALTERN e Franz MAYER – *European democracy and its critique. Five uneasy pieces*, EUI Working Paper RSC n.º 95/11; Paul CRAIG e Gráinne DE BÚRCA – *EU Law. Text, cases, and materials*, 3.ª ed., Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 759.

²⁴⁵ Cf. Rui Manuel Moura RAMOS – *Das Comunidades à União Europeia. Estudos de Direito Comunitário*, Coimbra, Coimbra Editora, 1994, p. 280.

²⁴⁶ Cf. Carlo GAMBERALE – *National identities and citizenship in the European Union*, in “European Public Law”, vol. 1, n.º 4, 1995, p. 637.

²⁴⁷ Cf. Carlos CLOSA MONTERO – *Between EU Constitution and individuals' self: European citizenship*, in “Law and Philosophy”, n.º 20, 2001, p. 364.

²⁴⁸ Cf. Rui Manuel Moura RAMOS – *Nacionalidade, plurinacionalidade e supranacionalidade na União Europeia e na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*, in “Boletim da Faculdade de Direito”, volume comemorativo, 2003, pp. 710-711.

²⁴⁹ Cf. Maarten P. VINK – *Limits of European citizenship. European integration and domestic immigration policies*, Nova Iorque, Palgrave Macmillan, 2005.

²⁵⁰ Cf. Gráinne DE BÚRCA – *Fundamental rights and citizenship*, in Bruno de Witte (ed.), *Ten reflections on the Constitutional Treaty for Europe*, EUI-RSCAS/AEL, Florença, 2003, pp. 13-14.

²⁵¹ Cf. Maarten P. VINK – *Limits of European citizenship. European integration and domestic immigration policies*, Nova Iorque, Palgrave Macmillan, 2005.

²⁵² Cf. Rui Manuel Moura RAMOS – *Das Comunidades à União Europeia. Estudos de Direito Comunitário*, Coimbra, Coimbra Editora, 1994, pp. 280 e 341-342.

gera, ademais, um quadro jurídico extremamente confuso e potencialmente contraditório²⁵³. Rainer Bauböck não concorda com a opção abstencionista da União de confiar aos Estados membros a definição do universo dos cidadãos europeus, preferindo-lhe a de harmonizar os critérios nacionais de atribuição da cidadania. Deste modo se obteria um sistema coerente, com a vantagem para os Estados membros de deixarem de ter de suportar a entrada livre no seu território de cidadãos oriundos de países com leis mais permissivas e de obterem um reforço das fronteiras face a nacionais de Estados terceiros²⁵⁴. Agustín José Menéndez, por seu turno, reconhece como inegável a falta de autonomia da cidadania europeia, mas diz-se optimista quanto aos futuros termos em que há-de estabelecer-se aquela relação – há boas razões para crer, defende, que a cidadania europeia terá a sua própria influência sobre as cidadanias nacionais, não se limitando a ser determinada por elas²⁵⁵.

A cidadania europeia afigura-se problemática, não apenas pela sua falta de autonomia face às cidadanias nacionais, a sua aparente redundância e irrelevância²⁵⁶, mas, sobretudo, pelo seu potencial de exclusão. Na medida em que constitui um mero benefício acessório às cidadanias nacionais²⁵⁷, discrimina contra os nacionais de terceiros Estados que residam legalmente no território da União²⁵⁸, privando-os dos benefícios, por parcos que possam ser, que ela representa. Não de todos, uma vez que estes nacionais de terceiros Estados já gozam do direito de petição perante o Parlamento Europeu e o Provedor de Justiça (artigos 194.º e 195.º do TCE) e de acesso a documentos (artigo 255.º TCE), mas certamente dos mais importantes – o direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados membros, o direito de eleger e ser eleito nas eleições locais e nas eleições para o Parlamento Europeu. A cidadania europeia não representou uma emancipação porque só os que já eram cidadãos é que puderam aceder ao estatuto. Tendo em conta que os cidadãos europeus são unicamente os cidadãos de cada um dos Estados-membros, conservando estes a liberdade para definir as suas próprias regras em matéria de cidadania, as potencialidades integradoras desta cidadania de sobreposição esgotam-se na imigração

²⁵³ “By basing EU citizenship on nationality, the European Union allowed different sets of nationality laws to create all sorts of contradictions and tensions between the different status and ways to access European citizenship”. Cf. Juan M. DELGADO-MOREIRA – *Multicultural citizenship of the European Union*, Hampshire, Ashgate, 2000, p. 167.

²⁵⁴ Cf. Rainer BAUBÖCK – *National community, citizenship and cultural diversity*, in “Political Science Series”, Institute for Advanced Studies, Vienna, n.º 62, 1999, pp. 15-18 e 22-27.

²⁵⁵ Cf. Agustín José MENÉNDEZ – *A rights-based Europe?* in Erik Oddvar Eriksen, John Erik Fossum, Agustín José Menéndez (eds.), *Constitution-making and democratic legitimacy*, ARENA, Oslo, 2002, p. 131.

²⁵⁶ Cf. Maarten P. VINK – *Limits of European citizenship. European integration and domestic immigration policies*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2005; Joseph H. H. WEILER – *The Constitution of Europe. “Do the new clothes have an emperor?” and other essays on European integration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

²⁵⁷ Cf. Jens Magleby SØRENSEN – *The exclusive European citizenship. The case for refugees and immigrants in the European Union*, Aldershot, Avebury, 1996, p. 103.

²⁵⁸ Cf. Thierry DEBARD – *La citoyenneté européenne et le Traité d’Amsterdam*, in Christian Philip and Panayotis (dirs.), *La citoyenneté européenne*, Montréal, Université de Montréal, 2000, pp. 258-261.

intracomunitária, esquecendo os imigrantes oriundos de terceiros Estados. O facto de a União não poder atribuir a cidadania europeia a indivíduos provenientes de países terceiros faz com que, objectivamente, se possa falar de um efeito discriminatório da cidadania europeia. A criatura *maastrichtiana* parecia surgir como expressão acabada da “nova geografia da cidadania” (expressão que Antje Wiener emprega para designar a circunstância de a cidadania não se estribar já somente nos laços de pertença a uma única comunidade, mas compreender nexos identitários com vários espaços; algo com o que a prática de cidadania europeia desenvolvida até Maastricht estava em plena sintonia²⁵⁹), obrigando a repensar os velhos quadros conceptuais recebidos dos modernos, mas não foi capaz de cumprir inteiramente a sua promessa. Para isso, seria necessário que, em lugar da nacionalidade, fosse a residência a funcionar como critério decisivo da atribuição do estatuto. Em defesa de uma *place-oriented citizenship* se pronunciaram diversos grupos de interesse e o Parlamento Europeu (relatórios Outrive e Imbeni²⁶⁰). A relevância do lugar de residência para o exercício de direitos de cidadania europeia – concretamente, o direito de voto nas eleições municipais e nas eleições para o Parlamento Europeu – resultava, de resto, dos próprios termos do Tratado²⁶¹. No formalismo da sua atribuição automática a todos aqueles que sejam nacionais de um Estado membro da União (que provem aquele laço jurídico), a cidadania europeia é negada aos nacionais de países terceiros, ainda que estes, em virtude de prolongada residência em território europeu, tenham desenvolvido um genuíno sentimento de pertença à Europa²⁶². Não traduz os laços sócio-culturais mantidos pelos indivíduos com as sociedades europeias em que residam e, por outro lado, não contribui, como poderia, para uma melhor integração dos nacionais de terceiros Estados através da sua aliança à Europa²⁶³. Soledad García observa que, ao tornar restrito o acesso à cidadania europeia, a União forçou os nacionais de países terceiros à condição de cidadãos de segunda categoria; uma solução que a autora entende ser compreensível em vista da difícil posição em que a União se encontrava ao definir a cidadania europeia (não podia deixar de fazer corresponder à cidadania um conjunto de verdadeiros privilégios para os seus titulares, sob

²⁵⁹ Cf. Antje WIENER – *Promises and resources. The developing practice of ‘European’ citizenship*, in Massimo La Torre (ed.), *European citizenship: an institutional challenge*, Haia, Kluwer Law International, 1998, pp. 409-410.

²⁶⁰ PE 206.762 e PE 206.250, de 20 de Outubro de 1993.

²⁶¹ Cf. Antje WIENER – *Promises and resources. The developing practice of ‘European’ citizenship*, in Massimo La Torre (ed.), *European citizenship: an institutional challenge*, Haia, Kluwer Law International, 1998, p. 411.

²⁶² Cf. Antje WIENER – *Promises and resources. The developing practice of ‘European’ citizenship*, in Massimo La Torre (ed.), *European citizenship: an institutional challenge*, Haia, Kluwer Law International, 1998, p. 410.

²⁶³ Cf. Jens Magleby SØRENSEN – *The exclusive European citizenship. The case for refugees and immigrants in the European Union*, Aldershot, Avebury, 1996; Yasemin SOYSAL – *Limits of citizenship: migrants and post-national membership in Europe*, Chicago, University of Chicago Press, 1994; Juan M. DELGADO-MOREIRA – *Multicultural citizenship of the European Union*, Hampshire e Vermont, Ashgate, 2000.

pena de criar um estatuto inteiramente destituído de significado), mas insustentável, por frustrar aquela que é uma das principais funções da cidadania europeia, a de acomodar a diferença²⁶⁴.

Poderá objectar-se que a cidadania europeia, precisamente porque ligada às cidadanias nacionais, permanece algo de muito aberto – na verdade, é tão aberta quanto a mais aberta das legislações dos Estados membros, apesar de, simultaneamente, ser tão fechada quanto a mais fechada dessas legislações. Não é totalmente de descartar a possibilidade de um Estado membro procurar rentabilizar, através de uma lei de nacionalidade especialmente aberta, a sua condição de via de acesso ao espaço europeu, mas esse empreendedorismo sempre há-de pautar-se pelos preceitos de Direito Internacional que exigem um nexo relevante entre os indivíduos e o Estado que lhes confere a nacionalidade e, mais importante, não pode desrespeitar o dever de solidariedade que entre si têm os Estados membros da União²⁶⁵ – atente-se no artigo 10.º, 2.º § do Tratado CE e na jurisprudência fixada pelo Tribunal de Justiça das Comunidades na decisão *Micheletti*, de 1992 (C-369/90). As malhas do Direito Internacional e do Direito Europeu, sem serem impenetráveis, reduzem muito significativamente a viabilidade deste tipo de arrivismo. O que importa ter presente, entretanto, é que não é a União Europeia que tem uma cidadania exclusivista, mas sim os Estados membros. Não é a União que exclui, mas sim os povos da Europa. A União pode servir de pretexto para excluir, mas ainda aqui nada é linear. A proposta de dissociação entre a cidadania europeia e as cidadanias nacionais mereceu a oposição veemente da Dinamarca que, de resto, ofereceu a maior resistência ao novo conceito, mesmo nos termos pouco ambiciosos em que este veio a ser fixado por Maastricht. A declaração dinamarquesa em Edimburgo demonstra à saciedade a falta de realismo das propostas que pretendem dissociar a cidadania europeia das cidadanias nacionais.

Para contrariar estes efeitos negativos, têm sido feitas sugestões no sentido de reformular o conceito, adoptando uma cidadania europeia multicultural²⁶⁶ que, sendo atribuída em função da residência²⁶⁷ ou nascimento no território da União, abrangeria tanto os nacionais dos Estados membros como os de terceiros Estados, ou criar um estatuto autónomo de quase cidadania

²⁶⁴ Cf. Soledad GARCÍA – *Europe's fragmented identities and the frontiers of citizenship*, in Soledad García (ed), *European identity and the search for legitimacy*, Londres, Pinter Publishers, 1993, pp. 6-7 e 25-26.

²⁶⁵ Cf. Rui Manuel Moura RAMOS – *Das Comunidades à União Europeia. Estudos de Direito Comunitário*, Coimbra, Coimbra Editora, 1994, pp. 281 e 342-346; Jorge Pereira da SILVA – *Direitos de cidadania e direito à cidadania. Princípio da equiparação, novas cidadanias e direito à cidadania portuguesa como instrumentos de uma comunidade constitucional inclusiva*, Observatório da Imigração, Alto-Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas, 2004.

²⁶⁶ Cf. Juan M. DELGADO-MOREIRA – *Multicultural citizenship of the European Union*, Hampshire, Ashgate, 2000.

²⁶⁷ Cf. Catherine Wihtol de WENDEN – *European citizenship and migration*, in Rémy Leveau, Khadija Mohsen-Finan and Catherine Wihtol de Wenden (eds.), *New European identity and citizenship*, Aldershot, Ashgate, 2002, p. 86.

(*denizenship*) para os nacionais de terceiros Estados que lhes proporcionaria todos os direitos integrados na cidadania europeia, excepto o direito de eleger e ser eleito para o Parlamento Europeu²⁶⁸. Juan Delgado-Moreira é optimista quanto às virtualidades da cidadania europeia, nomeadamente quanto a um seu futuro desenvolvimento enquanto cidadania multicultural, e acredita que a actual exclusão dos nacionais de países terceiros não constitui um obstáculo inultrapassável²⁶⁹. Este autor defende que a cidadania europeia deve evoluir para uma cidadania multicultural, o que exige que a União adopte uma série de medidas, entre as quais – sugere – a extensão da protecção e da cidadania europeia aos residentes que não tenham a nacionalidade de um Estado membro; a autorização aos residentes da participação nas eleições europeias enquanto direito próprio dos grupos transnacionais; o incentivo à mobilidade destes indivíduos, nomeadamente através da definição de regras mais favoráveis de acesso à cidadania da União ao fim de um número de anos de residência²⁷⁰.

Estas críticas e sugestões não têm conseguido persuadir os Parlamentos e os Governos dos Estados membros a quebrar o nexo entre a cidadania europeia e as cidadanias nacionais, mas parecem ressoar nas tomadas de posição de algumas instituições europeias. O Comité Económico e Social, no seu parecer sobre o acesso à cidadania europeia, de 2003, sustentou que a Convenção Europeia então em curso deveria adoptar uma definição abrangente da cidadania europeia, cobrindo os nacionais de terceiros Estados com residência estável, de modo a facilitar-lhes o exercício de direitos políticos e, por aí, melhorar a sua integração nas sociedades de acolhimento. O Comité Económico e Social adianta que esta definição abrangente corresponde à adoptada pela Comissão Europeia sob a designação “cidadania cívica”. Não me parece que esta leitura seja correcta, uma vez que a cidadania cívica, tal como é apresentada pelas Comunicações da Comissão sobre Política Imigratória Comum (2000)²⁷¹ e sobre Imigração, Integração e Emprego (2003)²⁷², parece mais próxima da ideia de quase-cidadania (*denizenship*). A cidadania cívica é apresentada como um estatuto evolutivo – garante um conjunto de direitos a serem adquiridos gradualmente ao longo de um período de anos, de modo a que os nacionais de terceiros Estados sejam progressivamente tratados do mesmo modo que os nacionais do Estado de acolhimento, sem necessitarem de naturalizar-se. Tal como o conceito amplo proposto pelo Comité Económico e Social, a cidadania cívica é justificada pelo seu potencial desempenho na integração dos imigrantes

²⁶⁸ Cf. Rainer BAUBÖCK – *National community, citizenship and cultural diversity*, in “Political Science Series”, n.º 62, 1999, pp. 22-23.

²⁶⁹ Cf. Juan M. DELGADO-MOREIRA – *Multicultural citizenship of the European Union*, Hampshire e Vermont, Ashgate, 2000, pp. 28-30.

²⁷⁰ Cf. Juan M. DELGADO-MOREIRA – *Multicultural citizenship of the European Union*, Hampshire, Ashgate, 2000, pp. 196-197.

²⁷¹ COM (2000) 757 final, de 22 de Novembro de 2000.

²⁷² COM (2003) 336 final, de 3 de Junho de 2003.

– permitir aos imigrantes a aquisição da cidadania cívica ao cabo de um certo número de anos ajudaria muitos deles a integrar-se de forma bem sucedida na sociedade e reforçaria o seu sentimento de pertença à Europa. Tal como com aquele conceito abrangente, os direitos de participação política (sobretudo a nível local) são considerados da maior importância. Vários Estados membros já garantem direitos de participação política nas eleições locais a todos os residentes estrangeiros mediante certas condições. Do ponto de vista da integração, afigura-se óbvio que o direito de participação nas eleições locais deve decorrer da residência permanente e não da nacionalidade. No entender da Comissão, o Tratado Constitucional deveria oferecer os meios para que a cidadania cívica, em particular no que respeita à participação na vida política a nível local, pudesse tornar-se uma realidade. Sugestões que o *Tratado Constitucional* não acolheu, mas que podem ver-se, de algum modo, reflectidas na Directiva 2003/109/EC, do Conselho, sobre o estatuto dos nacionais de terceiros Estados que sejam residentes de longa duração, que teremos oportunidade de analisar *infra*.

2.2. Os direitos contidos no estatuto

2.2.1. O texto dos Tratados

Os cidadãos da União gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres previstos no Tratado que institui a Comunidade Europeia (artigo 17.º, n.º 2), o que se traduz, concretamente, no direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados membros (artigo 18.º, n.º 1); no direito de eleger e ser eleito nas eleições municipais (artigo 19.º, n.º 1) e nas eleições para o Parlamento Europeu (artigo 19.º, n.º 2), no Estado membro de residência e nas mesmas condições que os nacionais desse Estado; no direito a protecção por parte das autoridades diplomáticas e consulares de qualquer Estado-membro, quando em território de país terceiro em que o Estado membro de que sejam nacionais não se encontre representado (artigo 20.º); no direito de petição ao Parlamento Europeu e ao Provedor de Justiça (artigo 21.º, 1.º e 2.º §); no direito, adicionado pela reforma de Amesterdão, de comunicar por escrito com as instituições e órgãos comunitários, numa das doze línguas da Comunidade, e de obter uma resposta redigida na mesma língua (artigo 21.º, 3.º §). Fora da secção especificamente dedicada à cidadania da União, é ainda reconhecido, desde Amesterdão e por influência do constitucionalismo sueco²⁷³, o direito de acesso aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão (artigo 255.º).

²⁷³ Cf. Jacques ZILLER – *National constitutional concepts in the new Constitution for Europe*, in “European Constitutional Law Review”, n.º 1, 2005, pp. 247-257.

A cidadania europeia não é uma categoria política estática. Está assumidamente aberta ao aprofundamento da integração europeia²⁷⁴, como resulta logo do preceituado no artigo 22.º que incumbe a Comissão de apresentar, de três em três anos, um relatório sobre a aplicação das disposições contidas na Parte II do Tratado, tendo em conta o desenvolvimento da União²⁷⁵; relatórios com base nos quais, o Conselho poderá aprovar disposições destinadas a aprofundar os direitos aí previstos. Esta cláusula evolutiva²⁷⁶ confere à cidadania europeia um dinamismo cheio de promessas para o futuro. “The importance of the TEU citizenship provisions lies not in their content but rather in the promise they hold for the future. The concept is a dynamic one, capable of being added to or strengthened, but not diminished”²⁷⁷. No discurso oficial da Comissão e do Parlamento Europeu tornou-se recorrente a referência à cidadania europeia como um conceito em evolução (*developing concept*), algo que decorre do carácter essencialmente dinâmico das disposições do Tratado que versam sobre esta matéria²⁷⁸. A abertura do conceito e da sua tradução normativa no texto do Tratado é encarada com menos optimismo por aqueles que, como Ulrich Preuß, a interpretam como falta de rigor e sinónimo de imperfeição²⁷⁹. Acreditamos nas oportunidades criadas pela circunstância de esta ser uma *citizenship-in-the-making*. A textura aberta da cidadania europeia revela que a União também pode operar de modo flexível permitindo, designadamente, uma adaptação progressiva e um ajuste entre o alegadamente comum conceito europeu de cidadania e as diversas noções nacionais de cidadania²⁸⁰.

A protecção dos cidadãos europeus decorre ainda de outras disposições do Tratado CE, como o artigo 12.º, que proíbe toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade, e o artigo 13.º, que incumbe o Conselho de adoptar as medidas necessárias para combater a discriminação em razão do sexo, raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação

²⁷⁴ Cf. J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA – *Constituição da República Portuguesa anotada (artigos 1.º a 107.º)*, vol. I, 4.ª edição revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pp. 361-362.

²⁷⁵ COM(93) 702 final, de 21 de Dezembro; COM(97) 230; COM(2001) 506 final, de 7 de Setembro; COM(2004) 695 final, de 26 de Outubro; COM(2008) 85 final, de 15 de Fevereiro.

²⁷⁶ Cf. Antje WIENER – *Promises and resources. The developing practice of ‘European’ citizenship*, in Massimo La Torre (ed.), *European citizenship: an institutional challenge*, Haia, Kluwer Law International, 1998, p. 388; Rui Manuel Moura RAMOS – *Das Comunidades à União Europeia. Estudos de Direito Comunitário*, Coimbra, Coimbra Editora, 1994, p. 290.

²⁷⁷ Cf. David O’KEEFFE – *Union citizenship*, in D. O’Keeffe e P. Twomey (eds.), *Legal issues of the Maastricht Treaty*, Londres, Wiley Chancery Law, 1994, p. 106.

²⁷⁸ A Comissão sublinha precisamente este aspecto – “it must be stressed that the provisions of Part II of the EC Treaty are not static, but are essentially dynamic in nature. This is plainly spelled out in Article 8E itself, in so far as it envisages that these provisions be strengthened or supplemented in the future”. COM(93) 702 final, de 21 de Dezembro de 1993.

²⁷⁹ Cf. Ulrich PREUSS – *Citizenship and identity: aspects of a political theory of citizenship*, in R. Bellamy, V. Bufacchi e D. Castiglione (eds.), *Democracy and constitutional culture in the union of Europe*, Londres, Lothian, 1995, pp. 107-120.

²⁸⁰ Cf. Jo SHAW e Antje WIENER – *The paradox of the «European polity»*, in Maria Green Cowles e Michael Smith (eds.), *The state of the European Union. Risks, reform, resistance, and revival*, Nova Iorque, Oxford University Press, 2000, p. 85.

sexual²⁸¹, para além de poder entender-se, com Bruno de Witte, que, indirectamente, o Tratado reconhece direitos linguísticos aos cidadãos europeus enquanto partícipes em actividades económicas transnacionais²⁸².

O *Tratado da União* declara que esta se funda nos princípios da liberdade, da democracia, do respeito pelos direitos do Homem e pelas liberdades fundamentais, bem como do Estado de direito, princípios comuns aos Estados membros (artigo 6.º, n.º 1), acrescentando que a União respeitará os direitos fundamentais tal como os garante a Convenção Europeia e como estes resultam das tradições constitucionais comuns aos Estados membros, enquanto princípios gerais do Direito comunitário²⁸³ (artigo 6.º, n.º 2). O Conselho pode verificar a existência de um risco manifesto de violação grave, por parte de um Estado membro, de algum dos princípios enunciados no artigo 6.º, n.º 1, caso em que dirigirá ao Estado inadimplente as recomendações apropriadas (artigo 7.º, n.º 1); verificando a existência de uma violação grave e persistente de algum daqueles princípios, o Conselho pode, deliberando por maioria qualificada, decidir suspender alguns dos direitos do Estado membro em causa, incluindo o direito de voto do representante do Governo desse Estado membro no Conselho (artigo 7.º, números 2 e 3). Na versão dada pelo Tratado de Lisboa, o artigo 8.º do Tratado UE declara que, em todas as suas actividades, a União respeita o princípio da igualdade dos seus cidadãos, que beneficiam de igual atenção por parte das suas instituições, órgãos e organismos.

As críticas que são dirigidas à cidadania europeia insistem, sobretudo, no facto de esta ser, por si só, praticamente inconsequente, atento o parco leque de direitos (bem como os termos limitados em que são consagrados²⁸⁴) e a completa ausência de deveres²⁸⁵. Federico Mancini

²⁸¹ O artigo 13.º, introduzido pelo *Tratado de Amesterdão*, deu novo arrimo ao empenho europeu na luta contra a discriminação e a xenofobia. Em 1997, foi criado Observatório Europeu para o Racismo e a Xenofobia, entretanto substituído, em 2007, pela Agência Europeia para os Direitos Fundamentais. Em 2000, foram aprovadas duas importantes Directivas anti-discriminação. Em Maio de 2004, a Comissão Europeia apresentou o *Livro Verde sobre Igualdade e Não Discriminação numa União Europeia Alargada*, COM(2004) 379 final, de 28 de Maio de 2004. A prevenção e o combate ao racismo e à xenofobia constituem, entretanto, uma das três áreas de acção comum no quadro do 3.º pilar, com vista à criação de uma área de liberdade, segurança e justiça (artigo 29.º do *Tratado da União Europeia*). Cf. Pedro Carlos Bacelar de VASCONCELOS – *Contra a discriminação e a xenofobia. Modos de acção da Europa*, in Álvaro de Vasconcelos (coord.), *Valores da Europa. Identidade e legitimidade*, Cascais, Principia, 1999; Daniele PASQUINUCCI – *L’Union Européenne et la lutte contre les discriminations*, in Maria Manuela Tavares Ribeiro (coord.), *Identidade europeia e multiculturalismo*, Coimbra, Quarteto Editora, 2002; Leo FLYNN – *The implications of article 13 EC. After Amsterdam, will some forms of discrimination be more equal than others?*, in “Common Market Law Review”, n.º 36, 1999; Dagmar SCHIEK – *A new framework on equal treatment of persons in EC Law?*, in “European Law Journal”, vol. 8, n.º 2, 2002.

²⁸² Cf. Bruno DE WITTE – *Cultural legitimization: back to the language question*, in Soledad García (ed), *European identity and the search for legitimacy*, Londres, Pinter Publishers, 1993, pp. 156-157.

²⁸³ No que acolhe as teses que haviam feito vencimento na jurisprudência comunitária, nos acórdãos *Stauder*, *Nold* e *Comissão c. Alemanha*. Cf. Rui Manuel Moura RAMOS – *Das Comunidades à União Europeia. Estudos de Direito Comunitário*, Coimbra, Coimbra Editora, 1994, p. 329; cf., igualmente, pp. 282-283 e 328-330.

²⁸⁴ Cf. Rui Manuel Moura RAMOS – *Das Comunidades à União Europeia. Estudos de Direito Comunitário*, Coimbra, Coimbra Editora, 1994, pp. 284-289 e 346-354.

equipara os direitos de cidadania europeia a “quinhilheria para enganar os nativos”, recomendando um seu alargamento e substanciação a bem da democracia europeia²⁸⁶. Particularmente notada é a ausência de direitos culturais e de mecanismos de tutela das minorias étnicas, ainda que alguns autores mais optimistas não deixem de descortinar um acervo de “práticas de cidadania multicultural” na actuação das instituições comunitárias²⁸⁷. Os direitos correspondentes à cidadania europeia resumem-se praticamente às velhas quatro liberdades fundamentais, a que veio somar-se um quase inexpressivo direito de participação política local.

Continuam, de resto, a existir muitas dificuldades na satisfação efectiva deste magro conjunto de direitos. Apesar de a liberalização da migração intra-europeia ter tido início nos anos 60, o que é certo é que, ainda hoje, a liberdade de circulação deixa muito a desejar²⁸⁸. A cidadania da União não significa que os imigrantes intra-comunitários deixam de ser tratados como estrangeiros (são estrangeiros com um estatuto mais favorável do que o dos estrangeiros extra-comunitários), já que um direito fundamental dos Estados é o de privilegiar os seus nacionais em detrimento dos estrangeiros²⁸⁹. O direito de residência depende da disponibilidade de recursos adequados e da cobertura por um seguro de saúde, “limites e condições” permitidos pelo artigo 18.^o²⁹⁰. A liberdade de circulação no espaço comunitário depara-se ainda com a barreira invisível erguida pelas exigências de proficiência linguística como condição de acesso a algumas profissões nos Estados de acolhimento²⁹¹. Com vista a minimizar algumas destas dificuldades, entrou em vigor em Abril de 2006 a Directiva 2004/38/CE, do Parlamento e do Conselho, de 29 de Abril de 2004, sobre o direito dos cidadãos da União e respectivos familiares circularem e residirem livremente no território dos Estados membros, que simplificou as condições e formalidades para o

²⁸⁵ Cf. Paul CRAIG e Gráinne DE BÚRCA – *EU Law. Text, cases, and materials*, 3.^a ed., Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 760; Rui Manuel Moura RAMOS – *Das Comunidades à União Europeia. Estudos de Direito Comunitário*, Coimbra, Coimbra Editora, 1994, pp. 340-341.

²⁸⁶ Cf. Federico MANCINI – *Europe: the case for statehood*, in “European Law Journal”, vol. 4, n.º 1, 1998, pp. 31-32. Cf., igualmente, Maria Lúcia AMARAL – *Será necessária uma harmonização das Constituições para dar efectividade ao exercício dos direitos de participação política?* in vv.aa., *Estatuto jurídico da lusofonia*, Coimbra, Coimbra Editora, 2002, p. 91.

²⁸⁷ Cf. Juan M. DELGADO-MOREIRA – *Multicultural citizenship of the European Union*, Hampshire, Ashgate, 2000, pp. 111-113, 133-134 e 149; Guido SCHWELLNUS – “Much ado about nothing?” *Minority protection and the EU Charter of Fundamental Rights*, in “Constitutionalism Web-Papers”, ConWEB n.º 5/2001, <http://www.les1.man.ac.uk/conweb/>.

²⁸⁸ Quinto Relatório da Comissão sobre a Cidadania da União, COM(2008) 85 final, de 15 de Fevereiro de 2008. Cf., igualmente, Maarten P. VINK – *Limits of European citizenship: European integration and domestic immigration policies*, in Constitutionalism Web-Papers, ConWEB n.º 4/2003, <http://www.les1.man.ac.uk/conweb/>, pp. 6-8.

²⁸⁹ Cf. Ulrich K. PREUSS – *The relevance of the concept of citizenship for the political and constitutional development of the EU*, in Ulrich K. Preuss e Ferran Requejo (eds.), *European citizenship, multiculturalism and the state*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1998, p. 12.

²⁹⁰ Cf. Paul CRAIG e Gráinne DE BÚRCA – *EU Law. Text, cases, and materials*, 3.^a ed., Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 756.

²⁹¹ Cf. Bruno DE WITTE – *Cultural legitimation: back to the language question*, in Soledad García (ed), *European identity and the search for legitimacy*, Londres, Pinter Publishers, 1993, pp. 158-159.

exercício do direito de residência (abolindo o sistema de autorizações de residência para os cidadãos da União, por exemplo), reforçou os direitos dos membros da família (alargando o direito de reagrupamento familiar para os companheiros em união de facto), criou um direito incondicional de residência permanente em benefício dos cidadãos da União que residam contínua e legalmente por um período de pelo menos cinco anos num Estado membro que não o da respectiva nacionalidade e reforçou a protecção contra expulsão de cidadãos da União e seus familiares por razões de ordem e saúde públicas²⁹².

O outro importante elemento da cidadania europeia – os direitos de participação política – está igualmente longe da satisfação plena, muito por falta de informação (e de interesse) dos cidadãos europeus, mas também pela relutância dos Estados membros em proporcionar aos estrangeiros cidadãos da União o efectivo gozo do direito de participar nas eleições para os órgãos locais e para o Parlamento Europeu²⁹³. As eleições para o Parlamento Europeu conhecem níveis de abstenção elevadíssimos, o que, de início, foi interpretado como consequência dos diminutos poderes deste órgão, motivando um substancial aumento desses poderes em sucessivas revisões dos Tratados²⁹⁴, mas que melhor se explica pela enorme distância que separa os cidadãos do Parlamento e o prejuízo que daí resulta para a representatividade deste. O aumento dos poderes do Parlamento Europeu não contribui para que os cidadãos sintam que têm mais voz sobre as questões europeias. O problema reside no facto de o Parlamento estar estruturalmente muito distante dos cidadãos que intende representar e de dificilmente poder cumprir a sua função de fórum público²⁹⁵. Não existe, da parte dos cidadãos europeus, a possibilidade de, através das eleições europeias, afastar um governo que esteja a portar-se mal²⁹⁶; nem, como nota António Goucha Soares, a de

²⁹² Quinto Relatório da Comissão sobre a Cidadania da União, COM(2008) 85 final, de 15 de Fevereiro de 2008.

²⁹³ Cf. Gráinne DE BÚRCA – *Fundamental rights and citizenship*, in Bruno de Witte (ed.), *Ten reflections on the Constitutional Treaty for Europe*, EUI-RSCAS/AEL, Florença, 2003, p. 14; Maarten P. VINK – *Limits of European citizenship: European integration and domestic immigration policies*, in Constitutionalism Web-Papers, ConWEB n.º 4/2003, <http://www.les1.man.ac.uk/conweb/>, pp. 6-8; Percy B. LEHNING – *European citizenship: a mirage?*, in Percy B. Lehning e Albert Weale (eds.), *Citizenship, democracy and justice in the new Europe*, Londres, Routledge, 1997, pp. 187-188.

²⁹⁴ Cf. Dieter GRIMM – *Does Europe need a Constitution?*, in Peter Gowan e Perry Anderson (eds.), *The question of Europe*, Londres, Verso, 1997, p. 240; Manuel Braga da CRUZ – *Europeísmo, nacionalismo, regionalismo*, in “Análise Social”, vol. XXVII, números 118-119, 1992, pp. 842-843; António Goucha SOARES – *O défice democrático da União Europeia: alguns problemas conexos*, in “Análise Social”, vol. XXXII, n.º 142, 1997, pp. 627-628.

²⁹⁵ Cf. Joseph H. H. WEILER – *The Constitution of Europe. “Do the new clothes have an emperor?” and other essays on European integration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, p. 266; Neil WALKER – *The idea of constitutional pluralism*, in “The Modern Law Review”, vol. 65, n.º 3, 2002, p. 352; Jean-Claude PIRIS – *Does the European Union have a Constitution? Does it need one?*, Jean Monnet Papers 5/2000, <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers>.

²⁹⁶ Cf. Joseph H. H. WEILER – *The Constitution of Europe. “Do the new clothes have an emperor?” and other essays on European integration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pp. 266-267.

influir sobre a definição da orientação das políticas a prosseguir em concreto²⁹⁷. No plano do funcionamento democrático da União parece continuar a não haver lugar para os cidadãos. Estes – acusa Weiler – vêm-se, muito pelo contrário, continuamente “desapossados” pela persistência do défice democrático da governação europeia, sempre mais inacessível e obscura, e pelo constante alargamento das competências da UE²⁹⁸. Um “desapossamento” que é tanto mais grave quanto contraria o sentido específico da cidadania²⁹⁹.

No quadro da *Convenção sobre o Futuro da Europa*, a cidadania europeia parece não ter merecido especiais cuidados. Como observa Gráinne de Búrca, poder-se-ia mesmo dizer que ela esteve completamente ausente, não fosse o facto de o esboço do Tratado Constitucional apresentado pelo Praesidium em Outubro de 2002 a incluir entre os seus primeiros artigos, identificando os direitos e as faculdades que lhe vão associados³⁰⁰. O Tratado que veio estabelecer uma Constituição para a Europa manteve, no essencial, os termos em que é definida a cidadania e o elenco de direitos que lhe corresponde³⁰¹. A cidadania europeia sairia, no entanto, claramente reforçada pela integração da Carta dos Direitos Fundamentais no texto do Tratado Constitucional³⁰², que conferiu carácter juridicamente vinculativo às suas disposições; pela decisão de aceder à Convenção Europeia dos Direitos do Homem; e pela introdução de um novo direito de participação política, o direito de iniciativa popular³⁰³. O *Tratado de Lisboa*, entretanto, salvaguardou cada uma destas conquistas. O novo artigo 6.º do Tratado UE estatui, no seu n.º 1, que a União reconhece os direitos, as liberdades e os princípios enunciados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, de 7 de Dezembro de 2000, com as adaptações que lhe foram introduzidas em 12 de Dezembro de 2007, em Estrasburgo, e que tem o mesmo valor jurídico que os Tratados. O n.º 2 do mesmo artigo dispõe ainda que a União adere à Convenção Europeia para a

²⁹⁷ Cf. António Goucha SOARES – *O défice democrático da União Europeia: alguns problemas conexos*, in “Análise Social”, vol. XXXII, n.º 142, 1997, p. 642.

²⁹⁸ Cf. Joseph H. H. WEILER – *The European Union belongs to its citizens: three immodest proposals*, in “European Law Review”, n.º 22, 1997, pp. 150-151.

²⁹⁹ Cfr. Percy B. LEHNING – *European citizenship: towards a European identity?* in “Law and Philosophy”, n.º 20, 2001, pp. 241 e 258.

³⁰⁰ Cf. Gráinne DE BÚRCA – *Fundamental rights and citizenship*, in Bruno de Witte (ed.), *Ten reflections on the Constitutional Treaty for Europe*, EUI-RSCAS/AEL, Florença, 2003, p. 12.

³⁰¹ Cf. Gráinne DE BÚRCA – *Fundamental rights and citizenship*, in Bruno de Witte (ed.), *Ten reflections on the Constitutional Treaty for Europe*, EUI-RSCAS/AEL, Florença, 2003; Dominique ROUSSEAU – *Citizenship in abeyance*, in “European Constitutional Law Review”, n.º 1, 2005.

³⁰² Cf. Jacques ZILLER – *La nouvelle Constitution européenne*, Paris, Editions La Découverte, pp. 7 e 26.

³⁰³ Resolução do Parlamento Europeu sobre o Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa, de 12 de Janeiro de 2005. Um bom indicador da importância assumida pelos cidadãos era ainda o artigo 45.º que, sob a epígrafe *princípio da democracia representativa*, declarava serem os cidadãos directamente representados, ao nível da União, pelo Parlamento Europeu (n.º 2) e reconhecia a qualquer cidadão o direito de participar na vida democrática da União, fazendo decorrer daí o dever de as decisões serem tomadas tão abertamente e tão próximo dos cidadãos quanto possível (n.º 3). Cf. Jacques ZILLER – *La nouvelle Constitution européenne*, Paris, Editions La Découverte, pp. 7 e 26.

Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais. O novo artigo 8.º-B, depois de, no seu n.º 1, afirmar que as instituições dão aos cidadãos e às associações representativas a possibilidade de expressarem e partilharem publicamente os seus pontos de vista sobre todos os domínios de acção da União, reconhece o direito de iniciativa popular, prevendo, no n.º 4, que um milhão, pelo menos, de cidadãos da união, nacionais de um número significativo de Estados membros, possa tomar a iniciativa de convidar a Comissão Europeia a, no âmbito das suas atribuições, apresentar uma proposta adequada em matérias sobre as quais esses cidadãos considerem necessário um acto jurídico da União para aplicar os Tratados. O novo artigo 8.º-A afirma que os cidadãos estão directamente representados, ao nível da União, no Parlamento Europeu (n.º 2) e que todos os cidadãos têm o direito de participar na vida democrática da União, pelo que as decisões devem ser tomadas de forma tão aberta e tão próxima dos cidadãos quanto possível (n.º 3). Um artigo 16.º-B, introduzido no Tratado CE (agora Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia) em substituição do artigo 286.º, reconhece o direito de todas as pessoas à protecção dos dados de carácter pessoal que lhes digam respeito.

2.2.2. A Carta dos Direitos Fundamentais

Elaborada com o propósito de conquistar o apoio dos cidadãos³⁰⁴, demonstrando-lhes a importância atribuída pela União ao respeito e defesa dos seus direitos fundamentais, a Carta não teve intentos inovadores, procurando, sobretudo, tornar o compromisso comunitário face aos direitos humanos mais visível para as pessoas comuns, o que explica, de resto, o método adoptado³⁰⁵. Atenta a textura aberta do vocabulário jurídico em matéria de direitos humanos,

³⁰⁴ Sobre as motivações que presidiram à elaboração da Carta, cf. Pedro Bacelar VASCONCELOS – *A Carta dos Direitos Humanos da União Europeia*, in Nicolau A. Leitão (org.), *20 anos de integração europeia (1986 – 2006) O testemunho português*, Lisboa, Edições Cosmos, 2007, pp. 139 e ss..

³⁰⁵ “This was clearly to be a visibility exercise, a way of pronouncing and providing both what the European Union already claimed to have done in the area of human rights, and a way of declaring its commitments in a public process which would help to secure a degree of popular legitimacy for a political entity which continues to be contested and questioned”. Cf. Gráinne DE BÚRCA – *The drafting of the European Union Charter of fundamental rights*, in “European Law Review”, n.º 26, 2001, p. 130. Apesar de ser apresentada como mero repositório dos direitos já reconhecidos pela ordem jurídica comunitária, a elaboração da Carta assumiu um enorme valor simbólico e, não poucos, viram nesta iniciativa um passo mais no processo de constitucionalização em curso. Para uma leitura nesse sentido, cf. Paul CRAIG e Gráinne DE BÚRCA – *EU Law. Text, cases, and materials*, 3.ª ed., Oxford, Oxford University Press, p. 43; Neil WALKER – *The White Paper in constitutional context*, in Christian Joerges, Yves Mény e Joseph H. H. Weiler (eds.), *Mountain or molehill? A critical appraisal of the Commission White Paper on Governance*, Jean Monnet WP n.º 6/01, p. 47. Para uma leitura de sentido oposto, cf. Gustavo ZAGREBELSKY – *Introduzione*, in Gustavo Zagrebelsky (org.), *Diritti e Costituzione nell’Unione Europea*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2003, pp. xxx-xiv.

afigura-se, no entanto, difícil que uma reafirmação do já anteriormente dito seja apenas uma reafirmação³⁰⁶.

Encimada por um preâmbulo onde são invocados os valores indivisíveis e universais da dignidade do ser humano, da liberdade, da igualdade e da solidariedade, a Carta desdobra-se em seis títulos temáticos dedicados, precisamente, à dignidade, às liberdades, à igualdade, à solidariedade, e ainda à cidadania e à justiça, terminando com um conjunto de disposições gerais sobre a interpretação e aplicação dos seus preceitos. Estão lá todos os direitos habituais em qualquer *bill of rights* – os direitos à vida (artigo 2.º), à integridade física e mental (artigo 3.º), à liberdade e segurança (artigo 6.º), ao respeito pela vida privada e familiar (artigo 7.º), à liberdade de pensamento, de consciência e de religião (artigo 10.º), à liberdade de expressão e de informação (artigo 11.º), à educação (artigo 14.º), à propriedade (artigo 17.º), a tratamento não discriminatório (artigos 20.º e 21.º), entre outros.

O título V, que versa especificamente sobre cidadania, elenca os direitos já reconhecidos aos cidadãos da União pelos Tratados – o direito de eleger e de ser eleito nas eleições para o Parlamento Europeu (artigo 39.º), o direito de eleger e de ser eleito nas eleições municipais (artigo 40.º), o direito de acesso aos documentos (artigo 42.º), o direito de petição ao Provedor de Justiça Europeu (artigo 43.º) e ao Parlamento Europeu (artigo 44.º), o direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados membros (artigo 45.º), o direito a protecção diplomática e consular por Estado membro que não o da respectiva nacionalidade (artigo 46.º) –, a que soma o direito a uma boa administração (artigo 41.º). Por força do n.º 1 deste artigo, todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições, órgãos e organismos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável, o que compreende, nomeadamente, o direito de qualquer pessoa ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afecte desfavoravelmente; o direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram; e a obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões. Todas as pessoas têm direito à reparação, por parte da União, dos danos causados pelas suas instituições ou pelos seus agentes no exercício das respectivas funções (artigo 41.º, n.º 3). Cabe ainda neste

³⁰⁶ Como nota Neil Walker, *a restatement is never just a restatement*, a consolidação num novo formato cria forçosamente novas ênfases, sugere novas conexões e indica novos desenvolvimentos. Cf. Neil WALKER – *The Charter of Fundamental Rights of the European Union: legal, symbolic and constitutional implications*, in P. J. Cullen e P. A. Zervakis (eds.), *The post Nice process: towards a European Constitution?*, Nomos Verlagsgesellschaft, 2002. Paul Craig e Gráinne de Búrca, reconhecendo que a Carta importou algumas não descuráveis inovações, preferem vê-la como uma depuração criativa das normas de Direito Comunitário, de Direito Internacional e dos Direitos Constitucionais dos Estados membros que têm servido de sustento à actuação do Tribunal de Justiça ao longo dos anos. Cf. Paul CRAIG e Gráinne DE BÚRCA – *EU Law. Text, cases, and materials*, 3.ª ed., Oxford, Oxford University Press, 2003, pp. 358-359.

direito, a possibilidade, já antes reconhecida, de os indivíduos se dirigirem às instituições da União numa das línguas dos Tratados e de receberem resposta na mesma língua (artigo 41.º, n.º 4).

A maioria dos direitos reconhecidos pela Carta são referidos a todas as pessoas, sendo expressamente reservados aos cidadãos apenas a liberdade de procurar emprego, de trabalhar, de se estabelecer ou de prestar serviços em qualquer Estado membro (artigo 15.º, n.º 2); o direito de participar nas eleições para o Parlamento Europeu e nas eleições municipais do Estado membro de residência (artigos 39.º e 40.º); o direito a protecção diplomática e consular por autoridades de Estado membro diferente do da respectiva nacionalidade no território de países terceiros em que este não esteja representado (artigo 46.º); e o direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados membros, ainda que o n.º 2 do artigo 45.º admita a possibilidade de conceder liberdade de circulação e de permanência aos nacionais de países terceiros que residam legalmente no território de um Estado membro.

As principais críticas dirigidas ao conteúdo da *Carta dos Direitos Fundamentais* prendem-se com a ambiguidade e a debilidade de muitas das suas disposições, a não inclusão de certos direitos e com o facto de deixar muitas questões por resolver, desde logo a da sua relação com outros instrumentos constitucionais e internacionais de direitos humanos³⁰⁷. As disposições da

³⁰⁷ Pronunciando-se durante os trabalhos da Convenção sobre o Futuro da Europa, quando parecia já certo que a Carta integraria o texto do novo *Tratado Constitucional*, Gráinne de Búrca chamou a atenção para o risco de a Carta, ao chamar a si a exclusividade do tratamento da matéria dos direitos fundamentais, vir substituir todas as demais referências a direitos constantes dos Tratados e, o que é mais importante, cristalizar o *acquis*, criando limites à acção futura do Tribunal de Justiça neste domínio. O perigo de cristalização resulta de a Carta adoptar como método a enumeração dos direitos (o que sugere um catálogo exaustivo) e não incluir uma cláusula geral que lhe permita abertura ao reconhecimento de novos direitos, na linha do que tem sido a prática do Tribunal de Justiça. Uma objecção que, no entender da autora, não é contrariada pelo facto de a Carta fazer referência às tradições constitucionais e aos compromissos internacionais dos Estados membros, já que num caso (o preâmbulo) o faz para identificar as fontes de inspiração na elaboração da Carta (sem qualquer sentido prospectivo) e noutro (artigo 53.º) o faz para afastar a possibilidade de a Carta ser usada com um sentido que restrinja o alcance dos direitos tal como estão definidos nesses outros textos. A falta de abertura da Carta explica-se pela seriedade com que foi tomado o compromisso de não alterar o *acquis* em matéria de protecção de direitos fundamentais e, no entender da autora, deveria ser contrariada pela inserção no Tratado Constitucional de uma referência expressa aos princípios gerais de Direito Comunitário que são inspirados pelo Direito Internacional. Cf. Gráinne DE BÚRCA – *Fundamental Rights and Citizenship*, in Bruno de Witte (ed.), *Ten reflections on the Constitutional Treaty for Europe*, EUI-RSCAS/AEL, Florença, 2003, pp. 14-16 e 21-22. Em vista da adesão, finalmente admitida, da União à Convenção Europeia dos Direitos do Homem, põe-se, por outro lado, o problema de saber como articular este documento com a Carta, evitando os conflitos de jurisdição entre o Tribunal de Justiça das Comunidades e o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem. O artigo 52.º, n.º 3 da Carta, que versa especificamente sobre a Convenção Europeia dos Direitos do Homem, não contempla os termos em que há-de manter-se o relacionamento entre os dois Tribunais, mas pode deduzir-se, com Paul Craig e Gráinne de Búrca, que se pretende que o Tribunal de Justiça continue a mostrar deferência face ao TEDH. Este problema não é, aliás, privativo da Convenção Europeia dos Direitos do Homem. Na verdade, porque não se pretende substituir aos demais instrumentos de protecção de direitos humanos em vigor no espaço em que se aplica, a Carta tem de coexistir ainda com as Constituições dos Estados Membros e com os acordos internacionais de que estes sejam parte. Uma coexistência complicada, sobre que versa o artigo 52.º da Carta. Cf. Paul CRAIG e Gráinne DE BÚRCA – *EU Law. Text, cases, and materials*, 3.ª ed., Oxford, Oxford University Press, pp. 43-44 e 361. Sobre a ausência, na Carta, de direitos das minorias, cf. Guido SCHWELLNUS – “*Much ado about nothing?*” *Minority protection and the EU Charter of Fundamental Rights*, in “Constitutionalism Web-Papers”, ConWEB n.º 5/2001, <http://www.les1.man.ac.uk/conweb/>.

Carta, nos termos do seu artigo 51.º, n.º 2, têm por destinatários as instituições, órgãos e organismos da União, na observância do princípio da subsidiariedade, bem como os Estados membros, *apenas* quando apliquem o Direito da União, o que restringe seriamente o seu campo de aplicação³⁰⁸ e a sua capacidade de influir sobre as práticas dos Estados membros que sejam lesivas dos direitos fundamentais consagrados.

O estatuto da Carta dos Direitos Fundamentais, que ficara em aberto em Nice, foi objecto de um grupo de trabalho autónomo durante a Convenção sobre o Futuro da Europa, ainda que não tenha sido difícil chegar a uma conclusão sobre o caminho a seguir. Tornara-se razoavelmente pacífico que, na Constituição a elaborar, não poderia faltar um catálogo de direitos fundamentais³⁰⁹ e que a Carta deveria ser integrada nos Tratados, passando a beneficiar de carácter vinculativo. O grupo de trabalho cedo deu por concluída a sua missão e a Carta passava, na íntegra (preâmbulo incluído), para o corpo do Tratado, onde figurava como parte II. A Carta cumpria assim o destino que lhe fora delineado pelos seus autores ao elaborá-la “como se”³¹⁰ esta se tratasse de um documento destinado a ter força jurídica vinculativa. A constitucionalização da Carta foi saudada como um passo muito positivo, ainda que muitos tenham notado não se tratar de uma alteração profunda do *status quo*, atenta a relevância jurídica que sempre foi reconhecida à Carta³¹¹, como bem demonstram a invocação da Carta pelo Tribunal de 1.ª Instância e, como prática frequente, por vários entre os Procuradores Gerais do Tribunal de Justiça; as cada vez mais frequentes referências à Carta feitas pelo Parlamento Europeu e pela Comissão³¹², bem como, fora da UE,

³⁰⁸ Cf. Agustín José MENÉNDEZ – *A rights-based Europe?* in Erik Oddvar Eriksen, John Erik Fossum, Agustín José Menéndez (eds.), *Constitution-making and democratic legitimacy*, ARENA, Oslo, 2002, pp. 136-141.

³⁰⁹ Paul Craig, opondo-se embora a que uma Constituição fosse a resposta para os problemas da União, notou que, atenta a importância assumida pelos direitos num qualquer texto constitucional e o reforço de legitimidade que a protecção dos direitos fundamentais proporciona à UE, seria muito estranho que uma eventual Constituição não incluísse a Carta de Direitos Fundamentais entretanto elaborada, ainda que a sua inclusão implique uma clara subida da parada por parte do projecto europeu. Cf. Paul CRAIG – *Constitutions, constitutionalism, and the European Union*, in “European Law Journal”, vol. 7, n.º 2, 2001, pp. 141-142.

³¹⁰ Cf. Agustín José MENÉNDEZ – *A rights-based Europe?* in Erik Oddvar Eriksen, John Erik Fossum, Agustín José Menéndez (eds.), *Constitution-making and democratic legitimacy*, ARENA, Oslo, 2002, p. 132; Pedro Bacelar VASCONCELOS – *A Carta dos Direitos Humanos da União Europeia*, in Nicolau A. Leitão (org.), *20 anos de integração europeia (1986 – 2006) O testemunho português*, Lisboa, Edições Cosmos, 2007, pp. 139 e ss..

³¹¹ José Carlos Vieira de Andrade, pronunciando-se em 2001, observara já que a Carta, fosse ou não formalmente integrada nos Tratados, sempre constituiria um nível constitucional de direitos fundamentais aplicáveis nas relações jurídicas comunitárias no âmbito da União Europeia, servindo como parâmetro de validade e critério de interpretação de todo o Direito comunitário. Cf. José Carlos Vieira de ANDRADE – *Os direitos fundamentais na Constituição portuguesa de 1976*, 2.ª ed., Coimbra, Almedina, 2001, p. 43.

³¹² Quando ainda não decorriam os trabalhos da Conferência Intergovernamental de 2000, o Parlamento Europeu propunha já a incorporação da Carta dos Direitos Fundamentais no Tratado, de modo a conferir-lhe carácter jurídico vinculativo, argumentando com o papel crucial que lhe cabe na óptica da realização de uma União cada vez mais estreita entre os povos da Europa. Resolução do Parlamento Europeu que contém as suas propostas para a Conferência Intergovernamental (A5-0086/2000, de 13 de Abril). Posição que reiterou na Resolução sobre o Tratado de Nice e o Futuro da Europa, de 31 de Maio de 2001, apelando às demais instituições comunitárias para que pautassem a sua actuação pelos preceitos da Carta, ainda que estes não tenham ainda força jurídica. European Parliament Resolution on the Treaty of Nice and the future of the European Union (A5-0168/2001). Em idêntico

pelo Tribunal Constitucional espanhol e pelo Vice-Presidente do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem³¹³.

O malogro do Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa não prejudicou esta conquista, ainda que a Carta não figure agora como parte integrante do Tratado, mas como um seu anexo, o que constitui um ganho em elegância sobre o figurino anterior. O novo artigo 6.º, n.º 1, do Tratado da União dispõe que esta reconhece os direitos, as liberdades e os princípios enunciados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, de 7 de Dezembro de 2000, com as adaptações que lhe foram introduzidas em 12 de Dezembro de 2007, em Estrasburgo, e que tem o mesmo valor jurídico que os Tratados. Esclarece-se que de forma alguma o disposto na Carta pode alargar as competências da União, tal como definidas nos Tratados (2.º §) e determina-se que os direitos, liberdades e os princípios consagrados na Carta sejam interpretados de acordo com as disposições gerais constantes do Título VII da Carta e tendo na devida conta as anotações a que a Carta faz referência, que indicam as fontes dessas disposições (3.º §). O n.º 2 do artigo 6.º estatui ainda que a União adere à Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, ao passo que o n.º 3 reitera a afirmação de que do Direito da União fazem parte, enquanto princípios gerais, os direitos fundamentais tal como os garante a Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais e tal como resultam das tradições constitucionais comuns aos Estados membros.

2.2.3. A jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades

É incontroversa a importância da jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades na progressiva aproximação do projecto europeu à sua natureza humanista³¹⁴. Por ter afirmado os princípios da supremacia e do efeito directo, permitindo que os indivíduos ascendessem à condição

sentido se pronunciaria, neste mesmo ano, a Comissão Europeia, em Comunicação sobre o Futuro da União Europeia – “A carta dos direitos fundamentais deveria ter o seu lugar nos nossos tratados reorganizados desta forma. Um texto que reafirma solenemente os direitos e liberdades que resultam já das tradições constitucionais dos Estados-Membros e as suas obrigações internacionais e europeias não poder ter outro estatuto. Embora algumas questões técnicas devam ser aprofundadas, uma tal operação permitirá que os nossos tratados apresentem uma coerência política forte e uma arquitectura dotada de uma lógica simples, que poderá ser bem compreendida pelos cidadãos”. COM(2001) 727 final, 5 de Dezembro de 2001.

³¹³ Cf. Agustín José MENÉNDEZ – *A rights-based Europe?* in Erik Oddvar Eriksen, John Erik Fossum, Agustín José Menéndez (eds.), *Constitution-making and democratic legitimacy*, ARENA, Oslo, 2002, pp. 132-136. Cf., igualmente, Neil WALKER – *The Charter of Fundamental Rights of the European Union: legal, symbolic and constitutional implications*, in P. J. Cullen e P. A. Zervakis (eds.), *The post Nice process: towards a European Constitution?*, Nomos Verlagsgesellschaft, 2002.

³¹⁴ Cf. Philip ALSTON e Joseph H. H. WEILER – *An ‘ever closer union’ in need of a human rights policy*, in “European Journal of International Law”, n.º 9, 1998, pp. 665 e 709; Federico MANCINI – *Europe: the case for statehood*, in “European Law Journal”, vol. 4, n.º 1, 1998, p. 30. Sobre o desempenho do Tribunal na protecção das identidades culturais minoritárias e no apoio a medidas de *affirmative action*, cf. Juan M. DELGADO-MOREIRA – *Multicultural citizenship of the European Union*, Hampshire, Ashgate, 2000, pp. 118-119 e 130-134.

de sujeitos da ordem jurídica comunitária³¹⁵. E, sobretudo, por ter declarado, reiteradamente ao longo dos anos, que os princípios gerais de Direito Comunitário incluem a protecção dos direitos fundamentais que sejam parte das tradições constitucionais comuns aos Estados membros ou que figurem em acordos internacionais em que estes tenham participado³¹⁶. Os primeiros passos dados pelo Tribunal no domínio da protecção de direitos fundamentais estiveram relacionados, muito compreensivelmente, com direitos económicos como o direito de propriedade e o direito de desenvolver uma actividade ou escolher uma profissão. A sua intervenção foi provocada pela contestação da supremacia do Direito Comunitário por parte dos tribunais nacionais³¹⁷. Os Estados membros não se opuseram a esta iniciativa do Tribunal uma vez que a protecção dos direitos fundamentais surgia então como modo de controlar e refrear as instituições comunitárias. A jurisprudência do Tribunal veio, no entanto, a estender o alcance daquela protecção para se permitir avaliar também a acção dos Estados Membros, o que já suscitou muito sérios receios de uma escalada expansionista e de uma intromissão ilegítima naquele que é o campo de actuação próprio das jurisdições constitucionais nacionais e do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem³¹⁸. Daí que a extensão da *human rights review* do Tribunal de Justiça sobre a acção dos Estados tenha acontecido muito gradualmente e continue a apresentar obscuros a sua finalidade e os seus contornos. O artigo 51.º da Carta dos Direitos Fundamentais parece restringir as possibilidades desta interferência, mas também aqui, há espaço para dúvidas. Entretanto, desde *Wachauf*, parece certo que, sempre que implementem Direito comunitário, os Estados membros devem respeitar os mesmos princípios e direitos cujo respeito impende sobre as acções da Comunidade. Quando implementem e, desde *Familiapress*, mesmo quando derroguem normas de Direito comunitário³¹⁹.

A actuação arrojada do Tribunal recebeu legitimação oficial em 1977 através de uma declaração conjunta do Parlamento, da Comissão e do Conselho em que estes reconheceram naquela jurisprudência o desenvolvimento dos princípios gerais já inscritos no Direito comunitário e, simultaneamente, se comprometeram com o respeito pelos direitos fundamentais no exercício

³¹⁵ Cf. Agustín José MENÉNDEZ – *A rights-based Europe?* in Erik Oddvar Eriksen, John Erik Fossum, Agustín José Menéndez (eds.), *Constitution-making and democratic legitimacy*, ARENA, Oslo, 2002, p. 127.

³¹⁶ Cf. Paul CRAIG e Gráinne DE BÚRCA – *EU Law. Text, cases, and materials*, 3.ª ed., Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 317.

³¹⁷ Cf. Paul CRAIG e Gráinne DE BÚRCA – *EU Law. Text, cases, and materials*, 3.ª ed., Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 319.

³¹⁸ Cf. Paul CRAIG e Gráinne DE BÚRCA – *EU Law. Text, cases, and materials*, 3.ª ed., Oxford, Oxford University Press, 2003, pp. 338 e 363; Agustín José MENÉNDEZ – *A rights-based Europe?* in Erik Oddvar Eriksen, John Erik Fossum, Agustín José Menéndez (eds.), *Constitution-making and democratic legitimacy*, ARENA, Oslo, 2002, p. 129; Lars BLICHTNER – *What is a rights-based Europe and what it should be?* in Erik Oddvar Eriksen, John Erik Fossum, Agustín José Menéndez (eds.), *Constitution-making and democratic legitimacy*, ARENA, Oslo, 2002, pp. 155-157.

³¹⁹ Cf. Paul CRAIG e Gráinne DE BÚRCA – *EU Law. Text, cases, and materials*, 3.ª ed., Oxford, Oxford University Press, 2003, pp. 340 e ss..

das suas respectivas atribuições. Apesar de destituída de força jurídica vinculativa, esta declaração conjunta foi extremamente importante pela forma como veio proporcionar um claro sustento institucional à iniciativa do Tribunal de fazer derivar direitos da Convenção Europeia de Direitos do Homem e das ordens constitucionais dos Estados Membros³²⁰. Se dúvidas existissem quanto a este sustento institucional, o *Tratado de Amesterdão* veio dissipá-las definitivamente com as alterações feitas ao artigo 6.º (que passou a declarar que a União se funda nos princípios da liberdade, democracia, respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais) e a introdução de um novo artigo 7.º, por força do qual o Tribunal passou a ter competência para suspender direitos dos Estados membros que violem de uma forma grave e persistente os princípios consagrados no artigo 6.º. Já antes o Tratado de Maastricht codificara o princípio geral de protecção dos direitos fundamentais cristalizado pela jurisprudência do Tribunal, enunciando no seu texto preambular o compromisso dos Estados membros com o respeito pelos direitos humanos e apresentando no segundo parágrafo do então art. F uma súmula da posição do Tribunal³²¹. Amesterdão tornou mais explícito esse compromisso, nomeadamente porque fez do artigo 6.º TUE um critério de apreciação judicial das actividades das instituições da UE³²².

No tocante à cidadania da União, a jurisprudência do Tribunal começou por ser pouco audaz, mas tem vindo a revelar-se favorável a uma leitura substancial dos artigos 18.º e seguintes³²³. A decisão *Skanavi e Chyssanthakopoulos*, de 1996 (C-193/94), tratou o, agora, artigo 18.º como um direito residual e secundário face a outros direitos mais específicos previstos no Tratado; e a decisão *Uecker*, de 1997 (C-64/96 e C-65/96), esclareceu que a cidadania europeia não pretendia alargar o âmbito *ratione materiae* do Tratado de forma a abranger situações internas sem qualquer ligação com o Direito comunitário³²⁴. Em decisões proferidas a partir de 1998, o Tribunal permite-se aplicar o princípio de não discriminação em razão da nacionalidade sempre que estejam em causa cidadãos europeus no exercício de algum dos seus direitos, mormente o de livre circulação e residência no espaço da União, sem exigir que haja um qualquer envolvimento numa actividade económica, como trabalhador ou prestador de serviços, ou que se trate de um

³²⁰ Cf. Paul CRAIG e Gráinne DE BÚRCA – *EU Law. Text, cases, and materials*, 3.ª ed., Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 325.

³²¹ Cf. Agustín José MENÉNDEZ – *A rights-based Europe?* in Erik Oddvar Eriksen, John Erik Fossum, Agustín José Menéndez (eds.), *Constitution-making and democratic legitimacy*, ARENA, Oslo, 2002, p. 130.

³²² Cf. Paul CRAIG e Gráinne DE BÚRCA – *EU Law. Text, cases, and materials*, 3.ª ed., Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 350.

³²³ Cf. Paul CRAIG e Gráinne DE BÚRCA – *EU Law. Text, cases, and materials*, 3.ª ed., Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 756.

³²⁴ Cf. Paul CRAIG e Gráinne DE BÚRCA – *EU Law. Text, cases, and materials*, 3.ª ed., Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 756.

estudante em preparação para actividade económica futura³²⁵. O Tribunal tem afirmado que o direito de residir no território de um Estado membro é conferido directamente a todos os cidadãos da União pelo artigo 18.º TCE e sublinhado a necessidade de interpretar o direito de circular livremente à luz dos direitos fundamentais, particularmente o direito à protecção da vida familiar e o princípio da proporcionalidade³²⁶.

A decisão *Martinez Sala*, de 1998 (C-85/96), incluiu entre os direitos acoplados ao estatuto de cidadão da União (por remissão do artigo 17.º n.º 2) o de não sofrer discriminação com base na nacionalidade, concluindo que um cidadão da União legalmente residente no território de um Estado membro pode invocar o artigo 12.º para todas as situações que caíam no âmbito *ratione materiae* do Direito comunitário, incluindo o acesso a um benefício (*in casu*, o abono de família) garantido por esse Estado a todas as pessoas legalmente residentes no seu território, que as autoridades se recusavam a conceder com o argumento de que a requerente não dispunha de uma autorização de residência válida. A decisão *Bickel & Franz*, de 1998 (C-274/96), considerou aplicável, a dois indivíduos (um alemão e um austríaco) demandados judicialmente em Itália, o princípio da não discriminação consagrado no artigo 12.º do Tratado CE por estes, não apenas serem potenciais utentes de serviços, mas também por estarem em Itália no exercício da liberdade de circulação que, nos termos do artigo 18.º, lhes assiste enquanto cidadãos europeus.

A decisão *Rudy Grzelczyk*, de 2001 (C-184/99), concluiu que a recusa, pelas autoridades belgas, de um subsídio a cidadão francês residente e estudante na Bélgica, constituía discriminação em razão da nacionalidade, violadora do artigo 12.º do Tratado CE, sem que tenha relevado a circunstância de se tratar de um estudante e não de um trabalhador ou prestador de serviços. Na sua exposição de argumentos, o Tribunal afirmou que a cidadania da União se destina a ser o estatuto fundamental dos nacionais dos Estados membros, permitindo, salvo as excepções expressamente previstas, a todos aqueles que se encontrem em idêntica situação o mesmo tratamento legal, independentemente da sua nacionalidade. O artigo 12.º aplica-se sempre que esteja em causa o exercício de uma das liberdades fundamentais reconhecidas no Tratado, bem como o direito de circular e residir livremente no espaço comunitário, decorrente da cidadania da União³²⁷. A decisão *D'Hoop*, de 2002 (C-224/98), reiterou aqueles considerandos e concluiu que o

³²⁵ Cf. Paul CRAIG e Gráinne DE BÚRCA – *EU Law. Text, cases, and materials*, 3.ª ed., Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 758.

³²⁶ Quinto Relatório da Comissão sobre a Cidadania da União, COM(2008) 85 final, de 15 de Fevereiro de 2008.

³²⁷ Como sublinham Paul Craig e Gráinne de Búrca, a cidadania da União é empregue para determinar o âmbito *ratione personae* do artigo 12.º e o próprio âmbito *ratione materiae* do Direito comunitário vê-se condicionado pelo direito de circular e residir livremente num Estado membro que não o da nacionalidade do cidadão europeu. Cf. Paul CRAIG e Gráinne DE BÚRCA – *EU Law. Text, cases, and materials*, 3.ª ed., Oxford, Oxford University Press, 2003, pp. 756-759.

direito, reconhecido aos cidadãos da União, de beneficiarem, em todos os Estados membros, de tratamento jurídico igual ao dos respectivos nacionais, implica que os Estados membros não possam discriminar contra os seus nacionais, penalizando aqueles que exerçam o direito de livre circulação no espaço comunitário (*in casu*, recusando um subsídio a um seu nacional, por este ter concluído os estudos secundários num outro Estado membro), por uma tal medida ter um inevitável efeito dissuasor, prejudicial ao gozo do direito de livre circulação e residência reconhecido pelo artigo 18.º do Tratado CE, e, em concreto, não se justificar para a satisfação de qualquer interesse atendível do Estado membro.

A decisão *Baumbast*, de 2002 (C-413/99), esclareceu que, depois de caducada a autorização de residência obtida na qualidade de trabalhador migrante, o cidadão da União continua a poder permanecer no Estado membro de acolhimento, por aplicação directa do artigo 18.º TCE; o exercício do direito reconhecido por este artigo está sujeito a limitações, mas – notou o Tribunal – as autoridades do Estado de acolhimento hão-de respeitar, ao impor essas limitações, os princípios gerais do Direito comunitário, designadamente, o princípio da proporcionalidade. A decisão *Trojani*, de 2004 (C-456/02), reiterou a ideia de que um cidadão da União pode beneficiar do direito de residência num Estado membro por aplicação directa do artigo 18.º, quando não possa lançar mão dos artigos 39.º, 43.º ou 49 do Tratado CE; trata-se de um direito susceptível de limitações, entre as quais a exigência de meios económicos suficientes, mas as autoridades do Estado membro de acolhimento devem respeitar, ao impor essas condições, os princípios gerais de Direito comunitário, nomeadamente o princípio da proporcionalidade. Por outro lado, se o cidadão da União que não seja economicamente activo dispuser de uma autorização de residência, passa a poder invocar o artigo 12.º TCE para, designadamente, reclamar o benefício de prestações de segurança social como um rendimento mínimo de subsistência.

A decisão *Garcia Avello*, de 2003 (C-148/02), afirmou que os cidadãos de um Estado membro a residir legalmente no território de outro Estado membro podem fazer valer o direito de não sofrer discriminação em razão da nacionalidade (artigo 12.º) na aplicação das regras relativas ao seu nome de família, ainda que a regulação do nome das pessoas seja da competência reservada dos Estados membros, uma vez que estes sempre terão de respeitar o Direito comunitário no exercício desta competência. A cidadania europeia não pode estender o campo de aplicação do Tratado a situações internas sem qualquer relação com o Direito comunitário, mas uma tal relação sempre existirá se em causa estiver um cidadão de um Estado membro a residir legalmente no território de outro Estado membro; a isto não se opõe a circunstância de o indivíduo em causa ter, simultaneamente, a nacionalidade do Estado membro em que reside.

A decisão *Chen*, de 2004 (C-200/2002), esclareceu que a capacidade de exercício dos direitos reconhecidos aos cidadãos da União pelo Tratado e pelo Direito secundário em matéria de liberdade de movimento de pessoas não pode ser feita depender de uma idade mínima. O Tribunal observou que o direito de residir por período indeterminado no território de um Estado membro é directa e claramente reconhecido pelo artigo 18.º a qualquer cidadão da União e, se admite limitações, estas não incluem a exigência de que o cidadão da União disponha de recursos próprios, podendo este, como sucede no caso concreto, beneficiar de meios de subsistência proporcionados por outrem. O exercício por uma criança do direito de residência reconhecido pelo artigo 18.º implica, necessariamente, a faculdade de esta ser acompanhada pela pessoa responsável pela sua guarda, quer se trate de um nacional de um Estado membro ou de país terceiro. A decisão *Comissão/Bélgica*, de 2006 (C-408/03), concluiu ser desproporcionada e violadora do artigo 18.º TCE, a exigência feita pelas autoridades belgas, em aplicação da Directiva n.º 90/364, de prova de um laço jurídico entre o cidadão de um Estado membro que pretende exercer o direito de residência noutro Estado e a pessoa, residente neste outro Estado, que se dispõe a assegurar os rendimentos requeridos para aquele exercício; por nada se dispor na Directiva n.º 90/364 quanto à proveniência dos recursos financeiros, nem uma tal restrição se afigurar justificável à luz do propósito de proteger as finanças públicas do Estado membro de acolhimento.

A decisão *Schempp*, de 2005 (C-403/03), sustentou que o simples facto de um cidadão de um Estado membro não exercer o direito à livre circulação no espaço comunitário não significa, por si só, que a sua seja uma situação puramente interna – assim não é quando um cidadão de um Estado membro se encontra obrigado a prestar alimentos a pessoa residente num outro Estado membro. Os artigos 12.º e 18.º não se opõem, todavia, a que a legislação fiscal de um Estado membro recuse a dedução de prestações de alimentos feitas a pessoas residentes noutro Estado membro, ainda que o permita quando a prestação de alimentos seja feita em benefício de pessoa residente no seu território; o Tratado não garante aos cidadãos da União que o respectivo exercício do direito de livre circulação e residência será inconsequente em termos fiscais.

A decisão *Espanha/Reino Unido*, de 2006 (C-145/04), observou que, no actual estágio do Direito comunitário, a determinação dos titulares do direito de votar e ser eleito nas eleições para o Parlamento Europeu cabe a cada Estado membro, sendo que as normas do Tratado não se opõem a que os Estados membros confirmem aquele direito a pessoas com que tenham laços estreitos, mesmo que estas não sejam seus cidadãos nem cidadãos da União residentes no seu território. A indicação, feita nos artigos 189.º e 190.º do Tratado CE, de que o Parlamento Europeu é composto por representantes dos povos dos Estados membros, não é decisiva, atenta a polissemia do termo *povos* nas várias línguas da União, para o estabelecimento de um nexo entre a cidadania da União e o

direito de voto e elegibilidade nas eleições europeias, que imponha a reserva deste direito para os cidadãos europeus. Por outro lado, os preceitos que especificamente tratam da cidadania da União não autorizam a conclusão de que os cidadãos europeus são os únicos beneficiários das demais disposições do Tratado. De qualquer modo, uma vez que o número de representantes eleitos por cada Estado membro está definido no Tratado e que as eleições são organizadas em cada Estado para a designação dos respectivos representantes, o alargamento, por um Estado membro, do direito de participar nas eleições para o Parlamento Europeu a cidadãos extra-comunitários, não interfere com a eleição dos representantes nos demais Estados membros. O Tribunal concluiu, em conformidade, que o Reino Unido não violou o Direito comunitário ao reconhecer o direito de votar e ser eleito nas eleições para o Parlamento Europeu a cidadãos da *Commonwealth*, extra-comunitários, residentes no território de Gibraltar. A decisão *Eman e Sevinger*, de 2006 (C-300/04), reconhece, às pessoas que possuam a nacionalidade de um Estado membro e residam em país ou território ultramarino, a possibilidade de invocar os direitos reconhecidos aos cidadãos da União na Parte II do Tratado; mas, porque as disposições gerais do Tratado (incluindo as relativas ao Parlamento Europeu) não são aplicáveis àqueles países e territórios ultramarinos, conclui que o artigo 19.º, n.º 2, não beneficia os cidadãos da União residentes nestes territórios que pretendam exercer o direito de voto para o Parlamento Europeu no Estado membro de que sejam nacionais. O Tribunal afirma mesmo que as disposições da Parte II do Tratado, relativas à cidadania da União, não reconhecem aos cidadãos da União um direito incondicional de voto e elegibilidade nas eleições para o Parlamento Europeu; o artigo 19.º, n.º 2, limita-se a aplicar a este direito o princípio da não discriminação em razão da nacionalidade. Nada obsta a que os Estados membros definam as condições para o exercício do direito de voto e de elegibilidade nas eleições europeias por aplicação do critério de residência no território em que são organizadas as eleições; o princípio da igualdade de tratamento exige, todavia, que os critérios fixados não tenham por efeito um tratamento diferente de cidadãos que se encontrem em situações equivalentes, salvo existindo razões objectivas que o justifiquem.

A decisão *Comissão/Portugal*, de 2006 (C-345/05), entendeu serem violadoras do artigo 18.º as disposições fiscais que façam depender o benefício da isenção de imposto sobre as mais-valias resultantes da venda de bens imóveis destinados a habitação própria do investimento desses ganhos na aquisição de bens imóveis no território nacional, por essas disposições prejudicarem os indivíduos que decidam vender a casa onde residem para fixar residência num outro Estado membro da União. A decisão *Comissão/Suécia*, de 2007 (C-104/06), teve teor semelhante. As decisões *Schwarz e Gootjes* (C-76/05) e *Comissão/Alemanha* (C-318/05), de 2007, consideraram inadmissível, por violar o artigo 18.º, a regulamentação fiscal de um Estado membro que preveja a

possibilidade de os contribuintes deduzirem as despesas com as propinas pagas a estabelecimentos de ensino sediados em território nacional, mas não a estabelecimentos de ensino situados num outro Estado membro, desfavorecendo os indivíduos que exerçam o seu direito de livre circulação e residência no espaço comunitário.

A decisão *Davies e.a./Conselho*, de 2007 (F-54/06), versou sobre a condição dos funcionários públicos comunitários, observando que, uma vez reformados, estes podem circular e fixar residência num Estado membro que não o da sua nacionalidade unicamente ao abrigo do artigo 18.º do Tratado CE, que funciona aqui como disposição subsidiária. Violam o direito de livre circulação, não apenas as medidas que imponham proibições e restrições directas, mas também aquelas que tenham um efeito dissuasor dos interessados em estabelecer-se num outro Estado membro. Do artigo 18.º não resulta, no entanto, uma obrigação positiva para o legislador comunitário no sentido de proporcionar aos funcionários comunitários reformados um complemento de reforma destinado a compensar o custo de vida mais elevado do Estado membro em que estes decidam fixar residência.

A decisão *Morgan*, de 2007 (C-11/06 e C-12/06), sustentou ser contrária aos artigos 17.º e 18.º do Tratado CE, a exigência, como condição para beneficiar de bolsas de estudo num Estado membro diferente do da respectiva nacionalidade, que os estudos a prosseguir neste Estado sejam a continuação de um período de estudos, de pelo menos um ano, efectuado no Estado membro de origem. O Tribunal entendeu que este duplo requisito (formação mínima de um ano e mero seguimento destes estudos), pelos inconvenientes pessoais que acarreta, custos adicionais e atrasos na formação, dissuade os cidadãos da União de sair do Estado membro de que são nacionais para desenvolver os seus estudos num outro Estado membro, prejudicando assim o seu direito a livre circulação e residência no espaço comunitário. Trata-se de uma medida desproporcionada e até incoerente com o propósito afirmado de garantir que os alunos beneficiários das bolsas de estudo concluem os seus estudos com sucesso e no mais curto período de tempo.

CAPÍTULO III

Imigração e Estrangeiros

1. A escalada da imigração na agenda política europeia

1.1. O período intergovernamental

Quando a Comunidade Económica Europeia foi fundada, em 1957, o interesse dos Estados membros na definição de políticas migratórias comuns resumia-se ao estritamente necessário para possibilitar as migrações intra-comunitárias dos trabalhadores seus nacionais, condição indispensável da integração económica almejada. As migrações de nacionais de países terceiros eram entendidas como assunto interno de cada Estado, o que não impediu que, ao longo da década de 80, tivessem merecido a atenção concertada dos ministros da Administração Interna dos Estados membros, ainda que fora do quadro institucional da Comunidade³²⁸. Foi assim que alguns Estados membros acordaram as *Convenções de Schengen* sobre a gradual supressão de controlos nas fronteiras comuns, em 1985 e 1990, subordinando a princípios comuns e uniformes os controlos e a fiscalização das respectivas fronteiras externas. Como acordaram a *Convenção de Dublin* sobre asilo³²⁹, em 1990. Um grupo de trabalho *ad hoc* sobre imigração foi criado em 1986 para estudar e preparar medidas de harmonização das legislações nacionais³³⁰ e a Comissão Europeia emitiu, em 1988, uma *Comunicação sobre a abolição dos controlos de pessoas nas fronteiras internas da Comunidade*³³¹. A necessidade de desenvolver um sistema coerente e políticas comuns em matéria de imigração decorreu, muito naturalmente, da edificação do mercado comum e da remoção de barreiras à circulação de bens, serviços, capitais e pessoas³³². A supressão das fronteiras internas em benefício dos cidadãos dos Estados membros implicou igualmente o fim das fronteiras para os não cidadãos, transferindo o controlo para as fronteiras externas e exigindo uma harmonização das regras aplicáveis em todos os postos de entrada no espaço comum³³³. Em 1991, na sequência do acordo sobre a *Convenção de Dublin* e do quase acordo sobre a *Convenção*

³²⁸ Foram constituídos dois grupos de trabalho – o TREVI, para discutir a cooperação policial, incluindo o combate ao terrorismo; e um grupo *ad hoc* sobre imigração e asilo – compostos pelos mesmos ministros e que viriam a ser a base do Conselho de Justiça e Assuntos Internos. A associação institucional entre terrorismo, crime e migrações tem sido muito criticada por enviar sinais ambíguos aos políticos populistas e ao público em geral. Cf. Helen STAPLES – *The legal status of third country nationals resident in the European Union*, The Hague, Kluwer Law International, 1999.

³²⁹ As medidas adoptadas pela União Europeia em matéria de asilo não vão ocupar-nos neste estudo, por razões, sobretudo, de *economia da narrativa*.

³³⁰ Cf. Steve PEERS – *Building fortress Europe: the development of EU migration law*, in “Common Market Law Review”, n.º 35, 1998, p. 1236.

³³¹ COM(88) 640.

³³² Cf. Gisbert BRINKMANN – *The immigration and asylum agenda*, in “European Law Journal”, vol. 10, n.º 2, 2004, p. 183.

³³³ Cf. Rui Manuel Moura RAMOS – *Das Comunidades à União Europeia. Estudos de Direito Comunitário*, Coimbra, Coimbra Editora, 1994, pp. 285-286.

de *Fronteiras Externas*, a imigração e o asilo encontravam-se já decididamente radicados na agenda política³³⁴ e a ideia de uma Europa fortaleza, com uma “imigração zero”, tomava forma no imaginário europeu³³⁵.

O *Tratado de Maastricht* instituiu a cooperação nos domínios da justiça e dos assuntos internos, assumindo como questões de interesse comum para os Estados membros, pela sua relevância para a realização dos objectivos da União, entre outras, a política de asilo, as regras aplicáveis à passagem de pessoas nas fronteiras externas e ao controlo dessa passagem, a política de imigração e a política em relação aos nacionais de países terceiros (incluindo as condições de entrada e residência, de acesso ao emprego e de reagrupamento familiar), bem como o combate à imigração ilegal (artigo K.1). Em linha com o que vinha a ser a prática neste domínio³³⁶, o Tratado manteve o tratamento das questões da imigração e asilo num plano intergovernamental, o que logo suscitou críticas por deixar fora da alçada do Tribunal de Justiça das Comunidades (e do controlo político do Parlamento Europeu) um bom número de medidas com potenciais implicações restritivas de direitos fundamentais³³⁷.

Ao pilar comunitário pertenciam, porém, ao abrigo do artigo 100.º-C do Tratado CE, dois aspectos da política de vistos – a determinação dos países terceiros cujos nacionais devem ser detentores de visto na passagem das fronteiras externas dos Estados membros e a instauração de um modelo-tipo de visto. Com base neste preceito, o Conselho adoptaria o Regulamento (CE) n.º 1683/95, de 29 de Maio³³⁸, estabelecendo um modelo-tipo de visto, e o Regulamento (CE) n.º 2317/95, de 25 de Setembro, posteriormente substituído, na sequência de acórdão do Tribunal de Justiça, pelo Regulamento (CE) n.º 574/99, de 12 de Março, que definiu uma lista comum dos países terceiros cujos nacionais estariam sujeitos à obrigação de visto, conservando a liberdade dos Estados membros de sujeitar ou não à obrigação de visto os nacionais de países não constantes da lista. A Comissão Europeia, por seu turno, a pretexto de o fim dos controlos fronteiriços exigido pelo artigo 7.º-A do Tratado CE dever ter-se por válido para todas as pessoas, independentemente da respectiva nacionalidade³³⁹, avançou, ao abrigo desse preceito, duas propostas de Directiva –

³³⁴ Cf. Steve PEERS – *Building fortress Europe: the development of EU migration law*, in “Common Market Law Review”, n.º 35, 1998, p. 1236.

³³⁵ Cf. Paul CRAIG e Gráinne DE BÚRCA – *EU Law. Text, cases, and materials*, 3.ª ed., Oxford, Oxford University Press, p. 752.

³³⁶ Cf. Steve PEERS – *Building fortress Europe: the development of EU migration law*, in “Common Market Law Review”, n.º 35, 1998, p. 1236.

³³⁷ Cf. Rui Manuel Moura RAMOS – *Das Comunidades à União Europeia. Estudos de Direito Comunitário*, Coimbra, Coimbra Editora, 1994, pp. 285-286; Paul CRAIG e Gráinne DE BÚRCA – *EU Law. Text, cases, and materials*, 3.ª ed., Oxford, Oxford University Press, p. 39.

³³⁸ Alterado pelos Regulamentos (CE) n.º 334/2002, de 18 de Fevereiro, e n.º 1791/2006, de 20 de Novembro.

³³⁹ COM(97) 230. Cf. Paul CRAIG e Gráinne DE BÚRCA – *EU Law. Text, cases, and materials*, 3.ª ed., Oxford, Oxford University Press, p. 751.

uma sobre a eliminação de controlos na passagem de fronteiras³⁴⁰ e outra sobre o direito dos nacionais de países terceiros de viajar no espaço comunitário³⁴¹.

Um relatório dos ministros da Administração Interna dos Estados membros, aprovado aquando da assinatura do *Tratado de Maastricht*, definiu as coordenadas da cooperação intergovernamental a estabelecer no âmbito do pilar de Justiça e Assuntos Internos, assumindo como prioritária a harmonização das regras sobre admissão de estrangeiros e o desenvolvimento de uma abordagem comum aos problemas postos pela imigração ilegal e ao estatuto dos nacionais de países terceiros legalmente residentes no espaço comunitário. O mesmo texto assumiu como inevitável o carácter restritivo de uma qualquer política europeia em matéria de imigração, mas disse ser necessário, em homenagem à tradição europeia de justiça social e respeito pelos direitos humanos, temperar aquela severidade por políticas de integração para os residentes legais (cuja identificação com a Europa devia ser promovida) com um progressivo reforço dos respectivos direitos e fortes medidas anti-discriminação³⁴². As primeiras negociações levadas a cabo nos termos propostos pelo relatório resultaram, em 1993, numa resolução, juridicamente não vinculativa, sobre reagrupamento familiar, que, segundo Steve Peers, foi conseguida apenas porque não exigiu dos Estados membros verdadeiras alterações às respectivas leis nacionais, já que todos os aspectos em que se registavam divergências (como a definição de criança ou de familiar elegível) foram deixados ao critério de cada Estado³⁴³. O risco de os Estados membros se limitarem a acordar em mínimos denominadores comuns e de estes serem cada vez mais baixos veio, em boa medida, a confirmar-se com as resoluções aprovadas, pelo Conselho de Justiça e Assuntos Internos, sobre a admissão de trabalhadores assalariados, de trabalhadores por conta própria e de estudantes (todas de 1994), bem como sobre o estatuto dos residentes de longa duração (1996); resoluções, de resto, igualmente destituídas de força jurídica significativa³⁴⁴.

³⁴⁰ COM(95) 347.

³⁴¹ COM(95) 346.

³⁴² Cf. Steve PEERS – *Building fortress Europe: the development of EU migration law*, in “Common Market Law Review”, n.º 35, 1998, pp. 1237-1238.

³⁴³ Cf. Steve PEERS – *Building fortress Europe: the development of EU migration law*, in “Common Market Law Review”, n.º 35, 1998, pp. 1240-1242.

³⁴⁴ Cf. Steve PEERS – *Building fortress Europe: the development of EU migration law*, in “Common Market Law Review”, n.º 35, 1998, pp. 1242-1257.

1.2. A comunitarização em Amesterdão

O *Tratado de Amesterdão*, a fim de criar progressivamente um espaço de liberdade, segurança e justiça³⁴⁵ (um dos novos objectivos da União, nos termos do artigo 2.º TUE), transferiu para o primeiro pilar a maioria das matérias pertinentes à imigração e ao asilo, que reuniu no título IV do Tratado CE sob a designação *Vistos, asilo, imigração e outras políticas relativas à livre circulação de pessoas* (artigos 61.º a 69.º). Aí foi definido um amplo catálogo de medidas a adoptar pelo Conselho com vista a assegurar a livre circulação de pessoas (pela abolição dos controlos de pessoas, cidadãos da União e de países terceiros, na passagem das fronteiras internas); o acompanhamento da execução dos controlos nas fronteiras externas (pela definição de normas e processos a seguir pelos Estados membros e de regras comuns em matéria de vistos); o combate à criminalidade organizada, terrorismo e tráfico de droga; a determinação do Estado responsável pela análise de um pedido de asilo e a fixação de regras mínimas quanto ao acolhimento dos requerentes de asilo e quanto à concessão e retirada do estatuto de refugiado; a regulação das condições de entrada e de residência, bem como de reagrupamento familiar; o combate à imigração clandestina; a protecção dos direitos de nacionais de países terceiros (desde logo, o direito dos legalmente residentes num Estado membro poderem residir noutros Estados membros); a cooperação judiciária em matéria civil; o reforço da cooperação administrativa; e a cooperação policial e judiciária em matéria penal. Um protocolo anexo ao Tratado fez integrar no quadro jurídico e institucional da União a totalidade do acervo de Schengen, incluído aqui o Tratado de 1985, a *Convenção de Aplicação* de 1990, as decisões e declarações adoptadas pelo Comité Executivo e demais actos de execução³⁴⁶.

A comunitarização da imigração e do asilo tornou finalmente possível o controlo pelo Parlamento Europeu e pelo Tribunal de Justiça, ainda que um e outro continuem a conhecer restrições não negligenciáveis aos respectivos campos de actuação neste domínio (como tem sido apontado em sucessivos relatórios da Comissão), o que Paul Craig e Gráinne de Búrca consideram ser resquícios do terceiro pilar infiltrados no Tratado CE³⁴⁷. O papel do Parlamento Europeu foi

³⁴⁵ Sobre o alcance dos termos empregues, cf. Gisbert BRINKMANN – *The immigration and asylum agenda*, in “European Law Journal”, vol. 10, n.º 2, 2004, pp. 183-184.

³⁴⁶ Posteriormente, a decisão do Conselho n.º 1999/436/CE, de 20 de Maio, repartiu o acervo de Schengen entre o primeiro e o terceiro pilares. Inicialmente, as decisões em matéria de asilo, imigração e controlo fronteiriço eram tomadas por unanimidade, mas em 2004 os governos invocaram a cláusula de *passerelle* contida no *Tratado de Amesterdão*, com o que a maior parte destas matérias passou para o sistema de votação por maioria qualificada. Cf. Paul CRAIG e Gráinne DE BÚRCA – *EU Law. Text, cases, and materials*, 3.ª ed., Oxford, Oxford University Press, p. 31.

³⁴⁷ Cf. Paul CRAIG e Gráinne DE BÚRCA – *EU Law. Text, cases, and materials*, 3.ª ed., Oxford, Oxford University Press, pp. 31-32 e 753.

entretanto reforçado pela Decisão n.º 2004/927/CE do Conselho, de 22 de Dezembro, que previu a aplicação, a partir de 1 de Janeiro de 2005, do procedimento de co-decisão a todas as medidas abrangidas pelo título IV, com excepção das relativas à imigração legal.

Depois de aprovado o *Tratado de Amesterdão*, a Comissão Europeia avançou com uma proposta de Convenção relativa à admissão dos nacionais de países terceiros³⁴⁸, com o assumido propósito de contribuir para a reflexão acerca das questões de imigração antes da entrada em vigor do novo Tratado e das profundas alterações institucionais que o texto comportava, de modo a conservar a contribuição dos debates sobre a substância do texto no quadro de um instrumento jurídico comunitário. Largamente decalcada do *acquis* da União³⁴⁹, a proposta avançava regras comuns para a admissão de nacionais de países terceiros que pretendessem aceder ao território para exercer uma actividade profissional subordinada ou independente, desenvolver estudos ou acções de formação, para fins de reagrupamento familiar ou outros, bem como regras comuns relativas aos residentes de longa duração. Já na vigência do Tratado, a Comissão tomara múltiplas iniciativas nos domínios da imigração e do asilo – entre Comunicações, propostas de Directivas e Relatórios sobre a execução das medidas planeadas³⁵⁰ –, espelhando bem a crescente importância atribuída aos problemas postos nesta sede e a consciência da necessária dimensão europeia de uma qualquer resposta.

1.3. Tampere, Haia e depois

Em Dezembro de 1998, o Conselho Europeu, reunido em Viena, aprovou um Plano de Acção, elaborado pelo Conselho e pela Comissão, com um enquadramento concreto das actividades a desenvolver nos domínios atinentes à criação de um espaço de liberdade, segurança e justiça. Um ano mais tarde, em Outubro de 1999, o Conselho Europeu reuniu em sessão extraordinária para debater a criação de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça na União Europeia, de modo a utilizar plenamente as possibilidades oferecidas pelo *Tratado de Amesterdão*. Nas suas conclusões enunciou os *marcos de Tampere* – a subordinação, desde

³⁴⁸ COM(97) 387, de 30 de Julho.

³⁴⁹ Cf. Steve PEERS – *Building fortress Europe: the development of EU migration law*, in “Common Market Law Review”, n.º 35, 1998, p. 1269.

³⁵⁰ Vejam-se as Comunicações da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu intituladas *Painel de avaliação dos progressos realizados na criação de um espaço de ‘liberdade, segurança e justiça’ na União Europeia* – COM(2000) 167, de 24 de Março; COM(2000) 782, de 30 de Novembro; COM(2001) 278, de 23 de Maio; COM(2001) 628, de 30 de Outubro; COM(2002) 261, de 30 de Maio; COM(2002) 738, de 16 de Dezembro; COM(2003) 291, de 22 de Maio; COM(2003) 812, de 30 de Dezembro. Veja-se, igualmente, a Comunicação intitulada *Espaço de liberdade, de segurança e de justiça: balanço do programa de Tampere e futuras orientações* – COM(2004) 401, de 2 de Junho.

sempre, do processo de integração europeia ao ideal comum de liberdade baseado nos direitos humanos; a importância de assegurar que a liberdade, incluindo o direito de livre circulação em toda a União, possa ser desfrutada em condições de segurança e de justiça acessíveis a todos; a incompatibilidade com as tradições europeias do ensejo de manter essa liberdade como reduto exclusivo dos cidadãos da União; a necessidade de definir políticas comuns de asilo e de imigração claras, que permitam um controlo coerente das fronteiras externas, de modo a pôr cobro à imigração ilegal e aos crimes internacionais com ela relacionados, e ofereçam garantias aos nacionais de países terceiros que pretenda aceder ao território da União; a importância de desenvolver uma abordagem comum que assegure a integração nas sociedades de acolhimento dos nacionais de países terceiros que residam legalmente na União; a necessidade de alcançar um grau mais elevado de compatibilidade e de convergência entre os sistemas jurídicos dos Estados membros, de modo a que as sentenças e decisões sejam respeitadas e aplicadas em toda a União; o imperativo de mobilização conjunta dos recursos policiais e judiciais para garantir que os criminosos ou os produtos do crime não se possam esconder na União; a necessidade de o espaço de liberdade, de segurança e de justiça se basear nos princípios da transparência e do controlo democrático; a importância de uma estreita colaboração com os países terceiros e as organizações internacionais, nomeadamente o Conselho da Europa, a OSCE, a OCDE e as Nações Unidas.

Em vista destes considerandos, o Conselho Europeu convidou o Conselho e a Comissão a promoverem, em estreita colaboração com o Parlamento Europeu, a implementação plena e imediata do *Tratado de Amesterdão*, com base no Plano de Acção de Viena e nas directrizes políticas e objectivos concretos acordados, designadamente através do desenvolvimento de uma política comum em matéria de asilo e imigração assente em parcerias com os países de origem, num sistema europeu comum de asilo, no tratamento equitativo dos nacionais dos países terceiros legalmente residentes no território dos Estados membros (pela garantia de direitos e obrigações comparáveis aos dos cidadãos da União) e numa melhor gestão dos fluxos migratórios. O Conselho Europeu reconheceu, muito particularmente, a necessidade de uma aproximação das legislações nacionais sobre as condições de admissão e residência de nacionais de países terceiros, baseada numa avaliação partilhada da evolução económica e demográfica da União, bem como da situação nos países de origem – para o que solicitou ao Conselho a rápida adopção de decisões que tenham em conta, não apenas a capacidade de acolhimento de cada Estado membro, mas também os seus laços históricos e culturais com os países de origem.

Em linha com as conclusões de Tampere e observando existir uma sensibilidade mais aguda do que em anos anteriores para a importância das questões de imigração e de asilo a nível da União, bem como para a necessidade de uma abordagem comum nessas matérias, a Comissão

apresentou, em Novembro de 2000, a *Comunicação relativa a uma política da Comunidade em matéria de imigração*³⁵¹, um documento destinado a inscrever as medidas entretanto adoptadas, e a adoptar ao abrigo do artigo 63.º do Tratado CE, num quadro geral e a lançar o debate entre os Estados membros sobre as formas de admissão e integração dos nacionais de países terceiros. As propostas avançadas incidiram sobre as condições de admissão e de residência dos nacionais de países terceiros à procura de emprego ou para outros fins, sobre as normas e procedimentos para os vistos e as autorizações de longa duração, sobre a definição de um conjunto de direitos uniformes para os nacionais de países terceiros, sobre os critérios e as condições para a autorização de nacionais de países terceiros a estabelecer-se e a trabalhar em qualquer Estado membro e sobre a *Carta dos Direitos Fundamentais*. A Comissão defendeu uma abordagem diferente e mais flexível, comum a todos os Estados membros, sobre as questões da imigração legal, uma política pró-activa baseada no reconhecimento de que as pressões migratórias continuarão a existir e de que a imigração legal pode trazer benefícios para a União, os próprios migrantes e os seus países de origem. Qualquer política de imigração da União – sustentou – tem que tomar em consideração migrações de todos os tipos (humanitária, reagrupamento familiar e económica) e tratar, em conjunto, do impacto sobre os países de origem e de acolhimento, tendo em conta os benefícios da diversidade na sociedade, a necessidade de um quadro equilibrado de direitos e obrigações a favor dos nacionais de países terceiros residentes na União, a importância de desenvolver apoios para a integração e os efeitos sobre o mercado de trabalho. Reconhecendo que cabe aos Estados membros decidir sobre os trabalhadores migrantes a admitir no seu território, a Comissão advogou, não obstante, um novo processo baseado na cooperação, troca de informação e comunicação, no âmbito do qual os Estados apresentem relatórios periódicos em que, nomeadamente, incluam projecções dos trabalhadores migrantes a admitir (em termos indicativos), que ponderem as necessidades do mercado de trabalho, os acordos existentes com os países de origem e um leque de outros factores (por exemplo, a aceitação da opinião pública relativamente ao acolhimento de mais trabalhadores migrantes no país em questão, os recursos disponíveis para o acolhimento e integração, as possibilidades de adaptação social e cultural). No capítulo das medidas destinadas a favorecer a integração nas sociedades de acolhimento, a Comissão avançou a ideia de desenvolver, a partir do suporte oferecido pela *Carta dos Direitos Fundamentais*, o conceito de cidadania cívica (*civic citizenship*), incluindo um conjunto comum de direitos e obrigações fundamentais, a titular pelos nacionais de países terceiros.

³⁵¹ COM(2000) 757, de 22 de Novembro.

No segundo semestre de 2001, a Comissão apresentou três novas Comunicações em matéria de imigração. A primeira, de 12 de Julho, relativa a um mecanismo de coordenação aberto da política comunitária em matéria de imigração³⁵² e apresentada como contributo para a reflexão a levar a cabo durante a Conferência Europeia sobre a Migração, organizada pela Presidência da União e agendada para Outubro desse ano. A segunda, de 15 de Novembro, relativa a uma política comum em matéria de imigração clandestina³⁵³; e uma terceira, de 18 de Dezembro, sobre o desenvolvimento do Sistema de Informação de Schengen II³⁵⁴. Em linha com o que sustentara na Comunicação do ano anterior, a Comissão defendeu, no primeiro dos documentos, o recurso ao mecanismo de coordenação aberto³⁵⁵, como complemento do quadro legislativo, de modo a assegurar a coerência e a utilização de normas comuns na aplicação concreta da legislação comunitária neste domínio e facilitar a avaliação do seu impacto enquanto elementos-chave da política comunitária da imigração. A Comissão propôs que se comesse por definir orientações nos domínios da gestão dos fluxos migratórios, admissão dos migrantes económicos, parceria com os países terceiros e integração dos nacionais de países terceiros. No documento dedicado à luta contra a imigração clandestina, a Comissão apontou como domínios de intervenção a política de vistos (criação de estruturas administrativas comuns e de um sistema europeu de identificação de vistos³⁵⁶); as infra-estruturas para o intercâmbio de informações, cooperação e coordenação (recolha de dados estatísticos e criação de um Observatório Europeu da Migração); a gestão das fronteiras (criação de uma Guarda das Fronteiras Europeias); a cooperação policial (reforço do papel da Europol); a legislação sobre estrangeiros e o Direito Penal (endurecimento das sanções a impor aos traficantes e aos empregadores de clandestinos); e a política de regresso e de readmissão.

O Conselho Europeu de Laeken, de Dezembro de 2001, insistiu na necessidade de uma melhor gestão dos controlos nas fronteiras externas da União, como modo de lutar contra o terrorismo, as redes de imigração clandestina e o tráfico de seres humanos, pelo que, no primeiro

³⁵² COM(2001) 387, de 12 de Julho.

³⁵³ COM(2001) 672, de 15 de Novembro.

³⁵⁴ COM(2001) 720, de 18 de Dezembro. O Sistema de Informação de Schengen de segunda geração (SIS II), viria a ser estabelecido pelo Regulamento (CE) n.º 1987/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Dezembro.

³⁵⁵ O mecanismo de coordenação aberto baseia-se essencialmente na aprovação pelo Conselho de orientações plurianuais para a União, acompanhadas de um calendário específico para a realização dos objectivos estabelecidos a curto, médio e longo prazos; orientações a transpor para a política nacional mediante a fixação de objectivos específicos que tenham em conta as diferenças nacionais e regionais; a fim de executar cada conjunto de orientações em matéria de imigração, os Estados membros devem, por seu turno, preparar planos de acção nacionais, a reexaminar e adaptar anualmente.

³⁵⁶ O que veio a concretizar-se com o estabelecimento do Sistema de Informação sobre Vistos (VIS), pela Decisão n.º 2004/512/CE do Conselho, de 8 de Junho. Criada pelo Regulamento do Conselho n.º 2007/2004, de 26 de Outubro de 2004, entretanto alterado pelo Regulamento (CE) n.º 863/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Julho.

semestre de 2002, foram adoptados um *Plano Global de Luta contra a Imigração Ilegal* e um *Plano de Gestão das Fronteiras Externas*³⁵⁷, para além de ser lançado o programa ARGO, destinado a promover a cooperação administrativa em matéria de fronteiras externas, vistos, asilo e imigração, e criada a Rede Europeia das Migrações (REM) como acção piloto para melhorar o intercâmbio de informações sobre todos os aspectos da imigração e asilo³⁵⁸. A Comissão criou um grupo de peritos, conhecido por *Comité sobre a imigração e o asilo*, para dirigir um processo de comunicação e de consulta destinado a divulgar as melhores práticas e a promover uma maior convergência das políticas em matéria de asilo e de imigração; e apresentou o *Livro Verde relativo a uma política comunitária em matéria de regresso dos residentes em situação ilegal*³⁵⁹, um documento destinado a lançar o debate sobre o problema, orientando a reflexão para a compatibilidade de uma política comum em matéria de regresso com o sistema europeu de asilo em formação, a necessidade de normas comuns para os procedimentos de regresso (expulsão, detenção e afastamento)³⁶⁰, a articulação com a política externa da União e a cooperação com os países terceiros em causa.

O combate à imigração ilegal e a definição de uma política comum de asilo ocuparam um lugar proeminente na agenda do Conselho Europeu de Sevilha, em Junho de 2002, uma cimeira marcada por preocupações securitárias e pelo claro endurecimento do discurso dos líderes europeus. O anfitrião, José Maria Aznar, foi ao ponto de propor a imposição de sanções aos países de origem dos imigrantes, para assim diminuir e evitar os fluxos migratórios clandestinos, uma proposta que não mereceu o apoio unânime dos Estados membros, mas que constitui um bom indicador do espírito dos tempos³⁶¹. As conclusões reiteraram a firme intenção de acelerar a

³⁵⁷ Em Outubro de 2005, entrou em funcionamento a Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados membros da União Europeia (FRONTEX)

³⁵⁸ Sobre esta matéria, a Comissão apresentou, no primeiro semestre de 2002, uma Comunicação intitulada *Rumo a uma gestão integrada das fronteiras externas dos Estados membros da União Europeia* – COM(2002) 233, de 7 de Maio –, recordando que uma gestão coerente, eficaz e comum das fronteiras externas dos Estados membros da União reforçará a segurança e o sentimento de pertença dos cidadãos de pertencerem a um espaço comum e de partilharem o mesmo destino, para além de ser indispensável para a prossecução da luta contra o terrorismo, as redes de imigração clandestina e o tráfico de seres humanos numa União em vias de alargamento. O objectivo assumido foi o de organizar, entre os Estados membros, a partir do acervo de Schengen, todas as sinergias operacionais que permitam dispor de acções mais coordenadas e, por conseguinte, de um nível de segurança mais homogéneo em todas as fronteiras externas. A Comissão preconizou a definição de uma política comum que incluísse cinco componentes fundamentais – um acervo legislativo comum, um mecanismo comum de concertação e de cooperação operacional, uma avaliação comum e integrada dos riscos, pessoal formado em termos de dimensão europeia e equipamentos interoperacionais e uma partilha dos encargos entre os Estados membros, na perspectiva de um Corpo Europeu de Guarda de Fronteiras.

³⁵⁹ COM(2002) 175, de 10 de Abril.

³⁶⁰ Normas comuns que vieram a ser definidas, já em 2008, pela Directiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Dezembro de 2008, relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular.

³⁶¹ Cf. Vanda SANTOS – *O discurso oficial do Estado sobre a emigração dos anos 60 a 80 e imigração dos anos 90 à actualidade*, Observatório da Imigração, ACIME, 2004, pp. 123-124.

aplicação do programa adoptado em Tampere, em todos os seus aspectos, a fim de criar um espaço de liberdade, de segurança e de justiça na União Europeia. Entre as medidas prioritárias, foram apontadas a instituição de um sistema comum de identificação dos dados dos vistos; a aprovação dos elementos constitutivos de um programa de repatriamento, com base no *Livro Verde* da Comissão³⁶²; a aprovação formal da Decisão-quadro relativa à luta contra o tráfico de seres humanos, bem como da Directiva sobre a definição do auxílio à entrada, ao trânsito e à residência irregulares. Num aceno à gorada proposta do Primeiro Ministro espanhol, o Conselho Europeu afirmou ser necessário proceder a uma avaliação sistemática das relações com os países terceiros que não cooperem na luta contra a imigração ilegal, de modo a que uma cooperação insuficiente possa traduzir-se num mais difícil aprofundamento das relações entre o país em questão e a União³⁶³.

O Conselho Europeu voltou a referir, ainda que brevemente, as questões postas pela imigração, na reunião de Março de 2003, notando ser necessário encarar a imigração por um novo ângulo no contexto da escassez de pessoas qualificadas e da evolução e projecções demográficas na União e insistindo na importância da integração harmoniosa dos imigrantes legais. O encontro seguinte, em Salónica, que decorreu em simultâneo com a primeira Cimeira sobre as Diásporas Europeias, debruçou-se mais detidamente sobre a matéria³⁶⁴. Assumindo a imigração como “prioridade política primordial”, o Conselho Europeu insistiu na necessidade de a União adoptar uma política mais estruturada, que abranja todo o espectro das relações com os países terceiros, incluindo a rápida celebração de acordos de readmissão com os países terceiros de origem mais importantes, bem como o fomento do reforço da cooperação com os mesmos, a encarar como um

³⁶² Em Outubro de 2002, a Comunicação da Comissão relativa a uma política comunitária de regresso dos residentes em situação ilegal – COM(2002) 564, de 14 de Outubro – fez um balanço do debate lançado pelo *Livro Verde*, insistindo na necessidade de reforçar a cooperação operacional entre os Estados membros, de adoptar normas mínimas comuns e de aprofundar a cooperação com os países terceiros. Em Novembro, o Conselho adoptou um Programa de acção em matéria de repatriamento.

³⁶³ Em Dezembro de 2002, a Comissão apresentou nova Comunicação, intitulada *Integrar as questões ligadas à migração nas relações da União Europeia com países terceiros* – COM(2002) 703, de 3 de Dezembro –, em que analisou os efeitos das migrações internacionais para os países em desenvolvimento e a integração das questões migratórias nos programas de cooperação externa da Comunidade, para além de apresentar um relatório, em resposta a solicitação do Conselho Europeu de Sevilha, sobre a eficácia dos meios financeiros disponíveis a nível comunitário, com vista ao repatriamento de imigrantes e de requerentes de asilo cujos pedidos hajam sido rejeitados, à gestão das fronteiras externas e a projectos de asilo e migração em países terceiros.

³⁶⁴ Como contributo para o Conselho Europeu de Salónica, a Comissão apresentou duas Comunicações – uma sobre o desenvolvimento de uma política comum em matéria de imigração clandestina, de tráfico ilícito e de tráfico de seres humanos, de fronteiras externas e de regresso das pessoas em residência irregular – COM(2003) 323, de 3 de Junho –, em que fez um primeiro balanço das medidas entretanto adoptadas, e uma outra relativa à imigração, à integração e ao emprego – COM(2003) 336, de 3 de Junho –, em que foram traçadas orientações e prioridades políticas para promover a integração dos imigrantes e, por aí, contribuir para o sucesso da estratégia de Lisboa de transformar a União na economia do conhecimento mais competitiva e dinâmica do mundo; na segunda das Comunicações, a Comissão propôs-se passar a elaborar um relatório anual sobre o desenvolvimento da política comum de imigração. O primeiro relatório anual em matéria de migração e de integração foi apresentado em Julho de 2004 – COM(2004) 508, de 16 de Julho.

processo bidireccional, a fim de combater a imigração ilegal e explorar os canais de imigração legal no âmbito de um mandato específico. No capítulo da gestão das fronteiras externas, o Conselho Europeu sublinhou a necessidade de aprovar, o mais brevemente possível, o instrumento jurídico adequado que crie formalmente a rede dos Agentes de Ligação da Imigração (ALI) em países terceiros e convidou a Comissão a apresentar propostas sobre a reformulação do Manual Comum das Fronteiras Externas³⁶⁵. Quanto à intersecção entre a política comum em matéria de imigração e as relações externas mantidas pela União com países terceiros, o Conselho Europeu retomou a ideia, avançada na cimeira de Sevilha, de diferenciar os Estados parceiros consoantes estes cooperem ou não com a União no combate à imigração ilegal, para o que enunciou vários critérios a tomar em conta num qualquer mecanismo de monitorização a desenvolver³⁶⁶. No tocante à integração dos nacionais de países terceiros legalmente residentes nos Estados membros, o Conselho Europeu defendeu a elaboração de uma política global e multidimensional de integração, traduzida em direitos e obrigações comparáveis aos dos cidadãos da União, que contribua, tão eficazmente quanto possível, para os novos desafios demográficos e económicos com que a União se confronta. Algo a conseguir-se pela exploração de meios legais que permitam a imigração para a União de cidadãos de países terceiros tendo em conta a capacidade de recepção dos Estados membros e no quadro de uma cooperação reforçada com os países de origem. Atendendo à complexidade dos processos de integração de nacionais de países terceiros, o Conselho Europeu sublinhou a importância de proceder a um intercâmbio de experiências e informações no âmbito do grupo de pontos nacionais de contacto sobre integração³⁶⁷, tendo especialmente em vista o reforço da coordenação das políticas pertinentes a nível nacional e a nível da União Europeia³⁶⁸.

³⁶⁵ Adoptado por decisão do Comité Executivo Schengen de 28 de Abril de 1999. A última redacção do Manual Comum foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 2133/2004 do Conselho. O Manual veio a ser revogado pelo Regulamento (CE) n.º 562/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Março, que estabeleceu o Código das Fronteiras Schengen.

³⁶⁶ Em Julho de 2005, a Comissão apresentou um relatório piloto sobre o mecanismo de acompanhamento e de avaliação da cooperação dos países terceiros no domínio da luta contra a imigração clandestina, abrangendo um número limitado de países – Albânia, China, Líbia, Marrocos, Rússia, Sérvia e Montenegro, Tunísia e Ucrânia. COM(2005) 352, de 28 de Julho.

³⁶⁷ A rede de pontos de contacto nacionais viria a produzir, em Novembro de 2004, um manual sobre a integração para os utilizadores e os responsáveis políticos.

³⁶⁸ Na cimeira de Novembro de 2003, o Conselho Europeu confirmou que a questão da imigração é objecto da máxima prioridade política e reafirmou o seu empenhamento numa abordagem equilibrada entre a necessidade urgente de pôr termo à imigração ilegal e combater o tráfico de seres humanos, por um lado, e a recepção e integração dos imigrantes legais, por outro, de acordo com os princípios e prioridades definidos nos Conselhos Europeus de Salónica, Sevilha, Laeken e Tampere. Insistiu igualmente na importância de uma política comum de repatriamento dos imigrantes ilegais e dos requerentes de asilo preteridos, como condição para uma política de imigração eficaz e abrangente.

Em Junho de 2004, a Comissão apresentou os resultados de um estudo encomendado pelo Conselho Europeu sobre as relações entre a imigração legal e a imigração clandestina³⁶⁹, concluindo, apesar dos dados disponíveis, que a abertura de canais legais de admissão de imigrantes não reduz os incentivos à imigração clandestina. O Conselho Europeu, reunido em Novembro desse ano, aprovou, na esteira de Tampere e em vista da então iminente entrada em vigor do *Tratado Constitucional*³⁷⁰, o *Programa da Haia* – um programa plurianual, com a duração de cinco anos, abrangendo todos os aspectos das políticas relacionadas com o espaço de liberdade, segurança e justiça e a sua dimensão externa. Apesar de o balanço do percurso feito desde Tampere ser positivo – “lançaram-se os alicerces de uma política comum de asilo e imigração, preparou-se a harmonização dos controlos nas fronteiras, melhorou-se a cooperação policial e realizaram-se grandes avanços nos fundamentos da cooperação judiciária com base no princípio do reconhecimento mútuo das sentenças e decisões judiciais” –, os atentados terroristas nos Estados Unidos e em Madrid acentuaram a premência de uma abordagem conjunta eficaz dos problemas transfronteiras como a migração ilegal, o tráfico e o contrabando de seres humanos, o terrorismo e o crime organizado, e a respectiva prevenção.

O objectivo do *Programa da Haia* – nos termos da declaração anexa às conclusões do Conselho – é melhorar as capacidades comuns da União e dos seus Estados membros para garantir os direitos fundamentais, as salvaguardas processuais mínimas e o acesso à justiça, conceder protecção às pessoas que dela necessitam, de acordo com a *Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados* e outras convenções internacionais, regular os fluxos migratórios e controlar as fronteiras externas da União, lutar contra o crime organizado transfronteiras e reprimir a ameaça do terrorismo, concretizar o potencial da Europol e da Eurojust. Entre os princípios gerais norteadores da execução do Programa, figura o respeito pelos direitos fundamentais, tal como consagrados na *Carta dos Direitos Fundamentais* e na *Convenção Europeia de Direitos Humanos*, com particular atenção para a luta contra o racismo e a xenofobia.

³⁶⁹ COM(2004) 412, de 4 de Junho.

³⁷⁰ O *Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa* dispunha sobre a política comum de imigração no capítulo IV da Parte III, dedicado ao espaço de liberdade, segurança e justiça. No artigo III-257.º podia ler-se que a União constitui um espaço de liberdade, segurança e justiça, no respeito dos direitos fundamentais e dos diferentes sistemas e tradições jurídicos dos Estados membros, onde se assegura a ausência de controlos de pessoas nas fronteiras internas e desenvolve uma política comum em matéria de asilo, de imigração e de controlo das fronteiras externas que se baseia na solidariedade entre Estados membros e que é equitativa em relação aos nacionais de países terceiros. O artigo III-267.º estatuiu ainda que a União desenvolve uma política comum de imigração destinada a garantir, em todas as suas fases, uma gestão eficaz dos fluxos migratórios, um tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros que residam legalmente nos Estados membros, bem como a prevenção da imigração ilegal e do tráfico de seres humanos e o combate contra estes fenómenos; sem prejuízo, porém, do direito de os Estados membros determinarem os volumes de admissão de nacionais de países terceiros, provenientes de países terceiros, no respectivo território, para aí procurarem trabalho, assalariado ou não assalariado. A redacção foi mantida pelo *Tratado de Lisboa*, no que passou a ser o título IV do *Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia*, artigos 61.º a 63.º-B.

No capítulo específico da imigração, o Conselho Europeu começou por constatar que as migrações internacionais irão prosseguir, extraíndo daí a necessidade de uma abordagem global que envolva todas as fases da migração (desde as suas causas profundas, às políticas de entrada e admissão e às políticas de integração e regresso) e assente numa cooperação prática mais estreita entre os Estados membros (assistência técnica, formação, troca de informações, maior harmonização da legislação); recomendou, nomeadamente, a criação, a longo prazo, de postos conjuntos para a emissão de vistos, tendo em conta os debates sobre a criação de um Serviço de Acção Externa da União. Para dar cumprimento ao *Programa da Haia*, o Conselho e a Comissão aprovaram um Plano de Acção estabelecendo um quadro político para a actividade da União Europeia no domínio da liberdade, da segurança e da justiça para o período de cinco anos³⁷¹.

Em Janeiro de 2005, a Comissão apresentou o *Livro Verde sobre uma abordagem da União Europeia em matéria de gestão da migração económica*³⁷², retomando alguns aspectos da sua anterior (e gorada) proposta de Directiva relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de trabalho assalariado e de exercício de uma actividade económica independente³⁷³, com o propósito de lançar um debate aprofundado sobre o tipo de normas comunitárias mais adequadas para regulamentar a admissão de migrantes económicos e sobre a mais-valia representada pela adopção de um quadro comum. Apesar da apatia instalada na sequência dos referendos francês e holandês ao *Tratado Constitucional*, a Comissão manteve-se extremamente activa no domínio da imigração ao longo do segundo semestre de 2005, apresentando várias Comunicações³⁷⁴, o *Livro Verde sobre o futuro da Rede Europeia das Migrações*³⁷⁵ e o *Plano de Acção sobre a migração legal*³⁷⁶, este último prevendo, entre outras medidas, a criação, até finais de 2007, de um portal da União Europeia em matéria de imigração (a incluir, nomeadamente, as políticas e o acervo, notícias e informações sobre a União, ligações a sítios web nacionais pertinentes e à rede EURES).

³⁷¹ Plano de Acção do Conselho e da Comissão de aplicação do Programa da Haia sobre o reforço da liberdade, da segurança e da justiça na União Europeia (JO C 198, de 12 de Agosto de 2005, p. 1). Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu intitulada *Programa da Haia: dez prioridades para os próximos cinco anos. Parceria para a renovação europeia no domínio da liberdade, segurança e justiça* – COM(2005) 184, de 10 de Maio.

³⁷² COM(2004) 811, de 11 de Janeiro de 2005.

³⁷³ COM(2001) 386, de 11 de Julho.

³⁷⁴ *Agenda comum para a integração. Enquadramento para a integração de nacionais de países terceiros na União Europeia* – COM(2005) 389, de 1 de Setembro; *Migração e desenvolvimento: algumas orientações concretas* – COM(2005) 390, de 1 de Setembro; *Luta contra o tráfico de seres humanos – uma abordagem integrada e propostas para um plano de acção* – COM(2005) 514, de 18 de Outubro; *Acções prioritárias para dar resposta aos desafios da migração: primeira etapa do processo de acompanhamento de Hampton Court* – COM(2005) 621, de 30 de Novembro.

³⁷⁵ COM(2005) 606, de 28 de Novembro.

³⁷⁶ COM(2005) 669, de 21 de Dezembro.

A afluência maciça, às costas da Europa mediterrânica, de clandestinos provenientes de África e o elevado número de vidas perdidas na travessia marítima, motivaram nova tomada de posição pelo Conselho Europeu na cimeira de Dezembro desse ano. Advogando uma abordagem global dos problemas postos pela imigração, o Conselho Europeu sublinhou a importância de atacar as causas na origem das migrações, através, nomeadamente, da criação de condições de subsistência e da erradicação da pobreza em países e regiões de origem, da abertura de mercados e do fomento do crescimento económico, da boa governação e da defesa dos direitos humanos. Em anexo às conclusões, o Conselho Europeu adoptou uma declaração intitulada *Abordagem global das migrações: acções prioritárias centradas na África e no Mediterrâneo*, abrangendo o reforço da cooperação e da acção entre Estados membros, a intensificação do diálogo e da cooperação com Estados africanos e com os países vizinhos em toda a região mediterrânica, bem como as questões do financiamento e da implementação. Em conformidade, foi lançado um diálogo UE-ACP (África, Caraíbas e Pacífico) sobre migração, com base no artigo 13.º do *Acordo de Cotonou*³⁷⁷. Doravante, um aspecto prioritário passou a ser a criação de um sistema europeu de vigilância para as fronteiras marítimas meridionais e a instalação de uma rede permanente de patrulhas costeiras³⁷⁸.

Na Comunicação *Uma agenda para os cidadãos. Por uma Europa de resultados*³⁷⁹, apresentada ao Conselho Europeu como contributo para debelar a crise institucional, a Comissão elencou, entre os objectivos prioritários, os de assegurar uma maior protecção das fronteiras externas e de coordenar melhor a política de migração³⁸⁰. Para facilitar a inclusão das questões relacionadas com a imigração (desde logo, os objectivos em matéria de integração), nas iniciativas

³⁷⁷ Em Janeiro de 2006, a Comissão apresentou um *Programa temático de cooperação com os países terceiros nos domínios da migração e do asilo* – COM(2006) 26, de 25 de Janeiro –, destinado, nomeadamente, a prosseguir as actividades do programa AENEAS (de apoio aos esforços desenvolvidos pelos países terceiros para gerir de modo mais eficaz os fluxos migratórios) no quadro das perspectivas financeiras 2007-2013.

³⁷⁸ Veja-se, designadamente, a Comunicação da Comissão intitulada *Reforço da gestão das fronteiras marítimas meridionais da União Europeia*, COM(2006) 733, de 30 de Novembro. Uma Rede de Patrulhas Costeiras veio a ser lançada no primeiro semestre de 2007.

³⁷⁹ COM(2006) 211, de 10 de Maio.

³⁸⁰ Em Junho de 2006, a Comissão apresentou um relatório sobre os progressos realizados na aplicação do *Programa da Haia* e os aditamentos julgados necessários, fazendo-o seguir, pouco depois, pelo segundo relatório anual sobre migração e integração – SEC(2006) 892, de 30 de Junho – e por uma Comunicação sobre as prioridades da política de luta contra a imigração clandestina de nacionais de países terceiros – COM(2006) 402, de 19 de Julho. Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu intitulada *Aplicação do Programa da Haia: o rumo a seguir*, COM(2006) 331, de 28 de Junho, e Comunicações paralelas, intituladas *Relatório sobre a aplicação do Programa da Haia relativamente a 2005*, COM(2006) 333, de 28 de Junho, e *Avaliação das políticas da UE no domínio da liberdade, da segurança e da justiça*, COM(2006) 332, de 28 de Junho. Novo relatório sobre a aplicação do Programa da Haia foi feito para o ano de 2006. COM(2007) 373, de 3 de Julho. Em Novembro, a Comissão fez novo ponto da situação, desta feita a respeito da abordagem global da imigração, preconizada pelo Conselho Europeu em 2005, na Comunicação intitulada *A abordagem global da migração um ano depois: rumo a uma política europeia global em matéria de migração* – COM(2006) 735, de 30 de Novembro. Em Setembro de 2007, a Comissão apresentou o terceiro relatório anual sobre a migração e a integração – COM(2007) 512, de 11 de Setembro.

da Comissão, foi criado um grupo de comissários sobre questões de migração, onde se encontram todos os domínios políticos em causa. Em Maio de 2007, a Comissão apresentou duas Comunicações, uma primeira relativa à migração circular e às parcerias para a mobilidade entre a União Europeia e países terceiros³⁸¹, em que se propôs identificar estratégias inovadoras para melhorar a gestão da circulação legal de pessoas entre a União e países terceiros, bem como examinar os meios de facilitar essa migração circular, de modo a ajudar os Estados membros a satisfazerem as suas necessidades de mão-de-obra, tirando partido simultaneamente do efeito positivo da imigração no desenvolvimento e respondendo às necessidades dos países de origem em termos de transferência de competências e de atenuação das consequências da *fuga de cérebros*. Uma segunda Comunicação versou sobre a aplicação da abordagem global das migrações às regiões vizinhas da União Europeia, a leste e a sudeste³⁸².

O Conselho Europeu de Dezembro de 2007 reiterou a ideia de que o desenvolvimento de uma política europeia global em matéria de migrações como complemento das políticas dos Estados membros continua a ser uma prioridade essencial para enfrentar os desafios e aproveitar as oportunidades proporcionadas pelas migrações numa nova era de globalização, salientando a necessidade de um compromisso político renovado neste domínio. O Conselho reconheceu que as migrações podem ter um impacto significativo no potencial de crescimento e no aumento do emprego, nos mercados de trabalho, na capacidade de adaptação, na produtividade, na competitividade e nas finanças públicas, mas notou que a imigração não constitui um substituto das reformas estruturais. Uma política de imigração eficaz – concluiu – deverá ser encarada à luz da eventual escassez de competências e das exigências do mercado de trabalho. Deve privilegiar-se o acesso de trabalhadores altamente qualificados e responsabilizar os empregadores que recrutem trabalhadores ilegais. De enorme importância continuam a ser as medidas destinadas a promover a integração, sem descurar os esforços de integração a desenvolver pelos próprios migrantes. Tudo indica que as migrações manterão cativo por muito tempo o lugar prioritário que ocupam na agenda política europeia. Figuram, de resto, entre os temas a tratar pelo *Grupo de Reflexão para o Horizonte 2020-2030*, um grupo de reflexão independente, presidido por Felipe Gonzalez, criado para ajudar a União a antecipar e a responder de forma eficaz aos desafios a mais longo prazo.

³⁸¹ COM(2007) 248, de 16 de Maio.

³⁸² COM(2007) 247, de 16 de Maio.

2. Política imigratória europeia – encerramento das fronteiras e aposta na integração

Logo que começou a tomar forma uma política europeia comum em matéria de imigração, o impulso foi para fechar as fronteiras e, contrariando as políticas liberais das décadas de 50 e 60, aspirar a uma “imigração zero”. Este objectivo acabaria por revelar-se irrealizável na prática e incompatível com o legado humanista que faz o orgulho dos europeus, pelo que o discurso oficial, sem abandonar o seu pendor restritivo, passou a centrar-se na luta contra a imigração ilegal e na integração dos imigrantes legais nas sociedades de acolhimento. O carácter restritivo de uma qualquer política europeia em matéria de imigração foi tomado como um dado. Uma severidade inevitável, a temperar, em homenagem à tradição europeia de justiça social e respeito pelos direitos humanos, por políticas de integração para os residentes legais e fortes medidas anti-discriminação³⁸³. Como já antes os *marcos de Tampere*, as conclusões do Conselho Europeu de Sevilha de 2002, célebre enquanto marco na construção da *Europa fortaleza*³⁸⁴, assumiram precisamente esta que tem sido, até hoje, a linha discursiva dos líderes europeus neste domínio – a procura do equilíbrio entre uma política de integração dos imigrantes legalmente estabelecidos e uma luta determinada contra a imigração ilegal e o tráfico de seres humanos. A aspiração legítima a uma vida melhor deve ser conciliável – diz-se – com a capacidade de acolhimento da União e dos seus Estados membros. A imigração deve ser canalizada através das vias legais previstas para o efeito³⁸⁵. Quanto aos imigrantes ilegais, a única abordagem coerente é assegurar o seu

³⁸³ Cf. Steve PEERS – *Building fortress Europe: the development of EU migration law*, in “Common Market Law Review”, n.º 35, 1998, pp. 1237-1238.

³⁸⁴ Muitos são os que reputam de exagerada e catastrófica a imagem largamente difundida de uma Europa fortaleza, notando as aberturas ou folgas permitidas pelo sistema e atribuindo aos Estados membros a responsabilidade pelas políticas imigratórias restritivas e tendências xenófobas que agora vêm a ser imputadas à União Europeia. Mais do que uma fortaleza, as políticas europeias em matéria de imigração e asilo têm vindo a definir uma teia, de sentido restritivo, por certo, mas seguramente não intransponível. Cf. Andrew GEDDES – *Immigration and European integration. Towards fortress Europe?*, Manchester, Manchester University Press, 2000, p. 6. Como “válvulas de escape” do sistema, Paulo Canelas de Castro aponta a situação dos estrangeiros familiares de um cidadão da União (caso em que o estrangeiro tem direito ao reagrupamento familiar e ainda todos os direitos de entrada, circulação, residência e acesso ao emprego de que aquele familiar beneficie) e dos trabalhadores no espaço comunitário (caso em que pode entrar/regressar ao território do Estado em que resida e onde pode circular sem restrições), bem como o facto de os Estados conservarem a possibilidade de, por razões humanitárias ou no cumprimento de obrigações internacionais, atribuir vistos com eficácia restringida ao território nacional a estrangeiros que não satisfaçam cumulativamente os requisitos legais. Cf. Paulo Canelas de CASTRO – *A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – para um discurso jurídico sobre a sua identidade e um seu programa de acção*, in vv.aa., *Colóquio de Direito Internacional. Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*, Coimbra, Almedina, 2003, pp. 75-79. Diremos, no entanto, que é parco o consolo proporcionado por estas válvulas de escape, uma vez que, para funcionarem, dependem da vontade de um terceiro – o cônjuge, a entidade patronal –, o que acaba por não contrariar o essencial da vulnerabilidade em que os nacionais de países terceiros, já admitidos ou a aguardar admissão, sempre se encontram

³⁸⁵ Vias essas que, mantendo-se fechadas para a generalidade dos nacionais de países terceiros, conheceram, em 2005, uma abertura selectiva, destinada a atrair imigrantes altamente qualificados, apesar de todas as afirmadas cautelas na prevenção da fuga de cérebros. Cf. Recomendação do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de Setembro de 2005, destinada a facilitar a emissão pelos Estados membros de vistos uniformes de curta duração para os investigadores nacionais de países terceiros que se desloquem para efeitos de investigação científica na Comunidade;

repatriamento ao país de origem, uma vez que o recurso a regularizações extraordinárias oferece perniciosos incentivos à imigração ilegal – enquanto permaneçam no território de um Estado membro beneficiam, contudo, de direitos humanos básicos, como o direito a cuidados de saúde de emergência e o direito à educação primária para os filhos³⁸⁶. Na tentativa de impedir o seu acesso ao território da União, reforça-se o controlo das fronteiras, responsabilizam-se as companhias transportadoras pela transmissão de dados e pelo reencaminhamento dos passageiros indocumentados³⁸⁷, agilizam-se procedimentos de regresso e readmissão nos países de origem e prevêem-se sanções sempre mais pesadas para os responsáveis pelo tráfico de seres humanos³⁸⁸, bem como para os empregadores que ofereçam trabalho aos nacionais de países terceiros em situação ilegal³⁸⁹.

A integração dos imigrantes nas sociedades de acolhimento constitui mesmo, sobretudo a partir de Tampere, uma prioridade entre as prioridades, o que pode explicar-se como uma forma de compensar, mas também justificar, os rigores no controlo das fronteiras. O rigor no controlo fronteiriço é apresentado como condição para a oferta de boas condições de integração para os imigrantes legais³⁹⁰. Em Comunicação relativa à imigração, à integração e ao emprego³⁹¹, a Comissão chamou a atenção para o facto de muitas medidas de integração (sobretudo ao nível da educação e formação profissional) poderem servir, simultaneamente, para facilitar a integração no país de acolhimento e preparar os migrantes para o regresso ao seu país de origem. O *Programa da Haia* sublinharia, mais tarde, os benefícios de uma integração bem sucedida de nacionais de países terceiros legalmente residentes e dos seus descendentes para a estabilidade e a coesão das

Recomendação do Conselho, de 12 de Outubro de 2005, destinada a facilitar a admissão de nacionais de países terceiros para efeitos de investigação científica na Comunidade Europeia; Directiva n.º 2005/71/CE do Conselho, de 12 de Outubro, relativa a um procedimento específico de admissão de nacionais de países terceiros para efeitos de investigação científica.

³⁸⁶ COM(2003) 336, de 3 de Junho.

³⁸⁷ Cf. Directiva n.º 2004/82/CE do Conselho, de 29 de Abril de 2004, relativa à obrigação de comunicação de dados dos passageiros pelas transportadoras; e Directiva n.º 2001/51/CE do Conselho, de 28 de Junho, que completa as disposições do artigo 26.o da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen de 14 de Junho de 1985.

³⁸⁸ Cf. Directiva n.º 2002/90/CE do Conselho, de 28 de Novembro, relativa à definição do auxílio à entrada, ao trânsito e à residência irregulares, e Decisão-Quadro do Conselho, de 28 de Novembro de 2002, relativa ao reforço do quadro penal para a prevenção do auxílio à entrada, ao trânsito e à residência irregulares.

³⁸⁹ Comunicação *A abordagem global da migração um ano depois: rumo a uma política europeia global em matéria de migração*. COM(2006) 735, de 30 de Novembro.

³⁹⁰ Pronunciando-se em 2001, o então Comissário Europeu da Justiça e dos Assuntos Internos, António Vitorino, defendia nestes termos a política europeia no domínio da imigração: “Se a fortaleza Europa não existe, também não é possível regressar ao modelo dos anos 60, quando a liberdade de fixação dos imigrantes era bastante alargada. Isto porque, quer se queira quer não, o critério mais relevante para a definição de um modelo de política imigratória eficaz é o de acolhimento e integração com sucesso nas sociedades europeias”. Cf. Vanda SANTOS – *O discurso oficial do Estado sobre a emigração dos anos 60 a 80 e imigração dos anos 90 à actualidade*, Observatório da Imigração, ACIME, 2004, p. 122.

³⁹¹ COM(2003) 336, de 3 de Junho.

sociedades. Vários instrumentos legislativos no domínio da política de asilo incluem igualmente disposições relativas à integração³⁹².

O que seja exigido por este esforço comum de integração, não é, todavia, inteiramente claro. A reunião especial de Tampere reconheceu a importância de garantir um tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros legalmente residentes no território dos Estados membros, bem como de promover a não discriminação na vida económica, social e cultural e de desenvolver medidas contra o racismo e a xenofobia. Um tratamento equitativo – foi então explicado – passa por assegurar aos nacionais de países terceiros direitos e obrigações comparáveis (“tão próximos quanto possível”) aos dos cidadãos da UE, incluindo, nomeadamente, o direito de residência, de acesso ao ensino e de trabalhar por conta própria ou de outrem, bem como o princípio da não discriminação relativamente aos cidadãos do Estado de residência. Necessário é que tenham residido legalmente num Estado membro durante um período de tempo a determinar e possuam uma autorização de residência prolongada³⁹³.

Na sua Comunicação sobre uma política da Comunidade em matéria de imigração³⁹⁴, a Comissão sublinhou que o princípio subjacente a uma política de imigração da UE deve ser o de que as pessoas admitidas devem gozar, em termos gerais, dos mesmos direitos e obrigações que os nacionais da UE, mas que os referidos direitos e obrigações podem ser graduais e relacionados com o período de estadia previsto nas suas condições de entrada³⁹⁵. Reconheceu, todavia, ser imprescindível assegurar aos imigrantes condições de trabalho e de residência comparáveis às dos nacionais, sob pena de contribuir para exacerbar, a longo prazo, os problemas sociais conducentes à exclusão, à delinquência e à criminalidade. Mais do que isso, é necessário criar uma sociedade acolhedora e reconhecer que a integração é um processo de dois sentidos que envolve a adaptação da parte tanto do imigrante como da sociedade de acolhimento, o que exige o respeito pelas diferenças culturais e sociais, mas também pelos princípios e valores fundamentais comuns. A

³⁹² Veja-se a Directiva n.º 2003/9/CE do Conselho, de 27 de Janeiro, que estabelece normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo nos Estados membros.

³⁹³ Em nome deste tratamento equitativo seriam aprovadas, quatro anos mais tarde, as Directivas n.º 2003/86/CE, de 22 de Setembro, sobre o direito ao reagrupamento familiar, e n.º 2003/109/CE, de 25 de Novembro, sobre o estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração. Bem como o Regulamento (CE) n.º 859/2003 do Conselho, de 14 de Maio, que alargou aos nacionais de países terceiros que ainda não fossem abrangidos unicamente em virtude da respectiva nacionalidade, desde que estes tenham residência legal no território de um Estado membro e se encontrem numa situação cujos elementos não envolvam apenas um único Estado membro, as disposições dos Regulamentos (CEE) n.º 1408/71 e n.º 574/72, relativos à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados, aos trabalhadores não assalariados e aos membros da sua família que se deslocam no interior da Comunidade. Gorada foi a proposta de Directiva relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de trabalho assalariado e de exercício de uma actividade económica independente. COM(2001) 386, de 11 de Julho.

³⁹⁴ COM(2000) 757, de 22 de Novembro.

³⁹⁵ Uma abordagem “incremental” reiterada na Comunicação relativa à imigração, à integração e ao emprego, COM(2003) 336, de 3 de Junho.

integração é, além do mais, um processo de longa duração, devendo ser prestada especial atenção aos migrantes da segunda geração, incluindo os nascidos na UE, para assegurar que não existam problemas geradores de exclusão social e de criminalidade. Requer um esforço concertado que envolva os mais diversos intervenientes – as autoridades regionais e locais e os seus dirigentes políticos, os responsáveis pelo ensino, saúde, polícia, órgãos de comunicação social, parceiros sociais, organizações não-governamentais e os próprios migrantes, bem como as respectivas associações.

Notando que a concessão da igualdade nas condições de trabalho e acesso aos serviços, juntamente com a atribuição de direitos cívicos e políticos aos migrantes residentes de longa duração, implica responsabilidades e promove a integração, a Comissão avançou o conceito de cidadania cívica (*civic citizenship*) – um estatuto traduzido num conjunto comum de direitos e obrigações fundamentais (incluindo direitos de participação política), a conceder aos imigrantes após um período mínimo de anos e susceptível de constituir um primeiro passo no processo da aquisição da nacionalidade do Estado membro em questão. A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia é aqui a referência essencial, uma vez que muitas das suas disposições se aplicam a todos, independentemente da respectiva nacionalidade³⁹⁶.

O direito de aceder à nacionalidade do Estado membro de residência, considerado por muitos um meio de facilitar a integração, foi igualmente mencionado em Tampere, mas aqui o Conselho Europeu limitou-se a recomendar aos Estados que ponderassem a hipótese. Na Comunicação relativa à imigração, à integração e ao emprego, a Comissão insistiu neste ponto, notando que a obtenção da nacionalidade encoraja um sentimento de pertença à vida nacional³⁹⁷. A naturalização deveria ser rápida, segura e incondicional. Os Estados podem requerer um período de residência, o conhecimento da língua e ter em conta o cadastro judicial. Em qualquer caso, os critérios de naturalização devem ser claros e a discricção administrativa limitada, para além de sujeita a controlo judicial. No mesmo documento, a Comissão defendeu o reconhecimento de direitos políticos (desde logo, o direito de voto local) aos imigrantes residentes de longa duração, como medida crucial para a respectiva integração.

³⁹⁶ Em Comunicação emitida um ano mais tarde, a Comissão reiterou estes princípios, insistindo na necessidade de ponderar a adopção do estatuto de cidadania cívica e recomendando a criação de programas destinados a facilitar a instalação dos novos migrantes e das suas famílias que prevejam, nomeadamente, a oferta de cursos de línguas adaptados e informações sobre as características culturais, políticas e sociais do país em causa, incluindo a natureza da cidadania e dos valores europeus fundamentais. COM(2001) 387, de 12 de Julho.

³⁹⁷ “Pressupondo-se que é conveniente que os imigrantes se tornem cidadãos, é razoável relacionar o acesso à cidadania com a duração da estada no país em causa, aplicando-se diferentes princípios aos imigrantes de primeira e segunda/terceira geração. Relativamente a estes últimos, a legislação nacional deveria facultar o acesso automático ou semi-automático, enquanto é razoável requerer da primeira geração um pedido formal para obtenção da cidadania”. COM(2003) 336, de 3 de Junho.

O *Primeiro relatório anual em matéria de migração e integração*³⁹⁸ registou a preocupação dos Estados membros com a garantia de que os recém-chegados compreendem e respeitam as normas e valores fundamentais da sua sociedade de acolhimento e aprendem o respectivo idioma; entre as acções a empreender, apontou a necessidade de garantir uma maior participação dos imigrantes no mercado do trabalho³⁹⁹ e de intensificar o diálogo com as organizações de migrantes. O objectivo é permitir que os “cidadãos de países terceiros com diferentes antecedentes culturais, religiosos, linguísticos e étnicos se estabilizem e tomem parte activa em todos os aspectos das sociedades europeias”; que participem, por exemplo, em clubes desportivos, conselhos directivos escolares, ou outras actividades da vida comunitária local e sejam encorajados a tomar parte no debate público⁴⁰⁰. Ciente da importância de evitar o isolamento de grupos formados por imigrantes, o Conselho Europeu estribou a componente “integração” do *Programa da Haia* num conjunto de princípios comuns, a nortear a actuação dos vários intervenientes a nível local, nacional e da UE – a integração deve ser entendida como um processo contínuo e bidireccional que envolve tanto os nacionais de países terceiros em situação de residência legal como a sociedade que os acolhe; implica o respeito pelos valores básicos da União Europeia e pelos direitos humanos fundamentais; inclui – e transcende – uma política de anti-discriminação⁴⁰¹; exige aptidões básicas para a

³⁹⁸ COM(2004) 508, de 16 de Julho.

³⁹⁹ Em idêntico sentido se pronunciara a Comissão, na Comunicação relativa à imigração, à integração e ao emprego, preparada para o Conselho Europeu. COM(2003) 336, de 3 de Junho.

⁴⁰⁰ COM(2003) 336, de 3 de Junho.

⁴⁰¹ Apesar de a política de integração não poder resumir-se a medidas anti-discriminação, o certo é que estas assumem enorme importância, atento o facto de a exclusão social afectar os migrantes de forma desproporcionada e de estes serem frequentemente vítimas de racismo e xenofobia. O empenhamento da União no combate ao racismo e à xenofobia foi assumido explicitamente com o Tratado de Amesterdão, mas já vinha a justificar um bom número de tomadas de posição há alguns anos, sobretudo desde a declaração interinstitucional contra o racismo e a xenofobia de Junho de 1986. O Parlamento Europeu emitiu sobre o tema múltiplas resoluções. Em 1995, a Comissão adoptou uma Comunicação sobre o racismo, a xenofobia e o anti-semitismo – COM (95) 653, de 13 de Dezembro – e, no ano seguinte, o Conselho adoptou uma Acção Comum relativa à acção contra o racismo e a xenofobia, com base no artigo K.3 do Tratado da União Europeia. O ano de 1997, celebrado como Ano Europeu contra o racismo, foi também o ano da criação do Observatório Europeu para o Racismo e a Xenofobia, incumbido de fornecer à Comunidade e aos seus Estados membros informações objectivas, fiáveis e comparáveis a nível europeu sobre os fenómenos do racismo, da xenofobia e do anti-semitismo, através da criação e coordenação de uma rede europeia de informação sobre o racismo e a xenofobia (Raxen) e da manutenção de contactos regulares com o Secretariado da Comissão europeia contra o racismo e a intolerância (ECRI) do Conselho da Europa. Regulamento (CEE) n.º 1035/97 do Conselho, de 2 de Junho. As funções do Observatório foram recentemente assumidas pela Agência dos Direitos Fundamentais. Em Junho de 2000, o Conselho adoptou a Directiva n.º 2000/43/CE, de 29 de Junho, proibindo a discriminação com base na origem racial ou étnica nos domínios do emprego, formação, protecção social (incluindo saúde e segurança social), educação e fornecimento de bens e serviços (incluindo o alojamento); medida a que veio somar-se, ainda nesse ano, a Directiva n.º 2000/78/CE, de 27 de Novembro, que estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na actividade profissional. Em Maio de 2004, a Comissão apresentou o *Livro verde sobre igualdade e não discriminação numa União Europeia alargada* – COM(2004) 379, de 28 de Maio. Na *Agenda comum para a integração*, que delineou em 2005, a Comissão assumiu a necessidade de intensificar os seus esforços de promoção da igualdade de oportunidades para todos, de forma a suprimir as barreiras estruturais com que se defrontam migrantes, minorias étnicas e outros grupos vulneráveis, saudando as propostas de consagrar 2007 *Ano Europeu da Igualdade de Oportunidades para Todos* e 2008 *Ano Europeu do Diálogo Intercultural*, como importantes iniciativas de sensibilização nesse sentido. Cf. Pedro Carlos Bacelar de VASCONCELOS – *Contra a discriminação e a xenofobia*.

participação na sociedade; assenta na interacção frequente e no diálogo intercultural entre todos os membros da sociedade, em fóruns e no âmbito de actividades comuns a fim de melhorar a compreensão mútua; é extensiva a uma série de domínios, incluindo o emprego e a educação.

Na sequência da adopção, pelo Conselho, dos Princípios Básicos Comuns para a política de integração dos imigrantes na União Europeia (PBC)⁴⁰², a Comissão apresentou uma Comunicação intitulada *Agenda comum para a integração. Enquadramento para a integração de nacionais de países terceiros na União Europeia*⁴⁰³, com propostas de medidas concretas para colocar os PBC em prática a nível comunitário e nacional, recomendando, nomeadamente, o estudo de novas formas de reconhecimento das qualificações, da formação e/ou da experiência profissional dos recém-chegados; a promoção do recrutamento de migrantes através da sensibilização, de incentivos económicos e de outras medidas dirigidas aos empregadores; o apoio a iniciativas empresariais dos migrantes, através da facilitação do acesso aos serviços bancários e de crédito; a organização de programas e actividades de acolhimento para os nacionais de países terceiros recém-chegados que lhes permitam adquirir conhecimentos básicos sobre a língua, a história, as instituições, as características sócio-económicas, a vida cultural e os valores fundamentais.

Como foi referido pela Comissão em múltiplas ocasiões⁴⁰⁴, o esforço de integração exige dos dirigentes políticos que criem as condições necessárias para a aceitação da diversidade, numa política de reconhecimento e aceitação de diferenças culturais dentro de um quadro claro de direitos e obrigações, o que recomenda um sólido compromisso com o diálogo intercultural. O fracasso na criação de uma sociedade sob o signo da tolerância e da integração que permita às diferentes minorias étnicas viver em harmonia com a população local de que fazem parte dá origem à discriminação, à exclusão social e ao recrudescimento do racismo e da xenofobia. É da responsabilidade da sociedade de acolhimento assegurar que os imigrantes respeitam as suas normas e valores fundamentais sem terem de abandonar a sua própria identidade, quadro em que assume especial importância o sistema educativo, enquanto local de obtenção de informações formais e informais relativamente a normas e valores da sociedade e como ponte cultural⁴⁰⁵.

Modos de acção da Europa, in Álvaro de Vasconcelos (coord.), *Valores da Europa. Identidade e legitimidade*, Cascais, Principia, 1999; Daniele PASQUINUCCI – *L’Union Européenne et la lutte contre les discriminations*, in Maria Manuela Tavares Ribeiro (coord.), *Identidade europeia e multiculturalismo*, Coimbra, Quarteto Editora, 2002; Leo FLYNN – *The implications of article 13 EC. After Amsterdam, will some forms of discrimination be more equal than others?*, in “Common Market Law Review”, n.º 36, 1999; Dagmar SCHIEK – *A new framework on equal treatment of persons in EC Law?*, in “European Law Journal”, vol. 8, n.º 2, 2002.

⁴⁰² Documento 14615/04 do Conselho.

⁴⁰³ COM(2005) 389, de 1 de Setembro.

⁴⁰⁴ COM(2000) 757, de 22 de Novembro; COM(2001) 387, de 12 de Julho; COM(2003) 336, de 3 de Junho.

⁴⁰⁵ A Comissão recomenda, por isso mesmo, que os programas escolares reflectam a diversidade cultural. Esta atenção à diversidade justifica, de igual modo, já no sector da saúde, o aumento da participação de pessoas com diferentes origens étnicas no planeamento e na prestação de serviços de saúde, como forma de evitar a discriminação e

Apesar de o posicionamento da União no tocante à tutela das identidades culturais minoritárias ser, no mínimo, dúplice e não corresponder a uma política interna coerente⁴⁰⁶, o sinal dado nos últimos anos tem sido no sentido de promover uma integração dos imigrantes que respeite as respectivas culturas de origem. A importância da dimensão cultural da integração tem um reconhecimento cada vez maior, e o diálogo intercultural, designadamente o diálogo interconfessional e intraconfessional, tornou-se, aos olhos das instituições europeias, um instrumento essencial para promover uma integração bem sucedida e combater o racismo e o extremismo. O respeito dos “direitos das pessoas pertencentes a minorias” integra, de resto, o elenco dos valores da União tal como definido pelo artigo 1.º-A do *Tratado da União Europeia*. E não será de descurar a influência que, neste domínio, pode ser exercida pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem – com larga jurisprudência em matéria de protecção de minorias – e demais iniciativas tomadas no quadro do Conselho da Europa, *maxime* a Convenção Quadro para a Protecção das Minorias Nacionais, aberta à assinatura dos Estados membros em 1 de Fevereiro de 1995. Combater o racismo, a xenofobia e o anti-semitismo e promover uma melhor compreensão interconfessional e multicultural e uma maior tolerância em toda a União Europeia, constituem, entretanto, alguns dos objectivos gerais do programa *Direitos fundamentais e cidadania*, criado, para o período de 2007 a 2013, no âmbito do programa geral *Direitos fundamentais e justiça*, pela Decisão do Conselho 2007/252/JAI, de 19 de Abril.

3. As condições de acesso ao território da União

As normas e princípios comuns que regulam o acesso de nacionais de países terceiros ao território da União encontram-se dispersos por múltiplos instrumentos jurídicos que integram ou desenvolvem o acervo de Schengen. A *Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen relativo à supressão gradual dos controlos nas fronteiras comuns* instituiu um visto uniforme, a emitir para uma estada máxima de três meses, válido para todos os Estados membros (artigo 10.º, n.º 1)⁴⁰⁷. O

de assegurar que os serviços têm em conta as barreiras culturais e estão sensibilizados para as comunidades específicas em cujo âmbito operam. COM(2003) 336, de 3 de Junho. Na *Agenda* de 2005, a Comissão integrou medidas de apoio a campanhas ou manifestações interculturais, que transmitam informação rigorosa sobre as culturas, as religiões e o contributo social e económico dos imigrantes; bem como medidas destinadas a facilitar o diálogo intercultural e inter-religioso a nível europeu com várias partes interessadas; recomendando, uma vez mais, que os programas escolares reflectam a diversidade.

⁴⁰⁶ Cf. Bruno DE WITTE – *Politics versus Law in the EU's approach to ethnic minorities*, in Jan Zielonka (ed.), *Europe unbound. Enlarging and reshaping the boundaries of the European Union*, Londres, Routledge, 2002, pp. 137-160; Guido SCHWELLNUS – “*Much ado about nothing?*” *Minority protection and the EU Charter of Fundamental Rights*, in “Constitutionalism Web-Papers”, ConWEB n.º 5/2001, <http://www.les1.man.ac.uk/conweb/>.

⁴⁰⁷ Em conformidade com a Convenção de Aplicação, as Instruções Consulares Comuns definem as disposições comuns a aplicar na análise dos pedidos de visto para uma estada máxima de três meses, incluindo os

visto pode consistir num visto de viagem válido para uma ou mais entradas, sem que a duração de uma estada ininterrupta ou a duração total de estadas sucessivas possam exceder três meses por semestre, a contar da data da primeira entrada; ou num visto de trânsito que permita ao seu titular transitar uma, duas ou excepcionalmente várias vezes nos territórios dos Estados membros para se dirigir para o território de um Estado terceiro, sem que a duração do trânsito possa ultrapassar cinco dias (artigo 11.º, n.º 1)⁴⁰⁸. Em princípio, o visto uniforme só pode ser emitido se o estrangeiro possuir documento válido que permita a passagem da fronteira, apresentar documentos que justifiquem o objectivo e condições da estada prevista, dispuser de meios de subsistência suficientes, não estiver indicado para efeitos de não admissão⁴⁰⁹ e não for considerado um risco para a ordem pública, a segurança nacional ou as relações de um dos Estados membros (artigo 15.º)⁴¹⁰.

Os estrangeiros titulares de um visto uniforme, que tenham entrado regularmente no território de um Estado membro, podem circular livremente no território de todos os demais Estados membros durante o período de validade do visto, desde que possuam documento de viagem válido, justifiquem o objectivo e condições da estada, disponham de meios de subsistência, não estejam indicados para efeitos de não admissão e não constituam perigo para a ordem pública

pedidos de visto de trânsito, válidos para o território de todos os Estados membros. As Instruções Consulares Comuns foram elaboradas no âmbito da cooperação intergovernamental de Schengen – decisão do Comité executivo de Schengen de 28 de Abril de 1999 [SCH/Com-ex(99) 13]. A última redacção foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 693/2003 do Conselho, de 14 de Abril.

⁴⁰⁸ Um Estado membro pode emitir, em caso de necessidade, um novo visto no decurso do semestre considerado, mas a validade do visto será limitada ao seu território (artigo 11.º, n.º 2). Nenhum visto poderá ser aposto num documento de viagem se este não for válido para qualquer dos Estados membros, de modo que, se o documento de viagem só for válido para um ou mais Estados membros, o visto a apor será limitado a estes (artigo 14.º, n.º 1).

⁴⁰⁹ Um Estado membro apenas pode emitir um título de residência a um estrangeiro que conste da lista de pessoas indicadas para efeitos de não admissão se existirem motivos graves, nomeadamente de natureza humanitária ou decorrentes de obrigações internacionais (artigo 25.º, n.º 1). Nos termos do Regulamento (CE) n.º 1987/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Dezembro, relativo ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação de Schengen de segunda geração (SISII), um nacional de país terceiro deve ser indicado para efeitos de não admissão ou interdição de permanência quando a sua presença no território de um Estado membro constituir ameaça para a ordem pública ou para a segurança nacional; situação que se verifica, nomeadamente, no caso de o indivíduo ter sido condenado num Estado membro por um crime passível de uma pena privativa de liberdade de pelo menos, um ano; ou se existirem fortes razões para crer que o indivíduo praticou factos puníveis graves ou indícios reais para supor que tenciona praticar tais factos no território de um Estado membro (artigo 24.º, n.º 2). Também pode ser introduzida uma indicação quando recaia sobre o nacional de um país terceiro uma medida de afastamento, de não admissão ou de expulsão não revogada nem suspensa que inclua ou seja acompanhada por uma interdição de entrada ou, se for caso disso, de permanência, fundada no incumprimento das regulamentações nacionais relativas à entrada ou à estada de nacionais de países terceiros (artigo 24.º, n.º 3). Além disso, o artigo 26.º estabelece que, sob reserva de determinadas condições específicas, podem ser igualmente inseridas indicações sobre nacionais de países terceiros que sejam objecto de uma medida restritiva, tomada nos termos do artigo 15.º do Tratado da União Europeia, que se destine a impedir a sua entrada ou trânsito no território dos Estados membros.

⁴¹⁰ Se um Estado membro decidir dispensar algum destes requisitos, emitindo um visto a estrangeiro que não preencha cumulativamente as condições de entrada, a validade do visto será limitada ao respectivo território (artigo 16.º).

(artigo 19.º, n.º 1)⁴¹¹. Os estrangeiros não submetidos à obrigação de visto podem circular livremente nos territórios dos Estados membros por um período máximo de três meses durante um período de seis meses, a contar da data da primeira entrada, desde que possuam documento de viagem válido, justifiquem o objectivo e condições da estada, disponham de meios de subsistência, não estejam indicados para efeitos de não admissão e não constituam perigo para a ordem pública (artigo 20.º, n.º 1). Os Estados membros têm, todavia, o direito de prolongar para além de três meses a estada de um estrangeiro no seu território em circunstâncias excepcionais ou em aplicação de disposições de um acordo bilateral concluído antes da entrada em vigor da Convenção de Aplicação (artigo 20.º, n.º 2).

Os estrangeiros detentores de um título de residência⁴¹² válido emitido por um Estado membro podem, ao abrigo desse título, bem como de um documento de viagem válido, circular livremente durante um período máximo de três meses no território dos outros Estados membros, desde que justifiquem o objectivo e condições da estada, disponham de meios de subsistência, não constituam perigo para a ordem pública e não constem da lista nacional de pessoas indicadas dos Estados membros em causa (artigo 21.º, n.º 1). Os estrangeiros que tenham entrado regularmente no território de um dos Estados membros são obrigados a declarar esse facto, nas condições fixadas por cada Estado membro, às autoridades competentes do Estado em cujo território entraram⁴¹³.

O estrangeiro que não preencha ou tenha deixado de preencher as condições de estada de curta duração aplicáveis no território de um Estado membro deve, em princípio, abandonar

⁴¹¹ Os vistos para uma estada superior a três meses são vistos nacionais emitidos por um dos Estados membros de acordo com a sua própria legislação – um visto deste tipo permite ao seu titular transitar pelo território dos outros Estados membros a fim de se dirigir para o território do Estado membro que o emitiu, excepto se o seu titular não possuir documento válido que permita a passagem da fronteira, estiver indicado para efeitos de não admissão, for considerado um risco para a ordem pública, a segurança nacional ou as relações de um dos Estados membros, ou constar de lista nacional de pessoas indicadas do Estado membro pelo território do qual pretende transitar (artigo 18.º). O Regulamento (CE) n.º 1091/2001 do Conselho, de 28 de Maio, relativo à livre circulação ao abrigo de um visto de estadia de longa duração, alterou a redacção deste preceito, alargando as faculdades reconhecidas aos titulares dos vistos. Por um período máximo de três meses a contar da sua data inicial de validade, este visto poderá ter valor simultâneo de visto uniforme de curta duração, desde que a sua emissão tenha sido realizada na observância das condições e critérios comuns aprovados nos termos ou por força das disposições pertinentes do capítulo 3.º, secção 1, da Convenção de Aplicação (*vistos para estadas de curta duração*), e o seu titular preencha as condições de entrada (possuir documento válido que permita a passagem da fronteira, justificar os objectivos e condições da estada e dispor de meios de subsistência suficientes, não estar indicado para efeitos de não admissão e não ser considerado um risco para a ordem pública, a segurança nacional ou as relações de um dos Estados membros). Caso contrário, o visto só permite ao titular transitar pelo território dos outros Estados membros exclusivamente para se dirigir para o território do Estado membro que o emitiu. O trânsito, porém, não é permitido se o titular não preencher as condições de entrada (possuir documento válido que permita a passagem da fronteira, não estar indicado para efeitos de não admissão e não ser considerado um risco para a ordem pública, a segurança nacional ou as relações de um dos Estados membros) ou se constar de lista nacional de pessoas indicadas do Estado membro pelo território do qual pretende transitar.

⁴¹² Ou uma autorização provisória de residência (artigo 21.º, n.º 2).

⁴¹³ Obrigação que impende mesmo sobre os estrangeiros que residam no território de um Estado membro (artigo 22.º, números 1 e 2).

imediatamente os territórios dos Estados membros (artigo 23.º, n.º 1)⁴¹⁴. Sempre que o estrangeiro não partir voluntariamente ou se puder presumir que não partirá ou ainda sempre que a partida imediata do estrangeiro seja exigida por motivos de segurança nacional ou de ordem pública, o estrangeiro deve ser expulso do território do Estado membro em que foi detido, nas condições previstas pelo Direito nacional deste Estado (artigo 23.º, n.º 3). A expulsão pode realizar-se do território deste Estado para o país de origem da pessoa ou para qualquer outro país em que a sua admissão seja possível (artigo 23.º, n.º 4).

De acordo com o *Código das Fronteiras Schengen*, estabelecido pelo Regulamento (CE) n.º 562/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Março, os nacionais de países terceiros que desejem entrar no território de um Estado membro, para uma estada que não exceda três meses num período de seis meses, devem reunir cumulativamente um conjunto de condições – estar na posse de um documento de viagem válido que permita a passagem da fronteira; estar na posse de visto válido, se forem nacionais de país sujeito à obrigação de visto, excepto se forem detentores de um título de residência válido⁴¹⁵; justificar o objectivo e as condições da estada prevista e dispor de meios de subsistência suficientes, tanto para a duração dessa estada como para o regresso ao país de origem ou para o trânsito para um país terceiro em que a sua admissão esteja garantida, ou estar em condições de obter licitamente esses meios⁴¹⁶; não estar indicados no SIS para efeitos de não admissão; não ser considerados susceptíveis de perturbar a ordem pública, a segurança pública, a saúde pública ou as relações internacionais de qualquer Estado membro, nem estar indicados para efeitos de não admissão nas bases de dados nacionais dos Estados membros (artigo 5.º, n.º 1).

⁴¹⁴ Se possuir um título de residência ou uma autorização provisória de residência válidos, emitidos por um Estado membro, deve dirigir-se imediatamente para o território desse Estado (artigo 23.º, n.º 2).

⁴¹⁵ Entende-se por título de residência, todos os títulos de residência emitidos pelos Estados membros em conformidade com o modelo uniforme de título de residência estabelecido pelo Regulamento (CE) n.º 1030/2002 do Conselho, de 13 de Junho; bem como todos os outros documentos emitidos por um Estado membro a nacionais de países terceiros concedendo a estes autorização para permanecerem ou regressarem ao seu território, com excepção dos títulos temporários emitidos na pendência da análise de um primeiro pedido de título de residência ou de um pedido de asilo (artigo 2.º, n.º 15 do Código das Fronteiras Schengen). O nacional de país terceiro que preencha todas as demais condições excepto a de visto válido, poderá ser autorizado a entrar no território dos Estados membros se lhe for concedido um visto na fronteira em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 415/2003 do Conselho, de 27 de Fevereiro [artigo 5.º, n.º 4, alínea b)].

⁴¹⁶ Para confirmar a veracidade das justificações prestadas, o guarda de fronteira pode solicitar, entre outros documentos, o convite de uma empresa, cartões de acesso a feiras e congressos, boletim de matrícula ou cartão de estudante, convite do anfitrião ou documento comprovativo emitido pelo estabelecimento que fornece o alojamento (artigo 5.º, n.º 2 e anexo I do Código das Fronteiras Schengen). A apreciação dos meios de subsistência será efectuada em função da duração e do objectivo da estada e com referência aos preços médios de alojamento e de alimentação, em condições económicas, no ou nos Estados membros em causa, multiplicados pelo número de dias de estada. A verificação da suficiência de meios de subsistência pode basear-se no dinheiro líquido, nos cheques de viagem e nos cartões de crédito na posse do nacional de país terceiro; as declarações de tomada a cargo, quando estejam previstas no direito nacional, e os termos de responsabilidade assinados por anfitriões, tal como definidos pelo direito nacional, podem igualmente constituir uma prova de meios de subsistência suficientes (artigo 5.º, n.º 3).

O nacional de país terceiro que não reúna todas estas condições, mas possua um título de residência ou um visto de regresso emitidos por um Estado membro, será autorizado a entrar nos territórios dos demais Estados membros para efeitos de trânsito rumo ao Estado membro que emitiu o título ou o visto, salvo se constar da lista nacional de pessoas a não admitir do Estado membro em cujas fronteiras externas se apresenta [artigo 5.º, n.º 4, alínea a)]. Por motivos humanitários ou de interesse nacional, ou ainda devido a obrigações internacionais, um Estado membro pode autorizar a entrada no seu território a um nacional de país terceiro que não preencha uma ou várias daquelas condições, mesmo a de não estar inscrito no SIS [artigo 5.º, n.º 4, alínea c)]. Nas demais situações em que o nacional de um país terceiro não preencha todas as condições de entrada, esta ser-lhe-á recusada, mediante decisão fundamentada que indique as razões precisas da recusa⁴¹⁷.

As fronteiras externas só podem ser transpostas nos pontos de passagem de fronteira e durante as horas de abertura fixadas, devendo os Estados membros instaurar sanções efectivas, proporcionadas e dissuasivas, nos termos do respectivo direito nacional, a quem desrespeite esta norma (artigo 4.º). A passagem das fronteiras externas é submetida a controlos por guardas de fronteira (artigo 7.º, n.º 1), que têm o dever de respeitar plenamente a dignidade humana e não discriminar as pessoas em razão do sexo, raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual (artigo 6.º)⁴¹⁸. Os documentos de viagem dos nacionais de países

⁴¹⁷ A decisão deve ser tomada por uma autoridade competente, nos termos do direito nacional, é notificada ao interessado e produz efeitos imediatos (artigo 13.º, números 1 e 2). As pessoas a quem tenha sido recusada a entrada têm direito de recurso, a tramitar em conformidade com o direito nacional e com efeito meramente devolutivo; é-lhes também facultada uma nota escrita indicando os pontos de contacto aptos a fornecer informações sobre os representantes habilitados a actuar em seu nome; caso o recurso conclua que a decisão foi infundada, têm direito a que o Estado membro que recusou a entrada proceda à correcção do carimbo de entrada cancelado e de quaisquer outros cancelamentos ou aditamentos eventualmente efectuados (artigo 13.º, n.º 3).

⁴¹⁸ À entrada e à saída, os nacionais de países terceiros são submetidos a um controlo pormenorizado – à entrada, o controlo compreende a verificação das condições de entrada e, se for caso disso, dos documentos que autorizam a residência e o exercício de uma actividade profissional, incluindo a análise pormenorizada dos carimbos de entrada e saída e a verificação de que o indivíduo, o seu meio de transporte e os objectos que transporta não são de natureza a comprometer a ordem pública, a segurança interna, a saúde pública ou as relações internacionais de um Estado membro; à saída, o controlo compreende a verificação de que o indivíduo está na posse de um documento válido para passar a fronteira, de que o documento de viagem não é falsificado e, sempre que possível, que o indivíduo não é considerado uma ameaça para a ordem pública, a segurança interna ou as relações internacionais de um dos Estados membros (artigo 7.º, n.º 3). Quando existam instalações para o efeito, o nacional de país terceiro pode solicitar que os controlos pormenorizados sejam efectuados numa zona reservada (artigo 7.º, n.º 4). Os nacionais de países terceiros submetidos a um controlo pormenorizado de segunda linha (ou seja, um controlo suplementar que pode ser efectuado num local específico, fora do local onde todas as pessoas são controladas) são informados sobre o objectivo e o procedimento do controlo; informação que será disponibilizada em todas as línguas oficiais da União e nas línguas dos países limítrofes do Estado membro em causa, para além de dever indicar que o indivíduo pode solicitar o nome ou o número de identificação de serviço dos guardas de fronteira que efectuam o controlo, o nome do ponto de passagem de fronteira e a data em que a fronteira foi atravessada (artigo 7.º, n.º 5).

terceiros são objecto de aposição sistemática de carimbo de entrada e de saída (artigo 10.º, n.º 1)⁴¹⁹. Sempre que possível, os nacionais de países terceiros são informados da obrigação do guarda de fronteira de carimbar os seus documentos de viagem à entrada e à saída (artigo 10.º, n.º 5). Se o documento de viagem de um nacional de país terceiro não ostentar o carimbo de entrada, as autoridades nacionais competentes podem presumir que o titular não preenche ou deixou de preencher as condições de duração da estada aplicáveis no Estado membro em questão (artigo 11.º, n.º 1)⁴²⁰.

Entretanto, a supressão do controlo das fronteiras internas não prejudica os controlos de segurança sobre as pessoas efectuados nos portos ou aeroportos pelas autoridades competentes, desde que estes controlos sejam igualmente efectuados sobre as pessoas que realizam viagens no interior de um Estado membro, nem a possibilidade de um Estado membro prever por lei a obrigação de posse ou porte de títulos e documentos, nem tão pouco a obrigação imposta aos nacionais de países terceiros de assinalarem a sua presença no território de um Estado membro (artigo 21.º).

O Regulamento (CE) n.º 539/2001 do Conselho, de 15 de Março⁴²¹, fixa a lista dos países terceiros cujos nacionais estão sujeitos à obrigação de visto para transporem as fronteiras externas dos Estados membros e a lista dos países cujos nacionais estão isentos dessa obrigação. Entende-se por visto uma autorização emitida por um Estado membro ou uma decisão tomada por um Estado membro com vista à entrada, para uma estadia prevista nesse ou em diversos Estados membros (durante um período cuja duração total não pode exceder três meses) ou para efeitos de trânsito pelo território desse e outros Estados membros, com exclusão do trânsito aeroportuário (artigo 2.º)⁴²². Os nacionais dos países terceiros enumerados no anexo I devem ser detentores de um visto para transporem as fronteiras externas de um Estado membro⁴²³. São isentos da obrigação de estar munidos de um visto, para estadias cuja duração total não exceda três meses, os nacionais dos países terceiros enumerados no anexo II, mas também os nacionais de países constantes do anexo I

⁴¹⁹ A pedido do nacional de um país terceiro pode, a título excepcional, dispensar-se a aposição do carimbo de entrada ou de saída quando tal aposição lhe possa causar dificuldades importantes, caso em que a entrada ou saída deve ser comprovada numa folha separada (artigo 10.º, n.º 3).

⁴²⁰ Presunção que pode ser elidida se o nacional de país terceiro apresentar, por qualquer meio, elementos credíveis, como títulos de transporte ou provas da sua presença fora do território dos Estados membros, que demonstrem que respeitou as condições relativas à estada de curta duração (artigo 11.º, n.º 2). Caso não elida a presunção, o indivíduo pode ser expulso pelas autoridades competentes do território do Estado membro em questão (artigo 11.º, n.º 3).

⁴²¹ Com as alterações introduzidas pelos Regulamentos (CE) n.º 2414/2001, de 7 de Dezembro, n.º 453/2003, de 6 de Março, n.º 851/2005, de 2 de Junho, e n.º 1932/2006, de 21 de Dezembro.

⁴²² A definição de visto dada pelo Regulamento (CE) n.º 1683/95 do Conselho, de 29 de Maio, que estabelece um modelo-tipo de visto, na redacção dada pelo Regulamento (CE) n.º 1791/2006, de 20 de Novembro, é mais abrangente, uma vez que inclui as autorizações para trânsito através da zona de trânsito aeroportuário.

⁴²³ A obrigação de visto estende-se igualmente aos refugiados e apátridas que tenham obtido o respectivo estatuto num país terceiro elencado no anexo I e aí residam (artigo 1.º, n.º 1).

que sejam titulares de autorização de pequeno tráfego fronteiriço e exerçam o seu direito nesse âmbito; os estudantes nacionais de país terceiro constante do anexo I e residentes num Estado membro, quando participem numa viagem organizada no âmbito de um grupo escolar acompanhado por um professor do estabelecimento⁴²⁴; e os refugiados e apátridas residentes num Estado membro e titulares de um documento de viagem emitido por esse Estado membro (artigo 1.º, n.º 2)⁴²⁵.

A obrigação de visto é extensível à área dos aeroportos, por força da Acção Comum n.º 96/197/JAI, de 4 de Março, adoptada pelo Conselho com base no artigo K.3 do Tratado da União Europeia sobre o regime de trânsito aeroportuário, que, em derrogação do princípio de livre trânsito, previsto no anexo 9 da *Convenção de Chicago sobre aviação civil internacional*, instituiu um visto de trânsito aeroportuário. Este, que é emitido pelos serviços consulares dos Estados membros mediante condições a definir pelas respectivas leis nacionais, consiste numa autorização exigida aos nacionais de determinados países terceiros para poderem transitar pela zona internacional dos aeroportos dos Estados membros. Cada Estado membro exigirá um visto de trânsito aeroportuário aos nacionais do Afeganistão, Etiópia, Eritreia, Gana, Iraque, Irão, Nigéria, Somália, Sri Lanka e Zaire, que não forem já titulares de um visto de entrada ou de trânsito nesse Estado membro, para a sua passagem pelas zonas internacionais dos aeroportos situados no seu território (artigo 3.º). Os Estados membros podem prever excepções à obrigação de visto de trânsito aeroportuário para os nacionais daqueles países quando se trate, nomeadamente, de detentores de títulos de residência ou de documentos equivalentes, bem como de vistos, emitidos por um Estado membro (artigo 4.º)⁴²⁶.

⁴²⁴ A Decisão do Conselho n.º 94/795/JAI, de 30 de Novembro, relativa a uma acção comum respeitante à concessão de facilidades de viagem a estudantes de países terceiros residentes num Estado membro, estatua que nenhum Estado membro poderia exigir visto aos estudantes nacionais de um país terceiro, legalmente residentes noutro Estado membro, que desejassem entrar no seu território para uma curta estadia ou trânsito, desde que os estudantes se deslocassem em viagem escolar como membros de um grupo de alunos de um estabelecimento escolar, fossem acompanhados por um professor na posse de uma lista, emitida pela respectiva escola, dos estudantes participantes na viagem e apresentassem documento de viagem válido para a passagem da fronteira em questão (documento passível de substituição pela lista de alunos em determinadas circunstâncias). Os Estados membros conservavam, todavia, a possibilidade de recusar a entrada de estudantes que não preenchessem as condições de imigração relevantes para as respectivas leis nacionais, para além de poderem, invocando motivos imperiosos de segurança nacional, criar derrogações à regra geral de dispensa de visto.

⁴²⁵ Um Estado membro pode dispensar da obrigação de visto os estudantes nacionais de um país terceiro elencado no anexo I e que residam num país terceiro constante do anexo II, na Suíça ou no Liechtenstein, quando participem numa viagem organizada no âmbito de um grupo escolar acompanhado por um professor do estabelecimento; os refugiados e os apátridas se o país terceiro onde residem e que emitiu o documento de viagem constar do anexo II; os membros das forças armadas que se desloquem no âmbito da OTAN ou da Parceria para a Paz e sejam portadores dos documentos de identificação e de missão previstos (artigo 4.º, n.º 2). Em contrapartida, um Estado membro pode prever excepções à isenção de visto em relação às pessoas que exerçam uma actividade remunerada durante a sua permanência (artigo 4.º, n.º 3).

⁴²⁶ Os Estados membros são igualmente livres para decidir da exigência de um visto de trânsito aeroportuário a nacionais de outros países que não os expressamente referidos no anexo a esta decisão (artigo 5.º).

O Regulamento (CE) n.º 415/2003 do Conselho, de 27 de Fevereiro, relativo à concessão de vistos na fronteira, incluindo a marítimos em trânsito, permite que, a título excepcional, seja concedido um visto na fronteira a um nacional de um país terceiro sujeito à obrigação de visto ao passar as fronteiras externas dos Estados membros, desde que esse nacional possua documento válido que permita passar a fronteira; justifique o objectivo e as condições da viagem; prove dispor de meios de subsistência suficientes; não esteja indicado para efeitos de não admissão e não seja susceptível de comprometer a ordem pública, a segurança nacional ou as relações internacionais de um dos Estados membros; prove não ter podido requerer um visto antes, apresentando, se necessário, os documentos comprovativos das razões imprevisíveis e imperiosas para a sua entrada, e garanta o regresso ao seu país de origem ou o trânsito para um Estado terceiro (artigo 1.º, n.º 1). O visto concedido na fronteira pode ser, consoante o caso, um visto de trânsito ou um visto de circulação, válido para todos os Estados membros ou com validade territorial limitada. Em qualquer dos casos, o visto concedido não deve permitir mais de uma entrada; a validade dos vistos de circulação não deve exceder 15 dias e a validade dos vistos de trânsito não deve exceder cinco dias (artigo 1.º, n.º 2). Qualquer nacional de um país terceiro que solicite um visto de trânsito na fronteira deve estar munido dos vistos necessários para prosseguir viagem para os Estados de trânsito que não sejam Estados membros e para o Estado de destino (artigo 1.º, n.º 3)⁴²⁷.

O Regulamento (CE) n.º 693/2003 do Conselho, de 14 de Abril, estabeleceu um Documento de Trânsito Facilitado e um Documento de Trânsito Ferroviário Facilitado⁴²⁸, para o trânsito específico e directo, por via terrestre, de nacionais de países terceiros que têm forçosamente de atravessar o território de um ou mais Estados membros para viajar entre duas partes do seu próprio país que não são geograficamente contíguas. O Documento de Trânsito Facilitado é uma autorização específica para o trânsito facilitado, que pode ser emitido pelos Estados membros para entradas múltiplas por qualquer meio de transporte terrestre; ao passo que o Documento de Trânsito Ferroviário Facilitado é uma autorização específica para o trânsito facilitado, que pode ser emitido pelos Estados membros para uma única viagem de ida e volta por caminho-de-ferro (artigo 2.º). Um e outro documentos têm o mesmo valor que os vistos de trânsito e são válidos para o território do Estado membro emissor e dos outros Estados-Membros pelos

⁴²⁷ Só a título excepcional serão concedidos vistos na fronteira a nacionais de países terceiros incluídos nas categorias de pessoas para as quais é exigida a consulta das autoridades centrais de um ou de vários Estados membros (artigo 1.º, n.º 4). Pode ser concedido um visto de trânsito na fronteira a um marítimo sujeito à obrigação de visto ao passar as fronteiras externas dos Estados membros se esse marítimo satisfizer as condições previstas nos números 1 e 3 do artigo 1.º e passar a fronteira em questão para embarcar, reembarcar ou desembarcar de um navio no qual vá trabalhar ou tenha trabalhado como marítimo (artigo 2.º, n.º 1); tratando-se de um grupo de marítimos da mesma nacionalidade, num mínimo de cinco e um máximo de 50 pessoas, pode ser concedido na fronteira um visto de trânsito de grupo, desde que cada um dos marítimos do grupo preencha os requisitos do n.º 1 (artigo 2.º, n.º 2).

⁴²⁸ Cujo modelo uniforme foi estabelecido pelo Regulamento (CE) n.º 694/2003.

quais se efectua o trânsito facilitado (artigo 3.º, n.º 1)⁴²⁹. Para obter qualquer dos documentos, o requerente deve possuir um documento válido que lhe permita a passagem de fronteiras externas⁴³⁰, não estar assinalado para efeitos de recusa de entrada, não ser considerado como ameaça para a ordem pública, a segurança nacional ou as relações internacionais de qualquer dos Estados membros (artigo 4.º)⁴³¹. Caso um serviço consular se recuse a instruir um pedido ou a emitir um dos Documentos de Trânsito, o procedimento e o direito de recurso reger-se-ão pelo direito nacional do respectivo Estado membro (artigo 8.º, n.º 1). Os titulares de um dos Documentos de Trânsito que façam uma utilização abusiva deste regime, ficam sujeitos a sanções, em conformidade com o direito nacional (artigo 9.º).

O Regulamento (CE) n.º 1931/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Dezembro, estabelece um regime de pequeno tráfego fronteiriço nas fronteiras terrestres externas dos Estados membros e introduz, para esse efeito, uma autorização específica. Por pequeno tráfego fronteiriço entende-se a travessia regular de uma fronteira terrestre externa por residentes fronteiriços, para uma estada na zona fronteiriça motivada, por exemplo, por razões sociais, culturais ou económicas comprovadas, ou por razões familiares, por um período cuja duração não seja superior a três meses (artigo 3.º, n.º 3, e artigo 5.º). Residentes fronteiriços são os nacionais de países terceiros que residam legalmente na zona fronteiriça de um país vizinho de um Estado membro por um período fixado nos acordos bilaterais a celebrar e que será no mínimo de um ano; em casos excepcionais devidamente justificados, previstos nos acordos bilaterais, pode ser considerado um período de residência inferior a um ano (artigo 3.º, n.º 6). Os residentes fronteiriços podem atravessar a fronteira terrestre externa de um Estado membro vizinho ao abrigo do regime de pequeno tráfego fronteiriço, desde que sejam titulares de uma autorização de pequeno tráfego fronteiriço e, se tal for exigido pelo acordo bilateral relevante, um ou vários documentos de viagem válidos; não estejam indicados no SIS para efeitos de não admissão; não sejam considerados uma ameaça para a ordem pública, a segurança interna, a saúde pública ou as relações internacionais de qualquer Estado membro e, em especial, não estejam indicados, para

⁴²⁹ O Documento de Trânsito Facilitado e o Documento de Trânsito Ferroviário Facilitado devem ser emitidos pelos serviços consulares dos Estados membros e não na fronteira (artigo 6.º, n.º 1). O Documento de Trânsito Facilitado tem um prazo máximo de validade de três anos, sendo que o trânsito em que é utilizado não pode exceder as 24 horas; o Documento de Trânsito Ferroviário Facilitado tem um prazo máximo de validade de três meses e só pode ser utilizado em trânsitos que não excedam seis horas (artigo 3.º, números 2 e 3).

⁴³⁰ De validade superior à do Documento de Trânsito solicitado e que seja válido para qualquer dos Estados membros, sob pena de o Documento de Trânsito ficar limitado ao Estado membro ou Estados membros que reconheçam o documento de viagem (artigo 6.º, números 3 e 4).

⁴³¹ Para obter um Documento de Trânsito Facilitado, deve ainda ter razões válidas para viajar frequentemente entre as duas partes do território do seu país (artigo 4.º). Sempre que for necessário, de resto, deve ser exigida a apresentação de documentação que comprove a necessidade de viajar frequentemente, em especial documentos relativos a vínculos familiares, ou a motivos de ordem social, económica ou outra (artigo 5.º, n.º 1).

efeitos de não admissão, pelos mesmos motivos, nas bases de dados nacionais dos Estados membros (artigo 4.º). Os Estados membros efectuem controlos de entrada e de saída aos residentes fronteiriços, a fim de assegurar que estes preenchem aquelas condições (artigo 6.º, n.º 1). A autorização de pequeno tráfego fronteiriço pode ser concedida aos residentes fronteiriços que sejam titulares de um ou vários documentos de viagem válidos que os autorizem a atravessar as fronteiras externas; apresentem documentos comprovativos do seu estatuto de residente fronteiriço e da existência de razões legítimas para atravessar frequentemente uma fronteira terrestre externa ao abrigo deste regime; não estejam indicados no SIS para efeitos de não admissão; não sejam considerados uma ameaça para a ordem pública, a segurança interna, a saúde pública ou as relações internacionais de qualquer Estado membro e, em especial, não estejam indicados, para efeitos de não admissão, pelos mesmos motivos, nas bases de dados nacionais dos Estados membros (artigo 9.º). A autorização tem uma validade mínima de um ano e máxima de cinco anos (artigo 10.º); a sua validade territorial fica limitada à zona fronteiriça do Estado membro que a tiver emitido (artigo 7.º, n.º 2).

A Directiva n.º 2003/86/CE do Conselho, de 22 de Setembro, relativa ao direito ao reagrupamento familiar, estatui que os Estados membros devem permitir a entrada e residência de nacionais de países terceiros, membros da família de pessoa titular de uma autorização de residência, emitida por um Estado membro por um prazo de validade igual ou superior a um ano, que o requeira (artigo 3.º, n.º 1). Os familiares elegíveis são o cônjuge⁴³² do titular da autorização de residência; os filhos menores⁴³³ do casal, incluindo os filhos adoptados; os filhos menores, incluindo os adoptados, do titular da autorização de residência, à sua guarda e a seu cargo; os filhos menores, incluindo os adoptados, do cônjuge, desde que à sua guarda e a seu cargo⁴³⁴. Os Estados

⁴³² Os Estados membros podem exigir que o titular da autorização de residência e o seu cônjuge tenham uma idade mínima (no máximo até 21 anos), antes de o cônjuge poder aceder ao território a título de reagrupamento familiar (artigo 4.º, n.º 5). Em caso de casamento polígamo, se o titular da autorização de residência já tiver um cônjuge que com ele viva no território de um Estado membro, o Estado em causa não autorizará o reagrupamento familiar de outro cônjuge; podendo restringir o reagrupamento familiar de menores nascidos da união do titular da autorização de residência com outro cônjuge (artigo 4.º, n.º 4).

⁴³³ Os filhos menores devem ter idade inferior à da maioridade legal do Estado membro em causa e não ser casados. Os Estados membros podem exigir, se isso for previsto na respectiva legislação nacional, que os pedidos de reagrupamento familiar dos filhos menores sejam apresentados antes de completados os 15 anos (artigo 4.º, n.º 6). Nos casos de crianças com idade superior a 12 anos que cheguem independentemente da família, o Estado membro pode, antes de autorizar a sua entrada e residência, verificar se satisfazem os critérios de integração previstos na respectiva legislação nacional (artigo 4.º, n.º 1).

⁴³⁴ Os Estados membros podem ainda autorizar, através de disposições legislativas ou regulamentares, a entrada e residência dos ascendentes directos em primeiro grau do titular de autorização de residência ou do seu cônjuge, se estiverem a seu cargo e não tiverem o apoio familiar necessário no país de origem; dos filhos solteiros maiores do titular de autorização de residência ou do seu cônjuge, objectivamente incapazes de assegurar o seu próprio sustento por razões de saúde (artigo 4.º, n.º 2); bem como de pessoa que mantenha com o titular de autorização de residência uma relação estável, duradoura e devidamente comprovada ou uma união de facto registada, e respectivos filhos solteiros menores, incluindo os adoptados, e filhos solteiros maiores, objectivamente incapazes de assegurar o seu próprio sustento por razões de saúde (artigo 4.º, n.º 3).

membros podem exigir ao titular da autorização de residência que requer o reagrupamento familiar provas de que este dispõe de alojamento normal, seguro e salubre; de um seguro de doença, para si próprio e para os seus familiares, que cubra todos os riscos normalmente cobertos no Estado membro em causa para os próprios nacionais; recursos estáveis e regulares que sejam suficientes para a sua própria subsistência e para a dos seus familiares, sem recorrer ao sistema de assistência social do Estado membro (artigo 7.º, n.º 1); para além de poderem exigir que os nacionais de países terceiros cumpram medidas de integração, em conformidade com o direito nacional (artigo 7.º, n.º 2)⁴³⁵. Logo que o pedido de entrada para efeitos de reagrupamento familiar seja deferido, o Estado membro em causa deve permitir a entrada do familiar ou familiares, emitindo, em favor destes, uma primeira autorização de residência de validade não inferior a um ano, renovável (artigo 13.º). Para além das razões de ordem, segurança ou saúde públicas (artigo 6.º, n.º 1), os Estados membros podem indeferir um pedido de entrada e residência para efeitos de reagrupamento familiar quando as condições estabelecidas não forem cumpridas; quando o requerente e os seus familiares não tiverem uma vida familiar efectiva; quando se verificar que o requerente do reagrupamento ou a pessoa que com ele mantém uma união de facto é casado ou mantém uma relação estável e duradoura com outra pessoa; quando se demonstre que foi cometido qualquer tipo de fraude (documentos ou declarações falsos) ou que o casamento, a parceria ou a adopção tiveram por único fim permitir à pessoa interessada entrar ou residir num Estado membro (artigo 16.º).

A Directiva n.º 2004/114/CE do Conselho, de 13 de Dezembro, define as condições de admissão de nacionais de países terceiros⁴³⁶, por um período superior a três meses, para efeitos de estudos, de intercâmbio de estudantes, de formação não remunerada ou de voluntariado, recomendando aos Estados membros que facilitem o processo de admissão quando em causa esteja a participação em programas comunitários de promoção da mobilidade para a União Europeia ou no seu interesse (artigo 6.º, n.º 2)⁴³⁷. Os nacionais de países terceiros que requeiram a admissão ao abrigo desta Directiva devem apresentar um documento de viagem válido (podendo os Estados membros exigir que o respectivo período de validade cubra pelo menos a duração prevista da

⁴³⁵ Os Estados membros podem exigir que o requerente do reagrupamento tenha residido legalmente no respectivo território, durante um período não superior a dois anos, antes que os seus familiares se lhe venham juntar; podendo mesmo, caso a sua legislação o preveja aquando da aprovação desta Directiva, impor um período de espera, não superior a três anos, entre a apresentação do pedido de reagrupamento e a emissão de uma autorização de residência em favor dos familiares (artigo 8.º).

⁴³⁶ Excluídos os nacionais de países terceiros que residam num Estado membro na qualidade de requerentes de asilo; os membros da família de cidadãos da União que tenham exercido o seu direito à livre circulação no interior da Comunidade; os beneficiários do estatuto de residente de longa duração que exerçam o direito de residir noutro Estado membro para efeitos de estudo ou de formação profissional; os que forem considerados, nos termos da legislação nacional do Estado membro em causa, como trabalhadores por conta de outrem ou trabalhadores por conta própria; e ainda aqueles cuja expulsão tenha sido suspensa por razões de facto ou de direito (artigo 3.º, n.º 2).

⁴³⁷ E sem prejuízo de disposições mais favoráveis constantes de acordos bilaterais ou multilaterais ou da legislação nacional dos Estados membros (artigo 4.º).

estadia); uma autorização parental para a estadia prevista, no caso de serem menores nos termos da legislação do Estado membro de acolhimento; dispor de um seguro de doença para todos os riscos habitualmente cobertos em relação aos nacionais do Estado membro em questão; não ser considerados uma ameaça para a ordem pública, a segurança pública ou a saúde pública; apresentar prova do pagamento da taxa fixada para o tratamento do pedido, se o Estado membro em causa o exigir (artigo 6.º, n.º 1). O artigo 7.º estabelece as condições específicas, a somar àquelas, aplicáveis aos estudantes do ensino superior – estes devem ter sido aceites por um estabelecimento de ensino superior para efectuar um programa de estudos; fornecer a prova solicitada por um Estado membro de que disporão durante a sua estadia de recursos suficientes para cobrir as suas despesas de subsistência, de estudos e de regresso; apresentar provas de que possuem conhecimentos suficientes da língua do programa de estudos frequentado e do pagamento das propinas fixadas pelo estabelecimento, se o Estado membro o exigir. A autorização de residência ser-lhes-á emitida por um período igual ou superior a um ano, renovável se o seu titular continuar a preencher as condições iniciais⁴³⁸.

Os nacionais de países terceiros que requeiram a admissão num programa de intercâmbio de estudantes do ensino secundário devem, para além de preencher as condições gerais do artigo 6.º, ter a idade mínima e não exceder a idade máxima fixadas pelo Estado membro em causa; apresentar prova da sua aceitação num estabelecimento de ensino secundário; apresentar prova da sua participação num programa de intercâmbio reconhecido pelo Estado membro em causa; apresentar prova de que a organização de intercâmbio se responsabiliza inteiramente pelos nacionais de países terceiros durante todo o período da sua presença no território do Estado membro, em especial no que respeita às despesas de estadia, estudo, saúde e de regresso; ser acolhidos durante todo o período da sua estadia por famílias que correspondam às condições fixadas pelo Estado membro em questão (artigo 9.º, n.º 1)⁴³⁹. As autorizações de residência emitidas para os estudantes do ensino secundário não podem exceder o período de um ano (artigo 13.º).

Os nacionais de países terceiros que requeiram a admissão como estagiários não remunerados devem, para além de preencher as condições gerais do artigo 6.º, ter assinado uma convenção de formação tendo em vista um estágio não remunerado numa empresa do sector privado ou público ou num organismo de formação profissional, público ou privado, reconhecido

⁴³⁸ E respeitar os limites impostos no acesso a actividades económicas e progredir de forma aceitável nos seus estudos (artigo 12.º, n.º 2). Se a duração do programa de estudos for inferior a um ano, a autorização de residência cobrirá apenas o período de estudos (artigo 12.º, n.º 1).

⁴³⁹ Os Estados membros podem, entretanto, limitar a admissão de estudantes do ensino secundário para efeitos de participação em programas de intercâmbio aos nacionais que sejam oriundos de países terceiros que ofereçam a mesma possibilidade aos seus próprios nacionais (artigo 9.º, n.º 2).

pelo Estado membro; fornecer a prova solicitada pelo Estado membro de que disporão durante a sua estada de recursos suficientes para cobrir as suas despesas de subsistência, de estágio e de regresso; frequentar, se o Estado membro o exigir, um curso básico da língua por forma a adquirir os conhecimentos necessários à realização do estágio (artigo 10.º). O período de validade de uma autorização de residência emitida para um estagiário não remunerado deve corresponder à duração do estágio ou a um período máximo de um ano; renovável, em casos excepcionais, uma única vez e exclusivamente pelo tempo necessário à obtenção de uma qualificação profissional reconhecida (artigo 14.º).

Os que requeiram a admissão num programa de voluntariado devem, para além de preencher as condições gerais do artigo 6.º, ter a idade mínima e não exceder a idade máxima fixadas pelo Estado membro em causa; apresentar uma convenção assinada com a organização responsável no Estado membro em causa pelo programa de voluntariado, incluindo uma descrição das suas tarefas, as condições de enquadramento de que beneficiarão na realização dessas tarefas, o horário a cumprir, os recursos disponíveis para cobrir as suas despesas de deslocação, alimentação, alojamento etc.; apresentar prova de que a organização responsável pelo programa de voluntariado subscreveu um seguro de responsabilidade civil e se responsabiliza inteiramente pelos nacionais de países terceiros durante todo o período da sua presença no território do Estado membro em causa; frequentar, se o Estado membro o exigir, um curso de introdução à língua, à história e às estruturas política e social desse Estado (artigo 11.º). A autorização de residência ser-lhes-á emitida por um período máximo de um ano; excepcionalmente, se a duração do programa for superior a um ano, a validade da autorização de residência pode corresponder ao período em causa (artigo 15.º).

Em linha com as Recomendações de Setembro e Outubro de 2005⁴⁴⁰, destinadas a facilitar a admissão de investigadores nacionais de países terceiros, reforçando o poder de atracção da Comunidade e aumentando as suas capacidades de pólo de investigação a nível mundial, a Directiva n.º 2005/71/CE do Conselho, de 12 de Outubro, estabeleceu um procedimento específico de admissão de nacionais de países terceiros, por um período superior a três meses, para a realização de um projecto de investigação no âmbito de uma convenção de acolhimento celebrada com um organismo de investigação previamente aprovado para o efeito. Os organismos de investigação que pretendam acolher um investigador devem celebrar uma convenção de acolhimento na qual o investigador se comprometa a realizar o projecto de investigação e o

⁴⁴⁰ Recomendação do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de Setembro de 2005, destinada a facilitar a emissão pelos Estados membros de vistos uniformes de curta duração para os investigadores nacionais de países terceiros que se desloquem para efeitos de investigação científica na Comunidade; Recomendação do Conselho, de 12 de Outubro de 2005, destinada a facilitar a admissão de nacionais de países terceiros para efeitos de investigação científica na Comunidade Europeia.

organismo se comprometa a acolher o investigador com esse objectivo (artigo 6.º, n.º 1)⁴⁴¹. Os nacionais de países terceiros que requeiram a admissão ao abrigo desta Directiva devem apresentar um documento de viagem válido que cubra, se o Estado membro o exigir, pelo menos o período de validade da autorização de residência; uma convenção de acolhimento; e, se necessário, um certificado de responsabilização financeira emitido pelo organismo de investigação; devem, de igual modo, não ser considerados uma ameaça para a ordem, a segurança ou a saúde públicas (artigo 7.º, n.º 1). Cumpridos estes requisitos, os Estados membros devem emitir uma autorização de residência por um período de, pelo menos, um ano e devem renovar essa autorização enquanto os requisitos continuarem a ser preenchidos; se a duração do projecto de investigação for inferior a um ano, o período de validade da autorização de residência será igual à duração do projecto (artigo 8.º)⁴⁴².

A Directiva 2004/81/CE do Conselho, de 29 de Abril, definiu as condições de concessão de títulos de residência de duração limitada a nacionais de países terceiros que sejam vítimas do tráfico de seres humanos ou objecto de uma acção de auxílio à imigração ilegal e que cooperem com as autoridades competentes⁴⁴³. Abrangidos são, em princípio, apenas os nacionais de países terceiros que tenham atingido a maioridade segundo a lei do Estado membro em questão, ainda que os Estados membros possam estender o regime aos menores, de acordo com as respectivas leis nacionais (artigo 3.º, n.º 3)⁴⁴⁴. Os nacionais de países terceiros susceptíveis de ser abrangidos por esta Directiva devem ser informados disso mesmo (artigo 5.º) e beneficiar de um prazo de reflexão que lhes permita recuperar e escapar à influência dos autores das infracções, de modo a poderem tomar uma decisão informada sobre se cooperam ou não com as autoridades competentes (artigo 6.º, n.º 1); prazo de reflexão no decurso do qual não pode ser executada contra eles qualquer medida de afastamento (artigo 6.º, n.º 2), mas a que os Estados membros podem pôr termo se a

⁴⁴¹ A convenção de acolhimento só pode ser assinada, porém, se estiver preenchido um conjunto de condições – se o projecto de investigação tiver sido aceite pelos órgãos competentes, depois de controlados o objecto da investigação a efectuar, a sua duração e a disponibilidade dos meios financeiros necessários para a sua realização, bem como as qualificações do investigador relativamente ao objecto da investigação mediante cópia autenticada do respectivo diploma; se o investigador dispuser, durante a sua permanência, de recursos mensais suficientes para prover às suas necessidades e às despesas de regresso sem recorrer ao sistema de assistência social do Estado membro em questão, bem como de um seguro de saúde que cubra todos os riscos normalmente cobertos para os nacionais deste Estado; se a convenção especificar a relação jurídica e as condições de trabalho dos investigadores (artigo 6.º, n.º 2).

⁴⁴² No caso de um Estado membro decidir conceder uma autorização de residência aos membros da família de um investigador, a sua autorização de residência deve ter o mesmo período de validade da autorização de residência emitida a favor do investigador, na medida em que a validade dos seus documentos de viagem o permita; em casos devidamente justificados, a duração da autorização de residência concedida ao membro da família do investigador pode ser encurtada (artigo 9.º, n.º 1).

⁴⁴³ Sem prejuízo da adopção de disposições mais favoráveis por parte dos Estados membros (artigo 4.º).

⁴⁴⁴ Quando o façam, devem tomar em consideração o interesse superior da criança, velando por que o procedimento seja adequado à sua idade e maturidade, e garantir-lhe o acesso ao sistema educativo nas mesmas condições que aos seus nacionais; devem igualmente fazer as necessárias diligências para estabelecer a sua identidade e nacionalidade, localizar o mais rapidamente possível a sua família e garantir a sua representação legal (artigo 10.º).

pessoa reatar activa e voluntariamente ligação com os autores das infracções ou se existirem motivos de ordem pública ou de segurança interna (artigo 6.º, n.º 4). O título de residência é emitido, após o período de reflexão ou logo que seja clara a vontade de colaborar com as autoridades, desde que os Estados membros concluam ser oportuno prorrogar a permanência do indivíduo no território, pelo interesse que representa para as investigações ou processos judiciais, ser claro que o indivíduo deseja cooperar e rompeu todos os laços com os autores das infracções e, ainda, que não existem razões de ordem pública ou segurança interna que a isso obstem; enquanto se mantiverem estas condições, o título de residência, inicialmente válido por um mínimo de seis meses, será renovado (artigo 8.º). Logo que as condições deixem de se verificar ou que os procedimentos relevantes tenham sido encerrados, o título de residência deixa de ser renovado, pelo que, findo o respectivo prazo de validade, o seu titular passa a estar sujeito à legislação comum relativa aos estrangeiros (artigo 13.º)⁴⁴⁵.

Dignas de referência são ainda as Resoluções do Conselho em matéria de admissão de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego e para o exercício de actividade profissional independente (ambas de 1994) e relativa aos menores não acompanhados nacionais de países terceiros, de 1997. Invocando as elevadas taxas de desemprego verificadas nos Estados membros, o Conselho decidiu, em Resolução de 20 de Junho de 1994⁴⁴⁶, ser necessário prosseguir e eventualmente reforçar as medidas restritivas em matéria de admissão de cidadãos de países terceiros para efeitos de emprego, aplicando de modo efectivo o *princípio da preferência comunitária*, segundo o qual os postos de trabalho livres devem ser ocupados por cidadãos de outros Estados membros e de países da Associação Europeia de Comércio Livre (EFTA) partes no Acordo EEE. A Resolução enunciou os princípios, não susceptíveis de flexibilização, pelos quais deveriam reger-se as políticas nacionais dos Estados membros em relação aos cidadãos de países terceiros que procurassem ser admitidos nos seus territórios ou neles permanecer para fins de emprego⁴⁴⁷. Os princípios enunciados não impediam os Estados membros de continuar a admitir

⁴⁴⁵ O título de residência pode, de resto, ser retirado a todo o tempo, se deixarem de estar preenchidas as condições de emissão, nomeadamente quando o portador reate activa e voluntariamente contactos com os autores das infracções, quando a autoridade responsável considerar que a cooperação é fraudulenta ou que a queixa da vítima é infundada ou fraudulenta, quando existam razões de ordem pública ou segurança interna, quando a vítima deixe de cooperar ou se as autoridades responsáveis decidirem arquivar os procedimentos (artigo 14.º).

⁴⁴⁶ Jornal Oficial n.º C 274 de 19 de Setembro de 1996.

⁴⁴⁷ Os Estados membros deveriam recusar a entrada nos respectivos territórios de cidadãos de países terceiros para efeitos de emprego, apenas podendo ter em conta os pedidos de acesso aos respectivos territórios para efeitos de emprego se a oferta de emprego proposta num Estado membro não pudesse ser provida pela mão-de-obra nacional e comunitária ou pela mão-de-obra não comunitária com residência legal permanente nesse Estado membro e que já pertencesse ao seu mercado de trabalho regular. Se necessário, os Estados membros poderiam admitir cidadãos de países terceiros para trabalhar nos seus territórios a título temporário e durante um período determinado, quando a oferta dissesse respeito a um trabalhador ou a um trabalhador assalariado de um prestador de serviços determinado e se tratasse de um trabalho especial que exigisse qualificações especializadas; as autoridades competentes considerassem

cidadãos de países terceiros para efeitos de emprego ao abrigo de convénios anteriormente celebrados a favor de cidadãos de um país terceiro com o qual mantivessem relações particularmente estreitas, mas estes assumiram o compromisso de renegociar rapidamente esses convénios no espírito desta resolução. A Resolução do Conselho de 30 de Novembro de 1994, relativa às restrições à admissão de nacionais de países terceiros no território dos Estados membros a fim de aí exercerem uma actividade profissional independente⁴⁴⁸, reconheceu os benefícios da admissão de trabalhadores independentes para as economias de acolhimento, mas sublinhou a necessidade de evitar, por um lado, a admissão de indivíduos cuja actividade económica não se revista de qualquer interesse económico e, por outro, a admissão como trabalhadores independentes de pessoas que procuram um emprego por conta de outrem. O Conselho elencou, também aqui, um conjunto de princípios, não susceptíveis de flexibilização, por que deveriam pautar-se as políticas internas aplicadas pelos Estados membros em relação aos nacionais de países terceiros que desejassem ser admitidos ou autorizados a permanecer no seu território para aí trabalharem como independentes⁴⁴⁹. A Resolução não obstava a que um Estado membro se reservasse o direito de admitir, nos termos da respectiva legislação nacional, nacionais de países terceiros que fizessem investimentos substanciais no comércio e na indústria desse Estado, sempre que existissem motivos económicos fortes.

que os motivos aduzidos pela entidade patronal para a oferta nominal de lugares vagos eram justificados pela falta, a curto prazo, de oferta de mão-de-obra no mercado nacional ou comunitário de trabalho e que este facto prejudicaria seriamente o funcionamento da empresa ou da própria entidade patronal; e os lugares vagos fossem propostos a trabalhadores sazonais, estagiários, trabalhadores fronteiriços, ou pessoas temporariamente transferidas pela respectiva empresa como pessoal-chave. Condição indispensável para a admissão de cidadãos de países terceiros para efeitos de emprego era que lhes tivesse sido concedida autorização prévia de emprego no território do Estado membro visado; se tal fosse exigido pelo Estado membro, os requerentes deveriam possuir uma autorização de residência; tratando-se de nacionais de países terceiros sujeitos à obrigação de visto, deveriam igualmente ser titulares de vistos válidos. Em princípio, a autorização de emprego inicial era limitada a um emprego num lugar específico e junto de uma determinada entidade patronal.

⁴⁴⁸ Jornal Oficial nº C 274 de 19 de Setembro de 1996.

⁴⁴⁹ Os Estados membros poderiam admitir, de acordo com as respectivas exigências e se estivessem preenchidos os requisitos gerais do direito de admissão e residência, a entrada no seu território de nacionais de países terceiros que desejassem exercer uma actividade profissional independente se se comprovasse que essa actividade produziria benefícios (investimento, inovação, transferência de tecnologia, criação de postos de trabalho) para a economia do país ou correspondia a uma actividade artística independente relevante. No processo de admissão, deveriam estar vigilantes a fim de evitar que fossem admitidas como independentes pessoas que manifestamente pretendiam trabalhar por conta de outrem ou cuja participação ou função de direcção correspondesse a uma relação de trabalho disfarçada por conta de outrem. O pedido de autorização devia ser acompanhado de informações que permitissem comprovar que a actividade projectada preenchia as condições exigidas e de documentos comprovativos de que a actividade seria exercida em conformidade com a legislação nacional aplicável nessa matéria. A autorização para exercer uma actividade profissional independente seria pessoal e intransmissível e concedida por escrito, segundo o disposto nas leis nacionais sobre estrangeiros. À pessoa que se encontrasse já no território de um Estado membro como estudante, estagiário, trabalhador sazonal, prestador de serviços, trabalhador contratado ou por quaisquer outros motivos, não seria, por norma, concedida autorização para se instalar como trabalhador independente.

A Resolução do Conselho de 26 de Junho de 1997, relativa aos menores não acompanhados nacionais de países terceiros⁴⁵⁰, fixou em benefício destes um conjunto de garantias mínimas, atenta a sua particular vulnerabilidade, mas não deixou de sublinhar que a sua presença no território dos Estados membros deve revestir carácter temporário, pelo que incumbiu os Estados de repatriar os menores (não admitidos como refugiados) para os respectivos países de origem ou para um país terceiro que esteja disposto a admiti-los, sem pôr em perigo a sua segurança, procurando encontrar, sempre que possível, as pessoas por eles responsáveis e reagrupá-los. Em causa estão os indivíduos de idade inferior a 18 anos que entrem no território dos Estados membros não acompanhados por um adulto por eles responsável, por lei ou por costume, ou sejam abandonados após a entrada (artigo 1.º). Nos termos das respectivas legislações e práticas, os Estados membros poderão recusar a admissão na fronteira aos menores não acompanhados, nomeadamente aos que não possuam os documentos e autorizações exigidos para esse efeito; devendo tomar as medidas adequadas neste contexto para impedir a entrada ilegal dos menores não acompanhados e cooperar por forma a impedir a sua entrada e permanência irregulares no respectivo território (artigo 2.º, números 1 e 2). Caso um menor não seja autorizado a prolongar a sua estadia num determinado Estado membro, esse Estado só poderá reconduzi-lo ao seu país de origem ou a um país terceiro que esteja disposto a admiti-lo se, à chegada, lhe forem prestados o acolhimento e a assistência adequados, de acordo com as suas necessidades etárias e o seu grau de independência; enquanto o repatriamento se revelar impossível nestas condições, os Estados membros deverão, em princípio, possibilitar a permanência do menor no seu território (artigo 5.º, números 1 e 2).

4. O estatuto dos nacionais de países terceiros

4.1. O mosaico inicial

No longo período que antecedeu Tampere, o estatuto dos nacionais de países terceiros encontrava-se disperso por uma multiplicidade de instrumentos jurídicos⁴⁵¹, o que, tornando a malha de direitos e deveres praticamente incompreensível, muito contribuía para a, já grande,

⁴⁵⁰ Jornal Oficial n.º C 221, de 19 de Julho de 1997.

⁴⁵¹ Cf. Paul CRAIG e Gráinne DE BÚRCA – *EU Law. Text, cases, and materials*, 3.ª ed., Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 754; Helen STAPLES – *The legal status of third country nationals resident in the European Union*, The Hague, Kluwer Law International, 1999, pp. ; Martin HEDEMANN-ROBINSON – *An overview of recent legal developments at Community level in relation to third country nationals resident within the European Union, with particular reference to the case law of the European Court of Justice*, in “Common Market Law Review”, 38, 2001, p. 525.

vulnerabilidade dos seus titulares⁴⁵². Desde logo, uma boa parte das regras aplicáveis a estes estrangeiros decorria da legislação interna dos Estados membros em que houvessem fixado residência, sendo muito variáveis os requisitos de admissão ao território e de reagrupamento familiar, bem como as condições de acesso ao mercado de trabalho e de naturalização. Caso os seus interesses coincidissem com os de um cidadão da União – por serem membros da sua família ou seus trabalhadores assalariados – os nacionais de países terceiros podiam igualmente beneficiar do Direito Comunitário, ainda que de modo dependente e meramente reflexo. O mosaico era igualmente composto por direitos resultantes de instrumentos jurídicos internacionais, como os acordos de associação, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem e medidas avulsas adoptadas no quadro da cooperação em matéria de Justiça e Assuntos Internos. O Tribunal de Justiça das Comunidades desempenhou, também aqui, um papel importante, apesar do tom contido e cauteloso da sua jurisprudência na matéria⁴⁵³, sobretudo na medida em que desentranhou e desenvolveu os direitos individuais contidos nos acordos de associação⁴⁵⁴. Este regime fragmentário e, de certo modo, *ad hoc* pôde perdurar devido à resistência oferecida pelos Estados membros ao propósito de transferir para a Comunidade poderes no domínio da Justiça e Assuntos Internos. Uma relutância espelhada, como nota Helen Staples, na *Declaração Geral sobre os artigos 13.º a 19.º do Acto Único Europeu* e na *Declaração Política*, ambas anexas ao Acto Único, que excluem os nacionais de terceiros Estados do âmbito do art. 14.º do Tratado e enquadram a imigração extra-comunitária num conjunto mais vasto de problemas associados à criminalidade, onde avultam o terrorismo e o tráfico de droga⁴⁵⁵. Esta “má” disposição não impediu, contudo, que, em 1989, o *Documento de Palma* identificasse entre as medidas cuja adopção se afigurava desejável o reconhecimento aos nacionais de países terceiros residentes num Estado membro do direito de circular no território das Comunidades sem necessidade de visto e a abolição dos controlos sobre estes indivíduos nas fronteiras internas.

Quando o Tratado de Amesterdão comunitarizou uma parte significativa do terceiro pilar, incumbiu o Conselho de adoptar medidas no domínio da política de imigração, definindo, nomeadamente, as condições em que haveria de processar-se o reagrupamento familiar e em que os nacionais de países terceiros legalmente residentes num Estado membro poderiam residir noutros Estados membros. Um mandato logo visto como um sinal muito positivo para a viabilidade de

⁴⁵² Cf. Rui Manuel Moura RAMOS – *Das Comunidades à União Europeia. Estudos de Direito Comunitário*, Coimbra, Coimbra Editora, 1994, pp. 285-286.

⁴⁵³ Cf. Joseph H. H. WEILER – *Thou shalt not oppress a stranger: on the judicial protection of the human rights of non-EC nationals – a critique*, in “European Journal of International Law”, n.º 3, 1992

⁴⁵⁴ Cf. Helen STAPLES – *The legal status of third country nationals resident in the European Union*, The Hague, Kluwer Law International, 1999.

⁴⁵⁵ Cf. Helen STAPLES – *The legal status of third country nationals resident in the European Union*, The Hague, Kluwer Law International, 1999, pp.

assegurar um genuíno estatuto de *denizen* aos residentes de longa duração na União⁴⁵⁶. Não muito tempo depois, o Conselho Europeu reunido em Tampere afirmou a necessidade de a União garantir um tratamento justo aos nacionais de países terceiros legalmente residentes no território dos Estados membros, argumentando que seria contrário às tradições europeias proceder de modo diferente. Um tratamento justo que requeria uma política de integração vigorosa dirigida a garantir aos nacionais de países terceiros direitos e deveres tanto quanto possível comparáveis aos dos cidadãos europeus, ou seja, o direito de residir, receber instrução e trabalhar como assalariado ou por conta própria, bem como o princípio de não discriminação face aos cidadãos do Estado de residência. A ideia de garantir um estatuto especial aos nacionais de terceiros Estados que são residentes de longa duração havia sido já objecto, em 1996, de uma Resolução do Conselho Europeu⁴⁵⁷, mas a iniciativa não teve repercussões. Foi o Conselho Europeu de Tampere que decididamente definiu a tendência. O compromisso de Tampere foi confirmado pelo Conselho Europeu de Nice, em Dezembro de 2000, e, de um modo geral, por todos os actores europeus. A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, entretanto, incluiu a possibilidade de conceder a liberdade de circulação e de permanência, de acordo com o Tratado de Amesterdão, aos nacionais de países terceiros legalmente residentes no território de um Estado membro (artigo 45.º); e, como a Comissão logo veio sustentar, enumerou um bom número de direitos que, em virtude do princípio da universalidade, devem ter-se por reconhecidos a qualquer pessoa independentemente da nacionalidade ou do local de residência⁴⁵⁸.

Tornada prioridade na agenda política⁴⁵⁹, a preocupação com a garantia de um tratamento justo aos nacionais de países terceiros legalmente residentes motivou várias medidas e veio a culminar na Directiva n.º 2003/109/CE do Conselho, de 25 de Novembro, relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração, que definiu um conjunto uniforme de direitos e estabeleceu os termos em que passou a ser-lhes permitido circular e residir num Estado membro diferente daquele em que tenham sido inicialmente admitidos. Resta saber se esta Directiva, como aquelas medidas, contribuem efectivamente para uma aproximação significativa entre o estatuto destes nacionais e aquele de que beneficiam os cidadãos da União.

⁴⁵⁶ Cf. Steve PEERS – *Building fortress Europe: The development of EU migration law*, in “Common Market Law Review”, 35, 1998, p. 1236.

⁴⁵⁷ Resolução do Conselho de 4 de Março de 1996 relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros, residentes de longa duração no território dos Estados membros. Jornal Oficial n.º C 80, de 18 de Março de 1996.

⁴⁵⁸ COM(2000) 757, de 22 de Novembro.

⁴⁵⁹ Cf. Martin BALDWIN-EDWARDS – *The emerging European immigration regime: some reflections on its implications for southern Europe*, in “Journal of Common Market Studies”, vol. 35, n.º 4, 1997.

4.2. A Directiva sobre reagrupamento familiar

As primeiras propostas avançadas pela Comissão em cumprimento dos marcos de Tampere incidiram sobre o direito ao reagrupamento familiar⁴⁶⁰, o que bem se compreende atenta a importância da estabilidade familiar dos imigrantes para uma sua boa integração na sociedade de acolhimento e o relevo dos direitos à constituição de uma família e ao respeito pela vida privada e familiar de todos os indivíduos, consagrados pela Convenção Europeia dos Direitos do Homem e objecto de uma vasta jurisprudência do TEDH. Foi necessário, no entanto, esperar vários anos para que o Conselho adoptasse o que veio a ser a Directiva n.º 2003/86/CE, de 22 de Setembro. Esta é aplicável, sem prejuízo de disposições mais favoráveis, quando o requerente do reagrupamento familiar for titular de uma autorização de residência emitida por um Estado membro por prazo de validade igual ou superior a um ano e com uma perspectiva fundamentada de obter um direito de residência permanente, se os membros da sua família forem nacionais de um país terceiro, independentemente do estatuto que tiverem; não são abrangidos os indivíduos que se encontrem a aguardar decisão sobre concessão do estatuto de refugiado, residam no Estado membro ao abrigo de protecção temporária ou uma forma de protecção subsidiária (artigo 3.º).

Os Estados membros devem permitir o reagrupamento com o cônjuge do requerente, bem como com os filhos menores (incluídos os adoptados) de ambos ou de apenas um deles, desde que estejam à sua guarda e a seu cargo; nos casos de crianças com idade superior a 12 anos que cheguem independentemente da família, o Estado membro pode, antes de autorizar a entrada e residência, verificar se estes satisfazem os critérios de integração previstos na respectiva legislação nacional em vigor à data da transposição desta Directiva⁴⁶¹ (artigo 4.º, n.º 1). Em caso de casamento polígamo, se o requerente já tiver um cônjuge que com ele viva no território de um Estado membro, o Estado em causa não autorizará o reagrupamento familiar de outro cônjuge; podendo mesmo restringir o reagrupamento de menores nascidos da união do requerente com outro cônjuge (artigo 4.º, n.º 4). A fim de assegurar uma melhor integração e evitar casamentos contra vontade, os Estados membros podem exigir que o requerente e o seu cônjuge tenham uma idade mínima, e no máximo 21 anos, antes de o cônjuge se poder vir juntar ao requerente (artigo 4.º, n.º 5). Os Estados membros podem ainda exigir que os pedidos respeitantes ao reagrupamento familiar dos filhos menores sejam apresentados antes de completados os 15 anos, se tal for previsto na respectiva legislação nacional em vigor à data da transposição desta Directiva (artigo 4.º, n.º 6). Ao critério dos Estados membros fica a possibilidade de autorizar igualmente o reagrupamento com

⁴⁶⁰ COM(1999) 638, de 1 de Dezembro; alterada pela COM(2000) 624, de 10 de Outubro.

⁴⁶¹ Exigência que não pode ser feita aos filhos de refugiados (artigo 10.º, n.º 1).

outros familiares – os ascendentes directos em primeiro grau do requerente ou do seu cônjuge, se estiverem a seu cargo e não tiverem o apoio familiar necessário no país de origem; e os filhos solteiros maiores do requerente ou do seu cônjuge, objectivamente incapazes de assegurar o seu próprio sustento por razões de saúde (artigo 4.º, n.º 2)⁴⁶² – e com o companheiro do requerente, que com este mantenha uma relação estável, duradoura e devidamente comprovada ou uma união de facto registada, bem como os seus filhos menores ou solteiros maiores a cargo (artigo 4.º, n.º 3).

O pedido de reagrupamento familiar deve ser acompanhado de documentos que atestem os laços familiares, podendo os Estados membros proceder a entrevistas e conduzir outras investigações consideradas necessárias para se certificarem da existência desses laços (artigo 5.º, números 1 e 2)⁴⁶³. O pedido deve ser apresentado e analisado quando os familiares residirem fora do território do Estado membro em que reside o requerente, ainda que os Estados possam, em circunstâncias adequadas, aceitar que a apresentação do pedido seja feita quando os familiares se encontrem já no seu território (artigo 5.º, n.º 3). As autoridades competentes devem notificar por escrito a decisão tomada à pessoa que apresentou o pedido, logo que possível e em todo o caso no prazo de nove meses a contar da data da apresentação do pedido, salvo circunstâncias excepcionais que justifiquem uma prorrogação do prazo; a decisão de indeferimento do pedido deve ser fundamentada (artigo 5.º, n.º 4).

Os Estados membros podem indeferir um pedido de entrada e residência de um dos familiares, bem como retirar ou não renovar uma autorização de residência, por razões de ordem, segurança ou saúde públicas; ainda que as doenças ou incapacidades surgidas após a emissão da autorização de residência não possam, por si só, constituir justificação para a recusa da renovação da autorização de residência ou para o afastamento do território pela autoridade competente do Estado membro em causa (artigo 6.º). Por ocasião da apresentação do pedido de reagrupamento familiar, o Estado membro pode exigir ao requerente provas de que este dispõe de alojamento considerado normal para uma família comparável na mesma região e que satisfaça as normas de segurança e salubridade em vigor nesse Estado; de um seguro de doença, para si próprio e para os seus familiares, que cubra todos os riscos normalmente cobertos no Estado membro em causa para

⁴⁶² Quando o requerente seja refugiado, os Estados membros podem autorizar o reagrupamento a ainda outros familiares, desde que estes se encontrem a cargo do refugiado (artigo 10.º, n.º 2). Se o refugiado for um menor não acompanhado, os Estados membros devem permitir a entrada e residência dos seus ascendentes directos em primeiro grau, sem ser necessário que os ascendentes estejam a cargo do refugiado e não tenham apoio familiar no país de origem [artigo 10.º, n.º 3, alínea a)]; ainda na hipótese de o refugiado ser um menor não acompanhado, os Estados membros podem permitir a entrada e residência do tutor legal do menor ou de qualquer outro familiar, caso o refugiado não tenha ascendentes directos ou não seja possível localizá-los [artigo 10.º, n.º 3, alínea b)].

⁴⁶³ Quando um refugiado não puder apresentar documentos oficiais que comprovem a relação familiar, os Estados membros devem tomar em consideração outro tipo de provas da existência dessa relação, avaliadas de acordo com a legislação nacional, sendo que uma decisão de indeferimento não pode fundar-se exclusivamente na falta de documentos comprovativos (artigo 11.º, n.º 2).

os próprios nacionais; e de recursos estáveis e regulares que sejam suficientes para a sua própria subsistência e para a dos seus familiares, sem recorrer ao sistema de assistência social do Estado (artigo 7.º, n.º 1)⁴⁶⁴. Os Estados membros podem ainda exigir que os nacionais de países terceiros cumpram medidas de integração, em conformidade com o direito nacional; medidas só exigíveis aos refugiados e seus familiares depois de lhes ser concedido o reagrupamento familiar (artigo 7.º, n.º 2). Os Estados membros podem também exigir que o requerente tenha residido legalmente no respectivo território, durante um período não superior a dois anos, antes de os seus familiares se lhe virem juntar; e podem mesmo, se a respectiva legislação nacional o prevísse à data da aprovação desta Directiva, impor um período de espera, não superior a três anos, entre a apresentação do pedido de reagrupamento e a emissão de uma autorização de residência em favor dos familiares (artigo 8.º)⁴⁶⁵.

O Estado membro que autorize o reagrupamento familiar deve emitir, em favor dos familiares, uma primeira autorização de residência de validade não inferior a um ano e renovável; em princípio, o prazo de validade das autorizações de residência concedidas a familiares não excede a data de validade da autorização de residência de que é titular o requerente do reagrupamento (artigo 13.º). Os familiares do requerente têm direito, nas mesmas condições que este, à educação, à actividade profissional por conta própria ou por conta de outrem, à orientação, à formação, ao aperfeiçoamento e à reciclagem profissionais (artigo 14.º, n.º 1). Os Estados membros podem decidir as condições ao abrigo das quais os familiares exercem actividades por conta própria ou por conta de outrem, devendo fixar um prazo, nunca superior a 12 meses, durante o qual os Estados podem analisar a situação do seu mercado de trabalho antes de autorizarem aquele exercício (artigo 14.º, n.º 2). Os Estados membros podem igualmente limitar o acesso ao emprego por conta própria ou por conta de outrem dos ascendentes directos em primeiro grau ou dos filhos solteiros maiores (artigo 14.º, n.º 3). O mais tardar após cinco anos de residência, o cônjuge do requerente do reagrupamento ou a pessoa que com ele mantém uma união de facto e os filhos que tiverem atingido a maioridade terão direito, mediante pedido se exigido, a uma autorização de residência autónoma; mas os Estados membros podem restringir a concessão da autorização de residência ao cônjuge ou companheiro em caso de ruptura dos laços familiares (artigo 15.º, n.º 1). Em caso de viuvez, divórcio, separação ou óbito de ascendentes ou descendentes directos em

⁴⁶⁴ Salvo tratando-se do reagrupamento de refugiado com o respectivo cônjuge e/ou filhos menores. Mesmo aqui, porém, os Estados membros poderão exigir prova de condições de alojamento, seguro de doença e rendimentos, sempre que o reagrupamento familiar seja possível num país terceiro com o qual o requerente e/ou o seu familiar mantenham vínculos especiais; e quando o pedido de reagrupamento não seja apresentado no prazo de três meses após a atribuição do estatuto de refugiado (artigo 12.º, n.º 1).

⁴⁶⁵ Tratando-se de refugiados, os Estados membros não devem exigir que o requerente tenha residido no respectivo território durante um período determinado antes de os seus familiares se lhe virem juntar (artigo 12.º, n.º 2).

primeiro grau, poderá ser concedida, mediante pedido se exigido, uma autorização de residência autónoma a pessoas admitidas ao abrigo do reagrupamento familiar; devendo os Estados membros aprovar disposições que garantam a concessão de uma autorização de residência autónoma sempre que se verifiquem circunstâncias particularmente difíceis (artigo 15.º, n.º 3). Os Estados membros podem indeferir um pedido de entrada e residência para efeitos de reagrupamento familiar, bem como retirar ou não renovar a autorização de residência de um familiar, quando as condições estabelecidas nesta Directiva não forem ou tiverem deixado de ser cumpridas; quando o requerente e os seus familiares não tiverem ou tiverem deixado de ter uma vida conjugal ou familiar efectiva; quando se verificar que o requerente ou a pessoa que com ele mantém uma união de facto é casado ou mantém relação estável e duradoura com outra pessoa; e ainda quando se demonstre que foram utilizadas informações falsas ou enganosas, documentos falsos ou falsificados, ou cometido qualquer outro tipo de fraude; e que o casamento, a parceira ou a adopção tiveram por único fim permitir à pessoa interessada entrar ou residir num Estado membro (artigo 16.º, números 1 e 2). Os Estados membros podem também retirar ou não renovar autorização de residência de um familiar quando tiver expirado o direito de residência do requerente do reagrupamento e o familiar não beneficiar ainda do direito a uma autorização de residência autónoma (artigo 16.º, n.º 3). Os Estados membros devem assegurar-se de que o requerente do reagrupamento e/ou os seus familiares tenham o direito de interpor recurso em caso de indeferimento do pedido de reagrupamento familiar, de não renovação ou retirada da autorização de residência ou em caso de decisão de afastamento (artigo 18.º).

4.3. A Directiva sobre o estatuto de residente de longa duração

A Directiva n.º 2003/109/EC, do Conselho, estabeleceu um estatuto comum de residente de longa duração, fixando os critérios para a sua aquisição bem como os direitos a ele associados (com base na igualdade de tratamento relativamente aos cidadãos da União), de modo a permitir que os nacionais de países terceiros legalmente residentes possam adquirir e beneficiar do referido estatuto em condições muito semelhantes em todos os Estados membros⁴⁶⁶. O estatuto pretende-se aberto a todos os nacionais de países terceiros legalmente residentes no território de um Estado membro e aí instalados de forma duradoura; ainda que a sua concessão não seja, de modo algum, automática. Os titulares do estatuto beneficiam da igualdade de tratamento numa série de domínios e do direito de residirem noutros Estados membros, para além de uma protecção reforçada contra a

⁴⁶⁶ Cf. texto da proposta de Directiva no documento COM(2001) 127, de 13 de Março.

expulsão, mas não lhes é reconhecido o direito de voto nem o de acederem à nacionalidade do Estado membro onde residam, por, como explica a Comissão, o Tratado CE não oferecer uma base jurídica específica para tratar destas matérias – o direito de voto apenas admite a ingerência comunitária no que diz respeito às eleições municipais e europeias e somente a favor dos cidadãos da União, enquanto o acesso à nacionalidade é um domínio privilegiado e exclusivo da competência nacional⁴⁶⁷.

A Directiva confere três categorias distintas de direitos, correspondentes a três diferentes estádios do gozo do estatuto de residente de longa duração. Num primeiro estádio, anterior à aquisição do estatuto, é reconhecido o direito, titulado por todos os nacionais de países terceiros que tenham residido legalmente e de forma continuada no território de um Estado membro, a apresentar um requerimento para obtenção do estatuto de residente de longa duração. De acordo com o memorando explicativo junto à proposta da Comissão, o estatuto é atribuído automaticamente desde que reunidos os requisitos de aquisição, pelo que a administração não goza de discricionariedade. Atento, porém, o leque de requisitos definidos, dificilmente poderá considerar-se que a aquisição do estatuto é automática. Os requisitos são: um período de 5 anos de residência legal, imediatamente anterior à apresentação do requerimento, que não tenha sido interrompido por mais de 6 meses consecutivos ou 10 meses alternados (artigo 4.º)⁴⁶⁸; prova de que o requerente dispõe de rendimentos estáveis e regulares⁴⁶⁹, suficientes para se manter a si e à sua família sem recurso ao sistema de segurança social do Estado membro em causa, e de seguro de doença que cubra todos os riscos normalmente cobertos para os nacionais do Estado membro em causa (artigo 5.º, n.º 1); inexistência de razões de ordem ou de segurança pública contrárias à aquisição do estatuto (artigo 6.º); preenchimento de condições de integração, quando o Estado membro o requeira (artigo 5.º, n.º 2).

Esta cláusula de integração, que não fazia parte da proposta da Comissão, afigura-se problemática. No seu encontro de Outubro de 2002, o Conselho (Justiça e Assuntos Internos e Protecção Civil) afirmou que, no que toca à questão da integração, uma larga maioria de

⁴⁶⁷ COM(2001) 127, de 13 de Março.

⁴⁶⁸ Nem todos os períodos de residência contam para o preenchimento dos 5 anos exigidos – os períodos de residência a título temporário (trabalhadores sazonais, trabalhadores colocados para prestação de serviços transfronteiriços, exercício de missões consulares ou diplomáticas) não contam de todo; os períodos de residência para prossecução de estudos ou formação vocacional contam pela metade (artigo 4.º, n.º 2). O Comité Económico e Social critica o facto de os períodos de ausência permitidos serem demasiado curtos, sobretudo atento o interesse da União em que os nacionais de países terceiros participem em actividades económicas nos respectivos países de origem.

⁴⁶⁹ Como foi observado pelo Comité Económico e Social no seu parecer sobre a proposta da Comissão, a fórmula “rendimentos regulares e estáveis” é ambígua e pode resultar em decisões arbitrárias por parte dos Estados membros. De acordo com este parecer, os requisitos de rendimentos económicos e seguro de saúde deveriam ser eliminados, uma vez que o estatuto de residente de longa duração deve ser atribuído apenas com base no período de residência legal.

delegações manifestou preferência pela possibilidade de os Estados membros imporem como condição para a aquisição do estatuto de residente de longa duração que os requerentes cumpram medidas de integração de acordo com as leis nacionais. O Parlamento Europeu apontara precisamente neste sentido, ao propor emendas à proposta da Comissão – o principal critério para adquirir o estatuto de residente de longa duração deveria ser a duração da residência no território de um Estado membro; todavia, deve ser dado o devido peso aos progressos feitos no sentido da integração, mediante esforços para aprender a língua do Estado membro em causa. Autorizar os Estados membros a impor o cumprimento de medidas de integração, sem quaisquer critérios ou linhas de orientação sobre o que estas possam implicar, parece-nos abrir um campo de decisão discricionária excessivamente vasto, muito capaz de prejudicar/precluir o direito ao estatuto de residente de longa duração. Como observa a Comissão na sua *Comunicação sobre Imigração, Integração e Emprego*, continuam a ser amplamente debatidos ao nível europeu a natureza dos programas de integração e o tipo de medidas de integração que devem ser adoptadas. Um aspecto muito discutido é o de saber se o não cumprimento deve conduzir, em último termo, à revogação da autorização de residência. Note-se que o cumprimento de medidas de integração pode também ser exigido pelo segundo Estado membro quando aceita a candidatura a uma autorização de residência por parte de um titular do estatuto de residente de longa duração; mas a prova desse cumprimento não pode ser exigida se o nacional de país terceiro já tiver cumprido medidas de integração para obtenção do estatuto de residente de longa duração (ainda que o Estado membro possa exigir que os indivíduos em causa frequentem cursos de língua)⁴⁷⁰.

Num segundo estágio, uma vez obtido o estatuto de residente de longa duração, este corresponde aos seguintes direitos: o direito a um estatuto permanente, acompanhado pela correspondente autorização de residência para residentes de longa duração, válida por 5 anos e automaticamente renovável (artigo 8.º); o direito à igualdade de tratamento com os nacionais do Estado membro em que residem no que respeita ao acesso a actividades profissionais por conta própria ou por conta de outrem, às condições de trabalho (incluindo despedimento e remuneração), ao ensino e formação profissional (incluindo subsídios e bolsas de estudo), ao reconhecimento de diplomas profissionais, certificados e outros títulos, à segurança social (cobrindo, pelo menos, rendimento mínimo, assistência na doença, gravidez e cuidados prolongados), a benefícios fiscais, ao acesso a bens e serviços à disposição do público e a alojamento, a liberdade de associação e

⁴⁷⁰ Quase parece que o que é exigido a estes indivíduos é que eles respeitem a “cultura europeia” a que o Comité das Regiões, no seu parecer sobre a proposta da Comissão, faz referência. Ainda que secundemos esta concepção holística da integração adoptada pela Comissão, não podemos deixar de observar que o facto de um indivíduo cumprir as medidas de integração de um Estado membro não significa que ele será igualmente capaz de o fazer num segundo Estado. Parece que a ideia subjacente é a de que, atenta a existência de um lastro axiológico comum aos Estados membros, bastará sujeitar os candidatos a um teste deste tipo.

filiação sindical, ao livre acesso ao território do Estado membro em causa (artigo 11.º); o direito a protecção reforçada contra expulsão, traduzido em especiais garantias processuais e nos direitos a recurso judicial contra decisão de expulsão e a apoio judiciário quando seja provada falta de recursos (artigo 12.º); o direito a ser readmitido pelo Estado membro que lhe conferiu o estatuto de residente de longa duração, quando expulso de um segundo Estado membro onde este tenha exercido o direito de residência, sem prejuízo da possibilidade de se deslocar para um terceiro Estado membro (artigo 22.º, números 2 e 5); direito de residir num outro Estado membro da União (artigo 14.º)⁴⁷¹.

Estes direitos conhecem, no entanto, limitações consideráveis. O estatuto de residente de longa duração, apesar de permanente, pode ser retirado (para além das situações de fraude, de expulsão, em que o indivíduo constitua uma ameaça para a ordem pública ou esteja ausente por mais de 6 anos) no caso de uma ausência de 12 meses consecutivos do território da Comunidade (artigo 9.º)⁴⁷². A única salvaguarda oferecida a estes indivíduos reside no facto de o Estado membro dever estabelecer um procedimento facilitado para a reacquirição do estatuto de residente de longa duração (artigo 9.º, n.º 5). Por outro lado, pode objectar-se, como fez o Comité Económico e Social, que a lista de domínios em que os residentes de longa duração beneficiam necessariamente de igualdade de tratamento com os nacionais do Estado membro onde residam é muito limitada⁴⁷³. A Directiva acabou por incluir uma cláusula geral aberta, tal como sugerido pelo Comité, permitindo que os Estados membros decidam conceder o acesso a outros benefícios nos domínios elencados no n.º 1 do artigo 11.º e conceder igualdade de tratamento mesmo em domínios aí não referidos (artigo 11.º, n.º 5). Entretanto, os Estados membros podem restringir a igualdade de tratamento com os seus nacionais numa série de circunstâncias – podem, desde logo, manter as restrições no acesso ao emprego ou actividades por conta própria sempre que, de acordo com legislação nacional ou comunitária já em vigor, essas actividades sejam reservadas para os seus nacionais ou cidadãos da União ou do Espaço Económico Europeu [artigo 11.º, n.º 3, alínea a)]; e podem, por outro lado, exigir prova de adequada capacidade linguística para acesso à

⁴⁷¹ O direito de residir num outro Estado membro da União não é, no entanto, conferido aos nacionais de países terceiros que tenham obtido o seu estatuto de residentes de longa duração através de um regime mais favorável do que o estabelecido nesta Directiva (artigo 13.º).

⁴⁷² A proposta da Comissão era de um período de 2 anos e, mesmo aí, o Comité Económico e Social, no seu parecer, criticou a solução por entender que prejudicaria a possibilidade de os nacionais de países terceiros participarem em actividades económicas nos seus países de origem, o que contradiz o compromisso da Comissão em encorajar a mobilidade dos migrantes entre o seu Estado europeu de residência e o Estado de origem.

⁴⁷³ Também o Parlamento Europeu considerou tratar-se de um elenco insuficiente, propondo a junção das seguintes áreas: acesso ao direito e aos tribunais, participação na vida comunitária a nível local, exercício de actividades culturais e religiosas, direitos consagrados na Carta de Direitos Fundamentais e aplicáveis a todas as pessoas residentes na União; sugeriu, inclusive, que os Estados membros alarguem o benefício da igualdade de tratamento a domínios não referidos no parágrafo 1, tal como a participação activa na vida política, incluindo direitos de voto nas eleições locais e europeias.

educação e formação, para além de poderem sujeitar o acesso à universidade ao preenchimento de requisitos educacionais específicos [artigo 11.º, n.º 3, alínea b)]. O direito a ser readmitido pelo primeiro Estado membro não é ilimitado, uma vez que existe a possibilidade de o segundo Estado membro decidir expulsar o indivíduo do território da União, com fundamento em motivos sérios de ordem e segurança públicas (artigo 22.º, n.º 3). O direito a residir num outro Estado membro é, mais uma vez, um direito a requerer a autorização de residência, por um período superior a 3 meses, num segundo Estado membro. A autorização de residência pode ou não ser concedida, dependendo do preenchimento de um ulterior conjunto de requisitos, semelhante aos exigidos para a obtenção do estatuto de residente de longa duração: rendimentos estáveis e regulares, seguro de saúde e sujeição a medidas de integração (artigos 14.º e 15.º). Os Estados membros podem recusar autorizações de residência a titulares do estatuto de residente de longa duração ou seus familiares quando a pessoa em causa constitua uma ameaça para a ordem, segurança ou saúde públicas (artigos 17.º e 18.º). Para além disso, a autorização de residência pode não ser renovada ou ser retirada – com possível expulsão do território do segundo Estado membro – sempre que razões de ordem e segurança públicas o exijam, quando as condições para a residência já não forem preenchidas e quando o nacional de país terceiro se encontre a residir ilegalmente no Estado membro em questão (artigo 22.º). A Directiva deixa muito espaço aos Estados membros para erguerem obstáculos a este direito de residência – o mercado de trabalho pode determinar a aplicação de procedimentos nacionais relativos aos requisitos para preencher as vagas ou exercer actividades por conta própria, bem como preferência por cidadãos da União; para além de poderem, muito simplesmente, manter as restrições já definidas na respectiva legislação nacional em vigor ao tempo da adopção desta Directiva (artigo 14.º, números 3 e 4).

Um terceiro estágio corresponde à fase subsequente à autorização de residência num segundo Estado membro. Aqui, os titulares do estatuto de residente de longa duração têm direito a igualdade de tratamento face aos nacionais do Estado membro em que residam no acesso ao emprego ou ao exercício de actividades por conta própria, nas condições de trabalho, no acesso à educação e formação profissional, incluindo bolsas de estudo, no reconhecimento de diplomas, certificados e outras qualificações profissionais, segurança e assistência social (cobrindo, pelo menos, rendimento mínimo, assistência na doença, gravidez, cuidados prolongados), benefícios fiscais, acesso a bens e serviços, liberdade de associação, livre acesso ao território do Estado em causa (artigo 21.º, n.º 1). Têm igualmente direito ao reagrupamento familiar com os membros da família nuclear, desde que a família já estivesse constituída no primeiro Estado membro (artigo 16.º). Os familiares têm o direito de obter do segundo Estado membro autorizações de residência renováveis válidas pelo mesmo período que o residente de longa duração e, logo que recebam esta

autorização, têm o direito, do mesmo modo que o residente de longa duração, de acesso à educação, emprego e exercício de actividade por conta própria e orientação profissional (artigo 21.º, n.º 3). O titular do estatuto de longa duração pode obter, reunidos os requisitos, idêntico estatuto junto do segundo Estado membro, que irá substituir o conferido pelo primeiro Estado (artigo 23.º). Quanto a este terceiro estágio, voltam a justificar-se as observações feitas a propósito da estreiteza do elenco de domínios em que deve valer a igualdade de tratamento. No que respeita ao direito de reagrupamento familiar, o seu exercício pode ser condicionado pela apresentação, junto com o requerimento, de prova de que dispõem de recursos estáveis e regulares suficientes para se manterem sem recurso à assistência social do Estado membro requerido, bem como seguro de doença com cobertura de todos os riscos no segundo Estado membro (artigo 16.º, n.º 4). Os Estados membros podem decidir, de acordo com a respectiva legislação interna, quais as condições em que os familiares poderão exercer actividades assalariadas ou por conta própria (artigo 21.º, n.º 2).

Em qualquer dos estádios, os residentes de longa duração beneficiam de garantias processuais. O direito a um processo célere – a decisão sobre a atribuição do estatuto deve ser tomada tão cedo quanto possível e nunca mais tarde do que 6 meses a contar da data de entrada do requerimento (artigo 7.º, n.º 2); a decisão sobre a autorização de residência deverá ser tomada no prazo máximo de 4 meses (artigo 19.º, n.º 1). O direito a serem informados, quando se candidatem ao estatuto de residentes de longa duração, sobre os seus direitos e deveres ao abrigo da Directiva (artigo 7.º, n.º 2). O direito a serem notificados por escrito da decisão, com o devido fundamento e informação sobre os meios judiciais ao seu dispor e os prazos para actuar (artigo 10.º, n.º 1). O direito a contestar judicialmente decisão que rejeite ou retire o estatuto de residente de longa duração, ou decisão que rejeite, não renove ou retire uma autorização de residência (artigo 10.º, n.º 2).

Certamente constitui um aspecto positivo desta Directiva o facto de ela estabelecer um regime geral que vem substituir o anterior regime fragmentado e *ad hoc* que era aplicado aos nacionais de países terceiros. Todavia, tendo presentes todas as limitações apontadas, diremos que a Directiva desaponta no seu esforço de proporcionar aos nacionais de terceiros países direitos comparáveis com os dos cidadãos europeus. Os termos das Conclusões de Tampere – sublinhando a necessidade de assegurar aos nacionais de países terceiros direitos e deveres comparáveis ou próximos dos cidadãos europeus – e a sugestão entretanto feita pela Comissão de que a Carta de Direitos Fundamentais poderia constituir uma referência para o desenvolvimento pelos Estados

membros do conceito de cidadania cívica para os nacionais de países terceiros⁴⁷⁴, pareciam indicar a intenção de instituir um estatuto de quase cidadania europeia. Qualquer que tenha sido a intenção subjacente, o certo é que a Directiva n.º 2003/109/EC do Conselho mantém os nacionais de países terceiros longe da *denizenship* definida por Rainer Bauböck e longe de uma posição comparável à dos cidadãos europeus.

4.4. Direitos avulsos

Os nacionais de países terceiros titulares de visto de longa duração concedido por um dos Estados membros passaram, por força do Regulamento (CE) n.º 1091/2001 do Conselho, de 28 de Maio, a poder circular livremente no espaço Schengen nos três meses imediatamente subsequentes ao início de validade do visto, período durante o qual o título assume valor simultâneo de visto uniforme de curta duração. Necessário é que a emissão do visto tenha sido realizada na observância das condições e critérios comuns para a concessão de vistos para estadas de curta duração, e que o seu titular preencha as condições de entrada no espaço Schengen, ou seja, possua documento válido que permita a passagem da fronteira, justifique os objectivos e condições da estada e disponha de meios de subsistência suficientes, não esteja indicado para efeitos de não admissão e não seja considerado um risco para a ordem pública, a segurança nacional ou as relações externas de um dos Estados membros.

O Regulamento (CE) n.º 859/2003 do Conselho, de 14 de Maio, alargou aos nacionais de países terceiros (bem como aos seus familiares e sobreviventes) em situação regular, que ainda não fossem abrangidos unicamente em virtude da respectiva nacionalidade, as disposições dos Regulamentos (CEE) n.º 1408/71 e n.º 574/72, relativos à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados, aos trabalhadores não assalariados e aos membros das respectivas famílias que se deslocam no interior da Comunidade; sem, no entanto, conferir aos interessados o direito à entrada, estada ou residência num Estado membro, nem o direito de aceder ao respectivo mercado de trabalho. Os nacionais de países terceiros deverão residir legalmente no território de um Estado membro, aqui possuindo, por isso, um direito de residência temporário ou permanente. Contudo, para que o nacional de um país terceiro seja abrangido pelo regulamento num segundo Estado membro, não é obrigatório que satisfaça a condição relativa à residência, podendo encontrar-se em simples deslocação, de acordo com o estabelecido pela legislação nacional quanto à entrada e residência neste Estado. A manutenção do direito às prestações de

⁴⁷⁴ COM(2000) 757, de 22 de Novembro.

desemprego está condicionada à inscrição do interessado, como candidato a emprego, nos serviços de emprego de cada um dos Estados membros para onde se desloque, pelo que só beneficia os nacionais de países terceiros que tenham o direito de se inscrever, eventualmente ao abrigo de um título de residência, como candidatos a emprego junto dos serviços de emprego do Estado membro para onde se desloquem e de nele exercerem legalmente uma profissão. Os Regulamentos (CEE) n.º 1408/71 e n.º 574/72 não se aplicam às situações em que todos os elementos se circunscrevem a um único Estado membro. Entretanto, num sentido aparentemente contraditório com esta extensão, o Regulamento (CE) n.º 883/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Abril, relativo à coordenação dos sistemas de segurança social, restringe o seu âmbito de aplicação pessoal aos nacionais de um Estado membro, aos apátridas e refugiados residentes num Estado membro que estejam ou tenham estado sujeitos à legislação de um ou mais Estados membros, bem como aos seus familiares e sobreviventes (artigo 2.º, n.º 1). O regulamento também se aplica aos sobreviventes de pessoas que tenham estado sujeitas à legislação de um ou mais Estados membros, independentemente da nacionalidade dessas pessoas, sempre que os seus sobreviventes sejam nacionais de um Estado membro, ou apátridas ou refugiados residentes num dos Estados membros (artigo 2.º, n.º 2).

A Directiva n.º 2004/81/CE do Conselho, de 29 de Abril, relativa ao título de residência concedido aos nacionais de países terceiros que sejam vítimas de tráfico de seres humanos e cooperem com as autoridades competentes, confere a estes indivíduos um conjunto de direitos mínimos, ainda que os deixe, no essencial, numa situação extremamente precária, uma vez que o título de residência lhes pode ser retirado pelo simples facto de as autoridades competentes decidirem arquivar os procedimentos, mesmo que a sua colaboração tenha sido total e irrepreensível [artigo 14.º, alínea e)]. Quando as autoridades competentes dos Estados membros considerarem que um nacional de um país terceiro pode ser abrangido por esta Directiva, devem informar a pessoa em causa das possibilidades que esta lhe confere (artigo 5.º). Estas pessoas beneficiam de um prazo de reflexão, que lhes permita recuperar e escapar à influência dos autores das infracções, de modo a poderem tomar uma decisão informada sobre se cooperam ou não com as autoridades competentes; durante este prazo de reflexão, e enquanto as autoridades competentes não se pronunciarem, têm acesso a meios de subsistência e a tratamento médico urgente, a assistência jurídica e de tradução, para além de não poder ser executada contra elas qualquer medida de afastamento (artigo 6.º, números 1 e 2). Os Estados membros podem, todavia, a todo o tempo, pôr termo ao prazo de reflexão, se as autoridades competentes tiverem determinado que a pessoa em causa reatou activa e voluntariamente, por sua própria iniciativa, uma ligação com os autores das infracções, ou por razões ligadas à ordem pública e à protecção da segurança interna

(artigo 6.º, n.º 4). Enquanto não for emitido o título de residência, os Estados membros devem garantir que seja proporcionado, às pessoas que não disponham de recursos suficientes, um nível de vida susceptível de assegurar a sua subsistência e o acesso a tratamento médico urgente; e velar pela satisfação das necessidades específicas das pessoas mais vulneráveis, incluindo o recurso a assistência psicológica; devem igualmente ter na devida conta a segurança e a protecção destas pessoas, prestando-lhes, se necessário, assistência de tradução e interpretação, bem como assistência jurídica (artigo 7.º). Após a emissão do título de residência, os Estados membros devem velar por que seja dado aos seus portadores que não disponham de recursos suficientes, pelo menos o tratamento previsto no artigo 7.º, devendo prestar a necessária assistência médica ou outra àqueles que tenham necessidades específicas, tais como as mulheres grávidas, os deficientes e as vítimas de violência sexual ou de outras formas de violência (artigo 9.º). As condições de acesso ao mercado de trabalho, à formação profissional e à educação são definidas pelos Estados membros (artigo 11.º). Será, de qualquer modo, proporcionado aos portadores do título de residência o acesso a programas ou regimes já existentes cujo objectivo seja ajudar aqueles nacionais a retomar uma vida social normal e que incluam, se necessário, cursos destinados a melhorar as suas aptidões profissionais ou a preparação do seu regresso assistido ao país de origem; podendo os Estados membros subordinar a emissão ou renovação do título de residência à participação nestes programas ou regimes (artigo 12.º). Caso os Estados membros decidam aplicar esta Directiva a vítimas menores, deverão tomar devidamente em consideração o interesse superior da criança e adequar o procedimento à sua idade e maturidade (prolongando o prazo de reflexão, por exemplo); para além de lhes concederem o acesso ao sistema educativo (pelo menos ao sistema de educação público) nas mesmas condições que aos seus nacionais e, tratando-se de menores desacompanhados, garantirem a sua representação legal (artigo 10.º). Apesar de esta Directiva ser explicada pela concepção da pessoa objecto de tráfico como vítima e já não mero imigrante clandestino, o interesse prioritário do regime instituído parece ser o sucesso das investigações e dos processos judiciais, não tanto a protecção de pessoas extremamente fragilizadas. O título de residência só é emitido se os Estados membros considerarem oportuno prorrogar a permanência da pessoa no território, tendo em conta o interesse que representa para as investigações ou os processos judiciais [artigo 8.º, n.º 1, alínea a)]; o título não será renovado se os procedimentos relevantes tiverem sido encerrados por decisão das autoridades competentes (artigo 13.º, n.º 1) e pode ser retirado a todo o tempo se deixarem de estar preenchidas as condições de emissão e, nomeadamente, se as autoridades responsáveis decidirem arquivar os procedimentos ou por razões relacionadas com a ordem pública e a protecção da segurança interna [artigo 14.º, alíneas e) e c)].

A Directiva n.º 2004/114/CE do Conselho, de 13 de Dezembro, relativa às condições de admissão de nacionais de países terceiros para efeitos de estudos, de intercâmbio de estudantes, de formação não remunerada ou de voluntariado, reconhece aos nacionais de países terceiros que já tenham sido admitidos como estudantes do ensino superior e que se candidatem a frequentar noutro Estado membro parte de um programa de estudos já iniciado (ou a complementá-lo com um programa de estudos afins noutro Estado membro) o direito de serem admitidos pelo segundo Estado membro num prazo que não impeça o prosseguimento dos estudos em causa. Os interessados devem, todavia, preencher, no que se refere ao segundo Estado membro, as condições gerais (documento de viagem válido, seguro de doença, aceitação por estabelecimento de ensino superior, alojamento e recursos suficientes, etc.); fornecer todas as provas documentais do seu percurso académico e demonstrar que o programa de estudos que pretendem frequentar é efectivamente complementar daquele que já realizaram; participar num programa de intercâmbio comunitário ou bilateral ou terem sido admitidos como estudantes num Estado membro durante um período não inferior a dois anos (artigo 8.º, n.º 1). Aos estudantes do ensino superior é reconhecido o direito de exercer uma actividade económica por conta de outrem, fora do período consagrado ao programa de estudos e sob reserva das regras e condições aplicáveis à actividade pertinente no Estado membro de acolhimento; pode ainda ser-lhes autorizado o exercício de uma actividade económica por conta própria (artigo 17.º, n.º 1). Cada Estado membro deverá fixar o número máximo de horas por semana ou de dias ou meses em que a actividade económica é autorizada, o qual não deverá ser inferior a 10 horas por semana ou ao equivalente em dias ou meses por ano (artigo 17.º, n.º 2). O Estado membro de acolhimento poderá, no entanto, restringir o acesso a actividades económicas durante o primeiro ano de residência (artigo 17.º, n.º 3); e exigir dos estudantes que declarem o exercício de uma actividade económica junto das autoridades competentes (artigo 17.º, n.º 4). Todos os nacionais de países terceiros abrangidos por esta Directiva beneficiam de garantias processuais traduzidas no dever de resposta atempada de modo a não impedir o prosseguimento dos estudos; no dever de notificação das decisões aos interessados, com indicação das eventuais vias de recurso e respectivos prazos; no direito de interpor recurso contra decisões que rejeitem ou retirem uma autorização de residência (artigo 18.º).

A Directiva n.º 2005/71/CE do Conselho, de 12 de Outubro, relativa a um procedimento específico de admissão de nacionais de países terceiros para efeitos de investigação científica, reconhece aos investigadores o direito de dar aulas em conformidade com a legislação nacional (artigo 11.º); o direito de beneficiar de igualdade de tratamento em relação aos nacionais no que diz respeito ao reconhecimento de diplomas, certificados e outros títulos profissionais, às condições de trabalho, incluindo as condições de remuneração e de despedimento, aos regimes da

segurança social, aos benefícios fiscais e ao acesso a bens e serviços e ao fornecimento de bens e serviços à disposição do público (artigo 12.º); bem como o direito de efectuar parte do seu projecto de investigação noutro Estado membro, ainda que aqui sujeito ao cumprimento das condições gerais de admissão relativamente ao segundo Estado membro (artigo 13.º). No caso de um Estado membro decidir conceder uma autorização de residência aos membros da família de um investigador, esta deve ter o mesmo período de validade da autorização de residência emitida a favor do investigador, na medida em que o período de validade dos seus documentos de viagem o permita; a emissão da autorização de residência a favor de membros da família do investigador admitido num Estado membro não fica sujeita ao requisito de um período mínimo de residência do investigador (artigo 9.º). Os investigadores beneficiam de garantias processuais traduzidas no dever de as autoridades competentes tomarem uma decisão sobre o pedido logo que possível e, se necessário, estabelecerem uma tramitação acelerada, bem como no dever de notificação das decisões que lhes digam respeito, com indicação das eventuais vias de recurso e respectivos prazos, e no direito de interpor recurso contra decisões que indefiram um pedido ou retirem uma autorização de residência (artigo 15.º).

Considerações finais

A União Europeia tem grandes ambições. Quer afirmar-se como comunidade política por mérito próprio. Quer ser “o farol a indicar o rumo para o futuro do mundo”, como afirmado em Laeken. E quer ser matéria de sonho, com lugar cativo nos corações e nas mentes dos seus cidadãos. Precisa de uma identidade forte, clara e inspiradora, para o que convoca os referentes identitários clássicos de uma Europa benigna, defensora dos direitos humanos, da democracia, do Estado de Direito e do respeito pela diversidade cultural. Acaba, no entanto, por deixar excluídos precisamente aqueles que mais necessitam dela e que, ironicamente, mais facilmente se revêem no seu espírito cosmopolita. Muito mais do que os nacionais dos Estados membros, para quem a cidadania da União não representou uma conquista (e até inspirou receios), são os nacionais de países terceiros, excluídos dessa cidadania e, amiúde, barrados às portas da Europa, que, em boa medida, carregam o espírito europeu. São eles, de resto, quem mais expectativas têm de uma intervenção europeia que modere os impulsos securitários dos Estados membros e os faça tratá-los com humanidade.

As instituições europeias correspondem, em certa medida, àquelas expectativas, mas os seus esforços esbarram, frequentemente, na oposição dos Estados. Como pudemos observar, o Parlamento Europeu e a Comissão têm sido prolixos nas propostas avançadas em matéria de cidadania (e.g., *cidadania cívica*), imigração e integração de imigrantes extra-comunitários, mas muitas das suas sugestões acabam por não ter tradução política e jurídica. A cidadania da União continuará a ser, por muito tempo, um mero reflexo das cidadanias dos Estados membros. Do mesmo modo que, apesar de o discurso europeu oficial assentar na articulação controlo/integração, a prática continuará a ser fortemente orientada num sentido puramente restritivo da imigração, sem reais contrapartidas. Sinais positivos são a adopção da *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*, apesar do limitado alcance prático das suas disposições, e, com todos os defeitos que lhe apontámos, a Directiva sobre o estatuto de residente de longa duração.

Referências bibliográficas

AHRWEILER, Hélène, *Roots and trends in European culture*, in Soledad García (ed), *European identity and the search for legitimacy*, Londres, Pinter Publishers, 1993

ALSTON, Philip e WEILER, Joseph H. H., *An 'ever closer union' in need of a human rights policy*, in "European Journal of International Law", n.º 9, 1998

AMATO, Giuliano, *A strong heart for Europe*, in Christian Joerges, Yves Mény e J. H. H. Weiler (eds.), *What kind of Constitution for what kind of polity? Responses to Joschka Fischer*, Florença, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2002

ANDERSON, Perry, *The Europe to come*, in Peter Gowan e Perry Anderson (eds.), *The question of Europe*, Londres, Verso, 1997;

–, *Under the sign of the interim*, in Peter Gowan e Perry Anderson (eds.), *The question of Europe*, Londres, Verso, 1997

AUER, Andreas, *Le referendum européen: définitions, repères historiques et jalons d'étude*, in Andreas Auer e Jean-François FLAUSS (eds.), *Le Référendum Européen. Actes du colloque international de Strasbourg 21-22 février 1997*, Bruxelas, Bruyant, 1997

AZEVEDO, Maria Eduarda, *O «terceiro pilar» da União Europeia. Cooperação nos domínios da justiça e dos assuntos internos*, in vv.aa., *A União Europeia na encruzilhada*, Coimbra, Almedina, 1996;

–, *A Convenção e a Europa do século XXI*, in vv.aa., *A União Europeia e Portugal: a actualidade e o futuro*, Coimbra, Almedina, 2005

BADER, Veit Michael, *Citizenship of the European Union. Human rights, rights of citizens of the Union and of member States*, in "Ratio Juris", vol. 12, n.º 2, 1999;

–, *The ethics of immigration*, in "Constellations", vol. 12, n.º 3, 2005

BALDWIN-EDWARDS, Martin, *The emerging European immigration regime: some reflections on implications for southern Europe*, in “Journal of Common Market Studies”, vol. 35, n.º 4, 1997

BALIBAR, Etienne, *Europe: vanishing mediator*, in “Constellations”, vol. 10, n.º 3, 2003;
–, *We, the people of Europe? Reflections on transnational citizenship*, Princeton, Princeton University Press, 2004

BAÑKOWSKI, Zenon e CHRISTODOULIDIS, Emilios, *The European Union as an essentially contested project*, in “European Law Journal”, vol. 4, n.º 4, 1998

BAUBÖCK, Rainer, *National community, citizenship and cultural diversity*, in “Political Science Series”, n.º 62, Institute for Advanced Studies, Vienna, 1999;
–, *Recombinant citizenship*, in “Political Science Series”, n.º 67, Institute for Advanced Studies, Vienna, 1999

BAUDRILLARD, Jean, *Holy Europe*, in “New Left Review”, n.º 33, 2005

BEAUD, O., *Propos sceptiques sur la légitimité d'un référendum européen ou plaidoyer pour plus de réalisme constitutionnel*, in Andreas Auer e Jean-François Flauss (eds.), *Le référendum européen. Actes du colloque international de Strasbourg 21-22 février 1997*, Bruxelles, Bruyant, 1997

BELLAMY, Richard, *The European Constitution is dead, long live European constitutionalism*, in “Constellations”, vol. 13, n.º 2, 2006

BELLAMY, Richard e CASTIGLIONE, Dario, *A Constituição da União Europeia: alternativa republicana ao liberalismo*, in “Análise Social”, vol. XXXIV, números 151-152, 2000;
–, *The uses of Democracy. Reflections on the European Democratic Deficit*, in Erik Oddvar Eriksen e John Erik Fossum (eds.), *Democracy in the European Union. Integration through deliberation?*, Londres, Routledge, 2000

BERMANN, George A., *The European Union as a constitutional experiment*, in “European Law Journal”, vol. 10, n.º 4, 2004

BERNITZ, Ulf, *Human rights and European identity: the debate about European citizenship*, in Philip Alston (ed.), *The EU and Human Rights*, Oxford, 1999

BLICHNER, Lars, *What is a rights-based Europe and what it should be?* in Erik Oddvar Eriksen, John Erik Fossum, Agustín José Menéndez (eds.), *Constitution-making and democratic legitimacy*, ARENA, Oslo, 2002

BRINKMANN, Gisbert, *The immigration and asylum agenda*, in “European Law Journal”, vol. 10, n.º 2, 2004

BRUNKHORST, Hauke, *The legitimization crisis of the European Union*, in “Constellations”, vol. 13, n.º 2, 2006

BRYDE, Brun-Otto, *Le peuple européen and the European people*, in Andreas Auer e Jean-François Flauss (eds.), *Le référendum européen. Actes du colloque international de Strasbourg 21-22 février 1997*, Bruxelles, Bruyant, 1997

CALHOUN, Craig, *The democratic integration of Europe: interests, identity, and the public sphere*, in Mabel Berezin e Martin Schain (eds.), *Europe without borders. Remapping territory, citizenship, and identity in a transnational age*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2003

CAMPOS, João Mota de, *Direito comunitário. I. O Direito institucional*, 7.^a ed., Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1995

CANOTILHO, J. J. Gomes, *Precisará a teoria da Constituição Europeia de uma teoria do Estado?*, in vv.aa., *Colóquio ibérico: Constituição Europeia. Homenagem ao Doutor Francisco Lucas Pires*, Coimbra, Coimbra Editora, 2005

CARRERA, Sergio, *What does free movement mean in theory and practice in an enlarged EU?*, in “European Law Journal”, vol. 11, n.º 6, 2005;

–, *A comparison of integration programmes in the EU. Trends and weaknesses*, in “Challenge Papers”, n.º 1, 2006

CASSEN, Bernard, *ATTAC against the Treaty*, in “New Left Review”, 33, 2005

CASTIGLIONE, Dario, *Reflections on Europe’s constitutional future*, in “Constellations”, vol. 11, n.º 3, 2004

CASTLES, Stephen e MILLER, Mark J., *The age of migration. International population movements in the modern world*, 3.^a ed. revista e actualizada, Nova Iorque, Palgrave Macmillan, 2003

CASTRO, Paulo Canelas de, *A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – para um discurso jurídico sobre a sua identidade e um seu programa de acção*, in vv.aa., *Colóquio de Direito Internacional. Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*, Coimbra, Almedina, 2003

CEDERMAN, Lars-Erik, *Nationalism and bounded integration: what it would take to construct a European demos*, in “European Journal of International Relations”, vol. 7, n.º 2, 2001

CHECKEL, Jeffrey T., *The Europeanization of citizenship?*, in Arena WP, n.º 22, 2001

CLOSA MONTERO, Carlos, *Between EU Constitution and individuals’ self: European citizenship*, in “Law and Philosophy”, n.º 20, 2001;

–, *Citizenship of the Union and nationality of member States*, in “Common Market Law Review”, n.º 32, 1995

COLVIN, Madeleine e NOORLANDER, Peter, *Human rights and accountability after the Treaty of Amsterdam*, in “European Human Rights Law Review”, n.º 2, 1998

CONSTANTINESCO, Vlad, *Valeurs et contenu de la Constitution européenne*, in vv.aa., *Uma Constituição para a Europa*, Coimbra, Almedina, 2004

COT, Jean-Pierre, *À propos du référendum européen: le référendum sans le peuple*, in Andreas Auer e Jean-François Flauss (eds.), *Le référendum européen. Actes du colloque international de Strasbourg 21-22 février 1997*, Bruxelles, Bruyant, 1997

CRAIG, Paul, *Constitutions, constitutionalism, and the European Union*, in “European Law Journal”, vol. 7, n.º 2, 2001;

–, *Constitutional process and reform in the EU: Nice, Laeken, the Convention and the IGC*, in “European Public Law”, vol. 10, n.º 4

CRAIG, Paul e DE BÚRCA, Gráinne, *EU Law. Text, cases, and materials*, 3.^a ed., Oxford, Oxford University Press, 2003

CRUZ, Manuel Braga da, *Europeísmo, nacionalismo, regionalismo*, in “Análise Social”, vol. XXVII (118-119), 1992

CUNHA, Paulo de Pitta e, *A União Económica e Monetária e as perspectivas da integração europeia*, in vv.aa., *A União Europeia na encruzilhada*, Coimbra, Almedina, 1996;

–, *A crise da Constituição europeia*, Coimbra, Almedina, 2005;

–, *A Constituição europeia. Um olhar crítico sobre o projecto*, 2.^a ed., Coimbra, Almedina, 2004;

–, *A via federal*, in vv.aa., *A União Europeia e Portugal: a actualidade e o futuro*, Coimbra, Almedina, 2005;

–, *The meaning of the simplified Treaty*, in “Temas de Integração”, n.º 26, 2.º semestre de 2008

CURTIN, Deidre, *The constitutional structure of the Union: a Europe of bits and pieces*, in “Common Market Law Review”, vol. 30, 1993;

–, *Tailoring legitimacy to the shape of the EU*, in “European Constitutional Law Review”, n.º 1, 2005

DEHOUSSE, Renaud, *The unmaking of a Constitution: lessons from the European referenda*, in “Constellations”, vol. 13, n.º 2, 2006

DELGADO-MOREIRA, Juan M., *Cultural citizenship and the creation of European identity*, in “Electronic Journal of Sociology”, 1997, <http://www.sociology.org/content/vol002.003/delgado>;

–, *Multicultural citizenship of the European Union*, Hampshire, Ashgate, 2000

DELLAVALLE, Sergio, *Necessità, pensabilità e realtà della Costituzione Europea*, in Gustavo Zagrebelsky (dir.), *Diritti e Costituzione nell’Unione Europea*, Roma, Editori Laterza, 2003

DE BEUS, Jos, *Quasi-national European identity and European democracy*, in “Law and Philosophy”, n.º 20, 2001

DE BÚRCA, Gráinne, *The European Constitution project after the referenda*, in “Constellations”, vol. 13, n.º 2, 2006;

–, *The quest for legitimacy in the European Union*, in “The Modern Law Review”, vol. 59, n.º 3, 1996;

–, *Convergence and divergence in European Public Law: the case of human rights*, in Paul Beaumont, Carole Lyons e Neil Walker (eds.), *Convergence and divergence in European Public Law*, Oxford, Hart Publishing, 2002;

–, *The drafting of the European Union Charter of Fundamental Rights*, in E. L. Rev. Apr., n.º 26, 2001;

–, *No way about the political process*, in “European Constitutional Law Review”, n.º 1, 2005;

–, *Fundamental rights and citizenship*, in Bruno de Witte (ed.), *Ten reflections on the Constitutional Treaty for Europe*, EUI-RSCAS/AEL, Florença, 2003

DE GROOT, Gerard-René, *The relationship between the nationality legislation of the member States of the European Union and European citizenship*, in Massimo La Torre (ed.), *European citizenship. An institutional challenge*, The Hague, Kluwer Law International, 1998

DE WENDEN, Catherine Wihtol, *A cidadania europeia está em crise?*, in Mario Dehove (dir.), *O novo Estado da Europa*, Lisboa, Campo da Comunicação, 2004

DE WITTE, Bruno, *The impact of enlargement on the Constitution of the European Union*, in Marise Cremona (ed.), *The enlargement of the European Union*, 2003;

–, *The closest thing to a constitutional conversation in Europe: the semi-permanent treaty revision process*, in Beaumont, Lyons & Walker (eds.), *Convergence and divergence in European Public Law*, 2002;

–, *Cultural legitimation: back to the language question*, in Soledad García (ed.), *European identity and the search for legitimacy*, Londres, Pinter Publishers, 1993;

–, *Politics versus Law in the EU's approach to ethnic minorities*, in Jan Zielonka (ed.), *Europe unbound. Enlarging and reshaping the boundaries of the European Union*, Londres, Routledge, 2002;

–, *Piecing the treaties together*, in “European Constitutional Law Review”, 1, 2005

D'OLIVEIRA, Hans Ulrich Jessurun, *Union citizenship: pie in the sky?*, in Allan Rosas e Esko Antola (eds.), *A citizens' Europe. In search of a new order*, Londres, Sage Publications, 1995

DUHAMEL, Olivier, *Igniting the spirits*, in "European Constitutional Law Review", n.º 1, 2005

DUARTE, Maria Luísa, *O estatuto de cidadão da União e a (não) discriminação em razão da orientação sexual*, in vv.aa., *Estudos em memória do Professor Doutor António Marques dos Santos*, vol. II, Coimbra, Almedina, 2005;

–, *A União Europeia e os direitos fundamentais. Métodos de protecção*, in vv.aa., *Portugal-Brasil ano 2000*, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 1999;

–, *Estudos de Direito da União e das Comunidades Europeias*, Coimbra, Coimbra Editora, 2000;

–, *A liberdade de circulação de pessoas e o estatuto de cidadania previsto no Tratado de União Europeia*, in vv.aa., *A União Europeia na encruzilhada*, Coimbra, Almedina, 1996

EIJSBOUTS, W. T., *The European way. History, form and substance*, in "European Constitutional Law Review", n.º 1, 2005;

–, *Ditching the text*, in "European Constitutional Law Review", n.º 1, 2005

ERIKSEN, Erik Oddvar e FOSSUM, John Erik, *Europe in search of its legitimacy. Assessing strategies of legitimation*, Arena, University of Oslo, Working Paper n.º 38, 2002

EVANS, Andrew, *Union citizenship and the constitutionalization of equality in EU Law*, in Massimo La Torre (ed.), *European citizenship. An institutional challenge*, The Hague, Kluwer Law International, 1998

FARIA, Luísa Leal de, *Unidade e diversidade: a cultura europeia e as línguas da Comunidade*, in "Análise Social", vol. XXVII, números 118-119, 1992

FAVELL, Adrian e HANSEN, Randall, *Markets against politics: migration, EU enlargement and the idea of Europe*, in "Journal of Ethnic and Migration Studies", vol. 28, n.º 4, 2002

FENET, Alain, *Diversité linguistique et construction européenne*, in "Revue Trimestrielle de Droit Européen", n.º 2, 2001

FERNANDES, António José, *Direitos humanos e cidadania europeia. Fundamentos e dimensões*, Coimbra, Almedina, 2004

FERRY, Jean-Marc, *Face à la crise, quelles perspectives pour l'Union européenne?*, in “Politique Étrangère”, n.º 3, 2005

FLYNN, Leo, *The implications of article 13 EC. After Amsterdam, will some forms of discrimination be more equal than others?*, in “Common Market Law Review”, n.º 36, 1999

FØLLESDAL, Andreas, *Drafting a European Constitution – challenges and opportunities*, in “Constitutionalism Web-Papers”, ConWEB n.º 4/2002, <http://www.les1.man.ac.uk/conweb/>;

–, *Union citizenship: unpacking the beast of burden*, in “Law and Philosophy”, n.º 20, 2001;

–, *Union citizenship: conceptions, conditions and preconditions*, in “Law and Philosophy”, n.º 20, 2001;

–, *Citizenship: European and global*, in Arena WP, n.º 11, 2002;

–, *Third country nationals as euro citizens: the case defended*, Arena Working Paper no. 9, University of Oslo, 1998

FOSSUM, John Erik, *Identity-politics in the European Union*, in Arena WP, n.º 17, 2001

GAMBERALE, Carlo, *National identities and citizenship in the European Union*, in “European Public Law”, vol. 1, n.º 4, 1995

GARCÍA, Soledad, *Europe's fragmented identities and the frontiers of citizenship*, in Soledad García (ed.), *European identity and the search for legitimacy*, Londres, Pinter Publishers, 1993

GAROT, Marie-José, *A new basis for European citizenship: residence?*, in Massimo La Torre (ed.), *European citizenship. An institutional challenge*, The Hague, Kluwer Law International, 1998

GEDDES, Andrew, *Immigration and European integration. Towards fortress Europe?*, Manchester, Manchester University Press, 2000

GOMES, Carla Amado, *O Tratado de Lisboa: Ser ou não ser... reformador (eis a questão)*, in “Temas de Integração”, n.º 26, 2.º semestre de 2008

GORJÃO-HENRIQUES, Miguel, *A Europa e o «estrangeiro»: Talo(s) ou Cristo?*, in vv.aa., *A inclusão do outro*, Coimbra, Coimbra Editora, 2002;

–, *The Lisbon Treaty and the political governance of the EU: Transforming the basic institutional equilibrium? Some preliminary remarks*, in “Temas de Integração”, n.º 26, 2.º semestre de 2008

GREEN, David Michael, *On being European: the character and consequences of European identity*, in Maria Green Cowles e Michael Smith (eds.), *The state of the European Union. Risks, reform, resistance, and revival*, Nova Iorque, Oxford University Press, 2000

GRIMM, Dieter, *Does Europe need a Constitution?*, in Peter Gowan e Perry Anderson (eds.), *The question of Europe*, Londres, Verso, 1997;

–, *Il significato della stesura di un catalogo europeo dei diritti fondamentali nell’ottica della critica dell’ipotesi di una Costituzione europea*, in Gustavo Zagrebelsky (dir.), *Diritti e Costituzione nell’Unione Europea*, Roma, Editori Laterza, 2003

GROENENDIJK, Kees, et al., *The legal status of third country nationals who are long-term residents in a member State of the European Union*, Centre for Migration Law, University of Nijmegen, 2000

GUIRAUDON, Virginie, *European integration and migration policy: vertical policy-making as venue shopping*, in “Journal of Common Market Studies”, vol. 38, n.º 2, 2000;

–, *Multiculturalisme et droits des étrangers dans l’Union Européenne*, in Riva Kastoryano (dir.), *Quelle identité pour l’Europe? Le multiculturalisme à l’épreuve*, 2.^a ed., Paris, Presses de Sciences Po, 2005

HABERMAS, Jürgen, *Why Europe needs a Constitution*, in “New Left Review”, n.º 11, 2001;

–, *Reply to Grimm*, in Peter Gowan e Perry Anderson (eds.), *The question of Europe*, Londres, Verso, 1997;

–, *Citizenship and national identity: some reflections of the future of Europe*, in “Praxis International”, vol. 12, n.º 1, 1992

HABERMAS, Jürgen e DERRIDA, Jacques, *February 15, or what binds Europeans together: a plea for a common foreign policy, beginning in the core of Europe*, in “Constellations”, vol. 10, n.º 3, 2003

HAILBRONNER, Kay, *Third-country nationals and EC Law*, in Allan Rosas e Esko Antola (eds.), *A citizens' Europe. In search of a new order*, Londres, Sage Publications, 1995

HEDEMANN-ROBINSON, Martin, *An overview of recent legal developments at Community level in relation to third country nationals resident within the European Union, with particular reference to the case law of the European Court of Justice*, in “Common Market Law Review”, n.º 38, 2001

HERSANT, Yves, *Critique de l'euroculture*, in Riva Kastoryano (dir.), *Quelle identité pour l'Europe? Le multiculturalisme à l'épreuve*, 2.^a ed., Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2005

HILF, Meinhard, *Os direitos fundamentais na Constituição europeia*, in vv.aa., *Uma Constituição para a Europa*, Coimbra, Almedina, 2004

HOSKYNS, Catherine, *Democratizing the EU: evidence and argument*, in Catherine Hoskyns e Michael Newman (eds.), *Democratizing the European Union. Issues for the twenty-first century*, Manchester, Manchester University Press, 2000

HOWE, Paul, *Insiders and outsiders in a community of Europeans: a reply to Kostakopoulos*, in “Journal of Common Market Studies”, vol. 35, n.º 2, 1997

JANSEN, Thomas, *European identity and/or the identity of the European Union*, in Thomas Jansen (ed.), *Reflections on European identity*, European Commission Forward Studies Unit, 1999

JOERGES, Christian, *Europe a großraum? Shifting legal conceptualisations of the integration project*, in Christian Joerges e Navraj Singh Ghaleigh (eds.), *Darker legacies of law in Europe. The shadow of national socialism and fascism over Europe and its legal traditions*, Oxford, Hart Publishing, 2003

KARLSSON, Ingmar, *How to define the European identity today and in the future?*, in Thomas Jansen (ed.), *Reflections on European identity*, European Commission Forward Studies Unit, 1999

KASTORYANO, Riva, *Turkey/Europe: space-border-identity*, in "Constellations", vol. 13, n.º 2, 2006;

–, *Transnational networks and political participation: the place of immigrants in the European Union*, in Mabel Berezin e Martin Schain (eds.), *Europe without borders. Remapping territory, citizenship, and identity in a transnational age*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2003;

–, «Multiculturalisme» - *une identité pour l'Europe?*, in Riva Kastoryano (dir.), *Quelle identité pour l'Europe? Le multiculturalisme à l'épreuve*, 2.^a ed., Paris, Presses de Sciences Po, 2005

KOSLOWSKI, Rey, *Migrants and citizens. Demographic change in the European state system*, Ithaca, Cornell University Press, 2000

KOSTAKOPOULOU, Theodora, *Long-term resident third-country nationals in the European Union: normative expectation and institutional openings*, in "Journal of Ethnic and Migration Studies", vol. 28, n.º 3, 2002;

–, *Citizenship, identity and immigration in the European Union. Between past and future*, Manchester, Manchester University Press, 2001

KOVAR, Robert, *L'émergence et l'affirmation du concept de citoyenneté européenne dans le processus d'intégration européenne*, in Christian Philip e Panayotis Soldatos (dir.), *La citoyenneté européenne*, Centre d'Études Européennes de l'Université Jean Moulin – Lyon 3

KUMAR, Krishan, *The idea of Europe: cultural legacies, transnational imaginings, and the nation-state*, in Mabel Berezin e Martin Schain (eds.), *Europe without borders. Remapping territory, citizenship, and identity in a transnational age*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2003

KUPER, Richard – *Democratization: a constitutionalizing process*, in Catherine Hoskyns e Michael Newman (eds.), *Democratizing the European Union. Issues for the twenty-first century*, Manchester, Manchester University Press, 2000

LABAYLE, Henri, *A Europa e a imigração: a fortaleza impossível*, in Mario Dehove (dir.), *O novo Estado da Europa*, Lisboa, Campo da Comunicação, 2004

LACROIX, Justine, *For a European constitutional patriotism*, in “Political Studies”, vol. 50, 2002

LANDUYT, Ariane, *L’Union Européenne et le dialogue interculturel*, in Maria Manuela Tavares Ribeiro (coord.), *Identidade europeia e multiculturalismo*, Coimbra, Quarteto, 2002

LA TORRE, Massimo, *The law beneath rights’ feet. Preliminary investigation for a study of the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, in “European Law Journal”, vol. 8, n.º 4, 2002;

–, *European identity and citizenship – between law and philosophy*, in Ulrich K. Preuss e Ferran Requejo (eds.), *European citizenship, multiculturalism, and the State*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1998;

–, *Citizenship, Constitution, and the European Union*, in Massimo La Torre (ed.), *European citizenship. An institutional challenge*, The Hague, Kluwer Law International, 1998

LEHNING, Percy B., *European citizenship: towards a European identity?*, in “Law and Philosophy”, n.º 20, 2001

LEHNING, Percy B. e WEALE, Albert, *Citizenship, democracy and justice in the new Europe*, in Percy B. Lehning e Albert Weale (eds.), *Citizenship, democracy and justice in the new Europe*, Londres, Routledge, 1997

LENAERTS, Koen, *Fundamental rights in the European Union*, in E. L. Rev. Dec., n.º 25, 2000

LENAERTS, Koen e DESOMER, Marlies, *New models of Constitution-making in Europe: the quest for legitimacy*, in “Common Market Law Review”, n.º 39, 2002

LEVEAU, Rémy, *Espace, culture, frontière. Projection de l’Europe à l’extérieur*, in Riva Kastoryano (dir.), *Quelle identité pour l’Europe? Le multiculturalisme à l’épreuve*, 2.^a ed., Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2005

LIPPOLIS, Vincenzo, *European citizenship: what it is and what it could be*, in Massimo La Torre (ed.), *European citizenship. An institutional challenge*, The Hague, Kluwer Law International, 1998

LLOBERA, Josep R., *The role of the State and the nation in Europe*, in Soledad García (ed.), *European identity and the search for legitimacy*, Londres, Pinter Publishers, 1993

LUTHER, Jörg, *Le frontiere dei diritti culturali in Europa*, in Gustavo Zagrebelsky (dir.), *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Roma, Editori Laterza, 2003

MADURO, Miguel Poiares, *O superavit democrático europeu*, in “Análise Social”, vol. XXXVI, números 158-159, 2001;

–, *A Constituição plural – constitucionalismo e União Europeia*, Cascais, Principia, 2006;

–, *A crise existencial do constitucionalismo europeu*, in vv.aa., *Colectânea de estudos de homenagem a Francisco Lucas Pires*, Lisboa, Universidade Autónoma de Lisboa, 1999;

–, *Thinking about thinking on European constitutionalism*, in “European Constitutional Law Review”, 1, 2005

MANCINI, Federico, *Europe: the case for statehood*, in “European Law Journal”, vol. 4, n.º 1, 1998

MARIAS, Epaminondas, *European citizenship in action: from Maastricht to the Intergovernmental Conference*, in Massimo La Torre (ed.), *European citizenship. An institutional challenge*, The Hague, Kluwer Law International, 1998

MARKO, Joseph, *Citizenship beyond the national State? The transnational citizenship of the European Union*, in Massimo La Torre (ed.), *European citizenship. An institutional challenge*, The Hague, Kluwer Law International, 1998

MARTINS, Afonso d'Oliveira, *O processo constituinte europeu e o Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa*, in vv.aa., *Colóquio ibérico: Constituição Europeia. Homenagem ao Doutor Francisco Lucas Pires*, Coimbra, Coimbra Editora, 2005

MARTINS, Ana Maria Guerra, *Os valores da União na Constituição europeia*, in vv.aa., *Colóquio ibérico: Constituição Europeia. Homenagem ao Doutor Francisco Lucas Pires*, Coimbra, Coimbra Editora, 2005;

–, *A revisão do Tratado e a constitucionalização da União Europeia*, in vv.aa., *A União Europeia e Portugal: a actualidade e o futuro*, Coimbra, Almedina, 2005

MARTINS, Guilherme d'Oliveira, *A Europa. Encruzilhada perturbadora*, in “Finisterra. Revista de Reflexão e Crítica”, n.º 20, 1996;

–, *Uma Europa mediadora e aberta*, in Álvaro de Vasconcelos (coord.), *Valores da Europa. Identidade e legitimidade*, Cascais, Principia, 1999;

–, *Que Constituição para a União Europeia? Análise do projecto da Convenção*, Lisboa, Gradiva, 2003;

–, *Sobre o Tratado Constitucional europeu*, in Viriato Soromenho-Marques (coord.), *Cidadania e construção europeia*, Lisboa, Ideias & Rumos, 2005

MASCLET, Jean-Claude, *La libre circulation des personnes au sens politique et juridique*, in Christian Philip e Panayotis Soldatos (dir.), *La citoyenneté européenne*, Centre d'Études Européennes de l'Université Jean Moulin – Lyon 3

MATHER, James D., *The Court of Justice and the Union citizen*, in “European Law Journal”, vol. 11, n.º 6, 2005

MEEHAN, Elizabeth, *European citizenship and social policies*, in Ursula Vogel e Michael Moran (eds.), *The frontiers of citizenship*, Macmillan

MELO, A. Barbosa de, *A construção europeia e a defesa das identidades nacionais: uma perspectiva normativa*, in Maria Manuela Tavares Ribeiro, António Moreira Barbosa de Melo e Manuel Carlos Lopes Porto (orgs.), *Portugal e a construção europeia*, Coimbra, Almedina, 2003

MENÉNDEZ, Agustin José, *A rights-based Europe?* in Erik Oddvar Eriksen, John Erik Fossum, Agustín José Menéndez (eds.), *Constitution-making and democratic legitimacy*, ARENA, Oslo, 2002

MILLNS, Susan, *Unravelling the ties that bind: national Constitutions in the light of the values, principles and objectives of the Constitution for Europe*, in Jacques Ziller (dir.), *L'européanisation des Droits Constitutionnels à la lumière de la Constitution pour l'Europe*, Paris, L'Harmattan, 2003

MIRANDA, Jorge, *A "Constituição Europeia" e a ordem jurídica portuguesa*, in vv.aa., *Colóquio ibérico: Constituição Europeia. Homenagem ao Doutor Francisco Lucas Pires*, Coimbra, Coimbra Editora, 2005;

—, *O Tratado de Maastricht e a Constituição portuguesa*, in vv.aa., *A União Europeia na encruzilhada*, Coimbra, Almedina, 1996;

—, *Constituição e Constituições perante a integração europeia*, in vv.aa., *Uma Constituição para a Europa*, Coimbra, Almedina, 2004;

—, *Constituição e integração*, in vv.aa., *A União Europeia e Portugal: a actualidade e o futuro*, Coimbra, Almedina, 2005;

—, *Manual de Direito Constitucional. III. Estrutura Constitucional do Estado*, 4.^a ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1998

MONAR, Jörg, *A dual citizenship in the making: the citizenship of the European Union and its reform*, in Massimo La Torre (ed.), *European citizenship. An institutional challenge*, The Hague, Kluwer Law International, 1998

NORMAN, Peter, *The accidental Constitution. The story of the European Convention*, Bruxelas, EuroComment, 2003

O'KEEFFE, David, *Union citizenship*, in D. O'Keeffe e P. Twomey (eds.), *Legal issues of the Maastricht Treaty*, Londres, Wiley Chancery Law, 1994

O'KEEFFE, David e BAVASSO, António, *Fundamental rights and the European citizen*, in Massimo La Torre (ed.), *European citizenship. An institutional challenge*, The Hague, Kluwer Law International, 1998

O'LEARY, Siofra, *The relationship between Community citizenship and the protection of fundamental rights in Community Law*, in "Common Market Law Review", n.º 32, 1995

OLIVEIRA, Álvaro Castro, *The position of resident third-country nationals: is it too early to grant them Union citizenship?*, in Massimo La Torre (ed.), *European citizenship. An institutional challenge*, The Hague, Kluwer Law International, 1998;

–, *Workers and other persons: step-by-step from movement to citizenship – case law 1995-2001*, in “Common Market Law Review”, n.º 39, 2002

PAPADOPOULOS, Yannis, *Peut-on imaginer d’organiser dès referendums a l’échelle européenne et a quelles conditions?*, Policy Paper n.º 2, Novembro de 2002, Groupement d’Études et de Recherches Notre Europe

PEERS, Steve, *Building fortress Europe: the development of EU migration law*, in “Common Market Law Review”, n.º 35, 1998

PENTASSUGLIA, Gaetano, *The EU and the protection of minorities: the case of eastern Europe*, in “European Journal of International Law”, n.º 12, 2001

PÉRÉZ MARTÍN, Elena, *Libertad de circulación y de residência: ciudadanía e inmigración en la Constitución Europea*, in vv.aa., *Colóquio ibérico: Constituição Europeia. Homenagem ao Doutor Francisco Lucas Pires*, Coimbra, Coimbra Editora, 2005

PERNICE, Ingolf, *Renewing the social contracts, European and national*, in “European Constitutional Law Review”, n.º 1, 2005

PERNICE, Ingolf e MAYER, Franz, *La Costituzione integrata dell’Europa*, in Gustavo Zagrebelsky (dir.), *Diritti e Costituzione nell’Unione Europea*, Roma, Editori Laterza, 2003

PIETRI, Nicole, *Le rôle de la protection des droits de l’homme dans la construction de l’identité européenne*, in Maria Manuela Tavares Ribeiro (coord.), *Identidade europeia e multiculturalismo*, Coimbra, Quarteto, 2002

PIRES, Francisco Lucas, *A caminho de uma Constituição política europeia?*, in “Análise Social”, vol. XXVII, números 118-119, 1992;

–, *O Direito e a política de asilo na União Europeia. Por uma maior juridificação do Direito Comunitário de asilo*, in vv.aa., *A inclusão do outro*, Coimbra, Coimbra Editora, 2002;

–, *Múltiplos da cidadania: o caso da cidadania europeia*, in Antunes Varela, *et al.* (orgs.), *AB VNO AD OMNES. 75 anos da Coimbra Editora 1920-1995*, Coimbra, Coimbra Editora, 1998

PIRIS, Jean-Claude, *Does the European Union have a Constitution? Does it need one?*, Jean Monnet Papers 5/2000, <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers>

PRENTOULIS, Nikos, *On the technology of collective identity: normative reconstructions of the concept of EU citizenship*, in “European Law Journal”, vol. 7, n.º 2, 2001

PREUSS, Ulrich K., *Citizenship and identity: aspects of a political theory of citizenship*, in Richard Bellamy, Vittorio Bufacchi e Dario Castiglione (eds.), *Democracy and constitutional culture in the union of Europe*, Londres, Lothian Foundation Press, 1995;

–, *The relevance of the concept of citizenship for the political and constitutional development of the EU*, in Ulrich K. Preuss e Ferran Requejo (eds.), *European citizenship, multiculturalism, and the State*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1998

PREUSS, Ulrich K., *et al.*, *Traditions of citizenship in the European Union*, in “Citizenship Studies”, vol. 7, n.º 1, 2003

QUADROS, Fausto de, *O conteúdo e os valores da Constituição europeia*, in vv.aa., *Uma Constituição para a Europa*, Coimbra, Almedina, 2004

RAMOS, Rui Manuel Moura, *Maastricht e os direitos do cidadão europeu*, in vv.aa., *A União Europeia*, Coimbra, 1994;

–, *A reforma institucional e a Constituição europeia*, in vv.aa., *Uma Constituição para a Europa*, Coimbra, Almedina, 2004;

–, *Das Comunidades à União Europeia. Estudos de Direito Comunitário*, Coimbra, Coimbra Editora, 1994

RASMUSSEN, Hjalte, *Propos non conformistes sur les référendums nationaux d'intégration européenne*, in Andreas Auer e Jean-François Flauss (eds.), *Le référendum européen. Actes du colloque international de Strasbourg 21-22 février 1997*, Bruxelles, Bruyant, 1997;

–, *The Convention method*, in “European Constitutional Law Review”, n.º 1, 2005

REBELO, Marta, *Constituição e legitimidade social da União Europeia*, Coimbra, Almedina, 2005

REICH, Norbert, *The constitutional relevance of citizenship and free movement in an enlarged Union*, in “European Law Journal”, vol. 11, n.º 6, 2005;

–, *Union citizenship: metaphor or source of rights?*, in “European Law Journal”, vol. 7, 1, 2001

REIF, Karlheinz, *Cultural convergence and cultural diversity as factors in European identity*, in Soledad García (ed.), *European identity and the search for legitimacy*, Londres, Pinter Publishers, 1993

RENAN, Ernest, *Qu’est-ce qu’une nation? Conférence faite en Sorbonne, le 11 mars 1882*, in <http://bmlisieux.com/archives/nation>

RIDEAU, Joël, *Les dimensions politiques de la citoyenneté dans l’Union Européenne (Droit de vote et éligibilité)*, in Christian Philip e Panayotis Soldatos (dir.), *La citoyenneté européenne*, Centre d’Études Européennes de l’Université Jean Moulin – Lyon 3;

–, *L’Europe dans les Constitutions des États membres de l’Union Européenne*, in Jorge Miranda (org.), *Perspectivas constitucionais. Nos 20 anos da Constituição de 1976*, vol. II, Coimbra, Coimbra Editora, 1997

ROSAS, Allan, *Union citizenship and national elections*, in Allan Rosas e Esko Antola (eds.), *A citizens’ Europe. In search of a new order*, Londres, Sage Publications, 1995

ROSAS, João, *Modelos de cidadania europeia*, in José Luís Barreiro Barreiro e Luís Garcia Soto (eds.), *Europa: mito e razão. Actas do II simpósio internacional luso-galaico de filosofia*, Santiago, 26-27 Outubro, 2000, Universidade de Santiago de Compostela, 2001;

–, *How cosmopolitan is European citizenship?*, in Acílio da Silva Estanqueiro Rocha (org.), *Europa, cidadania e multiculturalismo*, Braga, Centro de Estudos Humanísticos, Universidade do Minho, 2004

ROUSSEAU, Dominique, *European constitutional heritage: a condition for European constitutional law*, in “The Federalist – A Political Review”, n.º 2, 1997;

–, *Citizenship in abeyance*, in “European Constitutional Law Review”, n.º 1, 2005

RUBIO MARÍN, Rut, *Equal citizenship and the difference that residence makes*, in Massimo La Torre (ed.), *European citizenship. An institutional challenge*, The Hague, Kluwer Law International, 1998

SADURSKI, Wojciech, *The Union must be political*, in “New Europe Review”, <http://www.neweuropereview.com> [20.08.2005]

SANTOS, João de Almeida, *Cidadania para uma democracia europeia*, in “Finisterra. Revista de Reflexão e Crítica”, n.º 20, 1996

SANTOS, Vanda, *O discurso oficial do Estado sobre a emigração dos anos 60 a 80 e imigração dos anos 90 à actualidade*, Observatório da Imigração, ACIME, 2004

SCHIEK, Dagmar, *A new framework on equal treatment of persons in EC Law?*, in “European Law Journal”, vol. 8, n.º 2, 2002

SCHILLING, Theodor, *The autonomy of the Community legal order: an analysis of possible foundations*, in “Harvard International Law Journal”, vol. 37, n.º 2, 1996

SCHMITTER, Philippe, *A Comunidade Europeia: uma forma nova de dominação política*, in “Análise Social”, vol. XXVII, números 118-119, 1992

SCHNEIDER, Heinrich, *The dimensions of the historical and cultural core of a European identity*, in Thomas Jansen (ed.), *Reflections on European identity*, European Commission Forward Studies Unit, 1999

SCHWELLNUS, Guido, *“Much ado about nothing?” Minority protection and the EU Charter of Fundamental Rights*, in “Constitutionalism Web-Papers”, ConWEB n.º 5/2001, <http://www.les1.man.ac.uk/conweb/> [10.08.2005]

SCIORTINO, Giuseppe, *L’ambizione della frontiera. Le politiche di controllo migratorio in Europa*, Milão, FrancoAngeli, 2000

SHAW, Jo, *Process, responsibility and inclusion in EU constitutionalism*, in “European Law Journal”, vol. 9, n.º 1, 2003;

–, *Postnational constitutionalism in the European Union*, in “Journal of European Public Policy”, vol. 6, n.º 4, 1999;

–, *After the outbreak: change or continuity?*, in “European Constitutional Law Review”, 1, 2005

SHAW, Jo e WIENER, Antje, *The paradox of the «European polity»*, in Maria Green Cowles e Michael Smith (eds.), *The state of the European Union. Risks, reform, resistance, and revival*, Nova Iorque, Oxford University Press, 2000

SLATER, Martin, *Political elites, popular indifference and community building*, in “Journal of Common Market Studies”, vol. XXI, números 1 e 2, 1982

SMITH, Anthony D., *National identity and the idea of European unity*, in Peter Gowan e Perry Anderson (eds.), *The question of Europe*, Londres, Verso, 1997

SOARES, António Goucha, *O défice democrático da União Europeia: alguns problemas conexos*, in “Análise Social”, vol. XXXII, n.º 142, 1997;

–, *Uma união cada vez mais estreita*, in “Análise Social”, vol. XXXIV, números 151-152, 2000

SOMEK, Alexander, *National solidarity, global impartiality, and the performance of philosophical theory. The example of migration policy*, in “Ratio Juris”, vol. 11, n.º 2, 1998

SØRENSEN, Jens Magleby, *The exclusive European citizenship. The case for refugees and immigrants in the European Union*, Aldershot, Avebury, 1996

SOROMENHO-MARQUES, Viriato, *Promessas e perigos da identidade europeia*, in Álvaro de Vasconcelos (coord.), *Valores da Europa. Identidade e legitimidade*, Cascais, Principia, 1999;

–, *O espírito da construção europeia*, in Viriato Soromenho-Marques (coord.), *Cidadania e construção europeia*, Lisboa, Ideias & Rumos, 2005

SOUSA, Marcelo Rebelo de, *A integração europeia pós-Maastricht e o sistema de governo dos Estados membros*, in “Análise Social”, vol. XXVII, números 118-119, 1992

SOYSAL, Yasemin, *Limits of citizenship: migrants and post-national membership in Europe*, Chicago, University of Chicago Press, 1994

STAPLES, Helen, *The legal status of third country nationals resident in the European Union*, The Hague, Kluwer Law International, 1999

THAA, Winfried, '*Lean citizenship*': *the fading away of the political in transnational democracy*, in "European Journal of International Relations", vol. 7, n.º 4, 2001

TRAAUSCH, Gilbert, *Consciousness of European identity after 1945*, in Thomas Jansen (ed.), *Reflections on European identity*, European Commission Forward Studies Unit, 1999

TRIANTAFYLLOU, Dimitris, *The European Charter of Fundamental Rights and the "rule of law": restricting fundamental rights by reference*, in "Common Market Law Review", n.º 39, 2002

TULLY, James, *The unfreedom of the moderns in comparison to their ideals of constitutional democracy*, in "Modern Law Review", n.º 65, 2002

ULERI, Pier Vincenzo, *Europe et «referendum européen»: entre réalité et idéaux. Pour une théorie de la genèse du phénomène référendaire*, in Andreas Auer e Jean-François Flauss (eds.), *Le référendum européen. Actes du colloque international de Strasbourg 21-22 février 1997*, Bruxelles, Bruyant, 1997

VAN GUNSTEREN, Herman, *The birth of the European citizen out of the dutch no vote*, in "European Constitutional Law Review", n.º 1, 2005

VASCONCELOS, Pedro Bacelar de, *Contra a discriminação e a xenofobia. Modos de acção da Europa*, in Álvaro de Vasconcelos (coord.), *Valores da Europa. Identidade e legitimidade*, Cascais, Principia, 1999;

—, *A Carta dos Direitos Humanos da União Europeia*, in Nicolau A. Leitão (org.), *20 anos de integração europeia (1986 – 2006) O testemunho português*, Lisboa, Edições Cosmos, 2007

VILAÇA, José Luís da Cruz, *A protecção dos direitos dos cidadãos no espaço comunitário*, in Álvaro de Vasconcelos (coord.), *Valores da Europa. Identidade e legitimidade*, Cascais, Principia, 1999

VINK, Maarten P., *Limits of European citizenship. European integration and domestic immigration policies*, Nova Iorque, Palgrave Macmillan, 2005

VITORINO, António, *As perspectivas depois de Nice*, in Maria Manuela Tavares Ribeiro, António Moreira Barbosa de Melo e Manuel Carlos Lopes Porto (orgs.), *Portugal e a construção europeia*, Coimbra, Almedina, 2003

VON BOGDANDY, Armin, *The European Union as a human rights organization? Human rights and the core of the European Union*, in “Common Market Law Review”, n.º 37, 2000;

–, *L’europeizzazione dell’ordinamento giuridico come minaccia per il consenso sociale?*, in Gustavo Zagrebelsky (ed.), *Diritti e Costituzione nell’Unione Europea*, Roma, Editori Laterza, 2003

WALKER, Neil, *A constitutional reckoning*, in “Constellations”, vol. 13, n.º 2, 2006;

–, *The legacy of Europe’s constitutional moment*, in “Constellations”, vol. 11, n.º 3, 2004;

–, *The Charter of Fundamental Rights of the European Union: legal, symbolic and constitutional implications*, in P. J. Cullen e P. A. Zervakis (eds.), *The post Nice process: towards a European Constitution*, Nomos Verlagsgesellschaft, 2002;

–, *The idea of a European Constitution and the finalité of integration*, in Francisco Lucas Pires Working Papers Series on European Constitutionalism, Working Paper 2002/01, Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, <http://www.fd.unl.pt/je/wpflp05a.doc> [28.05.2005];

–, *The idea of constitutional pluralism*, in “The Modern Law Review”, vol. 65, n.º 3, 2002;

–, *Constitutionalising enlargement, enlarging constitutionalism*, in “European Law Journal”, vol. 9, n.º 3, 2003;

–, *The White Paper in constitutional context*, in Christian Joerges, Yves Mény e Joseph H. H. Weiler (eds.), *Mountain or molehill? A critical appraisal of the Commission White Paper on Governance*, Jean Monnet WP n.º 6/01;

–, *In search of the area of freedom, security and justice: a constitutional odyssey*, in Neil Walker (ed.), *Europe’s area of freedom, security and justice*, Oxford, Oxford UP, 2004

–, *After the constitutional moment*, online paper 32/03, Novembro de 2003, <http://www.fedtrust.co.uk> [08.08.2005]

WALLACE, Chloë e SHAW, Jo, *Education, multiculturalism and the EU Charter of Rights*, in “Constitutionalism Web-Papers”, ConWEB n.º 5/2002, <http://www.les1.man.ac.uk/conweb/>

WALLACE, Helen, *Deepening and widening: problems of legitimacy for the EC*, in Soledad García (ed.), *European identity and the search for legitimacy*, Londres, Pinter Publishers, 1993

WALLACE, William, *Rescue or retreat? The nation State in Western Europe, 1945-93*, in Peter Gowan e Perry Anderson (eds.), *The question of Europe*, Londres, Verso, 1997

WATKINS, Susan, *Continental tremors*, in “New Left Review”, n.º 33, 2005

WEALE, Albert, *Democratic legitimacy and the Constitution of Europe*, in Richard Bellamy, Vittorio Bufacchi e Dario Castiglione (eds.), *Democracy and constitutional culture in the union of Europe*, Londres, Lothian Foundation Press, 1995

WEIL, Patrick e HANSEN, Randall, *Citoyenneté, immigration et nationalité: vers la convergence européenne?*, in Patrick Weil e Randall Hansen (dirs.), *Nationalité et citoyenneté en Europe*, Paris, Éditions La Découverte, 1999

WEILER, Joseph H. H., *Europe: the case against the case for statehood*, in “European Law Journal”, vol. 4, n.º 1, 1998;

–, *Does Europe need a Constitution? Reflections on demos, telos and ethos in the german Maastricht decision*, in Peter Gowan e Perry Anderson (eds.), *The question of Europe*, Londres, Verso, 1997;

–, *The European Union belongs to its citizens: three immodest proposals*, in E. L. Rev. Apr., n.º 22, 1997;

–, *Thou shalt not oppress a stranger: on the judicial protection of the human rights of non-EC nationals – a critique*, in “European Journal of International Law”, n.º 3, 1992;

–, *European citizenship – identity and differentity*, in Massimo La Torre (ed.), *European citizenship. An institutional challenge*, The Hague, Kluwer Law International, 1998;

- , *The Constitution of Europe. “Do the new clothes have an emperor? and other essays on European integration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999;
- , *Epilogue. Fischer: the dark side*, in Christian Joerges, Yves Mény e Joseph H. H. Weiler (eds.), *What kind of Constitution for what kind of polity? Responses to Joschka Fischer*, Florença, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2002;
- , *Un’Europa cristiana. Un saggio esplorativo*, Milão, Biblioteca Universale Rizzoli, 2003;
- , *Thinking about rethinking*, in “European Constitutional Law Review”, n.º 1, 2005

WEILER, Joseph H. H., HALTERN, Ulrich e MAYER, Franz, *European democracy and its critique. Five uneasy pieces*, EUI Working Paper RSC n.º 95/11

WIENER, Antje, *Promises and resources – the developing practice of ‘European’ citizenship*, in Massimo La Torre (ed.), *European citizenship. An institutional challenge*, The Hague, Kluwer Law International, 1998

ZEMANEK, Jiri, *The limit of consensualism and pragmatism*, in “European Constitutional Law Review”, n.º 1, 2005

ZILLER, Jacques, *La nouvelle Constitution Européenne*, Paris, La Découverte, 2003;

- , *L’élargissement change-t-il les données du problème?*, in Jacques Ziller (dir.), *L’eupéanisation des Droits Constitutionnels à la lumière de la Constitution pour l’Europe*, Paris, L’Harmattan, 2003;
- , *National constitutional concepts in the new Constitution for Europe*, in “European Constitutional Law Review”, n.º 1, 2005

Índice

Introdução	3
Capítulo I – Comunidade e Identidade	11
1. A construção política europeia	13
1.1. A união política como correlato necessário do mercado comum	13
1.2. A progressão rumo ao <i>momento constituinte</i>	16
1.3. A Convenção Europeia e o <i>Tratado Constitucional</i>	20
2. Identidade e legitimidade	26
2.1. O projecto europeu de comunidade política	26
2.2. O crónico défice democrático da construção europeia	29
2.3. Em busca de uma identidade europeia comum	35
2.3.1. <i>Demos</i> e <i>demoi</i>	35
2.3.2. Os valores fundamentais comum aos povos da Europa	38
2.3.2.1. A dignidade da pessoa humana	41
2.3.2.2. A diversidade cultural	45
Capítulo II – Cidadania europeia	49
1. A cidadania como veículo identitário	51
2. A cidadania europeia no <i>Tratado da União</i>	55
2.1. Titularidade	55
2.2. Os direitos contidos no estatuto	61
2.2.1. O texto dos Tratados	61
2.2.2. A <i>Carta dos Direitos Fundamentais</i>	67
2.2.3. A jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades	71
Capítulo III – Imigração e estrangeiros	79
1. A escalada da imigração na agenda política europeia	81
1.1. O período intergovernamental	81
1.2. A comunitarização em Amesterdão	84
1.3. Tampere, Haia e depois	85
2. Política imigratória europeia – encerramento das fronteiras e aposta na integração	96
3. As condições de acesso ao território da União	102
4. O estatuto dos nacionais de países terceiros	118
4.1. O mosaico inicial	118
4.2. A Directiva sobre reagrupamento familiar	121
4.3. A Directiva sobre o estatuto de residente de longa duração	124

4.4. Direitos avulsos	130
Considerações finais	135
Referências bibliográficas	137