



ESPAÇO DE LIBERDADE, DE SEGURANÇA E DE JUSTIÇA: ASPETOS GERAIS

O Tratado de Lisboa confere uma grande importância à concretização de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça. O referido Tratado introduz diversos elementos novos e importantes: um processo decisório mais eficaz e democrático em resposta à supressão da antiga estrutura em pilares; prerrogativas acrescidas para o Tribunal de Justiça da UE; e um novo papel para os parlamentos nacionais. Os direitos fundamentais são reforçados por uma Carta dos Direitos Fundamentais, que é agora juridicamente vinculativa para a UE.

BASE JURÍDICA

O artigo 3.º, n.º 2, do TUE tem a seguinte redação: «A União 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, de asilo e imigração, bem como de prevenção da criminalidade e combate a este fenómeno.» Note-se que este artigo, cuja finalidade é enunciar os grandes objetivos da UE, confere um carácter mais prioritário ao estabelecimento de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça (ELSJ) relativamente ao Tratado de Nice precedente, uma vez que, doravante, este objetivo é citado ainda antes da concretização de um mercado interno.

O Título V do TFUE — n.ºs 67 a 89 — diz respeito ao ELSJ. Para além das disposições gerais, este título contém um capítulo específico consagrado, relativamente a:

- políticas relativas aos controlos nas fronteiras, ao asilo e à imigração,
- cooperação judiciária em matéria civil,
- cooperação judiciária em matéria penal,
- cooperação policial^[1].

A Dinamarca não participa na adoção pelo Conselho das medidas propostas em aplicação do título V do TFUE, enquanto o Reino Unido e a Irlanda só participam na adoção e aplicação de medidas específicas após uma decisão de «opt in» (Protocolos n.ºs 21 e 22).

Para além destas disposições, convém fazer referência a outros artigos, indissociáveis do estabelecimento de um ELSJ. É o caso, nomeadamente, do artigo 6.º do

[1] Ver fichas [4.2.2.](#), [4.2.3.](#), [4.2.4.](#), [4.2.6.](#) e [4.2.7.](#)



Tratado UE, relativo à Carta dos Direitos Fundamentais e à Convenção Europeia de salvaguarda dos Direitos do Homem, do artigo 8.º do TFUE, relativo à luta contra a desigualdade, do artigo 15.º, n.º 3, do TFUE, relativo ao direito de acesso aos documentos das instituições, do artigo 16.º do TFUE, relativo à proteção de dados de carácter pessoal, e dos artigos 18.º a 25.º do TFUE, relativos à não discriminação e à cidadania da União.

OBJETIVOS

Os objetivos atribuídos ao ELSJ são precisados no artigo 67.º do TFUE:

- «A União constitui um espaço de liberdade, segurança e justiça, no respeito dos direitos fundamentais e dos diferentes sistemas e tradições jurídicos dos Estados-Membros.
- A União assegura a ausência de controlos de pessoas nas fronteiras internas e desenvolve uma política comum em matéria de asilo, de imigração e de controlo das fronteiras externas que se baseia na solidariedade entre Estados-Membros e que é equitativa em relação aos nacionais de países terceiros. Para efeitos do presente título, os apátridas são equiparados aos nacionais de países terceiros.
- A União envida esforços para garantir um elevado nível de segurança, através de medidas de prevenção da criminalidade, do racismo e da xenofobia e de combate contra estes fenómenos, através de medidas de coordenação e de cooperação entre autoridades policiais e judiciárias e outras autoridades competentes, bem como através do reconhecimento mútuo das decisões judiciais em matéria penal e, se necessário, através da aproximação das legislações penais.
- A União facilita o acesso à justiça, nomeadamente através do princípio do reconhecimento mútuo das decisões judiciais e extrajudiciais em matéria civil.»

REALIZAÇÕES

A. As principais novidades introduzidas pelo Tratado de Lisboa

1. Um processo decisório mais eficaz e mais democrático

O Tratado de Lisboa suprime o terceiro pilar, que assentava na cooperação intergovernamental, generalizando, deste modo, o método comunitário no ELSJ. De um modo geral, os textos legislativos são agora adotados segundo o processo legislativo ordinário, descrito no artigo 294.º do TFUE. O Conselho decide por maioria qualificada e o PE, na qualidade de colegislador, pronuncia-se no âmbito do processo de codecisão.

2. Um novo papel para os parlamentos nacionais

O artigo 12.º do Tratado UE e os Protocolos n.ºs 1 e 2 precisam o papel dos parlamentos nacionais na UE. Os parlamentos nacionais dispõem de oito semanas para examinar todos os projetos de atos legislativos, tendo em conta o princípio da subsidiariedade. Até ao final desse prazo, não pode ser tomada qualquer decisão a nível da UE relativamente a esse projeto de ato legislativo. No que diz respeito ao



ELSJ, caso um quarto dos parlamentos nacionais o solicite, esse projeto deverá ser sujeito a uma reavaliação (artigo 7.º, n.º 2, do Protocolo n.º 2).

Pode ser interposto recurso junto do Tribunal de Justiça com vista à anulação por violação, por meio de um ato legislativo, do princípio de subsidiariedade.

Os parlamentos nacionais participam na avaliação da Eurojust e da Europol (artigos 85.º e 88.º do TFUE).

3. Prerrogativas acrescidas para o Tribunal de Justiça da UE

O Tribunal de Justiça pode, doravante e sem quaisquer restrições, ser chamado a estatuir, a título prejudicial, sobre todo o domínio do ELSJ. No fim de um período transitório de cinco anos a contar da data de entrada em vigor do Tratado de Lisboa (ou seja, 1 de dezembro de 2014), os atos adotados ao abrigo do tratado precedente no domínio da cooperação policial e judiciária em matéria penal também poderão ser objeto desse recurso. O mesmo sistema se aplica aos recursos por incumprimento submetidos ao Tribunal de Justiça (Protocolo n.º 36).

4. A Comissão vê o seu papel reforçado

A possibilidade de a Comissão interpor recursos por incumprimento contra os Estados-Membros pelo não respeito das disposições em matéria de ELSJ constitui uma importante novidade que lhe confere um novo poder para zelar pela correta aplicação dos textos legislativos.

5. A potencial intervenção dos Estados-Membros na avaliação da implementação de políticas em matéria de ELSJ

O artigo 70.º do TFUE determina que o Conselho, sob proposta da Comissão, pode adotar medidas através das quais os Estados-Membros, em colaboração com a Comissão, procedem a uma avaliação objetiva e imparcial da implementação de políticas em matéria do ELSJ por parte das autoridades dos Estados-Membros.

B. O papel programático do Conselho Europeu

Paralelamente à evolução associada aos sucessivos Tratados, deve destacar-se particularmente o papel do Conselho Europeu no que se refere à evolução e ao progresso registados nos diferentes domínios do ELSJ.

Em outubro de 1999, o Conselho Europeu de Tampere reuniu-se em sessão extraordinária consagrada à criação de um ELSJ, explorando plenamente as possibilidades proporcionadas pelo Tratado de Amesterdão.

Em novembro de 2004, o Conselho Europeu adotou um novo programa de ação quinquenal, o Programa da Haia.

Em 10 e 11 de dezembro de 2009, o Conselho Europeu adotou o programa de Estocolmo. Este programa plurianual, para o período 2010-2014 tem como principais preocupações os interesses e as necessidades dos cidadãos e de outras pessoas pelas quais a UE seja, de algum modo, responsável.

O Tratado de Lisboa reconhece formalmente o papel preeminente do Conselho Europeu de «[definir] as orientações estratégicas da programação legislativa e operacional no espaço de liberdade, segurança e justiça» (artigo 68.º do TFUE). Em



junho de 2014, o Conselho Europeu definiu as orientações para os próximos anos. Estas orientações estão em consonância com as prioridades definidas na agenda estratégica da UE, que também foi adotada em junho de 2014. As orientações estratégicas têm como base os progressos alcançados pelo programa de Estocolmo. Está em curso uma revisão intercalar destas orientações.

C. Implementação de atores específicos para a gestão do ELSJ: as agências

Foram implementadas diferentes agências de forma a contribuir para a gestão de políticas numa série de domínios importantes do ELSJ: a Europol, para a cooperação policial, a Academia Europeia de Polícia (CEPOL), a Eurojust, para a cooperação judiciária penal, a Agência dos Direitos Fundamentais da UE (FRA), que trata dos direitos fundamentais e da luta contra a discriminação, o Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência (OEDT), a Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira (Frontex), responsável pela coordenação dos controlos nas fronteiras externas, o Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (EASO) e a Agência Europeia para a Gestão Operacional de Sistemas Informáticos de Grande Escala no ELSJ (eu-LISA).

O PAPEL DO PARLAMENTO EUROPEU

O Parlamento Europeu dispõe de uma série de instrumentos e poderes que lhe permitem desempenhar plenamente o seu papel:

- competência em matéria legislativa na medida em que, mesmo antes do Tratado de Lisboa, o Parlamento Europeu agia na qualidade de colegislador no quadro do processo de codecisão, estando a sua intervenção nas matérias do terceiro pilar limitada a pareceres consultivos;
- competência orçamental, sendo o orçamento da UE determinado pelo Parlamento Europeu, em conjunto com o Conselho;
- poder de recurso para o Tribunal de Justiça no âmbito de um recurso de anulação, competência que o Parlamento Europeu exerceu, nomeadamente, para requerer e obter a anulação de determinados artigos da Diretiva 2005/85/CE, que estabelece normas mínimas aplicáveis ao procedimento de concessão e retirada do estatuto de refugiado^[2];
- poder de iniciativa política através da adoção de relatórios ditos de iniciativa e de resoluções sobre os temas que o Parlamento Europeu decida abordar;
- possibilidade de envio de delegações aos Estados-Membros para se inteirar dos problemas e, nomeadamente, verificar as normas de execução dos atos legislativos adotados a nível da UE.

As principais prioridades destacadas constantemente pelo Parlamento Europeu nos últimos anos podem resumir-se da seguinte forma:

- reconhecimento e consideração da importância crescente do ELSJ no desenvolvimento da UE;

[2] Acórdão do Tribunal de Justiça, de 6 de maio de 2008, processo C-133/06.



- abolição do terceiro pilar e integração dos domínios da cooperação policial e da cooperação em matéria de justiça penal nos processos e no direito comum da UE, de modo a permitir ao Parlamento Europeu desempenhar plenamente o seu papel democrático no processo legislativo;
- abandono da regra da unanimidade no Conselho, a fim de facilitar a tomada de decisões;
- manutenção de um equilíbrio justo entre a proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos e os imperativos associados à segurança e à luta contra o terrorismo;
- reforço da proteção e da promoção dos direitos fundamentais, nomeadamente através de uma Carta dos Direitos Fundamentais da UE com força jurídica vinculativa, bem como através do estabelecimento de uma Agência dos Direitos Fundamentais, que constitua um instrumento eficaz de assistência e competência técnica em matéria de direitos fundamentais.

Kristiina Milt
05/2019

