

**O "ESPAÇO SCHENGEN", O ESPAÇO DE LIBERDADE,
SEGURANÇA E JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA E O MECANISMO
DA COOPERAÇÃO REFORÇADA**

*THE "SCHENGEN AREA", THE AREA OF FREEDOM,
SECURITY AND JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION AND THE ENHANCED
COOPERATION MECHANISM*

*Abel Laureano**

*Altina Rento***

Resumo: O "Espaço Schengen" nasceu por razões que, em boa medida, contribuíram também para a consagração da cooperação reforçada da União Europeia, nelas avultando as discrepâncias entre Estados-Membros. O Tratado de Lisboa veio proceder à "comunitarização" do "espaço de liberdade, segurança e justiça" (última configuração do correspondente ao "Espaço Schengen"). Mas as dificuldades que têm assolado alguns Estados-Membros do "Espaço Schengen", impossibilitados de cumprir satisfatoriamente os seus deveres de participantes, levam a uma questão teórica: será de equacionar um recurso ao mecanismo da cooperação reforçada, para tentar resolver este "nó górdio"?

Palavras-chave: "Espaço Schengen". Cooperação reforçada. Espaço de liberdade, segurança e justiça da União Europeia.

Abstract: The "Schengen Area" was born due to reasons that also contributed, in a large extent, to the consecration of the enhanced cooperation of the European Union, namely discrepancies among Member States. The Treaty of Lisbon proceeded to the "communitarisation" of the "area of freedom, security and

* Docente da Universidade do Porto (Portugal). Mestre em Direito (Integração Europeia) pela Universidade de Coimbra (Portugal). Diploma de Estudos Aprofundizados (D.E.A.) pela Universidad de Santiago de Compostela (Espanha). Diploma em Estudos Europeus (D.E.E.) pela Universidade de Lisboa (Portugal). Pós-Graduado em Estudos Europeus pela Universidade de Lisboa (Portugal). Licenciado em Direito pela Universidade de Lisboa (Portugal). E-mail: alaureano1@gmail.com

** Inspectora Superior Principal da Polícia de Segurança Pública (Portugal). Auditora de Defesa Nacional (Portugal). Master of Business Administration em Finanças, com Especialização em Gestão Internacional pelo Instituto de Estudos Superiores Financeiros e Fiscais (Portugal). Diploma de Estudos Avançados (D.E.A.) pelo Instituto da Defesa Nacional (Portugal). Pós-Graduada em Gestão Financeira Internacional pelo Instituto de Estudos Superiores Financeiros e Fiscais (Portugal). Licenciada em Direito pela Universidade de Lisboa (Portugal). E-mail: altinarento@gmail.com

justice" (last configuration of the correspondent to the "Schengen Area"). But the difficulties which have plagued some Member States of the "Schengen Area", unable to duly fulfill their obligations as participants, leads to a theoretical question: should the enhanced cooperation mechanism be considered for trying to solve such problems?

Keywords: "Schengen Area". Enhanced Cooperation. Area of Freedom, Security and Justice of the European Union.

1 INTRODUÇÃO

I. Tal como sucede com outras realidades, no momento presente, estão a ser objecto de questionamento certos aspectos da actividade da União Europeia. No entanto, mais do que simples problemas de mero disfuncionamento, algumas anomalias que se vão sucedendo na União Europeia e ressaltam com mais visibilidade, não passam de naturais consequências de questões de fundo, que não foram oportunamente ponderadas em termos adequados e vêm agora à superfície, como ponta dum icebergue que lhes subjaz e impede que surjam ajustamentos fáceis ou, muito menos, correcções automáticas.

O processo de integração europeia, experiência pioneira a nível mundial, teve o seu início mediante a junção ou agrupamento "racional" de Estados Europeus que usufruíam de alguns factores que grandemente favoreceram o progresso daquela iniciativa, embora não devam também esquecer-se, é certo, alguns factores que à data lhe eram desfavoráveis. De entre estes últimos, avultavam dois, que vieram porém a revelar-se insuficientes para travar uma pujante marcha do nascente processo de integração: tratava-se da proximidade temporal da Segunda Guerra Mundial (terminada poucos anos antes e tendo deixado fortes cicatrizes e desconfianças nos Povos mais directamente envolvidos), assim como da destruição que arrasara o Continente Europeu, deixando (nomeadamente) um severo rasto de desorganização social e desordenação económica, naturalmente fomentadores de sentimentos e vivências negativas.

Doutra banda militaram, todavia, elementos mais poderosos, contando-se como um dos decisivos, no plano das relações entre os Estados Europeus, a resoluta aproximação entre os dirigentes políticos da Alemanha e da França, no sentido de obstar ao surgimento de novos episódios de recíproca oposição. Por outro lado, o curso de acontecimentos do pós-Guerra, com

a determinante e central presença e intervenção de apoio dos Estados Unidos (dalgum modo vistos como patronos e protectores, para não dizer "salvadores") no espaço territorial da Europa Ocidental, levou naturalmente, por natural simpatia e influência dos aliados americanos, a que o sistema económico de mercado pautasse as escolhas dos Estados Europeus Ocidentais, com a inerente perfilhação do geral princípio da liberdade económica como eixo central das respectivas vidas económicas, aliás ampliado para a fundamental ideologia social da liberdade como fio condutor da vivência dos seus Povos.

Inspirada e fundada neste contexto, a integração europeia teve uma história de considerável êxito nas décadas de cinquenta, sessenta e princípios de setenta, o que permitiu que nascessem e se fortalecessem, na Europa, ventos favoráveis a esse empreendimento, com outros Estados almejando fazer também parte do processo europeu de integração. Assim sucedeu aliás, nesse tempo, com os dois primeiros alargamentos da (então) Comunidade Económica Europeia: o primeiro alargamento, que levou ao englobamento da Dinamarca, da Irlanda e do Reino Unido, pelo Tratado de 22 de Janeiro de 1972 (adesão que se consumou em 1 de Janeiro de 1973); e o segundo alargamento, que se traduziu na adesão da Grécia, mediante o Tratado de 28 de Maio de 1979 (com a sua adesão consumada em 1 de Janeiro de 1981).

II. Este panorama de nítida recuperação e melhoramento da vida na Europa Ocidental veio todavia a ser ensombrado por um duro acontecimento negativo ocorrido no decurso da década de setenta, consistente num brusco e forte aumento dos preços do petróleo no mercado mundial, o qual ficou vulgarmente conhecido como Primeiro Choque Petrolífero e abalou seriamente os Estados da Europa, cuja carência em certas matérias-primas essenciais (como sucedia relativamente ao petróleo), era (e continua de resto a ser) marcada. O referido Choque Petrolífero representou, *inter alia*, uma "machadada" no ainda jovem processo de integração europeia, gerando um esmorecimento no ímpeto integrativo, por uma tendência dos Estados Europeus, vinda duma antiga tradição histórica, a concentrarem-se individualmente na resolução dos problemas da sua vida interna. É assim que se assiste a um amortecimento do processo de integração na segunda metade da década de setenta, tendência com que se entrou na década de oitenta.

Entretanto, a integração europeia veio a ser decididamente influenciada e moldada, no sentido da sua dificuldade, quer por novas variáveis, quer pela confirmação de dados entretanto comprovados.

Devem salientar-se, à cabeça, as progressivas diferenças entre Estados-Membros. Tudo começara, em bom rigor, logo com o primeiro alargamento da Comunidade, que juntou, aos Estados-Membros fundadores, a Dinamarca, a Irlanda e o Reino Unido; assim se agruparam Estados-Membros que se foram perfilando com posições algo demarcadas relativamente ao bloco inicial, numa postura frequente de alguma inércia, no mínimo, relativamente ao desenvolvimento do processo de integração; com o segundo alargamento, constituído exclusivamente por um Estado pobre, a Grécia, agudizaram-se disparidades, pois este Estado não revelava as capacidades indispensáveis ao avanço dum processo integrador ambicioso de Estados socio-economicamente desenvolvidos. E perfilou-se pouco depois, no horizonte, a eventualidade dum terceiro alargamento, englobando Portugal e Espanha, que haviam saído de regimes ditatoriais em meados da década de setenta, e aspiravam a entrar para um espaço democrático e desenvolvido (por isso estabilizador), mas que careciam drasticamente dos recursos susceptíveis de torná-los elementos "activos" de progresso numa Comunidade sofisticada. Ora, estes últimos Estados viriam todavia, em sequência de negociações onde o factor político foi decisivo, a adquirir também, em meados dos anos oitenta, a qualidade de membros da Comunidade (Tratado de Adesão de 12 de Junho de 1985, com adesão consumada em 1 de Janeiro de 1986).

Ademais, e apesar de o Tratado Institutivo da Comunidade Económica Europeia prever, no seu articulado inicial, que o mercado comum seria "progressivamente estabelecido ao longo de um período de transição de doze anos", verificou-se que ainda subsistiam, já na década de oitenta, barreiras de vária ordem (físicas, técnicas e fiscais) à liberdade de circulação no espaço intracomunitário: a incompletude do mercado comum, cujo atingimento fora programado para bastante antes, constituía assim uma outra séria preocupação.

Ocorria, em suma, um certo impasse no processo de integração europeia, sendo que os Estados-Membros aderentes, em particular, não mostravam grande entusiasmo no projecto.

III. Perante este panorama, um punhado de Estados-Membros resolveu dar um impulso no descrito cenário de águas paradas. A sua acção teve como parâmetros básicos três dados: por um lado, foram movidos por um retorno à ideia de que os problemas se resolvem melhor em conjunto ("a união faz a força") do que através de esforços isolados dos Estados; por outro lado, reafirmaram a manutenção da sua fidelidade à ideia de liberdade, como cerne e timbre do modelo de edificação da integração europeia; e incorporaram a ideia dum fragmentação no avanço do movimento de integração, fazendo nessa medida uma revisão dos pressupostos e dos desígnios profundos dos "Pais Fundadores" da integração, não hesitando em reger o seu novo e pontual compromisso pelos cânones do Direito Internacional Clássico.

Todos estes factores combinados vieram a redundar numa iniciativa conjunta restrita, tomada paralelamente ao processo de integração, ou, caso assim queira dizer-se, à margem do processo integrativo mas tendente à materialização efectiva da ideia dum espaço plurinacional sem obstáculos internos de circulação de pessoas e bens.

Note-se de passagem que, muito antes e num contexto diverso, os Estados do Benelux (Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo) já haviam acordado entre si uma livre circulação de pessoas, bens, capitais e serviços, mediante o Tratado de 1 de Novembro de 1960, institutivo da União Económica Benelux, que consubstanciara assim uma acção precursora tomada no mesmo sentido.

São os referidos Estados do Benelux que, no seio do panorama que procurámos caracterizar, e tendo agora consigo dois "pesos-pesados" europeus (Alemanha e França), vão contribuir, volvidas mais de duas dezenas de anos sobre a fundação do Benelux, para o surgimento desta iniciativa de Schengen.

2 O "ESPAÇO SCHENGEN", ANTES DO SURGIMENTO DA COOPERAÇÃO REFORÇADA

A referida iniciativa veio a corporizar-se em dois instrumentos jurídicos, ambos relativamente próximos no seu tempo e consubstanciadores do comprometimento, dos Estados intervenientes, de prosseguirem mais rapidamente na eliminação de certos embaraços à liberdade

de circulação no interior do espaço considerado. O primeiro desses instrumentos foi o "Acordo entre os Governos dos Estados da União Económica Benelux, da República Federal da Alemanha e da República Francesa Relativo à Supressão Gradual dos Controlos nas Fronteiras Comuns", de 1985, que podemos simplificarmente referir como Acordo de Schengen (doravante Ac-Scheng-85). Seguiu-se-lhe, como instrumento complementar, a "Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen de 14 de Junho de 1985 entre os Governos dos Estados da União Económica Benelux, da República Federal da Alemanha e da República Francesa Relativo à Supressão Gradual dos Controlos nas Fronteiras Comuns", de 1990, que podemos designar simplificarmente por Convenção de Schengen (doravante Conv-Scheng-90).

Quais eram os traços fundamentais caracterizadores do "Espaço Schengen", antes da criação da cooperação reforçada da União Europeia? Consultando a Convenção de Schengen, cremos merecedores duma referência liminar os passos onde os Estados intervenientes lembravam, de modo explícito, a previsão, constante do Tratado da Comunidade Europeia, de que o mercado interno compreenderia um espaço sem fronteiras internas (terceiro considerando da Conv-Scheng-90), salientando outrossim que o objectivo por eles prosseguido coincidia com a referida finalidade, sem prejuízo das medidas eventualmente tomadas em execução dos preceitos do Tratado (quarto considerando da Conv-Scheng-90).

Já na parte dispositiva da Convenção, ou seja, no seu articulado, veio dispor-se, como directrizes basilares, que as *fronteiras internas* do "Espaço Schengen" poderiam ser transpostas em qualquer local sem que o controlo das pessoas fosse efectuado (art. 2º, nº 1 da Conv-Scheng-90), ao passo que as *fronteiras externas* só poderiam ser transpostas nos pontos de passagem fronteiriços e durante determinadas horas (art. 3º, nº 1 da Conv-Scheng-90).

Por outro lado, os Estados criadores do "Espaço Schengen" (todos eles Estados-Membros da Comunidade Europeia, recorde-se) tiveram o cuidado de deixar claramente exarado que os normativos da Convenção de Schengen eram aplicáveis unicamente na medida da sua *compatibilidade* com o Direito Comunitário (art. 134º da Conv-Scheng-90).

Cabe ainda uma especial menção à circunstância de ter ficado também expressamente decretado que qualquer Estado-Membro da Comunidade Europeia podia tornar-se parte na

Convenção, mediante a celebração dum tratado de *adesão* entre esse Estado e os Estados-Partes do "Espaço Schengen" (art. 140º, nº 1 da Conv-Scheng-90).

3 A COOPERAÇÃO REFORÇADA: CARACTERÍSTICAS E IMPLICAÇÕES DA SUA CRIAÇÃO NO XADREZ DA UNIÃO EUROPEIA

I. O empreendimento da integração europeia não tem suscitado um nível igual de *empenhamento* em todos os Estados-Membros; é sabido que há Estados-Membros com uma vocação mais europeísta, ao passo que outros têm adoptado normalmente uma atitude mais reservada, quando não mesmo manifestando atitudes de oposição perante certas configurações do projecto europeu. Para além das apontadas diferenças de envolvimento, existem outrossim patentes *disparidades* entre o amplo conjunto de Estados-Membros da União Europeia, variando aliás por vezes consoante as áreas em apreço. Ademais dessas especificidades, contam-se alguns *binómios* razoavelmente fáceis de identificar, como as contraposições entre: Estados-Membros ricos, medianamente ricos e pobres; Estados-Membros grandes, médios e pequenos; Estados-Membros detentores duma porção da fronteira externa da União Europeia e outros totalmente "contidos" no "miolo" interior do espaço geográfico ocupado pela União; Estados-Membros situados em zonas mais estáveis e outros localizados em zonas mais próximas de focos de tensão internacional; Estados-Membros "mais antigos" e outros "mais recém-chegados" ao convívio dos demais; Estados-Membros detentores dum relevante passado colonial e outros com um historial desenrolado (totalmente ou significativamente) no exclusivo contexto do território europeu; Estados-Membros mais populosos e menos populosos; Estados-Membros do Norte (designadamente nórdicos), do Centro e do Sul (com as tendências que usualmente vêm aparelhadas a estes qualificativos geográficos); etc.

Aquando da fundação da Comunidade Económica Europeia, os Estados-Membros constitutivos possuíam, relativamente a alguns dos relevantes factores elencados, uma considerável homogeneidade (era de resto bem significativa a designação de "pequena Europa" que lhes assentava). Mas, com os sucessivos alargamentos de que a Comunidade, e depois a União Europeia, foram alvo, desfez-se esse tom genérico de homogeneidade. Os Estados-

O "*Espaço Schengen*", o espaço de liberdade, segurança e justiça da
União Europeia e o mecanismo da cooperação reforçada

Membros, progressivamente mais diferenciados entre si, vieram dar origem a um concomitante aumento das forças centrífugas no interior da União, reduzindo-se, consoante as temáticas, as margens de espontânea prevalência das forças centrípetas.

De tal modo a situação se acentuou, que, a dada altura, os Estados-Membros consideraram preferível, para assegurar a governabilidade da União Europeia, pôr de lado a velha máxima do "todos ou nenhum", abrindo a possibilidade de, em determinados domínios, ocorrerem legalmente cisões no processo de integração, o que se consubstanciou na criação do mecanismo da *cooperação reforçada*, introduzido pela revisão operada, no Tratado da União Europeia, pelo Tratado de Amesterdão (TUE-Amest) de 1997. Sem embargo de ser problemático o fornecimento duma definição unívoca da cooperação reforçada, pode adiantar-se que o traço essencial desta consiste na possibilidade jurídica de um grupo de Estados-Membros se envolver num mais rápido avanço do processo de integração, em domínios circunscritos, nessa medida se prescindindo, para o efeito, da contribuição dos restantes. Pretendeu o legislador da União Europeia, com a admissão deste mecanismo, conciliar interesses divergentes, autorizando deste modo o surgimento dalguns avanços parcelares e selectivos no processo de integração, vale dizer, viabilizando a ultrapassagem dalguns bloqueios doutro modo intransponíveis: a ideia era pois dum teor compromissório, acabando porém por corresponder, em sumo rigor, a um modelo enquadrável no célebre desafio metafórico da quadratura do círculo: em suma, visava-se satisfazer simultaneamente os impulsionadores e os retardatários (ou desinteressados). Como se vê, a aposta era ingrata e arriscada, pois jogava com o próprio âmago da dinâmica do processo integrativo. Mas entendeu-se preferível optar por ela, como mal menor face a eventuais situações de paralisia da integração ou de fuga dos Estados-Membros para vinculações jurídicas assumidas no quadro do Direito Internacional Clássico, ou seja, para acordos internacionais celebrados à margem do processo integrativo.

II. A actual versão do Tratado da União Europeia resultante das alterações introduzidas pelo Tratado de Lisboa (TUE-Lisb) e o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), ambos de 2007 e entrados em vigor em 2009, seguem basicamente, numa assinalável continuidade normativa, dentro da mesma linha de delineamento da configuração

anteriormente consagrada para a cooperação reforçada. Cabe recordar que esta começou por ser prevista, como figura geral, nos arts. 43º a 45º do TUE-Amest (contando-se também disposições especiais, como o art. 40º do TUE-Amest, respeitante à cooperação policial e judiciária em matéria penal, terceiro pilar, à data, da União Europeia); e que o art. 43º do TUE-Amest, ao permitir a instituição da cooperação reforçada, assumiu uma posição algo "prudente", rodeando-a de certas apertadas limitações ou condicionantes.

Determina-se presentemente, na mesma ordem de ideias, que as cooperações reforçadas têm por finalidade favorecer a realização dos objectivos da União, preservar os seus interesses e reforçar o seu processo de integração (art. 20º, nº 1 do TUE-Lisb). O dito mecanismo jurídico continua pois a ser encarado pelo legislador "constitucional" da União, nesta medida, como um factor de *aprofundamento* do processo integrativo, que poderá ver-se, mediante tal expediente, acelerado¹.

Mais se estabelece que as cooperações reforçadas têm de respeitar os Tratados e o Direito da União (art. 326º, primeiro parágrafo do TFUE); este exposto comando de *preservação do edifício jurídico existente* continua a ser tradução da exigência basilar, imposta à cooperação reforçada, de não atentar contra o adquirido comunitário (*acquis communautaire*), ou seja, de preservar todo o material jurídico-normativo acumulado desde o início da vida comunitária².

Por outro lado, qualquer projecto de cooperação reforçada terá de *envolver, pelo menos, nove Estados-Membros* (art. 20º, nº 2 do TUE-Lisb). Este requisito poderia ser configurado doutro modo, como aliás havia sucedido: o Tratado de Amesterdão tinha exigido, como limiar mínimo, a maioria dos Estados-Membros (art. 43º, nº 1, al. *d*) do TUE-Amest) e o Tratado de Nice viera depois obrigar ao envolvimento de pelo menos oito Estados-Membros (art. 43º, al. *g*) do TUE-Nice). As opções são porém, quanto a este tópico, algo dilemáticas: caso se prescreva um limiar mínimo elevado, dificultar-se-á a formação de cooperações reforçadas, impedindo-se potenciais iniciativas de desbloqueio de impasses³; caso se eleja um limiar mínimo mais baixo, abre-se a porta a uma eventual proliferação indesejável de cooperações reforçadas. Sem embargo, esta limitação constante do Tratado de Lisboa visa limitar algum efeito desagregador e conter impulsos de minorias.

As cooperações reforçadas não podem, ademais, lesar o mercado interno, nem corporizar especificamente uma restrição ou discriminação ao comércio entre os Estados-Membros, ou provocar distorções de concorrência entre eles, para além de lhes ser defeso prejudicarem a coesão económica, social e territorial (art. 326º, segundo parágrafo do TFUE). O *mercado interno* consiste essencialmente na total interpenetração do espaço da União, através da eliminação das suas fronteiras internas (art. 26º, nº 2 do TFUE); representa um elemento fulcral do processo de integração europeia, que pressupõe um comércio intracomunitário livre de entraves e pautado pelas normas da concorrência. E uma das suas peças-chave é a *liberdade de circulação* intracomunitária, que comporta, nomeadamente, a liberdade de trocas comerciais entre os Estados-Membros. De outra banda, um dos princípios gerais do Sistema Jurídico da União é o da igualdade dos Estados-Membros, ou seja, e na respectiva formulação "negativa", a *proibição de discriminações* entre esses Estados. Por seu turno, a defesa da *concorrência* representa um esteio fundamental da preservação do sistema económico da União. E as cooperações reforçadas não podem, noutro plano, atentar contra a *coesão da União*, vista aquela na tripla dimensão económica (combate às disparidades de riqueza), social (pugna contra as desigualdades entre estratos da sociedade civil) e territorial (luta contra as assimetrias entre os Estados-Membros).

Estabelece-se ainda que as cooperações reforçadas têm de respeitar as competências, direitos e deveres dos Estados-Membros não participantes (art. 327º do TFUE): não podem tender, evidentemente, a prejudicar estes últimos.

Doutra banda, o acesso a qualquer cooperação reforçada encontra-se franqueado a todos os Estados-Membros (art. 20º, nº 1, segundo parágrafo, segundo período do TUE-Lisb e art. 328º, nº 1 do TFUE). Trata-se do denominável *princípio da abertura*, destinado a obstar ao aparecimento de círculos fechados ("clubes restritos") de Estados-Membros, excludentes dos demais⁴. O natural destino de todos os Estados-Membros será a plena participação na vida da União Europeia, com igualdade de estatuto, pelo que a ideia de abertura significa ainda, vista doutro prisma, que as diferenças de estatutos estarão vocacionadas, pelo menos tendencialmente, para ter uma natureza efémera.

Mais se prescreve que as cooperações reforçadas são unicamente admissíveis na inviabilidade doutra solução⁵, ou seja, como expediente de *ultima ratio* (art. 20º, nº 2 do TUE-

Lisb); o que facilmente se percebe, bastando ponderar que o surgimento duma cooperação reforçada corporiza sempre uma fragmentação, uma quebra de unidade⁶, da Ordem Jurídica da União Europeia.⁷

III. A ideia da cooperação reforçada, independentemente do imediato reconhecimento da sua importância⁸, veio granjear o aplauso duma parte dos doutrinadores, esbarrando todavia com a oposição dos restantes. Entre os defensores da cooperação reforçada argumentou-se, por exemplo, que esta permitia lograr avanços⁹; dum modo mais linear, também se escreveu, na mesma senda, ser um expediente necessário¹⁰; ou ainda, mais enfaticamente, que a cooperação reforçada se revestia duma importância fulcral para o desenvolvimento da União Europeia¹¹. Do lado oposto, comentou-se nomeadamente e de modo integral, logo perante o Tratado de Amesterdão, que o mecanismo da cooperação reforçada fora concebido para dificilmente poder ter tradução prática, assim dissuadindo alguns Estados-Membros de se escaparem aos restantes¹². Esta divergência de apreciações ultrapassou, aliás, o universo doutrinário: os desacordos de avaliação não se circunscreveram ao pensamento jurídico, tendo-se manifestado também ao nível da postura dos próprios Estados-Membros¹³. É verdade que a cooperação reforçada engendra uma "Europa a duas velocidades" (ou "a várias velocidades"), deixando o modelo da integração de ser uno (uniforme em cada período de tempo), para passarem a poder coexistir *graus* diferentes de integração, com Estados-Membros em graus mais avançados e outros em graus menos profundos. Mas esta situação, em si mesma negativa por desarmonica, poderá ter um reverso positivo de estímulo e progresso (tudo dependendo, porém, dos condicionalismos concretos em cujo enquadramento os factos ocorram).

4 AS ACTUAIS QUESTÕES DO "ESPAÇO SCHENGEN" APÓS A "COMUNITARIZAÇÃO" DO "ESPAÇO DE LIBERDADE, SEGURANÇA E JUSTIÇA" DA UNIÃO EUROPEIA, E O EQUACIONAMENTO TEÓRICO DUM EVENTUAL PAPEL DA COOPERAÇÃO REFORÇADA

I. Porque os acordos de Schengen dos anos oitenta e noventa constituíram dalgum modo uma realidade precursora da cooperação reforçada, na medida em que, apesar de terem

O "Espaço Schengen", o espaço de liberdade, segurança e justiça da União Europeia e o mecanismo da cooperação reforçada

tido lugar fora do âmbito da integração europeia, envolveram apenas alguns Estados-Membros desta, faz todo o sentido equacionar a eventualidade da idoneidade da cooperação reforçada para lidar com os problemas inerentes à existência da criação dum espaço de livre circulação sem controlos de fronteiras internas, tendo agora em atenção, especificamente, as realidades do presente (bem diferentes das verificadas à época da criação do "Espaço Schengen"). Com o Tratado de Lisboa, o Direito da União Europeia procedeu à "comunitarização" do oficialmente designado "espaço de liberdade, segurança e justiça"; e aproveitamos a ocasião para recordar que o "Espaço Schengen" compreende a vasta maioria dos Estados-Membros da União Europeia, embora pertençam também ao dito "Espaço" alguns Estados terceiros¹⁴. Mas prosseguindo: caso se faça uma comparação com as mais salientes normas da Convenção de Schengen, constata-se que o essencial da ossatura jurídica do "Espaço Schengen" se mantém¹⁵.

Assim, de entre as principais características actuais do "espaço de liberdade, segurança e justiça" da União Europeia, encontram-se reunidas duas directrizes básicas constantes da Convenção de Schengen, no normativo onde se dispõe que a União Europeia proporciona aos seus cidadãos um espaço de liberdade, segurança e justiça sem *fronteiras internas*, em que seja assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em matéria de controlos na *fronteira externa* (art. 3º, nº 2 do TUE-Lisb); a estes pontos cruciais, e no mesmo sentido, se refere também o art. 67º, nº 2 do TFUE. Em termos puramente formais e distintamente, careceria todavia de sentido, devido ao motivo de ser óbvio, que constassem, da regulamentação específica do "espaço de liberdade, segurança e justiça" (que se estende do art. 67º ao art. 89º do TFUE), quaisquer referências especiais ao imperativo de as respectivas normas disciplinadoras serem *compatíveis com as demais normas da Ordem Jurídica da União*, pois que tal decorre dos ditames fundamentais da Teoria Geral do Direito relativos ao próprio conceito de "Sistema Jurídico" ou "Ordem Jurídica". E, para finalizar este paralelo com os dispositivos da Convenção de Schengen, basta uma simples nota fazendo ressaltar que, a exemplo do que sucede quanto ao ponto imediatamente antecedente, seria igualmente falha de sentido qualquer menção especial à possibilidade da *adesão* de outros Estados ao "espaço de liberdade, segurança e justiça" da União Europeia, já que a possibilidade de adesões à própria União é genericamente aceite, verificados que sejam certos requisitos por banda do Estado candidato à adesão, o que é objecto

de consagração no art. 49º do TUE-Lisb. Detalhando agora um pouco mais, pode acrescentar-se que o "espaço de liberdade, segurança e justiça" da União Europeia abrange, para além dos essenciais controlos das fronteiras externas e da essencial supressão dos controlos nas fronteiras internas desse espaço, e naturalmente ligados com tais temáticas, vários assuntos específicos: contam-se assim questões como a atribuição de vistos, a concessão de asilo, o estatuto dos refugiados, a elaboração duma lista de pessoas indicadas para efeitos de não admissão no espaço, a cooperação policial e um sistema de informações, para não pormenorizar mais.

Ora, o "espaço de liberdade, segurança e justiça" da União Europeia, tal como o "Espaço Schengen", têm ultimamente sofrido um sério desgaste e enfermado de disfuncionamentos¹⁶; e estes são de tal monta, que não falta quem ponha mesmo em causa a respectiva sobrevivência, ao menos com a sua actual composição. Para além de existirem Estados-Membros da União Europeia que se vêm manifestando preocupantemente incapazes de assegurar cabalmente o cumprimento dos deveres decorrentes da sua pertença a esse espaço (podendo exemplificar-se com o caso da Grécia, aparentemente o mais grave de todos¹⁷), e sem exaurir o rol de dificuldades, é de sublinhar ainda que outros Estados-Membros vêm a sua participação encontrar-se de facto suspensa (casos da Roménia e da Bulgária) com fundamento num juízo de prognose de impossibilidade de cumprimento das suas obrigações, caso fossem autorizados a fazer parte, desde já, do referido espaço (por generalizada corrupção nas suas fronteiras e sólida interferência política do crime organizado); este juízo é tido por fundado aos olhos de alguns dos principais Estados-Membros da União, pese embora alguma contradita, fundada em alegadas razões de coerência, por banda doutros Estados-Membros¹⁸, e havendo inclusive quem discorde da própria invocada incapacidade de asseguramento dos ditos controlos fronteiriços¹⁹. Certo é que as fronteiras externas da União Europeia e do "Espaço Schengen" têm vindo a revelar algumas brechas ou porosidades, cuja colmatação se não afigura fácil; isto tendo em conta, designadamente, que a superação de várias fragilidades detectadas requer consideráveis investimentos financeiros para uma satisfatória correcção, os quais parecem encontrar-se fora do alcance dos Estados-Membros referidos (Grécia, Roménia e Bulgária), e até mesmo para além das posses de outros a que não aludimos expressamente nesta passagem. Escusado será acrescentar, que as vulnerabilidades das fronteiras externas do "Espaço Schengen" e do "espaço de liberdade,

*O "Espaço Schengen", o espaço de liberdade, segurança e justiça da
União Europeia e o mecanismo da cooperação reforçada*

segurança e justiça" da União representam severos problemas, pois colocam em causa a segurança interna da globalidade das respectivas áreas territoriais, podendo gerar, em compreensível reacção, fortes impulsos no sentido de impor novamente limitações à circulação no interior desses "Espaços". Tudo isto descontando já nesta apreciação, por exemplo, o caso específico da Dinamarca, muito favorável à liberdade de circulação no âmbito das relações nórdicas, mas vendo-a com alguma reserva relativamente aos Estados do Sul, e usufruindo aliás dum regime próprio, pois participa no "Espaço Schengen" mas pode ir procedendo a auto-exclusões²⁰.

II. Chegamos assim a uma breve escarpelização do derradeiro tópico que suscitamos no nosso estudo: tendo em conta, por um lado, o modelo do "Espaço Schengen" e as vicissitudes nas quais esse "Espaço" e o "espaço de liberdade, segurança e justiça" da União Europeia se encontram imersos; e considerando, por outro lado, os benefícios e malefícios assacáveis à cooperação reforçada, é lícita a interrogação sobre se deverão ser mantidos os supra mencionados figurinos, tal como estão desenhados, ou se teria cabimento a hipótese de introduzir, nos mencionados "Espaços", o mecanismo da cooperação reforçada, esperando, mediante tal expediente, ultrapassar os constrangimentos de que padecem ambos os ditos "Espaços" neste momento histórico.

Colocada deste modo, a interrogação situa-se no plano puramente *político*, ou seja, da conveniência governativa. Mas outra pergunta será ainda de colocar, caso se conclua pela adequação do expediente da cooperação reforçada, no contexto da resolução desta problemática: a de apurar se tal hipótese teria guarida *jurídica*, face ao actual teor normativo do "Espaço Schengen" e ao presente tecido regulador do "espaço de liberdade, segurança e justiça" da União Europeia.

Ora, dum ponto de vista *político*, cabe equacionar, a título principal, alguns pontos. Pelo que respeita à especificidade do actual espaço sem controlo de fronteiras internas, não é cabido estabelecer qualquer paralelismo com a *inicial situação* de Schengen. Com efeito, a *cooperação reforçada* foi concebida para lidar com a problemática das disparidades entre os Estados-Membros, mas sobretudo focada na óptica dos Estados-Membros com tendência à liderança (em ordem ao

aprofundamento ou avanço da integração, portanto). Ora, se é verdade que os Estados-Membros reunidos nos inícios da iniciativa de Schengen pertenciam a esta categoria, é bem diferente o caso do actual "Espaço Schengen", na medida em que os problemas que *presentemente* assolam este Espaço não se ligam a Estados-Membros mais desenvolvidos, mas sim a Estados-Membros com menor nível de desenvolvimento (independentemente das suas convicções mais europeístas ou menos europeístas).

Na verdade, contrariamente ao que sucedeu nos idos de oitenta, as fronteiras externas do "Espaço Schengen" coincidem, em parte não despidianda, com as de Estados-Membros de menor índice comparativo de progresso no contexto europeu (sem preocupações de exaustividade, Grécia, Polónia, Eslováquia, Estónia, Letónia, Lituânia). Diferentemente, os Estados-Membros reunidos em Schengen nos idos de oitenta não tinham problemas específicos com os seus controlos fronteiriços, atentas as circunstâncias da altura (mais concretamente, os territórios que circundavam aqueles Estados-Membros).

Neste momento, uma substancial percentagem das fronteiras externas do "Espaço Schengen" confina, desde logo, com zonas de forte *instabilidade política*, como sucede designadamente no caso da fronteira externa da Grécia (sendo que a Roménia e a Bulgária se encontram na mesma situação, descontando a circunstância de terem o seu acesso ao "Espaço Schengen" ainda em suspenso). Outra porção das fronteiras externas do "Espaço Schengen" demarca-o de zonas com severas *carências económicas* (nomeadamente nos casos das fronteiras externas correspondentes a Portugal, Espanha, Itália e Grécia, atenta designadamente a proximidade do Norte de África). De resto, e como se facilmente se vê, há vastos segmentos da fronteira externa do "Espaço Schengen" onde confluem ambas as problemáticas.

Ora, a hodierna salvaguarda efectiva destas fronteiras externas passa, cada vez mais, pela sofisticação de *instrumentos tecnológicos de informação e controlo*, assim como pela maior preparação teórica e prática dos *funcionários* encarregados das tarefas quotidianas de fiscalização fronteiriça. Como é manifesto, estas exigências implicam um maior volume de *investimentos financeiros*, o que se torna sobremodo difícil (senão mesmo tendencialmente impossível) para certos Estados sobre os quais recai considerável parcela do peso da protecção das fronteiras externas do "Espaço Schengen", caso tais encargos sejam deixados, no essencial, às suas costas. Ora, é afinal numa

distribuição "não equitativa" do fardo com a incumbência da salvaguarda das fronteiras externas que residem, na sua maior fatia, os presentes problemas do "Espaço Schengen".

Para lidar com tal tipo de questões encontra-se previsto, no âmbito da União Europeia, um mecanismo de solidariedade, sendo o Tratado explícito na alusão de que as políticas da União na matéria "são regidas pelo princípio da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades entre os Estados-Membros, inclusive no plano financeiro" (art. 80º do TFUE); este preceito mais não é, aliás, do que um afloramento do princípio geral da solidariedade comunitária, bastando lembrar a expressa prescrição de que a União é obrigada a promover "a solidariedade entre os Estados-Membros" (art. 3º, nº 3, terceiro parágrafo do TUE-Lisb).

Tendo em conta tudo o exposto, não seria por conseguinte instrumento idóneo, para solucionar tais questões, o expediente da cooperação reforçada. Na verdade, a cooperação reforçada não pode alterar dados de facto, como afinal sucede com os que se deixaram apontados (dados geográficos, económicos, financeiros, sócio-estruturais, etc.)²¹. O que foi especialmente engendrado, para lidar com a questão dos fardos suportados pelos Estados-Membros, da União Europeia, sobre os quais incidam maiores encargos com o asseguramento dum Bem Comum como é o da livre e segura circulação no interior da União, é o supra apontado mecanismo de solidariedade do art. 80º do TFUE, o qual deveria ser configurado e devidamente aplicado de modo a responder capazmente aos problemas, contrariamente ao que tem vindo a suceder; e não a congeminação duma qualquer cooperação restrita (mesmo que a título de "cooperação reforçada") entre Estados, quer por objectivamente inadequada, quer por concretamente indesejável.

Face aos resultados da análise efectuada, fica privada de sentido a segunda hipotética interrogação acima colocada, ou seja, a questão *jurídica* da eventual conformidade, com a regulamentação vigente, da introdução da cooperação reforçada neste âmbito; pelo que, em conformidade, se justifica quedar por aqui a dimensão da presente investigação.

5 CONCLUSÕES

O "Espaço Schengen" nasceu, antes do surgimento do mecanismo da cooperação reforçada, com o objectivo de ultrapassar determinadas ineficiências que haviam surgido no curso do processo de integração europeia.

Tais ineficiências do processo integrativo deviam-se a motivos na raiz dos quais avultavam as disparidades, discrepâncias e diferenças de estratégias entre Estados-Membros.

As mencionadas razões relevaram também, com o maior quinhão, para a concepção e consagração do mecanismo da cooperação reforçada.

A consagração da cooperação reforçada, operada pelo Tratado de Amesterdão de 1997, reflectindo um divisionismo persistente no seio da União Europeia, implicou uma rotura geral com o modelo que até então pautara, no essencial, o processo de integração, concebido para gerar uma progressiva aproximação dos Povos Europeus.

Com efeito, a possibilidade de alguns Estados-Membros avançarem mais rapidamente na via da integração, deixando outros de fora, abriu a porta à eventualidade de diferenciações de estatuto jurídico, no seio duma Organização idealizada como basicamente indivisa na sua estrutura e evolução.

Procurando minimizar tanto quanto possível o leque de diferenciações neste âmbito da União Europeia, o Tratado de Lisboa, última versão do enquadramento "constitucional" da União, procedeu, na medida exequível, à "comunitarização" do "espaço de liberdade, segurança e justiça" (última configuração do "miolo" do apelidado "Espaço Schengen").

Mas as fortes dificuldades que têm assolado a União Europeia nos tempos mais recentes e, para o que aqui interessa, alguns Estados-Membros pertencentes ao "Espaço Schengen", levaram a que estes se vejam impossibilitados dum perfeito cumprimento dos deveres impostos pelo "espaço de liberdade, segurança e justiça".

Tal circunstância conduz à pertinência do problema teórico de apurar se deverá ponderar-se o recurso ao mecanismo da cooperação reforçada, em ordem a tentar resolver as sobreditas dificuldades (numa espécie de "réplica" actualizada e adaptada da primitiva iniciativa de

Schengen), ou se deverá ser liminarmente proscria a hipótese da congeminção dum tal mecanismo, ou mesmo de outro semelhante, para lidar com tais problemas.

Responde-se que, numa perspectiva de cariz político, se perfila como inadequada, para tal efeito, a congeminção dum qualquer cooperação reforçada entre Estados, quer por objectivamente inadequada, quer por objectivamente indesejável.

Dispensável se torna assim, perante tais considerandos, curar de discussões, de natureza jurídica, atinentes à eventual conformidade ou desconformidade dum tal opção com a Ordem Jurídica da União Europeia.

A via de solução dos problemas enfrentados pelo "espaço de liberdade, segurança e justiça" da União Europeia (e claro, por tabela, pelo "Espaço Schengen"), passa por um outro percurso, que aliás contende com os próprios fundamentos da União, na medida em que revela fragilidades severas do processo de integração europeu; e a manutenção, para não dizer um eventual agravamento, de tais debilidades, pode mesmo chegar a pôr em causa a subsistência do "Espaço Schengen" e, no limite, da própria União Europeia.

NOTAS

- ¹ IRAL, Hubert, e NJOUME, Albert Roger Ekango: "Umsetzung der Zuständigkeiten der Union", in ZEI (Hrsg.): "Der Verfassungsentwurf des EU-Konvents: Bewertung der Strukturentscheidungen", *ZEI Discussion Papers*, 2003, N° C 124, pp. 56-64, p. 61, consultado em 5 de Setembro de 2013, em <http://aei.pitt.edu/1662/1/dp_c124_zei.pdf>.
- ² COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN: "Perspectives de la coopération renforcée dans l'Union européenne", sous les présidences de Bruno Racine, Patrice Buffotot, Guy Canivet et Jean Pisani-Ferry, rapporteurs généraux et rapporteurs Florence Chaltiel, Benoît Coeuré, Christian Deubner, Antonio Missiroli, Éric Philippart et Jean-Luc Sauron, mars 2004, p. 26, consultado em 5 de Setembro de 2013, em <<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/044000256/0000.pdf>>.
- ³ HANF, Dominik: "Réformes institutionnelles sans révision du traité?", (document de discussion), *College of Europe: Research Papers in Law*, 2006, N° 3, p. 5, consultado em 5 de Setembro de 2013, em <https://www.coleurope.eu/content/studyprogrammes/law/studyprog/pdf/ResearchPaper_3_2006_Hanf.pdf>.
- ⁴ MARTIKONIS, Rytis: "The Case of Lithuania", in HAJOS, Boris, KISSIOV, Vladimir, MARTIKONIS, Rytis, MARTON, Imrich, e SULCA, Iveta: "The Future of the European Integration Process: Ideas and Concepts of Candidate Countries", *ZEI Discussion Papers*, 2002, N° C 107, pp. 23-32, p. 31, consultado em 5 de Setembro de 2013, em <http://aei.pitt.edu/175/1/dp_c107_hajos.pdf>.

- 5 MONAR, Jörg: "EU Justice and Home Affairs and the Eastward Enlargement: The Challenge of Diversity and EU Instruments and Strategies", *ZEI Discussion Papers*, 2001, N° C 91, p. 35, consultado em 5 de Setembro de 2013, em <http://aei.pitt.edu/202/1/dp_c91_monar.pdf>.
- 6 FRAGOLA, Massimo: «Osservazioni sul Trattato di Lisbona tra Costituzione europea e processo di 'decostituzionalizzazione'», *Il diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2008, Vol. 47, N° 1, pp. 205-234, p. 223, consultado em 5 de Setembro de 2013, em <http://www.iuo.it/doc_db/doc_obj_4687_09-03-2010_4b96215c00587.pdf>.
- 7 Para uma visão abrangente dos requisitos da cooperação reforçada, com indicação de bibliografia para desenvolvimentos complementares, LAUREANO, Abel: "As Cooperações Reforçadas e os Direitos Fundamentais na União Europeia", *Derecho y Cambio Social*, 2012, Año 9, N° 30, pp. 6-8, consultado em 12 de Setembro de 2013, em <http://www.derechocambiosocial.com/revista030/cooperacion_y_derechos_fundamentales.pdf>.
- 8 ZÖPEL, Christoph: "Die Reform der europäischen Institutionen vor der Erweiterung: Die Regierungskonferenz 2000", Vortrag am Walter Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht der Humboldt-Universität zu Berlin am 27. Januar 2000, Forum Constitutionis Europae, FCE 2/00, p. 3, consultado em 5 de Setembro de 2013, em <<http://www.whi-berlin.de/documents/zoepel.pdf>>; ou VOSS, Hendrik, e BAILLEUL, Emilie: "The Belgian Presidency and the post-Nice process after Laeken", *ZEI Discussion Papers*, 2002, N° C 102, p. 14, consultado em 5 de Setembro de 2013, em <http://aei.pitt.edu/182/1/dp_c102_voss-baillieul.pdf>.
- 9 CASADO RAIGÓN, José María: "Consecuencias de la quinta ampliación de la Unión Europea", *Revista de Economía Mundial*, 2002, N° 6, pp. 85-93, p. 89, consultado em 5 de Setembro de 2013, em <<http://rabida.uhu.es/dspace/bitstream/handle/10272/403/b1215439.pdf?sequence=1>>.
- 10 MARTÍNEZ, Miguel: "Los mecanismos de flexibilización en la Unión europea, una solución para poder continuar", *Oasis*, 2007, N° 12, pp. 475-482, p. 479, consultado em 5 de Setembro de 2013, em <<http://www.redalyc.org/pdf/531/53101225.pdf>>.
- 11 CHANG, Pei-Fei (Veronica): "Enhanced Cooperation in the EU and ASEAN? Provision of Enhanced Cooperation in the European Union in Comparison to Similar Institutional Developments in the Association of Southeast Asian Nations", *Political Perspectives*, 2008, Vol. 2, N° 2, p. 3, consultado em 5 de Setembro de 2013, em <<http://www.politicalperspectives.org.uk/wp-content/uploads/2010/08/Vol2-2-2008-5.pdf>>.
- 12 MANGAS MARTÍN, Araceli: "La Europa de geometría variable: la integración diferenciada", in DÍEZ DE VELASCO VALLEJO, M. (ed.): *La Unión Europea tras la reforma*, Santander, Universidad de Cantabria — Parlamento de Cantabria, 2000, pp. 105-126, p. 126.
- 13 Quanto a Portugal por exemplo, SOUSA, Teresa de: "Le Portugal à l'heure de la présidence européenne", *Critique internationale*, avril 2000, N° 7, pp. 16-21, p. 16, consultado em 5 de Setembro de 2013, em <http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/criti_1290-7839_2000_num_7_1_1555>.
- 14 É o caso da Noruega, da Islândia ou da Suíça: sobre a Noruega, LERUTH, Benjamin: "Differentiated Integration and the Nordic States: The Case of Norway", *ISL Working Papers*, 2013, Vol. 2, consultado em 12 de Setembro de 2013, em <http://brage.bibsys.no/hia/bitstream/URN:NBN:no-bibsys_brage_41265/1/ISLWP2013-2.pdf>; sobre a Islândia, MAGNÚSSON, Magnús Árni: "Taking its place in Europe: Iceland's long road to its EU application", *Jean Monnet Occasional Papers*, 2013, N.

- 02/2013, consultado em 12 de Setembro de 2013, em <http://www.academia.edu/3196388/Taking_its_place_in_Europe-Iceland's_long_road_to_its_EU_application>; sobre a Suíça, WICHMANN, Nicole: «'More in than out': Switzerland's Association with Schengen», Paper to be presented at the EUSA Biennial Conference, 23-25 April, Los Angeles, 2009, consultado em 12 de Setembro de 2013, em <http://aei.pitt.edu/33163/1/wichmann._nicole.pdf>.
- 15 Para um brevíssimo tópico da evolução do "Espaço Schengen" desde o seu início até à actualidade, MURPHY, Allison: "Sex Trafficking and a Gender Based Approach to EU Immigration Policy", *API: Mémoires / PLA: Research Papers*, May 2013, p. 24, consultado em 12 de Setembro de 2013, em <<http://www.ruor.uottawa.ca/en/bitstream/handle/10393/24187/MURPHY%2c%20Allison%200131.pdf?sequence=1>>.
- 16 ATAK, Idil: "La crise de l'Espace Schengen pendant le printemps arabe: impact sur les droits humains des migrants et des demandeurs d'asile", *Revue québécoise de droit international*, Hors-série (décembre 2012), pp. 123-144; PASCOUUAU, Yves: "Schengen Area under Pressure: Controversial Responses and worrying Signs", *EPC Commentaries*, 03.05.2011, consultado em 12 de Setembro de 2013, em <http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_1270_schengen_area_under_pressure_-_controversial_responses_and_worrying_signs.pdf>; PASCOUUAU, Yves: "Schengen Area under Pressure # 2: The Commission recalls the EU nature of the Schengen system", *EPC Commentaries*, 10.05.2011, consultado em 12 de Setembro de 2013, em <http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_1275_schengen2.pdf>; ZAIOTTI, Ruben: "The Beginning of the End? The Italo-French Row over Schengen and the Lessons of Past 'Crises' for the Future of Border Free Europe", *EUCE Occasional Papers*, June 2011, N° 12, consultado em 12 de Setembro de 2013, em <http://www.academia.edu/1591178/_The_Beginning_of_the_End_The_Italo-French_Row_over_Schengen_and_the_Lessons_of_Past_Crises_for_the_Future_of_Border_Free_Europe>; ou MUNKØE, Malthe: "The 2011 Debacle over Danish Border Control: A Mismatch of Domestic and European Games", *EU Diplomacy Papers*, January 2012, N° 1/2012, consultado em 12 de Setembro de 2013, em <http://aei.pitt.edu/33456/1/EDP_1_2012_Munkoe.pdf>.
- 17 Sustentando mesmo que, seja quanto à moeda única (euro), seja quanto ao "Espaço Schengen", a Grécia "suscita questões fundamentais sobre a sustentabilidade de ambos", BRADY, Hugo: "Saving Schengen: How to protect passport-free travel in Europe", Centre for European Reform, 2012, pp. 1 e 18-22, consultado em 12 de Setembro de 2013, em <http://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2012/rp_041_km-6422.pdf>.
- 18 Contam-se, entre os primeiros, a Alemanha e a França, secundados pela Áustria, Dinamarca, Suécia e Suíça; outros Estados (Polónia, República Checa, Grécia, Letónia e Eslovénia) contrapuseram, àquelas posições, que a Bulgária e a Roménia "tinham seguido fielmente os critérios de adesão e não deveriam ser sujeitos depois a novas regras" (PARKES, Roderick: "Punitive European Policy: A View from the North", *Notes internacionais CIDOB*, May 2011, N° 30, p. 2, consultado em 12 de Setembro de 2013, em <http://www.cidob.org/en/content/download/26790/324252/file/NOTES+30_PARKES.pdf>).
- 19 Neste sentido, IVANOFF, Ivan Vasile: "Arbitrariness, Subcategory of the Abuse of Authority, as a Pathological Manifestation of Public Function", *Valahia University Law Study: Supplement*, Conference Paper Supplement of Valahia University Law Study, Târgoviste, Bibliotheca, 2013, pp. 188-193, pp. 188-189. No que especialmente tange à Roménia, DAVID, Ion: "Freedom of Movement at European Level: Romania and the Schengen Area", *Journal of European Studies and International Relations*, 2011, Vol. 2, N° 1, pp. 24-30, designadamente pp. 25-26, consultado em 12 de Setembro de 2013, em <<http://rseri.srpsec.ro/wp-content/uploads/2011/04/FREEDOM-OF-MOVEMENT-AT-EUROPEAN-LEVEL-24-30.pdf>>.

- ²⁰ HERLIN-KARNEL, Ester: "Denmark and the European Area of Freedom, Security and Justice: A Scandinavian Arrangement", *Amsterdam Law Forum*, Winter 2013, Vol. 5, Number 1, pp. 95-105, consultado em 12 de Setembro de 2013, em <<http://ojs.uvu.nl/alf/article/download/303/477>>.
- ²¹ LAUREANO, Abel: "Uma possível 'Importação' da Figura europeia da Cooperação Reforçada como Mola impulsadora do Mercosul?", *Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais* (Brasil), 2010, Nº 13, pp. 468-495, p. 488, consultado em 12 de Setembro de 2013, em <<http://apps.unibrasil.com.br/revista/index.php/direito/article/viewFile/440/361>>.

REFERÊNCIAS

ATAK, Idil: "La crise de l'Espace Schengen pendant le printemps arabe: impact sur les droits humains des migrants et des demandeurs d'asile", *Revue québécoise de droit international*, Hors-série (décembre 2012), pp. 123-144

BRADY, Hugo: "Saving Schengen: How to protect passport-free travel in Europe", *Centre for European Reform*, 2012, consultado em 12 de Setembro de 2013, em <http://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2012/rp_041_km-6422.pdf>

CASADO RAIGÓN, José María: "Consecuencias de la quinta ampliación de la Unión Europea", *Revista de Economía Mundial*, 2002, Nº 6, pp. 85-93, consultado em 5 de Setembro de 2013, em <<http://rabida.uhu.es/dspace/bitstream/handle/10272/403/b1215439.pdf?sequence=1>>

COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN: "Perspectives de la coopération renforcée dans l'Union européenne", sous les présidences de Bruno Racine, Patrice Buffotot, Guy Canivet et Jean Pisani-Ferry, rapporteurs généraux et rapporteurs Florence Chaltiel, Benoît Coeuré, Christian Deubner, Antonio Missiroli, Éric Philippart et Jean-Luc Sauron, mars 2004, consultado em 5 de Setembro de 2013, em <<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/044000256/0000.pdf>>

CHANG, Pei-Fei (Veronica): "Enhanced Cooperation in the EU and ASEAN? Provision of Enhanced Cooperation in the European Union in Comparison to Similar Institutional Developments in the Association of Southeast Asian Nations", *Political Perspectives*, 2008, Vol. 2, Nº 2, consultado em 5 de Setembro de 2013, em <<http://www.politicalperspectives.org.uk/wp-content/uploads/2010/08/Vol2-2-2008-5.pdf>>

DAVID, Ion: "Freedom of Movement at European Level: Romania and the Schengen Area", *Journal of European Studies and International Relations*, 2011, Vol. 2, Nº 1, pp. 24-30, consultado em 12 de Setembro de 2013, em <<http://rseri.srpsec.ro/wp-content/uploads/2011/04/FREEDOM-OF-MOVEMENT-AT-EUROPEAN-LEVEL-24-30.pdf>>

FRAGOLA, Massimo: «Osservazioni sul Trattato di Lisbona tra Costituzione europea e processo di 'decostituzionalizzazione'», *Il diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2008, Vol. 47, Nº 1, pp.

205-234, consultado em 5 de Setembro de 2013, em <http://www.iuo.it/doc_db/doc_obj_4687_09-03-2010_4b96215c00587.pdf>

HANF, Dominik: "Réformes institutionnelles sans révision du traité?", (document de discussion), *College of Europe: Research Papers in Law*, 2006, N° 3, consultado em 5 de Setembro de 2013, em <https://www.coleurope.eu/content/studyprogrammes/law/studyprog/pdf/ResearchPaper_3_2006_Hanf.pdf>

HERLIN-KARNEL, Ester: "Denmark and the European Area of Freedom, Security and Justice: A Scandinavian Arrangement", *Amsterdam Law Forum*, Winter 2013, Vol. 5, Number 1, pp. 95-105, consultado em 12 de Setembro de 2013, em <<http://ojs.uvu.nl/alf/article/download/303/477>>

IRAL, Hubert, e NJOUME, Albert Roger Ekango: "Umsetzung der Zuständigkeiten der Union", in ZEI (Hrsg.): "Der Verfassungsentwurf des EU-Konvents: Bewertung der Strukturentscheidungen", *ZEI Discussion Papers*, 2003, N° C 124, pp. 56-64, consultado em 5 de Setembro de 2013, em <http://aei.pitt.edu/1662/1/dp_c124_zei.pdf>

IVANOFF, Ivan Vasile: "Arbitrariness, Subcategory of the Abuse of Authority, as a Pathological Manifestation of Public Function", *Valahia University Law Study: Supplement, Conference Paper Supplement of Valahia University Law Study, Târgoviste, Bibliotheca*, 2013, pp. 188-193

LAUREANO, Abel: "As Cooperações Reforçadas e os Direitos Fundamentais na União Europeia", *Derecho y Cambio Social*, 2012, Año 9, N° 30, consultado em 12 de Setembro de 2013, em <http://www.derechoycambiosocial.com/revista030/cooperacion_y_derechos_fundamentales.pdf>

LAUREANO, Abel: "Uma possível 'Importação' da Figura europeia da Cooperação Reforçada como Mola impulsadora do Mercosul?", *Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais (Brasil)*, 2010, N° 13, pp. 468-495, consultado em 12 de Setembro de 2013, em <<http://apps.unibrasil.com.br/revista/index.php/direito/article/viewFile/440/361>>

LERUTH, Benjamin: "Differentiated Integration and the Nordic States: The Case of Norway", *ISL Working Papers*, 2013, Vol. 2, consultado em 12 de Setembro de 2013, em <http://brage.bibsys.no/hia/bitstream/URN:NBN:no-bibsys_brage_41265/1/ISLWP2013-2.pdf>

MAGNÚSSON, Magnús Árni: "Taking its place in Europe: Iceland's long road to its EU application", *Jean Monnet Occasional Papers*, 2013, N. 02/2013, consultado em 12 de Setembro de 2013, em <http://www.academia.edu/3196388/Taking_its_place_in_Europe-Iceland's_long_road_to_its_EU_application>

MANGAS MARTÍN, Araceli: "La Europa de geometría variable: la integración diferenciada", in DÍEZ DE VELASCO VALLEJO, M. (ed.): *La Unión Europea tras la reforma*, Santander, Universidad de Cantabria — Parlamento de Cantabria, 2000, pp. 105-126

MARTIKONIS, Rytis: "The Case of Lithuania", in HAJOS, Boris, KISSIOV, Vladimir, MARTIKONIS, Rytis, MARTON, Imrich, e SULCA, Iveta: "The Future of the European Integration Process: Ideas and Concepts of Candidate Countries", *ZEI Discussion Papers*, 2002, N° C 107, pp. 23-32, consultado em 5 de Setembro de 2013, em <http://aei.pitt.edu/175/1/dp_c107_hajos.pdf>

MARTÍNEZ, Miguel: "Los mecanismos de flexibilización en la Unión europea, una solución para poder continuar", *Oasis*, 2007, N° 12, pp. 475-482, consultado em 5 de Setembro de 2013, em <<http://www.redalyc.org/pdf/531/53101225.pdf>>

MONAR, Jörg: "EU Justice and Home Affairs and the Eastward Enlargement: The Challenge of Diversity and EU Instruments and Strategies", *ZEI Discussion Papers*, 2001, N° C 91, consultado em 5 de Setembro de 2013, em <http://aei.pitt.edu/202/1/dp_c91_monar.pdf>

MUNKØE, Malthe: "The 2011 Debacle over Danish Border Control: A Mismatch of Domestic and European Games", *EU Diplomacy Papers*, January 2012, N° 1/2012, consultado em 12 de Setembro de 2013, em <http://aei.pitt.edu/33456/1/EDP_1_2012_Munkoe.pdf>

MURPHY, Allison: "Sex Trafficking and a Gender Based Approach to EU Immigration Policy", API: Mémoires / PIA: Research Papers, May 2013, consultado em 12 de Setembro de 2013, em <<http://www.ruor.uottawa.ca/en/bitstream/handle/10393/24187/MURPHY%2c%20Allison%2020131.pdf?sequence=1>>

PARKES, Roderick: "Punitive European Policy: A View from the North", Notes internacionais CIDOB, May 2011, N° 30, consultado em 12 de Setembro de 2013, em <http://www.cidob.org/en/content/download/26790/324252/file/NOTES+30_PARKES.pdf>

PASCOUUAU, Yves: "Schengen Area under Pressure # 2: The Commission recalls the EU nature of the Schengen system", *EPC Commentaries*, 10.05.2011, consultado em 12 de Setembro de 2013, em <http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_1275_schengen2.pdf>

PASCOUUAU, Yves: "Schengen Area under Pressure: Controversial Responses and worrying Signs", *EPC Commentaries*, 03.05.2011, consultado em 12 de Setembro de 2013, em <http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_1270_schengen_area_under_pressure_-_controversial_responses_and_worrying_signs.pdf>

SOUSA, Teresa de: "Le Portugal à l'heure de la présidence européenne", *Critique internationale*, avril 2000, N° 7, pp. 16-21, consultado em 5 de Setembro de 2013, em <http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/criti_1290-7839_2000_num_7_1_1555>

VOSS, Hendrik, e BAILLEUL, Emilie: "The Belgian Presidency and the post-Nice process after Laeken", *ZEI Discussion Papers*, 2002, N° C 102, consultado em 5 de Setembro de 2013, em <http://aei.pitt.edu/182/1/dp_c102_voss-baillieul.pdf>

O "Espaço Schengen", o espaço de liberdade, segurança e justiça da
União Europeia e o mecanismo da cooperação reforçada

WICHMANN, Nicole: «'More in than out': Switzerland's Association with Schengen», *Paper to be presented at the EUSA Biennial Conference*, 23-25 April, Los Angeles, 2009, consultado em 12 de Setembro de 2013, em <http://aei.pitt.edu/33163/1/wichmann._nicole.pdf>

ZAIOTTI, Ruben: "The Beginning of the End? The Italo-French Row over Schengen and the Lessons of Past 'Crises' for the Future of Border Free Europe", *EUCE Occasional Papers*, June 2011, N° 12, consultado em 12 de Setembro de 2013, em <http://www.academia.edu/1591178/_The_Beginning_of_the_End_The_Italo-French_Row_over_Schengen_and_the_Lessons_of_Past_Crises_for_the_Future_of_Border_Free_Europe>

ZÖPEL, Christoph: "Die Reform der europäischen Institutionen vor der Erweiterung: Die Regierungskonferenz 2000", Vortrag am Walter Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht der Humboldt-Universität zu Berlin am 27. Januar 2000, Forum Constitutionis Europae, FCE 2/00, consultado em 5 de Setembro de 2013, em <<http://www.wi-berlin.de/documents/zoepel.pdf>>