

# DES DE SCHENGEN FINS A AMSTERDAM, PASSANT PER MAASTRICHT: UN ESPAI DE LLIBERTAT, SEGURETAT I JUSTÍCIA

Marie-José Garot  
Doctora en dret

La llibertat de circulació de les persones és, sense cap mena de dubte, un dels pilars fonamentals de l'edifici europeu. Respon a l'objectiu de crear una «unió cada cop més estreta entre els pobles d'Europa», per mitjà de la realització d'un vast mercat interior, en el qual tant les persones com les mercaderies, els serveis i els capitals es poden desplaçar sense restriccions. Al començament de la construcció europea, només els agents econòmics es beneficiaven de la llibertat de circulació de les persones, és a dir que el benefici d'aquesta llibertat romaní vinculat a l'exercici d'una activitat econòmica. Tanmateix, a poc a poc, el cercle dels beneficiaris s'ha estès, sobretot gràcies al Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees, fins a arribar, amb el Tractat de la Unió Europea, a un reconeixement general a tots els ciutadans europeus. El vincle entre llibertat de circulació i exercici d'una activitat econòmica es trenca. Concretament, aquesta llibertat significa poder residir en l'Estat d'elecció, desplaçar-se d'un Estat a un altre sense que hi hagi fronteres i, finalment, entrar al territori de la Comunitat Europea. El dret de residència ha estat organitzat de mica en mica des del començament de les Comunitats Europees fins al Tractat de Maastricht,<sup>1</sup> mentre que el pas de les fronteres interiors i exteriors és objecte d'un tractament comunitari, o almenys europeu, només des de l'Acta única de 1986, que planteja com a nou objectiu de construcció la realització d'«un espai sense fronteres interiors, en el qual la lliure circulació de mercaderies, persones, serveis i capitals és garantida d'acord amb les disposicions del present Tractat» (article 14 TCE). No sols s'adreçava aleshores als nacionals europeus (com el capítol relatiu a la lliure circulació de les persones en el Tractat de la Comunitat Europea), sinó també als nacionals dels tercers països que volen entrar a la Comu-

---

1. Per tant, no ho veurem en aquest article. Sobre aquesta qüestió hi ha molta literatura; vegeu, per exemple: Séché, J. C., «La libre circulation des personnes et des services», a *Commentaire Megret*, volum 3, Éditions de l'Université de Bruxelles, 1990; Mancini, G. E., «The free movement of Workers in the Case Law of the European Court», i D. O'Keeffe, «Judicial Interpretation of the Public Service Exception to the free movement of workers», a *Constitutional adjudication in European Community and National Law*, Butterworths, Dublín, 1992; Handoll, J., *Free movement of persons in the EU*, John Wiley and Son, Colorado Spring, 1995; Lirola Delgado, M. I., *Libre circulació de personas y Unión Europea*, Civitas, Madrid, 1994; Heaton, R., «The European Community after 1992: the freedom of movement of people and its limitations», *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, volum 25, 1992, pàg. 643; Carlier, J. Y., «La circulation des personnes dans l'Union européenne», *Journal des Tribunaux, Droit Européen*, 18 de maig de 1997, pàg. 97.

nitat i desplaçar-se dins el territori d'aquesta. En un primer moment, la consecució d'aquest objectiu s'ha fet mitjançant uns instruments annexos a les esferes comunitàries: l'Acord de Schengen va permetre organitzar el pas de les fronteres interiors i exteriors entre alguns estats membres. Paral·lelament, el nou títol VI del Tractat de Maastricht («Disposicions relatives a la cooperació en els àmbits de la justícia i els afers d'interior») s'ha esforçat a integrar aquests instruments dins el marc de la Unió Europea. Amb no gaire èxit o sense. Això pot explicar en gran mesura els trastorns que introdueix el nou Tractat d'Amsterdam, a fi d'establir, d'acord amb el nou article 2 TUE, un «espai de llibertat, seguretat i justícia». Amb aquest nou Tractat es pot parlar d'un desplaçament de les competències relatives a la política migratòria dels estats cap a la Comunitat; es transfereix així una mica del que s'ha convingut anomenar la sobirania dels estats (la prova n'és que el Regne Unit, Irlanda i Dinamarca disposen d'un règim especial pel que fa a aquesta qüestió; ja se sap que són uns estats lligats fermament a les seves prerrogatives de «sobirania»). Estudiarem, doncs, l'evolució del règim per travessar les fronteres, des de Schengen fins a Amsterdam, passant per Maastricht: actualment aquesta qüestió ocupa un lloc central perquè es tracta, en altres paraules, de la política migratòria de la Comunitat, amb l'anomenada «globalització» de l'economia com a teló de fons (sembla lògic, per tant, traslladar la política migratòria dels estats fins a la Comunitat, ja que es tracta d'un problema d'àmbit mundial).

### I. Abans d'Amsterdam: una divisió no gaire clara entre el primer i el tercer pilar, generadora d'ineficàcia

La consecució de l'objectiu plantejat per l'Acta única d'«un espai sense fronteres interiors» s'ha efectuat primer fora del marc de la Unió Europea, mitjançant l'Acord de Schengen, que van signar a poc a poc els diversos estats membres.<sup>2</sup> L'Acord de Schengen, signat inicialment entre França, Alemanya i els tres països del Benelux el 14 de juny de 1985, estableix una sèrie d'objectius relatius al travessament de les fronteres interiors i exteriors de la Comunitat tant per als ciutadans europeus com per als nacionals dels tercers estats. El Conveni d'aplicació de 19 de juny de 1990 indica la manera com ha de ser aplicat i, a aquest efecte, recomana l'adopció de mesures relatives al travessament de les fronteres interiors (absència de controls) i exteriors: política de visats, asil i condicions de circulació dels estrangers no nacionals dels estats membres.<sup>3</sup>

Amb el Tractat de la Unió Europea signat el 1992, la Unió adquireix noves competències en matèria de lliure circulació, repartides entre el pilar comunitari («primer pilar») i el «tercer pilar» (títol VI: «Disposicions relatives a la cooperació en els àmbits de la justícia i els afers d'interior»). Aquest repartiment es fonamenta en la pràctica (anterior al Tractat de Maastricht), la qual cosa revela les diferències de visió, en relació amb una política migratòria futura, entre els estats membres i la

2. A part del Regne Unit, Irlanda i Dinamarca.

3. Itàlia va signar l'Acord de Schengen el novembre de 1990, Espanya i Portugal el juny de 1991, Grècia el novembre de 1992, Àustria l'abril de 1995, i Dinamarca, Finlàndia i Suècia el desembre de 1996.

Comissió. Emparant-se en l'actual article 14 («espai sense fronteres interiors»), la Comissió va intentar diverses vegades aprovar directives comunitàries relatives a la qüestió migratòria:<sup>4</sup> especialment en el seu Llibre blanc de 1985, la Comissió va recomanar l'adopció de directives relatives a residència, entrada i accés al mercat de treball dels nacionals dels tercers estats, com també a l'asil i la política de visats. Encara que els estats estaven tots d'acord a aconseguir aquest espai sense fronteres interiors, mai no van adoptar aquestes directives, sinó que van preferir adoptar mesures a escala intergovernativa, amb l'ajut del Grup *ad hoc* sobre immigració. D'aquí va sorgir la Conferència Intergovernamental que va atorgar reconeixement jurídic a aquesta divergència de punt de vista. Luxemburg va proposar aleshores d'incloure la política d'immigració i asil dins el marc de la Unió Europea, però fora del Tractat constitutiu de la Comunitat Europea. Aquesta proposta va ser adoptada en gran part, encara que també es van adoptar alguns elements (política de visats integrada dins el marc comunitari) de la proposta holandesa (més integradora).

Això significa que allò que sembla una política migratòria està dividit en dues parts, l'una comunitària i l'altra intergovernativa, però sempre dins el marc més ampli de la Unió Europea. A escala comunitària, l'acció de la Comunitat implica, entre d'altres, la realització d'«un mercat interior caracteritzat per la supressió, entre els estats membres, dels obstacles a la lliure circulació de mercaderies, persones, serveis i capitals, i mesures relatives a l'entrada i a la circulació de persones en el mercat interior d'acord amb l'article 100 C» (article 3.c i d). Segons aquest precepte, es convida el Consell a prendre decisions en aquest sentit. L'article 100 A declara sobre això: «No obstant l'article 100 i si el present Tractat no ho preveu altrament, s'apliquen les disposicions següents per aconseguir els objectius enunciats a l'article 7 A. El Consell, d'acord amb el procediment que preveu l'article 189 B i després de consultar el Comitè Econòmic i Social, adopta les mesures referents a l'aproximació de les disposicions legislatives, reglamentàries i administratives dels estats membres que tenen per objecte l'establiment i el funcionament del mercat interior». Aquest article permet adoptar mesures necessàries per a la realització del mercat interior. Però, tot i que el Tractat constitutiu de la Comunitat Europea té com a objectiu aconseguir un espai sense fronteres interiors, només la política de visats depèn de l'àmbit comunitari. Dit d'una altra manera, l'organització del primer pilar no correspon a la implantació d'una política migratòria global, tal com existeix la política agrícola comuna o la política comercial. Això ho demostra el fet que la política de visats es regeixi per l'article 100 C del capítol II sobre l'«aproximació de les legislacions». Encara que figura dins la tercera part («Polítiques de la Comunitat»), no constitueix per ella mateixa una política, com és el cas de la lliure circulació de mercaderies, l'agricultura, etc. Hi apareix més aviat com un conjunt de mitjans a fi d'executar aquestes polítiques, perquè es troba al títol V, «Normes comunes sobre competència, fiscalitat i aproximació de les legislacions». En altres paraules, forma part de les polítiques comunes sense que sigui una política pròpia. Dins aquest marc, l'article 100 C estableix una política de visats: en primer lloc, el

4. La primera, el 1978, és a dir, abans de l'article 14 (amb motiu de la consecució del mercat interior), DOCE C 97, pàg. 9, i després el 1985, Decisió 85/381, de 8 de juliol de 1985, DOCE L 217, pàg. 25, totes dues relatives a la lluita contra la immigració i el treball il·legals.

Consell ha de determinar els tercers països els nacionals dels quals han d'anar proveïts d'un visat en el moment de travessar les fronteres exteriors dels estats membres. Tanmateix, l'article 100 C preveu una excepció en cas d'emergència, caracteritzada per un risc d'afluència sobtada de nacionals d'un tercer país a la Comunitat. En aquest cas, el Consell (per majoria qualificada) pot establir durant un període no superior als sis mesos el requisit de visat per als nacionals d'aquest país. El Consell decideix per unanimitat, a proposta de la Comissió i després de consultar el Parlament Europeu, fins a l'11 de gener de 1996. A partir d'aquesta data, el Consell pren les decisions per majoria qualificada, a proposta de la Comissió i després de consultar el Parlament Europeu. En segon lloc, el Consell ha d'adoptar, d'acord amb les mateixes normes de procediment després del gener de 1996, les mesures relatives a un model de visat uniforme. Aquestes mesures deixen als estats membres la responsabilitat per al manteniment de l'ordre públic i la salvaguarda de la seguretat interior. L'apartat 6 de l'article 100 C obre una porta al tercer pilar (títol VI, sobre les disposicions relatives a la cooperació en els àmbits de la justícia i els afers d'interior): «El present article és aplicable a altres afers, si així hom ho decideix en virtut de l'article K.9 de les disposicions del Tractat de la Unió Europea relatives a la cooperació en els àmbits de la justícia i els afers d'interior, sens perjudici de les condicions de votació determinades al mateix temps.» Aquesta possibilitat ha estat anomenada «passarel·la» perquè permet aplicar en substància un tractament comunitari a afers que depenen normalment del nivell intergovernatiu. En la tasca d'establir una política de visats el Consell és assistit per un comitè de coordinació compost d'alts funcionaris, que pot formular dictàmens adreçats al Consell i també contribuir a la preparació dels treballs del Consell en aquesta matèria.

Però la majoria de les disposicions relatives al que sembla una política migratòria *lato sensu* es troben en el tercer pilar del Tractat de la Unió Europea: títol VI, «Disposicions relatives a la cooperació en els àmbits de la justícia i els afers d'interior». Així, els estats membres consideren d'«interès comú» els àmbits següents: la política d'asil; el travessament de les fronteres exteriors; la política d'immigració i la política relativa als nacionals de tercers estats (entrada, circulació, estada i lluita contra la immigració, l'estada i el treball irregulars); lluita contra la toxicomania i el frau a escala internacional; cooperació judicial en matèria civil i en matèria penal, cooperació duanera i policial per a la prevenció i la lluita contra el terrorisme, el tràfic il·lícit de drogues i altres formes greus de delinqüència internacional (article K.1). Això significa que els estats membres consideren que la resolució dels problemes plantejats en aquestes matèries necessita un tractament intergovernatiu, encara que sempre es tracta d'assolir un dels objectius de la Comunitat Europea, la lliure circulació de persones. Concretament, els instruments jurídics de què disposen els estats per a qüestions d'interès comú són diversos (article K.3): posicions comunes, «cooperació pertinent», accions comunes i convenis. L'article K.2 preveu garanties mínimes quan s'adoptin normes intergovernatives: «Les qüestions previstes a l'article K.1 es tracten dins el respecte del Conveni europeu per a la protecció dels drets humans i de les llibertats fonamentals de 4 de novembre de 1950 i de la Convenció sobre l'Estatut dels refugiats de 28 de juliol de 1951, i tenint en compte la protecció acordada pels estats membres a les persones perseguides per motius polítics.»

La resolució d'aquests problemes per la via intergovernativa té diverses conse-

qüències jurídiques: els estats membres han de prendre les decisions només per unanimitat, cosa que en fa feixuga l'adopció; les decisions adoptades no tenen el valor jurídic d'una directiva o d'un reglament: no tenen efecte directe ni gaudeixen de superioritat sobre les normes nacionals; la Comissió no té competència exclusiva d'iniciativa; el Tribunal de Justícia no té competència per interpretar les normes o per garantir-ne l'aplicació correcta.<sup>5</sup> El règim intergovernatiu refusa també el paper del Parlament Europeu, encara que l'article K.6 li ofereix la possibilitat de ser informat i fins i tot consultat per la presidència sobre els treballs del títol VI. El Parlament Europeu també pot formular preguntes o recomanacions al Consell.

Quan estudiem els instruments del títol VI, els riscos de «blocatge» apareixen clarament com a inherents al nivell intergovernatiu. Per això, a fi d'evitar aquestes eventualitats, s'hi han previst alguns mecanismes: l'article K.7 permet una cooperació més estreta entre dos o més estats membres si aquesta no contravé ni obstaculitza la que preveu el títol VI. L'article K.9, especialment, va més enllà encara pel que fa a la cooperació entre els estats membres, ja que estableix una «passarel·la» entre el nivell intergovernatiu i el nivell comunitari. Declara: «El Consell, per unanimitat a iniciativa de la Comissió o d'un estat membre, pot decidir l'aplicació de l'article 100 C del Tractat constitutiu de la Comunitat Europea a accions relatives als àmbits previstos als punts 1 a 6 de l'article K.1, tot determinant les condicions de votació que hi corresponen.» Concretament, això significa que algunes accions del títol VI poden ser adoptades d'acord amb unes modalitats comunitàries i que, per tant, tenen valor comunitari.

Amb aquests instruments jurídics, comunitaris i intergovernatius, el Consell va prendre diverses mesures relatives a la lliure circulació de les persones, tant nacionals dels estats membres com dels tercers estats. D'acord amb l'article 100 C TCE, el Consell va adoptar dos reglaments: el primer, relatiu a un model uniforme de visat per a tots els estats membres,<sup>6</sup> i l'altre, relatiu a la llista dels tercers països els nacionals dels quals han d'anar proveïts d'un visat per entrar a la Comunitat.<sup>7</sup> Sempre dins el marc comunitari, la Comissió va fer tres propostes de directives que, en cas d'haver estat adoptades, haurien canviat la cara d'aquest «espai sense fronteres interiors» que ha de ser la Comunitat. La primera dona una formulació concreta a l'eliminació de totes les disposicions que permeten efectuar controls sobre les persones per travessar les fronteres interiors.<sup>8</sup> Es tracta d'aconseguir, concretament, l'eliminació dels controls a les fronteres interiors, per a la qual cosa harmonitza i coordina les legislacions nacionals relatives al travessament d'aquestes fronteres. La segona proposa eliminar dels textos de dret derivat relatius a la lliure circulació de les persones qualsevol disposició que permet efectuar controls sobre les persones en el moment de travessar les fronteres interiors.<sup>9</sup> L'objectiu és fer

---

5. Tanmateix, l'article K.3, en referència als convenis que el Consell pot adoptar, disposa que: «Aquests convenis poden preveure que el Tribunal de Justícia sigui competent per interpretar llurs disposicions i per decidir sobre qualsevol litigi relatiu a llur aplicació, segons les modalitats que aquestes poden precisar.»

6. DOCE L 164, Reglament 1683/95, de 29 de maig de 1995.

7. DOCE L 234, Reglament 2317/95, de 25 de setembre de 1995.

8. DOCE C 306, de 31 d'octubre de 1995, COM (95) 347 final.

9. DOCE C 289, de 18 de novembre de 1995, COM (95) 348 final.

desaparèixer del dret derivat (sobretot en les directives de 1968 i 1973 relatives al desplaçament i l'estada dels treballadors assalariats i no assalariats i també de les seves famílies) les disposicions que permeten subordinar el pas de les fronteres interiors a la presentació d'un document d'identitat vàlid. La tercera<sup>10</sup> té per objecte permetre als nacionals dels tercers estats que romanen una temporada en un estat membre d'efectuar una visita curta al territori dels altres estats membres si disposen d'un permís de residència o d'un visat vàlid per a tots els estats membres. Fins avui (abans de l'entrada en vigor del Tractat d'Amsterdam), el Consell no ha adoptat aquestes directives fonamentals per a la realització d'un «espai sense fronteres interiors».

Sembla, doncs, que els progressos per aquesta via han estat efectuats més aviat dins el marc intergovernatiu; d'acord amb l'article K.3, el Consell ha adoptat una sèrie de convenis i posicions comunes relatives a diversos aspectes de la política d'immigració: asil, immigració i control de fronteres, cooperació jurídica i judicial, cooperació duanera i cooperació policial.<sup>11</sup>

Els resultats assolits dins el marc del tercer pilar van ser jutjats com a insuficients durant la Conferència Intergovernamental de 1996 a fi d'aconseguir un «espai sense fronteres interiors»; això ha estat criticat des del Consell mateix fins al Parlament Europeu, passant per la Comissió i el Tribunal de Justícia. Globalment, les crítiques es poden resumir de la manera següent: lentitud del procés de decisió provocat per l'obligació del Consell de decidir per unanimitat en tots els casos i, pel que fa als convenis conclosos dins el marc del tercer pilar, per la necessitat que siguin ratificats per tots els estats membres; manca de transparència dels treballs; absència de seguretat jurídica, que només poden garantir el Tribunal de Justícia i la Comissió (aquesta no pot actuar com a garant dels tractats), absència d'objectius definits d'una manera clara.

La Conferència Intergovernamental havia de respondre a aquestes crítiques i trobar solucions a fi de permetre la consecució d'aquest «espai sense fronteres interiors» i que calia adaptar-lo alhora a les exigències de llibertat i seguretat. Aquesta era una qüestió molt sensible en aquell moment, ja que es tractava d'un catalitzador de reptes tant polítics com jurídics. Políticament, es mirava de posar fi a la pesadesa del sistema que impedia d'assolir plenament la lliure circulació tant de tots els ciutadans de la Unió com dels nacionals dels estats membres. Jurídicament, calia trobar solucions per fer aquest sistema més eficaç i obligar els estats a participar de ple en la seva consecució. Per això, i amb molta rapidesa, la qüestió de la modificació del tercer pilar va ser en el centre dels debats i de les contribucions de la Conferència Intergovernamental. Dues opcions, però, s'hi oposaven. La primera consistia a millorar les estructures existents, és a dir, desenvolupar la cooperació i la integració intergovernativa en matèria de lliure circulació, com també el règim dels estrangers, la política d'immigració, el dret d'asil i la cooperació policial i judicial (dins el marc de la lluita contra el tràfic de droga, el terrorisme i la criminalitat organitzada). La segona opció consistia a «comunitaritzar» el tercer pilar, a fi de progressar amb més eficàcia cap a la consecució de l'espai sense fronteres interiors, on el tercer pilar apareix com un parèntesi en la construcció europea.

10. DOCE C 307, de 17 de novembre de 1995, COM (95) 346 final.

11. Vegeu l'annex.

. Al final, el Tractat d'Amsterdam, resultat dels acords de la Conferència Intergovernamental, apareix com un compromís entre aquestes dues opcions, la qual cosa demostra les reticències d'alguns estats a cedir una part de les seves prerrogatives de «sobirania».

## II. Les novetats que el Tractat d'Amsterdam introdueix en matèria de lliure circulació de les persones

El Tractat d'Amsterdam sembla que ha entès les ensenyances de la Conferència Intergovernamental i de les crítiques manifestades envers el tercer pilar del Tractat de Maastricht. Ja a les disposicions comunes, l'article 2 ha estat modificat substancialment. Ara, a l'apartat 4, s'hi pot llegir:

«La Unió té els objectius següents:

»[...] — mantenir i desenvolupar la Unió com un espai de llibertat, seguretat i justícia, en què sigui garantida la lliure circulació de les persones juntament amb mesures adequades respecte al control de les fronteres exteriors, l'asil, la immigració i la prevenció i la lluita contra la delinqüència.»

No hi ha dubte que l'objectiu hi apareix amb més claredat que al Tractat de Maastricht, en el qual no havia estat desenvolupar: només es tractava de «desenvolupar una cooperació estreta en l'àmbit de la justícia i els afers d'interior». Ara l'«espai sense fronteres interiors» es qualifica d'«espai de llibertat, seguretat i justícia»; això sembla que vol dir que la lliure circulació de les persones no es pot aconseguir sense normes complementàries que en garanteixin la seguretat, com també la dels estats, mentre es respecta la justícia (se sobreentenen els drets fonamentals tant a escala europea com en l'àmbit de cada Estat membre). Es pot suposar, doncs, que el nou Tractat de la Unió Europea s'esforçarà a assolir aquest objectiu ben precís, malgrat que en el preàmbul no se n'especifica la manera. La Unió ha d'afrontar les seves responsabilitats, que són noves tot i que des de l'Acta única se sobreentenen. La Unió no es pot sotstreure a les seves obligacions, i encara menys quan disposa de nous instruments jurídics.

### a) *Una comutarització progressiva*

Una de les novetats més espectaculars que aporta el Tractat d'Amsterdam és la introducció del títol IV en el Tractat constitutiu de la Comunitat Europea. Es denomina «visats, asil, immigració i altres polítiques relacionades amb la lliure circulació de les persones» i s'insereix en la part relativa a les polítiques de la Comunitat. La definició i l'execució d'una política d'immigració, en sentit ampli, correspon ara a les competències comunitàries. Abans, amb el Tractat de Maastricht, només la «política» dels visats figurava en el marc comunitari. Actualment la política dels visats i la política migratòria entren dins aquest àmbit. L'article 14 TCE troba per fi instruments d'aplicació dins el marc comunitari i no sols intergovernatiu, la qual cosa promet una realització més certa i, per tant, més ràpida per les raons que hem esmentat més amunt (no cal la unanimitat per adoptar les decisions,

efecte directe, primacia del dret comunitari sobre els drets nacionals, iniciativa de la Comissió, control del Tribunal de Justícia).

Tanmateix, aquesta comunitarització es fa progressivament, tal com recomana l'article 61 TCE. Concretament, això significa que el Consell disposa d'un termini de cinc anys (només a comptar de l'entrada en vigor del Tractat) per establir aquest espai de llibertat, seguretat i justícia. Sobre aquesta qüestió, l'article 61 planteja, en certa manera, el que es podria anomenar la «filosofia» del nou títol III *bis*. Organitza i estructura l'execució de l'article 14:

«A fi d'establir progressivament un espai de llibertat, seguretat i justícia, el Consell adopta:

»a) Dins un termini de cinc anys a comptar de l'entrada en vigor del Tractat d'Amsterdam mesures adreçades a garantir la lliure circulació de persones d'acord amb l'article 14, juntament amb les mesures d'acompanyament directament vinculades a aquesta i relatives als controls a les fronteres exteriors, l'asil i la immigració, d'acord amb el que disposen els punts 2 i 3 de l'article 62 [...] com també mesures per prevenir i lluitar contra la delinqüència d'acord amb el que disposa la lletra e de l'article 31 del Tractat de la Unió Europea;

»b) Altres mesures en els àmbits de l'asil, la immigració i la protecció dels drets dels nacionals de tercers països d'acord amb el que disposa l'article 63;

»c) Mesures dins l'àmbit de la cooperació judicial en matèria civil, d'acord amb l'article 65;

»d) Mesures adequades per fomentar i intensificar la cooperació administrativa, d'acord amb l'article 66;

»e) Mesures dins l'àmbit de la cooperació policial i judicial en matèria penal adreçades a garantir un alt grau de seguretat mitjançant la prevenció i la lluita contra la delinqüència dins la Unió, d'acord amb el que disposa el Tractat de la Unió Europea.»

Els articles següents diferencien les noves competències que pertanyen a l'àmbit comunitari. En referència explícita a l'article 14 TCE, l'article 73 J recomana l'adopció de noves mesures per travessar les fronteres interiors (apartat 1) i exteriors (apartat 2). En aquest darrer cas, les recomanacions són una mica més explícites: el Consell ha d'adoptar les normes i els procediments que han d'aplicar els estats membres per efectuar controls sobre les persones a aquestes fronteres, com també les normes sobre visats aplicables a les estades amb una durada no superior als tres mesos (repeteix en gran part l'antic article 100 C, ara derogat). El Consell també ha d'adoptar les mesures que estableixin les condicions en què els nacionals dels tercers països poden viatjar lliurement pel territori dels estats membres durant un període no superior als tres mesos (aquesta darrera recomanació s'assembla a una proposta de directiva de la Comissió de l'any 1995 relativa a un «dret de viatjar» per als nacionals dels tercers països). Aquestes mesures, concentrades en aquest article 62, reprenen la «filosofia» de la lliure circulació de les persones desenvolupada durant la dècada anterior a escala intergovernativa. Però ara aquestes mesures han de ser preses a escala comunitària. A més, el detall de les mesures relatives a l'asil que cal prendre permeten posar fi a la multiplicació de les referències anteriors (article 100 C, article K.1.2 i conveni de Schengen) i instituir una veritable política de visats.



Després del Tractat d'Amsterdam, la política d'asil ha entrat dins l'àmbit comunitari. L'article 63.1 i 2 i el «Protocol sobre asil a nacionals dels estats membres de la Unió Europea» annex al Tractat n'organitzen la posada en marxa. Novament, el Consell disposa d'un termini de cinc anys per prendre les mesures adequades segons l'article 63. En matèria d'asil, l'article 63.1 proposa l'adopció d'una sèrie d'accions en els àmbits que preveu el Conveni de Dublín, d'acord amb els antics articles K.1 i K.3; criteris i mecanismes per determinar l'estat membre que assumeix la responsabilitat d'examinar una sol·licitud d'asil presentada en qualsevol dels estats membres per un nacional d'un tercer país; normes mínimes per a l'acolliment dels sol·licitants d'asil als estats membres; normes mínimes per a la concessió de l'estatut de refugiat a nacionals de tercers països; normes mínimes per als procediments que han d'aplicar els estats membres per concedir o retirar l'estatut de refugiat. Totes aquestes mesures s'han de prendre de conformitat amb la Convenció de Ginebra de 28 de juliol de 1951 i el Protocol de 31 de gener de 1967 sobre l'Estatut dels refugiats. Curiosament, l'article 63.2 està desconnectat, en certa manera, de l'apartat anterior («matèria d'asil») i de la referència a la Convenció de Ginebra: proposa l'adopció de mesures relatives als «refugiats i les persones desplaçades». Sobre aquesta qüestió, el Consell adopta les normes mínimes per concedir protecció temporal a les persones desplaçades (les que no poden tornar al seu país o per un altre motiu). L'article 63.2 precisa que l'esforç ha de ser equitatiu entre els estats membres en l'acolliment de refugiats i persones desplaçades i en l'assumpció de les conseqüències d'aquest acolliment. Sembla que Alemanya va demanar aquesta precisió, per tal com és un dels estats de la Unió que acull el nombre més gran de refugiats. El Protocol annex al Tractat sobre «asil a nacionals dels estats membres de la Unió Europea» tanca el capítol «asil» del Tractat. Aquest protocol és el resultat d'una diferència entre Bèlgica i Espanya: Bèlgica es va negar a acceptar una petició d'extradició d'Espanya relativa a dos terroristes bascos que hi havien demanat asil. Les conseqüències polítiques d'aquest acte haurien pogut ser catastròfiques per al futur de la Unió, mentre que la lluita contra el terrorisme és una faceta de la lliure circulació de les persones. Per aquesta raó el protocol posa fi a tots els riscos d'excés limitant considerablement la possibilitat per a un nacional d'un Estat membre de demanar asil a un altre Estat membre: l'Estat d'origen del sol·licitant exceptua el respecte a les llibertats fonamentals que enuncia el Conveni per a la protecció dels drets humans i que, per tant, el procediment de suspensió per violació dels principis democràtics sigui iniciat pel Consell. En tot cas, els estats membres no poden actuar sols. El procediment ha de passar pel Consell. Aquestes limitacions es justifiquen al protocol pel fet que els estats membres protegeixen els drets i les llibertats fonamentals i, consegüentment, són països d'origen segurs a tots els efectes jurídics i pràctics en relació amb afers d'asil.

L'article 63 també organitza l'execució d'una política d'immigració. Novament el Consell disposa d'un termini de cinc anys per realitzar-la. Concretament, el Consell adopta les condicions d'entrada i de residència dels nacionals dels tercers països, com també les normes sobre procediments d'expedició pels estats membres de visats de llarga durada i de permisos de residència, incloent-hi els adreçats al reagrupament familiar. El Consell també adopta mesures relatives a la immigració i la residència il·legals, incloent-hi la repatriació de residents il·legals. Novament el

Tractat d'Amsterdam fa passar aquest àmbit de l'escala intergovernativa a l'escala comunitària: en efecte, l'antic article K.1 preveia l'execució d'una política d'immigració. Des d'aleshores sembla que la proposta de conveni de la Comissió sobre les normes d'admissió de nacionals de tercers estats als estats membres de la Unió Europea del juliol de 1997 no té gaire futur. Segons l'article 63 no es tracta d'harmonització de normes com intentava fer aquesta proposta. A més, l'article 63.3 no fa referència a cap dret de circular per la Comunitat, ni a cap dret de buscar-hi una feina.

Una novetat que introdueix el Tractat d'Amsterdam és l'article 67, relatiu als procediments de decisió. Un altre cop aquest article subratlla el caràcter progressiu de la posada en marxa del nou títol IV: durant el període transitori de cinc anys, el Consell adopta les decisions per unanimitat (això recorda el mecanisme intergovernatiu), a proposta de la Comissió o d'un Estat membre i després de consultar el Parlament (tal com passa segons els mecanismes comunitaris). Després d'aquest termini, el procediment es torna comunitari: només la Comissió pot fer propostes (tot i que els estats li poden fer propostes al seu torn) i el Consell adopta les decisions d'acord amb el procediment que preveu l'article 250 (procediment de codecisió amb el Parlament Europeu).<sup>12</sup> Resten, però, dues excepcions: sense haver d'esperar el termini de cinc anys, el Consell adopta les mesures relatives a l'article 62.2 *b.i* i *iii* (política de visats) per majoria qualificada, a proposta de la Comissió i després de consultar el Parlament Europeu; a més, el Consell adopta automàticament, un cop transcorregut el termini de cinc anys, les mesures relatives a les altres polítiques de visats (procediments i condicions per a l'expedició de visats pels estats i normes per a un visat uniforme) d'acord amb l'article 250 TCE. La referència a l'article 250 integra completament la política d'immigració dins el marc comunitari, ja que un termini de cinc anys permet passar progressivament a aquest nivell des de l'àmbit intergovernatiu. La presència central d'aquest termini en el títol IV demostra, en certa manera, les reticències dels estats a «comunitaritzar» aquest àmbit.

Aquestes reticències es poden notar també en el fet que el control jurisdiccional es limiti en relació amb les competències que els tractats reconeixen normalment al Tribunal de Justícia de la Comunitat Europea (encara que es pot parlar d'un progrés en relació amb el nivell intergovernatiu en què la intervenció del Tribunal era molt reduïda). L'article 68 li reconeix competència per a les qüestions prejudicials que afecten els àmbits del títol IV. Tanmateix, el Tribunal pot interpretar les normes preses en virtut del títol IV només en els afers pendents davant un òrgan jurisdiccional nacional, les decisions del qual no siguin susceptibles d'un recurs judicial ulterior de dret intern. Això significa que el Tribunal es pot pronunciar únicament sobre les qüestions prejudicials emeses pels tribunals del grau més alt dels estats membres. És una excepció a l'article 233 TCE, que autoritza les qüestions prejudicials en afers en qualsevol grau de procediment. D'altra banda, l'article 68 introdueix un nou tipus de recurs ofert al Consell, la Comissió o un Estat membre perquè el Tribunal es pronunciï sobre una qüestió d'interpretació del

12. El Consell decideix per unanimitat i després de consultar el Parlament Europeu adopta les decisions relatives al títol IV d'acord amb l'article 250.

títol IV. El Parlament Europeu està exclòs clarament d'aquesta possibilitat. A més, la competència del Tribunal està exclosa completament en cas de recurs contra mesures d'ordre públic, mentre que hi ha jurisprudència abundant del Tribunal de Justícia sobre l'ús d'aquestes mesures pels estats membres en els casos de lliure circulació dels treballadors assalariats i no assalariats.

El Tractat d'Amsterdam també ha integrat dins el marc comunitari la cooperació judicial en matèria civil (article 65). Aquesta cooperació, però, es limita a la cooperació «amb repercussió transfronterera» i ha de ser necessària «per al funcionament correcte del mercat interior». Les mesures preses en virtut d'aquest article tenen, per tant, tres objectius: millorar i simplificar el sistema de notificació o trasllat transfronterer de documents judicials i extrajudicials, la cooperació en l'obtenció de proves i el reconeixement i l'execució de resolucions en afers civils i mercantils, incloent-hi els extrajudicials; fomentar la compatibilitat de les normes aplicables als estats membres sobre conflictes de lleis i de jurisdicció i, en fi, eliminar obstacles al bon funcionament dels procediments fomentant quan calgui la compatibilitat de les normes de procediment civil aplicables als estats membres.

L'article següent (66) fomenta la cooperació entre els serveis de les administracions dels estats membres en els àmbits del títol IV i també entre aquests i la Comissió. Es tracta, doncs, de fomentar la cooperació, sense més precisions, entre les administracions de duanes (també examinada en el pilar intergovernatiu del Tractat d'Amsterdam).

Les noves competències de la Comunitat Europea en matèria de visats, asil, immigració i cooperació judicial en matèria civil, com també la cooperació de les administracions es troben, tanmateix, limitades de diverses maneres. Primer, per raons d'ordre públic i, segon, per raons vinculades als estats membres exclosos d'aquests nous àmbits d'acció. D'una banda, l'article 73 L reconeix als estats competències en matèria de manteniment de l'ordre públic i salvaguarda de la seguretat interior (recordem que el Tribunal de Justícia està exclòs del control sobre aquestes mesures). A més, el Consell pot adoptar per majoria qualificada, i a proposta de la Comissió, mesures provisionals per un període màxim de sis mesos quan un estat membre s'encara a una situació d'emergència «caracteritzada per l'arribada sobtada de nacionals de tercers països». Aquest cas no es qualifica d'atemptat contra l'ordre públic encara que es poden prendre mesures provisionals que impedeixin la posada en pràctica de les adoptades en virtut del títol IV. D'altra banda, el Regne Unit, Irlanda i Dinamarca s'exclouen de l'aplicació d'aquestes normes per mitjà de dos protocols. El Regne Unit i Irlanda són els dos únics estats membres que no han signat els acords de Schengen, la qual cosa explica les seves reticències envers les noves competències de la Comunitat en matèria de lliure circulació de persones. Per això, aquests dos països han volgut expressar-ho en un protocol annex al Tractat segons el qual aquests estats han declarat que no participaran en l'adopció per part del Consell de mesures proposades en virtut del títol IV (article 1). Per tant, han especificat que «cap de les disposicions del títol IV del TCE, cap mesura adoptada en virtut d'aquest títol, cap disposició de qualsevol acord internacional conclòs per la Comunitat en virtut d'aquest títol ni cap resolució del Tribunal de Justícia interpretativa de qualsevol d'aquestes disposicions o mesures» no els consideraran com a part del «seu» dret comunitari (article 2). Tot i això, es reserven

la possibilitat de participar en l'adopció i l'aplicació d'una norma presa en virtut del títol IV, sempre que ho notifiquin al president del Consell dins un termini de tres mesos a comptar de la presentació de la proposta de la norma en qüestió (article 3). A més, poden «en qualsevol moment, després de l'adopció d'una mesura, notificar al Consell i a la Comissió llur intenció i desig d'acceptar aquesta mesura» (article 4). També Dinamarca ha expressat una posició semblant (sempre en un protocol): es nega a integrar en el «seu» dret comunitari o a considerar com a part de l'*acquis* comunitari les mesures, les decisions o els tractats internacionals que tenen incidència en matèria de lliure circulació, en el sentit comunitari (se sobreentén que accepta les obligacions creades pel pilar intergovernatiu). Igualment, Dinamarca té la possibilitat d'incorporar a la seva legislació nacional una mesura presa en virtut del títol IV per desplegar el patrimoni de Schengen. A més, l'article 7 permet a Dinamarca de no fer ús del protocol en qüestió.

Així, encara que hi ha possibilitats d'integració, el Regne Unit, Irlanda i Dinamarca queden fora de l'espai de llibertat, seguretat i justícia.

#### b) *La integració del patrimoni de Schengen dins el marc de la Unió Europea*

Un altra innovació del Tractat d'Amsterdam: la integració del patrimoni de Schengen dins el marc de la Unió Europea. El Protocol que l'integra es justifica en el preàmbul per la voluntat que la «Unió Europea esdevingui més ràpidament un espai de llibertat, seguretat i justícia». Des de sempre l'Acord de Schengen ha estat considerat, i ho continua sent, un laboratori d'aplicació d'un objectiu comunitari, és a dir, la lliure circulació de les persones. Representa un dispositiu intergovernatiu al servei d'un objectiu comunitari. Per això, hi havia riscos d'un doble ús entre les noves competències de la Unió i el Conveni d'aplicació de l'Acord de Schengen. Aquest acord decideix nombroses qüestions relacionades amb el fet de travessar les fronteres interiors i exteriors de l'espai de Schengen, delimitat per les fronteres dels estats parts de l'acord: visats, asil, immigració, prevenció i repressió dels fraus eventuals (criminalitat organitzada, tràfic de drogues, obres d'art, etc.) gràcies al sistema d'informació de Schengen, que integra el fitxer de les persones i els objectes que busquen les policies dels estats signataris. Dins aquest marc, els estats membres de l'acord (tots els estats membres de la Unió llevat del Regne Unit i Irlanda) han assolit uns resultats molt notables gairebé fins a la desaparició de les fronteres entre ells. Per això, la integració del patrimoni de Schengen permet conservar aquests resultats i fins i tot integrar-los en el dret de la Unió Europea. A més, el Conveni de Schengen i les mesures preses en virtut d'aquest constitueixen una mena de garantia mínima que la Unió ha de respectar per a la consecució de la lliure circulació de les persones.

Concretament, la integració del patrimoni de Schengen es fa tant a escala comunitària com a escala intergovernativa (vegeu el preàmbul del protocol): les decisions preses pel Comitè executiu seran immediatament aplicables als tretze estats membres de l'acord a partir de l'entrada en vigor del Tractat d'Amsterdam. A més, l'article 1 del Protocol recomana una «cooperació reforçada» entre els estats signataris de l'acord tot respectant les disposicions del Tractat de la Unió Europea i del Tractat constitutiu de la Comunitat Europea. Les regles de procediment de caràc-

caràcter intergovernatiu es continuen aplicant: el Consell adopta per unanimitat qualsevol mesura necessària per a l'execució de l'acord. Tanmateix, s'atribueix al Parlament Europeu i al Tribunal de Justícia un nou paper dins aquest marc, perquè la integració es duu a terme en el marc institucional i jurídic de la Unió. Així, amb la referència implícita al Parlament Europeu es respon a les crítiques que s'han fet a l'Acord de Schengen i al seu dèficit democràtic. A més, el Tribunal de Justícia «exerceix les competències que li atorguen les disposicions aplicables corresponents dels tractats», llevat, però, de «les mesures o decisions relatives al manteniment de la llei i l'ordre públic, com també a la salvaguarda de la seguretat interior» (com en el cas del títol IV del Tractat d'Amsterdam). Lògicament, en aquest marc institucional, el Consell substituirà l'antic Comitè executiu del Conveni de Schengen. El Consell decideix per majoria qualificada les disposicions per a la integració de la Secretaria de Schengen dins la Secretaria del Consell.

El Protocol també té en compte les posicions especials del Regne Unit, Irlanda i Dinamarca envers les disposicions relatives a la lliure circulació de persones. El Regne Unit i Irlanda es mantenen fora de l'Acord de Schengen i, per tant, de l'aplicació de les mesures que es prenguin en virtut d'aquest. No obstant això, tenen la possibilitat de sol·licitar en qualsevol moment participar en algunes o en totes les disposicions d'aquests patrimonis —article 4— (el Consell es pronuncia per unanimitat sobre aquesta qüestió). Dinamarca només s'hi vincula per les mesures preses en virtut del títol VI del Tractat de la Unió Europea, és a dir, segons un procediment intergovernatiu (article 3). Els altres països que mantenen relacions especials amb l'acord (Islàndia i Noruega) continuen associats a l'execució del patrimoni (article 6).

Un annex al Protocol precisa al final el que s'entén per «patrimoni de Schengen»: es tracta de l'Acord inicial signat a Schengen el 14 de juny de 1985, del Conveni de 19 de juny de 1990 d'aplicació d'aquest acord, dels protocols i acords d'adhesió dels diversos estats membres i també de les decisions i declaracions adoptades pel Comitè executiu creat pel Conveni d'aplicació de 1990.

Aquest patrimoni s'aplica a tots els estats membres de l'acord, com també als sol·licitants d'entrada a la Unió Europea. Constitueix, sens dubte, el reconeixement de garanties mínimes a la lliure circulació de les persones dins la Unió.

c) *La renovació del tercer pilar: «disposicions relatives a la cooperació policial i judicial en matèria penal»*

A més de reforçar notablement el pilar comunitari en matèria de lliure circulació de les persones, el Tractat d'Amsterdam ha modificat profundament el tercer pilar. Ara es tracta d'instaurar una cooperació policial i judicial en matèria penal, a fi d'establir aquest «espai de llibertat, seguretat i justícia». Aquest nou títol VI se esforça a conciliar els objectius de lliure circulació de les persones amb un alt nivell de seguretat en la Unió Europea. Per això, l'article 29 recomana que aquest objectiu s'assoleixi «mitjançant la prevenció i la lluita contra la delinqüència, organitzada o no, en particular el terrorisme, el tràfic d'éssers humans i els delictes contra els infants, el tràfic il·lícit de drogues i armes, la corrupció i el frau». Sembla que els estats han volgut conservar aquestes matèries dins el marc intergovernatiu, ja que

les consideren afers molt sensibles i de l'àmbit de la sobirania. Aparentment, els estats no estan preparats per a una comunitarització d'aquestes matèries. Per això la cooperació entre els serveis nacionals de policia dels estats membres i la prevista dins el marc d'Europol (Oficina Europea de Policia), com també la cooperació judicial en matèria penal, resten dins el marc de la Unió Europea i s'organitzen amb mitjans intergovernatius.

Els diversos articles del títol VI ofereixen una sèrie d'instruments jurídics a fi d'aconseguir un espai de seguretat. Les accions en comú es fomenten en el marc de la cooperació policial (article 30.1: serveis de policia, duanes i altres serveis especialitzats) i judicial en matèria penal (article 31: ministeris i autoritats judicials). Aquesta cooperació significa, concretament, intercanvi d'informacions, de funcionaris d'enllaç o facilitar l'extradició entre estats membres. El Consell també fomenta la cooperació mitjançant l'Europol (article 30.2). A més (article 34), el Consell pot adoptar per unanimitat, a iniciativa de qualsevol estat membre o de la Comissió, posicions comunes, decisions marc per a l'aproximació de les disposicions legals i reglamentàries dels estats membres, decisions, convenis.<sup>13</sup> Queda clar, però, segons l'article 33, que el títol VI «s'entén sens perjudici de l'exercici de les responsabilitats que concerneixen els estats membres en matèria de manteniment de l'ordre públic i salvaguarda de la seguretat interior».

Tot i que es tracta de l'àmbit intergovernatiu, es reconeix al Tribunal de Justícia la possibilitat de «pronunciar-se amb caràcter prejudicial sobre la validesa i la interpretació de les decisions marc i de les decisions, sobre la interpretació de convenis conclusos d'acord amb el present títol i sobre la validesa i la interpretació de les mesures d'aplicació» (article 35). Tanmateix, els estats han d'acceptar-ho explícitament mitjançant una declaració. A més, el Tribunal no és competent per controlar la validesa o proporcionalitat d'operacions efectuades per la policia o altres serveis amb funcions coercitives d'un estat membre, ni sobre l'exercici de les responsabilitats que concerneixen els estats membres respecte al manteniment de l'ordre públic i la salvaguarda de la seguretat interior. Clarament, doncs, la competència del Tribunal de Justícia no és completa, la qual cosa demostra un altre cop les reticències dels estats a sofrir restriccions o controls dins aquest marc de cooperació policial o judicial en matèria penal. Els estats, però, han acceptat la consulta del Parlament Europeu en casos específics (adopció de decisions marc, decisions i convenis) i també d'informar-lo regularment.

Hi ha també la possibilitat d'una cooperació reforçada entre els estats membres que ho decideixin a fi de permetre a la «Unió una evolució més ràpida cap a un espai de llibertat, seguretat i justícia» (article 40). Els estats han de demanar l'autorització al Consell, que s'hi pronuncia per majoria qualificada. Es tracta de tots els àmbits que preveuen els articles 29 a 41. Aquest tipus de cooperació es regeix pel títol VI, relatiu a «disposicions sobre una cooperació reforçada».

Finalment, el Consell pot decidir per unanimitat a iniciativa de la Comissió o d'un estat membre, després de consultar el Parlament Europeu, que les accions en els àmbits que preveu l'article 29 siguin incloses en el títol IV del TCE, tot determinant les condicions de votació que hi escaiguin (article 42). Aquest mecanisme,

13. Les decisions marc i les decisions són obligatòries encara que no tenen efecte directe.

anomenat «passarel·la», permet transferir dins el marc comunitari un àmbit que depèn normalment del marc intergovernatiu. El Tractat de Maastricht també ho preveia, però mai no va ser aplicat.

En definitiva, el Tractat d'Amsterdam respon en gran mesura a les crítiques manifestades durant la Conferència Intergovernamental cap a la consecució de l'objectiu comunitari d'un «espai sense fronteres interiors». Ara sembla que l'espai en qüestió s'ha qualificat d'«espai de llibertat, seguretat i justícia», el qual es preveu assolir segons uns procediments comunitaris (lliure circulació de les persones) i intergovernatius (prevenció i repressió de tota mena de delinqüència que posa en perill la seguretat de l'espai). Sense cap mena de dubte, els ciutadans de la Unió i els nacionals dels tercers països poden esperar progressos notables en aquest àmbit central de la ciutadania europea. El futur ho dirà...

## Annex

*Mesures adoptades en virtut del tercer pilar: disposicions relatives a la cooperació en els àmbits de la justícia i els afers d'interior*<sup>14</sup>

Acció comuna 95/401/JAI, de 25 de setembre de 1995, adoptada pel Consell sobre la base de l'article K.3 del Tractat de la Unió Europea sobre mesures d'aplicació de l'article K.1.

Decisió 95/402/JAI, de 25 de setembre de 1995, relativa a l'aplicació de l'acció comuna sobre mesures d'aplicació de l'article K.1 del Tractat de la Unió Europea.

## Asil

Posició comuna 96/196/JAI, de 4 de març de 1996, definida pel Consell sobre la base de l'article K.3 del TUE relativa a l'aplicació harmonitzada de la definició del terme «refugiat» d'acord amb l'article 1 de la Convenció de Ginebra de 28 de juliol de 1951 sobre l'Estatut dels refugiats.

Resolució del Consell de 19 de setembre de 1996 sobre les garanties mínimes per als procediments d'asil.

Decisió del Consell de 27 de maig de 1997 relativa a la posada en pràctica dels actes adoptats en matèria d'asil.

Acció comuna 97/477/JAI del Consell, de 22 de juliol de 1997, relativa al finançament de projectes específics a favor de persones desplaçades que han trobat una protecció temporal en els estats membres i dels sol·licitants d'asil.

Acció comuna 97/478/JAI del Consell, de 22 de juliol de 1997, relativa al finançament de projectes específics a favor dels sol·licitants d'asil i dels refugiats.

---

14. Aquesta llista (no exhaustiva) s'inspira en el *Código de la Unión Europea* d'E. García de Enterría, A. Tizzano i R. Alonso García, Civitas, 1996. L'hem completada per als anys posteriors. Només es refereix a les mesures adoptades definitivament pel Consell. No s'hi esmenten els projectes o les propostes de normes i convenis.

Conveni de Dublín de 15 de juny de 1990 relatiu a la determinació de l'estat responsable de l'examen d'una petició d'asil presentada a un dels estats membres de les Comunitats Europees (entrada en vigor: 1 de setembre de 1997).

### *Immigració*

Declaració sobre els principis que informen els aspectes externs de la política migratòria (Edimburg, 12 de desembre de 1992).

Decisió 94/795/JAI del Consell, de 30 de novembre de 1994, sobre una acció comuna adoptada pel Consell relativa a les facilitats de desplaçament per als alumnes de tercers països que resideixen en un estat membre.

Resolució del Consell de 25 de setembre de 1995 sobre el repartiment de càrregues en relació amb l'acolliment i l'estada amb caràcter temporal de les persones desplaçades.

Decisió 96/198/AI del Consell, de 4 de març de 1996, sobre un procediment d'alerta i urgència per al repartiment de càrregues en relació amb l'acolliment i l'estada amb caràcter temporal de les persones desplaçades.

Decisió del Consell de 22 de desembre de 1995 relativa al seguiment dels actes ja aprovats en matèria d'admissió de nacionals de tercers països.

Recomanació del Consell de 22 de desembre de 1995 sobre l'harmonització dels mitjans de lluita contra la immigració i l'ocupació il·legals i sobre la millora dels mitjans de control previstos a aquest efecte.

Recomanació del Consell de 22 de desembre de 1995 relativa a la concentració i la cooperació en l'execució de les mesures d'expulsió.

Recomanació del Consell de 4 de març de 1996 relativa a la cooperació consular local en matèria de visats.

Acció comuna 96/197/JAI, de 4 de març de 1996, adoptada pel Consell sobre el règim del trànsit aeroportuari.

Resolució del Consell de 4 de març de 1996 relativa a l'estatut dels nacionals de tercers països que són residents de llarga durada en el territori dels estats membres.

Resolució del Consell de 27 de maig de 1997 sobre els menors no acompanyats nacionals de tercers països.

Decisió 97/340/JAI del Consell, de 27 de maig de 1997, relativa a l'intercanvi d'informacions relatives a l'ajut voluntari dels nacionals dels tercers països.

Resolució del Consell de 4 de desembre de 1997 relativa a la lluita contra els matrimonis de conveniència.

Decisió del Consell de 16 de desembre de 1997 relativa a les especificacions tècniques del model uniforme de permís de residència.

Acció comuna 98/244/JAI del Consell, de 19 de març de 1998, que instaura un programa de formació, intercanvi i cooperació en l'àmbit de les polítiques d'asil, immigració i travessament de les fronteres exteriors.



### *Cooperació jurídica i judicial*

Acte del Consell de 10 de març de 1995 pel qual s'estableix el Conveni relatiu al procediment simplificat d'extradició entre els estats membres de la Unió Europea.

Conveni adoptat pel Consell el 26 de maig de 1997 relatiu a la significació i la notificació en els estats membres de la Unió Europea dels actes judicials i extrajudicials en matèria civil o mercantil, acompanyat d'un protocol relatiu a la interpretació pel Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees d'aquest conveni.

Conveni adoptat pel Consell el 26 de maig de 1997 relatiu a la lluita contra la corrupció dels funcionaris de les Comunitats Europees o dels estats membres de la Unió Europea.

Segon Protocol al Conveni relatiu a la protecció dels interessos financers de les Comunitats adoptat pel Consell el 19 de juny de 1997.

Conveni de 26 de maig de 1997 relatiu a la significació i la notificació en els estats membres de la Unió Europea dels actes judicials i extrajudicials en matèria civil o mercantil.

### *Cooperació duanera*

Acte del Consell de 26 de juliol de 1995 pel qual s'estableix el Conveni relatiu a la utilització de tecnologia de la informació a l'efecte duaner.

Resolució del Consell de 19 de juny de 1997 relativa a un manual de les operacions conjuntes de vigilància duanera.

Conveni de Nàpols II de 18 de desembre de 1997 relatiu a l'assistència mútua i a la cooperació entre les administracions duaneres.

### *Cooperació policial*

Acte del Consell de 26 de juliol de 1995 relatiu a l'establiment del Conveni basat en l'article K.3 del Tractat de la Unió Europea pel qual es crea una Oficina Europea de Policia (Conveni Europol).

Acte del Consell de 26 de juliol de 1995 pel qual s'estableix el Conveni relatiu a la protecció dels interessos financers de les Comunitats Europees.

Acció comuna 97/339/JAI del Consell, de 26 de maig de 1997, relativa a la cooperació en l'àmbit de l'ordre públic i la seguretat pública.

Protocol al Conveni Europol relatiu als privilegis i les immunitats d'Europol, dels membres dels seus òrgans, dels seus directors i dels seus agents adoptat pel Consell el 19 de juny de 1997.

Resolució del Consell de 19 de juny de 1997 relativa a l'intercanvi dels resultats d'anàlisis d'ADN.

Acció comuna 97/396/JAI, de 16 de juny de 1997, relativa a l'intercanvi d'informacions, l'avaluació dels riscos i el control de noves drogues de síntesi.

Acció comuna 97/827/JAI del Consell, de 4 de desembre de 1997, que instaura un mecanisme d'avaluació de l'aplicació i la posada en pràctica del pla nacional dels compromisos internacionals en matèria de lluita contra la criminalitat organitzada.

Acció comuna 98/245/JAI del Consell, de 19 de març de 1998, que instaura un programa de formació i cooperació adreçat a les persones responsables de l'acció contra la criminalitat organitzada.