



INTERVENÇÃO

**Os 30 anos dos Acordos de Shengen:
Liberdade de Circulação numa Europa**

Painel: Segurança Europeia e Liberdade de Circulação

Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa

29 de maio de 2015

**INSPETORA-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA
Juíza Desembargadora Margarida Blasco**



É para mim uma honra e prazer partilhar convosco algumas reflexões neste Seminário dedicado ao Tema: “ *Os 30 anos dos Acordos de Shengen: Liberdade de Circulação numa Europa Segura*”.

Um sincero agradecimento à Direção do Sindicato da Carreira de Investigação e Fiscalização do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras que com o seu amável convite me permitiu refletir e partilhar com todos os Magníficos Conferencistas, Convidados e Participantes, a problemática que hoje aqui nos reúne.

Entendo que esta partilha se inscreve no sentido de estado e de responsabilidade cívica, que consagra algum do nosso tempo, senão a maior parte do nosso tempo às questões do direito, da segurança, da liberdade de circulação a que acrescem outras questões não menos importantes como a cidadania e os direitos fundamentais de todas as pessoas inseridas quer no espaço desenhado pelo nosso território nacional, quer no europeu.

Partindo do princípio que a liberdade suscita dificuldades de harmonização especialmente sensíveis na sua relação com a segurança, entendo essencial conciliar a liberdade com a segurança e configurá-la como objetivo fundamental da democracia, mantendo assim o largo consenso hoje existente quanto à interdependência entre os dois conceitos. A necessidade de encontrar respostas que possam, por um lado, assegurar a tutela efetiva aos direitos dos cidadãos, e, por outro, as problemáticas sempre existentes do fenómeno de acessão relativas à ordem pública e à segurança interna e externa dos Estados é, para mim, um tema fascinante. É neste contexto que se insere a temática proposta “ *Segurança Europeia e Liberdade de Circulação*”, cuja abordagem implica o ensinamento que se retira das palestras de todos os Conferencistas aqui presentes e que magistralmente darão corpo a um dos objetivos da Agenda Estratégica da União Europeia em tempos de mudança na construção de uma União de Liberdade, Segurança e Justiça.



Reservo para a minha intervenção de 15 minutos, falar-vos do papel da Inspeção Geral da Administração Interna neste contexto e a problemática muito recente que se insere no Sistema Nacional de monitorização dos retornos de emigrantes ilegais, pela IGAI.

I.

A Inspeção- Geral da Administração Interna (IGAI) nasceu e cresceu com o sentimento forte de defesa da cidadania e com o comprometimento total ao serviço da defesa dos direitos humanos, revendo-se, sem qualquer imodéstia, como uma instituição referencial do Estado de Direito democrático.

Com a implementação da IGAI, Portugal passou a dispor de um complexo e complementar **sistema de controlo externo** das forças e dos serviços de segurança.

O dever de todos os que trabalham na Inspeção-Geral não poderá ser cumprido sem a compreensão do conteúdo material do princípio da dignidade da pessoa humana e do sentido do nexó implícito entre direitos fundamentais e dignidade humana: **a dignidade humana é a fonte de que se alimentam todos os direitos fundamentais.**

A instituição IGAI tem-se organizado em sistema que assenta numa conceção funcionalmente sóbria, mantendo elementos de cultura e identidade, fora das regras da concorrência e do mercado.

A Inspeção-Geral tem superado as dificuldades que são inevitáveis na interpretação de um renovado corpo de normas, e que tem exigido mais que o desassossego normativo que por si só é perturbador, a definição de boas práticas na gestão dos processos, instrumentos de gestão de meios humanos e materiais e procedimentos internos adequados.

As atribuições que melhor caracterizam a IGAI e que as distinguem das demais inspeções setoriais convergem para a fiscalização do cumprimento e da proteção dos



direitos fundamentais, liberdades e garantias do cidadão que se traduzem em mais e melhor cidadania.

Os princípios enformadores que acompanham esta Inspeção desde a sua fundação respeitam o desenvolvimento de funções operacionais de controlo, auditoria e fiscalização, sendo a IGAI especialmente vocacionada para o **controlo externo** da legalidade num dos domínios seguramente mais delicados da atuação do Estado de direito democrático, como é o do exercício dos poderes de autoridade e o do uso legítimo de meios de coerção pelas forças e serviços de segurança, cuja atuação, dadas as suas especiais características, possa conflitar com os direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos.

A intervenção é altamente seletiva pelo que a IGAI faz a instrução dos processos de maior gravidade, maus tratos policiais, tortura, ofensas corporais e morte de cidadãos e controla através de processos de acompanhamento, de forma muito próxima, as situações menos graves, cujos processos são efetuados no interior das forças e serviços de segurança.

O figurino e modelo de organização da IGAI desde a sua criação sempre foi respeitado, quer em termos dos seus destinatários que vêm na IGAI uma instituição que zela cuidadosamente pela defesa dos direitos humanos, quer dos cidadãos em geral, quer ainda de todos aqueles que servem nos diversos serviços e forças de segurança.

A atuação da Inspeção-Geral relativamente a todas as entidades, organismos e serviços dependentes ou cuja atividade é legalmente tutelada ou regulada pelo MAI, exercendo controlo externo, realizando ações de auditoria, inspeção e fiscalização, sem aviso prévio, salvaguardada que esteja a independência, garante que o exercício desse controlo não estará sujeito a constrangimentos, nomeadamente, conflitos de interesses, pressões ou qualquer outro tipo de influência.

Traçados em linhas gerais os princípios que norteiam a atividade da IGAI, passarei a abordar algumas das questões suscitadas na concretização do Sistema Nacional de monitorização dos retornos de emigrantes ilegais, pela IGAI.



II.

A consolidação do processo de implementação do Espaço Schengen, em 26 de março de 1995, corporiza o marco histórico para a cooperação europeia na área da Justiça e Assuntos Internos, na medida em que a livre circulação de pessoas entre os Estados-Membros, sem o tradicional controlo fronteiriço, implicou a criação de um conjunto de mecanismos de cooperação entre as autoridades dos diferentes países com vista à adoção, por um lado, de um efetivo controlo do movimento de cidadãos europeus e, por outro, de cidadãos externos ao espaço europeu.

O Acordo de Schengen e a subsequente Convenção Schengen são, pois, os grandes precursores do atual Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça da UE, cujas problemáticas daqui decorrentes despoletaram o surgimento de um conjunto muito significativo de organismos e de mecanismos de cooperação, nos domínios policial e judiciário.

Com o decorrer do tempo, as problemáticas emergentes desta nova dinâmica europeia foram-se fazendo sentir e, conseqüentemente, a necessidade premente de lhes fazer face também foi sendo assumida pelos Estados-Membros da UE. Neste particular, realça-se o particular impulso dado pelos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, em Nova Iorque e, posteriormente, os de 11 de março de 2004, em Madrid, e de 7 de julho de 2005, em Londres, que tornaram evidente a imperatividade de se continuar a progredir na consolidação de boas práticas de cooperação policiais e judiciárias no espaço europeu.

Neste contexto, no âmbito da UE, surgem múltiplas iniciativas tendentes a dotar o espaço europeu de mecanismos de controlo e de combate a determinados níveis de criminalidade, designadamente a transnacional e mais gravosa, numa perspetiva de implementar e tornar eficientes as interligações entre as autoridades dos diferentes países, numa lógica de cooperação mútua, por um lado, e, por outro, de criação de organismos específicos para problemáticas novas e exclusivas deste novo modelo de organização e funcionamento europeu.



Destacam-se, neste âmbito:

- **O Sistema de Informação Schengen (SIS)**, base de dados informática comum a todos os países signatários, ligada em rede, contendo informação de interesse criminal relativa a pessoas, objetos e veículos.
- **O Sistema de Informação sobre Vistos (VIS - *Visa Information System*)**, inserido na política comum europeia em matéria de atribuição de vistos, que funciona como base de dados europeia, ligada em rede, e possibilita o tratamento e disponibilidade de dados, simultaneamente, em todo o espaço europeu, permitindo uma boa gestão do processo de atribuição de vistos.
- **O Sistema de Informação Eurodac**, específico para apoiar a tomada de decisão nas situações de pedidos de asilo, que se traduz numa base de dados informática de impressões digitais, referente a cidadãos de países terceiros requerentes de asilo ou que foram intercetados a tentar transpor ilegalmente uma fronteira externa da EU, assumindo-se como uma ferramenta chave neste domínio.
- A Agência Europeia de Gestão das Fronteiras Externas - **FRONTEX** -, organismo europeu que tem como finalidade auxiliar, designadamente em termos operacionais, os Estados-Membros na missão de gestão das fronteiras externas, especialmente nas fronteiras terrestres e marítimas de maior pressão migratória.
- O Serviço Europeu de Polícia – **EUROPOL** -, organismo da EU, que tem como principal missão apoiar e cooperar com as autoridades nacionais na prevenção e combate à criminalidade organizada, ao terrorismo e a outras formas graves de criminalidade que afetem dois ou mais Estados-Membros. Sob a alçada e gestão da Europol destaca-se o Serviço de Informações Europol, cujo acervo de dados tratados e armazenados é essencial no apoio à execução das atividades afetas às atribuições legais deste organismo.
- A **EUROJUST**, enquanto unidade e órgão da EU, dotada de personalidade jurídica, tem como objetivo principal incrementar a cooperação judiciária entre os Estados-Membros, fundamentalmente nos domínios da luta contra as formas graves de criminalidade organizada e transnacional. Para apoio ao



desenvolvimento das missões atribuídas, este órgão possui um Sistema de Informação próprio, que pode assumir a forma de ficheiros manuais estruturados ou de sistema automatizado.

- A Rede Judiciária Europeia (**RJE**), nas vertentes penal, civil e comercial, está inserida na esfera da cooperação judiciária e tem por função primordial o estabelecimento de contactos recíprocos e diretos entre as autoridades competentes dos respetivos Estados-Membros, possibilitando-lhes, a todo o tempo, prestar informações jurídicas e práticas tendentes a agilizar e a tornar eficazes os pedidos de cooperação judiciária entre países da EU.
- **A Rede de Pontos de Contacto** relativa a pessoas responsáveis por genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de guerra, que se insere na esfera da cooperação judiciária e corporiza uma rede de contactos entre Estados-Membros, possibilitando o intercâmbio de informação relativa a investigações em curso na EU relacionadas com crimes de genocídio, de crimes contra a humanidade e de guerra e de crimes de guerra.
- **A Rede de Equipas de Investigação Conjuntas**, inserida no domínio da cooperação policial e judiciária, tem como enquadramento a possibilidade de criação de equipas de investigação integradas por profissionais de dois ou mais países, visando a realização de investigações complexas, cuja concretização exige a ação concertada e coordenada de vários Estados-Membros.
- **O Mandado de Detenção Europeu**, ferramenta chave em matéria de cooperação judiciária e policial, é um instrumento que impõe às autoridades nacionais dos Estados-Membros o reconhecimento mútuo das decisões judiciais em matéria penal, em todo o espaço da União Europeia.

Focalizando o tema em concreto - Sistema Nacional de monitorização dos retornos de emigrantes ilegais, pela IGAI- há que referir que uma das questões centrais da política da UE tem sido o combate à imigração irregular, onde se insere a Diretiva Regresso ou retorno.

No quadro do direito da UE, os regressos forçados são regulamentados pelas seguintes Diretivas e Regulamentos:



- Diretiva Regresso (2008/115/CE);
- Regulamento Frontex (EU) nº 1168/2011 revisto - as operações de regresso conjuntas coordenadas pela Frontex;
- Decisão do Conselho (2004/573/CE) - relativa à organização de voos comuns para o afastamento do território de dois ou mais estados membros de nacionais de países terceiros que estejam sujeitos a decisões individuais de afastamento.
- Diretiva Procedimentos de Asilo (2013/32/EU) e Carta de Direitos Fundamentais da UE.

Da sua leitura retiram-se as seguintes questões fundamentais que a seguir se sintetizam:

- 1- Os afastamentos devem ser executados de forma segura e humana e proteger a dignidade das pessoas em causa.
Para além de ser dada prioridade às partidas voluntárias, no quadro da UE, os Estados Membros devem criar sistemas eficazes de controlo dos regressos forçados.
As orientações comuns em matéria de disposições de segurança nas operações conjuntas de afastamento por via aérea fornecem diretivas relativas às questões médicas, à formação e à conduta dos agentes que integram as escoltas e à utilização de medidas coercivas.
- 2- As pessoas devem estar aptas para viajar em termos de saúde física e mental.
- 3- Devem ter-se cuidados especiais no caso das pessoas vulneráveis incluindo menores, bem como das pessoas em risco de suicídio ou de ferimentos autoinfligidos.
- 4- A Diretiva Regresso exige que os menores não acompanhados só sejam entregues a membros da família, a um tutor designado ou a uma estrutura de acolhimento adequada.
- 5- A confidencialidade das informações obtidas durante o processo de asilo deve ser assegurada.



As escoltas que acompanham um repatriado desde o centro de detenção até ao seu destino devem garantir essa confidencialidade.

- 6- Tanto ao abrigo do direito da UE como da CEDH, qualquer utilização de medidas coercivas deve ser razoável, necessária e proporcionada.
- 7- No quadro da CEDH, as autoridades são obrigadas a investigar as alegações plausíveis de uso excessivo de força.

Para que uma investigação esteja conforme com o artigo 2.º da CEDH devem ser cumpridos os seguintes critérios:

- Compete às autoridades nacionais instaurar a investigação por sua iniciativa independentemente de uma queixa.
- A investigação deve ser conduzida por um agente ou organismo independente das instâncias implicadas nos acontecimentos.
- A investigação de ser independente, imediata, envolver a família, ser adequada e eficaz.
- Os resultados da investigação devem ser do conhecimento público.

Em Portugal foi considerada a necessidade de estabelecer regras para monitorização dos afastamentos de cidadãos estrangeiros do território nacional.

Pelo despacho n.º 11102/2014, do Ministro da Administração Interna, foi determinado que as operações de afastamento de cidadãos estrangeiros de território nacional são objeto de monitorização que se destina a verificar a observância das orientações comuns em matéria de segurança.

Esta monitorização é efetuada pela Inspeção-Geral da Administração Interna sem prejuízo das competências operacionais para execução dos afastamentos legalmente adstritas ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

Este é um processo que está em curso e em articulação com o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, tendo sido concretizadas várias etapas que permitem prever/antecipar que o nosso País está empenhado no cumprimento das Diretivas europeias e, em especial, a Diretiva Regresso ou retorno.

Tudo, faremos, para que assim seja.



Termino:

Um dos objetivos da Agenda Estratégica da União Europeia em tempos de mudança na construção de uma União de Liberdade, Segurança e Justiça passa pelo combate à imigração irregular.

É neste âmbito que foi desenhada a Diretiva Regresso ou retorno, que estabelece as normas e procedimentos comuns aos Estados membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular e prevê regras para a monitorização destes afastamentos.

Tendo presentes as obrigações decorrentes para o Estado Português da transposição desta Diretiva e considerando a necessidade de prever regras para a monitorização dos afastamentos do território nacional, concretamente com o sistema de controlo de regressos forçados, foi determinado que e sem prejuízo das competências operacionais para execução dos afastamentos legalmente adstritas ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, essa monitorização fosse efetuada pela Inspeção-Geral da Administração Interna, enquanto instituição que exerce o **controlo externo** da legalidade num dos domínios seguramente mais delicados da atuação do Estado de direito democrático, como é o do exercício dos poderes de autoridade e o do uso legítimo de meios de coerção pelas forças e serviços de segurança, cuja atuação, dadas as suas especiais características, possa conflitar com os direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos.

É neste processo que estamos envolvidos, SEF e IGAI, podendo assegurar que tudo faremos para que o nosso País dê cabal cumprimento às Diretivas europeias e, em especial, à Diretiva Regresso ou retorno.

Disse: