

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

Os tratados conferem uma grande importância à criação de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça. Em 2009, foram introduzidos 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 pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, juridicamente vinculativa.

### BASE JURÍDICA

O artigo 3.º, n.º 2, do Tratado da União Europeia (TUE) enuncia os principais objetivos da UE no que se refere ao espaço de liberdade, segurança e justiça (ELSJ):

O Título V do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) – artigos 67.º a 89.º – é consagrado ao ELSJ. Para além das disposições gerais, este título contém capítulos específicos sobre:

- Políticas relativas aos controlos nas fronteiras, ao asilo e à imigração;
- Cooperação judiciária em matéria civil;
- Cooperação judiciária em matéria penal;
- Cooperação policial<sup>[1]</sup>.

A Dinamarca não participa na adoção pelo Conselho das medidas previstas no Título V do TFUE ([Protocolo n.º 22](#) – «cláusula de não participação» – isenta a Dinamarca de participar nas medidas previstas). Não obstante, o acervo de Schengen tem vindo a ser aplicado desde 2001, numa base intergovernamental. No que diz respeito à cooperação judiciária em matéria civil e às regras que regulam a competência dos tribunais em litígios de natureza civil ou comercial entre particulares residentes em Estados-Membros diferentes ([Regulamento «Bruxelas I»](#)), o Reino da Dinamarca e a UE celebraram, em 19 de outubro de 2005, um [acordo relativo à competência judiciária, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria civil e comercial](#). Nos termos do artigo 3.º, n.º 2, do acordo, sempre que sejam adotadas alterações, a Dinamarca deve comunicar à Comissão a sua decisão de aplicar ou não o conteúdo dessas alterações. A Irlanda só participa na adoção e na aplicação de medidas específicas na sequência de uma decisão de «participação voluntária» ([Protocolo n.º 21](#)).

Para além destas disposições, convém fazer referência a outros artigos, indissociáveis da criação de um ELSJ. É o caso, nomeadamente, do artigo 6.º do Tratado UE, relativo à Carta dos Direitos Fundamentais e à Convenção para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais<sup>[2]</sup>, do artigo 8.º do TFUE, relativo à luta

[1] Ver fichas temáticas [4.2.2](#), [4.2.3](#), [4.2.5](#), [4.2.6](#), [4.2.7](#).

[2] Ver ficha temática [4.1.2](#).

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<sup>[3]</sup>, e dos artigos 18.º a 25.º do TFUE, relativos à não discriminação e à cidadania da União<sup>[4]</sup>. No entanto, o TFUE introduziu também uma série de «cláusulas-travão» para os casos em que um Estado-Membro considere que um projeto de legislação possa prejudicar aspetos fundamentais do seu sistema de justiça penal (artigo 82.º, n.º 3, do TFUE) e regras mínimas comuns relativas à definição de infrações penais e sanções para crimes particularmente graves com dimensão transfronteiriça (artigo 83.º, n.º 3, do TFUE). Na prática, o que se passa é o seguinte: um projeto de diretiva é apresentado ao Conselho Europeu e o processo legislativo ordinário é suspenso. Em caso de consenso, o Conselho Europeu remete, no prazo de quatro meses, o projeto ao Conselho, que porá termo à suspensão do processo legislativo ordinário.

## OBJETIVOS

Os objetivos do 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 deste 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. Regra geral, os textos legislativos são agora adotados segundo o processo legislativo ordinário descrito no artigo 294.º do TFUE. O Conselho delibera por maioria

---

[3] Ver ficha temática [4.2.8](#).

[4] Ver ficha temática [4.1.1](#).

qualificada e o PE, na qualidade de legislador, pronuncia-se no âmbito do processo de codecisão.

## 2. Um novo papel para os parlamentos nacionais

O artigo 12.º do TUE 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 à luz do 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 um recurso de anulação junto do Tribunal de Justiça, caso um ato legislativo viole o 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<sup>[5]</sup>

O Tribunal de Justiça pode, doravante e sem quaisquer restrições, ser chamado a estatuir, a título prejudicial, sobre todos os aspetos 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. Papel reforçado da Comissão

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. Intervenção potencial dos Estados-Membros na avaliação da implementação de políticas em matéria de ELSJ

O artigo 70.º do TFUE determina que o Conselho, por 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 execução de políticas em matéria do ELSJ por parte das autoridades dos Estados-Membros.

## B. Papel programático do Conselho Europeu

Paralelamente às modificações introduzidas pelos sucessivos Tratados, há que referir o papel particularmente importante do Conselho Europeu na evolução e no 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.

---

[5] Ver ficha temática [1.3.10](#):

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 visa 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 proeminente do Conselho Europeu na «[definição d] as orientações estratégicas da programação legislativa e operacional no espaço de liberdade, segurança e justiça» (artigo 68.º do TFUE).

## C. Instituição de organismos específicos para a gestão do ELSJ: as agências

Foram criadas diferentes agências, de forma a contribuir para a gestão de políticas numa série de domínios importantes do ELSJ: [Europol](#), para a cooperação policial; a [Agência da União Europeia para a Formação Policial](#) (CEPOL); a [Eurojust](#), para a cooperação judiciária penal; a [Agência dos Direitos Fundamentais](#) da UE (FRA), que se ocupa dos direitos fundamentais e da luta contra a discriminação; o [Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência](#) (EMCDDA); a [Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira](#) (Frontex), responsável pela coordenação dos controlos nas fronteiras externas; a [Agência da União Europeia para o Asilo](#) (EUAA); a [Procuradoria Europeia \(EPPO\)](#)<sup>[6]</sup> e a [Agência Europeia para a Gestão Operacional de Sistemas Informáticos de Grande Escala no ELSJ](#) (eu-LISA).

## PAPEL DO PARLAMENTO EUROPEU

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

- Competência legislativa, na medida em que, desde a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, em 2009, o Parlamento Europeu é colegislador no quadro do processo de codecisão, o que passou a ser a regra geral, embora com algumas exceções. Estas incluem medidas destinadas a garantir «a cooperação administrativa entre os serviços competentes dos Estados-Membros» (artigo 74.º do TFUE), que ainda estão sujeitas a um «processo legislativo especial» com o Conselho a deliberar sobre uma proposta da Comissão ou de um quarto dos Estados-Membros, e após consulta do Parlamento. Além disso, aplica-se um processo legislativo especial (o Conselho que delibera por unanimidade após consulta do Parlamento) às medidas que definem as condições e limitações da cooperação policial (artigo 89.º do TFUE) ou às disposições relativas aos passaportes, bilhetes de identidade e às autorizações de residência (artigo 77.º, n.º 3, do TFUE);
- Competência orçamental, cabendo ao Parlamento Europeu, em conjunto com o Conselho, definir o orçamento da UE para programas no domínio do ELSJ, bem como os orçamentos operacionais e administrativos das agências acima referidas;
- Escrutínio das atividades das agências da UE que operam neste domínio de intervenção, por exemplo, mediante o envio de delegações aos Estados-

---

[6] Ver ficha temática [4.2.6](#):

Membros ou às fronteiras externas da UE, para identificar problemas e verificar de que forma é que a legislação da UE está a ser aplicada;

- A possibilidade de interpor recurso junto do Tribunal de Justiça no âmbito de um recurso de anulação, que o Parlamento Europeu exerceu, nomeadamente, para requerer e obter a anulação de determinadas disposições de atos legislativos;
- O poder de iniciativa política através da adoção de relatórios ditos de iniciativa e de resoluções sobre os temas que o Parlamento decida abordar;

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

- Reconhecimento e consideração da importância crescente do ELSJ no desenvolvimento da UE;
- Abolição do terceiro pilar e integração dos domínios da cooperação policial e da cooperação em matéria de justiça penal nos processos e na legislação 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, para facilitar o processo decisório;
- Garantia de um equilíbrio justo entre a proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos e dos residentes e os requisitos de segurança e de luta contra o terrorismo, assegurando que esse equilíbrio se reflita na legislação e na sua aplicação;
- Reforço da proteção e promoção dos direitos fundamentais, nomeadamente através da adoção da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, juridicamente vinculativa, e da criação de uma Agência dos Direitos Fundamentais, bem como através da criação da [Comissão de Inquérito para Investigar a Utilização do Software Espião de Vigilância Pegasus e Equivalentes](#), que avaliou a forma como a utilização de software espião contra cidadãos da UE afetou os processos democráticos e os direitos individuais dos cidadãos na União.

Udo Bux / Pablo Abril Marti / Mariusz Maciejewski  
05/2024