

Justiça e Assuntos Internos: um caso de governação supranacional na União Europeia?¹

Isabel Costa Leite
Universidade Fernando Pessoa
icleite@ufp.edu.pt

A globalização tem demonstrado que os blocos económicos tendem a ser mais fortes na forma como competem entre si e outros parceiros mundiais. A União Europeia seguiu este caminho através do reforço de diferentes políticas comunitárias ao mesmo tempo que novas matérias se tornaram uma preocupação comum. Entre estas, a década de 90 apontou para matérias relativas à área de segurança interna como os fluxos migratórios, tráfico humano, asilo, drogas e criminalidade em geral. Justiça e Assuntos Internos, desde sempre considerada como uma matéria de competência nacional, passou para o grupo das mais importantes matérias comunitárias, num nível superior de governação. Este artigo pretende demonstrar até que ponto os Estados têm consciência das suas limitações no mundo globalizado e contam com as instituições da União Europeia para resolver os seus próprios problemas internos. Subsidiariedade/poder político partilhado ou decisões supranacionais parecem ser as duas opções possíveis e cada uma depende da forma como os Estados ainda se mostram capazes de lidar com o número crescente de ameaças comuns e a sua própria soberania.

Palavras-chave: Justiça, Assuntos Internos, governação, intergovernamental, supranacional

Globalization has shown economic blocs tend to be stronger in the way they compete among themselves and with other partners in the world. The European Union has followed this path by reinforcing different common policies at the same time new issues became a common concern. Among these, the 90's decade pointed out to issues relative to internal security area as immigration flows, human trafficking, asylum, drugs and criminality in general. Justice and Internal Affairs, always considered as a national power, moved to one of the most important communitarian issues at a higher level of governance. This paper intends to demonstrate to what extent states have consciousness of their limitations in the globalized world and count on the European Union institutions to solve their own internal problems. Subsidiarity/shared political power or supranational decisions appear to be two possible options and each one depends on the way states are still able to handle with an increasing number of common menaces and their own sovereignty.

Key-words: Justice, Home Affairs, governance, intergovernmental, supranational

¹ Comunicação apresentada no V Congresso da Associação Portuguesa de Ciência Política (APCP), Aveiro, 4-6 de Março de 2010.

1. Justiça e Assuntos Internos: antecedentes

O processo de integração europeia conheceu, nos anos 90, importantes desafios. Por um lado, o próprio aprofundamento com vista à realização de um mercado aberto à livre circulação dos factores de produção, as “4 liberdades”, e, por outro, a necessidade de uma importante reestruturação política e económica nos países da Europa Central e de Leste, pressionada pela abertura do regime soviético. A estas transformações, a União Europeia não poderia ficar indiferente pois a sua importância como bloco económico desenvolvido e assente em valores democráticos iria torná-la um actor determinante nas futuras relações a desenvolver entre as “duas Europas” e, simultaneamente, com o mundo global.

O Tratado da União Europeia, aprovado em Dezembro de 1991, reflectiu, precisamente, a necessidade de uma maior atenção dirigida às questões da segurança, tanto externa como interna, situação que o Acordo de Schengen tentou colmatar devido às insuficientes medidas introduzidas pelo Acto Único Europeu quanto à plena mobilidade no espaço comunitário². Por sua vez, o Tratado da União Europeia (1993), através da criação do terceiro pilar dirigido à Cooperação na Justiça e Assuntos Internos, aproxima-se das disposições já criadas e concretizadas no espaço Schengen, podendo levar à sua aplicação em todo o espaço comunitário.

Esta problemática implica um elevado e crescente compromisso assumido no plano comunitário aquando do alargamento a países da Europa de Leste e do Mediterrâneo. As novas fronteiras exigem a plena aplicação das medidas de protecção da segurança interna. Simultaneamente, as ameaças a que o mundo ocidental se encontra sujeito, como as que envolvem actos de terrorismo, levarão a que esta matéria se torne uma prioridade na integração da Europa³.

Conforme previsto no Título VI do Tratado da União Europeia, Cooperação na Justiça e Assuntos Internos, e a fim de promover a livre circulação, os Estados membros consideram como questões de interesse comum as definidas no artigo K.1: política de asilo, regras relativas à passagem e seu controlo nas fronteiras externas dos Estados membros, política de imigração nomeadamente as condições de entrada, circulação, residência e acesso ao emprego dos nacionais de países terceiros e sua família, luta contra a imigração irregular, luta contra a toxicomania e fraude internacional, cooperação judiciária em matéria civil e em matéria penal, cooperação aduaneira e a cooperação policial contra o terrorismo, o tráfico de droga e outras formas de criminalidade através de um sistema de intercâmbio de informações no âmbito de uma Unidade Europeia de Polícia (Europol).

² No entanto, este Acordo ainda não constituía fonte de Direito Comunitário uma vez que foi estabelecido numa base intergovernamental e à margem do sistema jurídico comunitário. Da mesma forma, o Tribunal de Justiça não tinha competências para intervir no âmbito deste Acordo. Apesar de não constituir matéria de Direito Comunitário, os próprios Estados associaram-se no sentido da sua integração e compromisso político. A cooperação policial para efeitos de segurança, prevendo a entreaajuda judiciária em matéria penal, extradição e transmissão da execução das sentenças penais em todo o espaço. Este Acordo constitui a possibilidade de se assegurar uma efectiva liberdade em segurança a todos os cidadãos europeus e mantêm-se as restrições sempre que sejam detectadas irregularidades ou alertas de segurança. Reino Unido e Irlanda não se vincularam a este acordo.

³ Como podemos verificar pela Decisão do Conselho sobre combate ao terrorismo, 13.06.02, JO L 164 22.06.02, pp.3-7 e a recente iniciativa “The Hague Programme: ten priorities for the next five years”, 10th May 2005.

Nesta matéria, tanto os Estados membros como a Comissão podiam apresentar iniciativas ao Conselho que deveria deliberar por unanimidade ou, caso o entendesse, por maioria qualificada (adopção de medidas práticas). Em 1995, começou por ser aprovado o Regulamento que permitiu a adopção de um Modelo-tipo de visto⁴, seguido do estabelecimento da lista que define quais os países terceiros cujos nacionais devem ser detentores de visto para transporem as fronteiras externas da UE⁵, como forma de lutar contra a imigração, a permanência e o trabalho irregulares de cidadãos de países terceiros no espaço comunitário (Piçarra, 2005). A estas iniciativas, seguiram-se diversas acções comuns adoptadas pelo Conselho de acordo com o artigo K.3 e caso “os objectivos da União possam ser melhor realizados por meio de uma acção comum que pelos Estados membros actuando isoladamente”⁶.

2. O Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça: novos mecanismos de decisão

Começando por se desenvolver numa base de cooperação intergovernamental, surgiram grandes pressões por parte dos próprios Estados membros em transformar esta área numa verdadeira política comunitária. Tal como o demonstrou o Tratado de Amsterdão, novos incentivos foram dados a este pilar da União Europeia, pois o artº 8º A permite completar o direito de livre circulação e residência que é extensivo a qualquer cidadão, independentemente do exercício de uma actividade económica ou dos recursos económicos de que dispõem⁷. Um importante passo foi dado no que se refere ao artº 2º do Tratado da União Europeia que se compromete a

(...) manter e desenvolver a União enquanto espaço de liberdade, segurança e justiça, em que seja assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em matéria de controlo nas fronteiras externas, asilo e imigração, bem como de prevenção e combate à criminalidade.

⁴ Regulamento 1683/95 do Conselho de 29 de Maio. Mais tarde, foi alterado pelo Regulamento (CE) 334/2002 de 18 de Fevereiro.

⁵ Regulamento (CE) nº 2317/95 de 25 de Setembro. Mais tarde, foi substituído pelo Regulamento (CE) 574/99 de 12 de Março.

⁶ O Conselho adoptou várias acções comuns, tais como no âmbito da cooperação entre autoridades aduaneiras e organizações empresariais no combate ao tráfico de drogas (96/698/JAI de 29.11.96), intercâmbio de informações sobre a caracterização química das drogas para facilitar o combate ao tráfico (96/699/JAI de 29.11.96), luta contra a criminalidade internacional organizada (96/747/JAI de 29.11.96), alargamento das atribuições da unidade “Droga” da Europol (96/748/JAI de 16.12.96), aproximação das legislações dos Estados membros na luta contra a toxicodependência e prevenção e combate contra o tráfico de droga (96/750/JAI de 17.12.96), intercâmbio de informações, avaliação de risco e controlo das novas drogas sintéticas (97/396/JAI de 16.6.97) assim como, no combate à criminalidade, o estabelecimento de um programa de incentivo e de intercâmbio no desenvolvimento da acção contra o tráfico de seres humanos e a exploração sexual de crianças (96/700/JAI de 29.11.96), adopção de um modelo uniforme de autorizações de residência (97/11/JAI de 16.12.96), aperfeiçoamento dos critérios de determinação dos alvos, métodos de selecção e da recolha de informações de carácter policial e aduaneiro (97/372/JAI de 9.06.97), cooperação em matéria de ordem e segurança públicas (97/339/JAI de 26.05.97), e criação de um mecanismo de avaliação da aplicação e concretização a nível nacional dos compromissos internacionais em matéria de luta contra o crime organizado (97/827/JAI de 5.12.97)⁶, assim como decisões quanto ao acompanhamento em matéria de imigração ilegal, readmissão, emprego ilegal de nacionais de países terceiros e cooperação na execução das ordens de expulsão (96/749/JAI de 16.12.96)⁶ e intercâmbio de informações sobre a ajuda ao regresso voluntário de nacionais de países terceiros (97/340/JAI de 26.05.97).

⁷ Seguido pela proposta de alteração de Directiva relativa à livre circulação e residência dos cidadãos da UE, limitando as restrições, COM/2003/0199 Final.

O Tratado de Amesterdão permitiu a comunitarização parcial da Justiça e Assuntos Internos o que mostra o avanço comunitário numa área que sempre fora considerada de interesse vital para os Estados e, por isso, fora do alcance do processo de integração. Com a entrada em vigor do Tratado de Amesterdão, em 1 de Maio de 1999, um período de cinco anos (1 de Maio de 2004) é estabelecido para que a Comissão passe a deter competências que anteriormente estavam ausentes do Tratado e o método de decisão torna-se comunitário. A atribuição da pasta da Justiça e Assuntos Internos a um Comissário Europeu permite que os Estados transfiram uma parte das suas competências nacionais e assumam em comum a imensa tarefa que passou a ser a da edificação de um amplo espaço europeu que congregue os objectivos políticos da liberdade, sempre presente ao longo da construção europeia, e o da segurança, sujeita a diversas e recentes ameaças.

Até 30 de Abril de 2004, assistia-se a uma partilha do poder de iniciativa entre os Estados membros e a Comissão e decisão por unanimidade no Conselho, após consulta ao Parlamento Europeu. A partir dessa data, nas disposições relativas às políticas de controlo nas fronteiras externas, asilo, imigração, cooperação judiciária em matéria civil, os Estados deixam de ter poder de iniciativa, ainda que possam submeter propostas de acção à Comissão para exame e posterior iniciativa, ao mesmo tempo que se generalizam a co-decisão e a maioria qualificada. Simultaneamente, a competência do Tribunal de Justiça passa a abranger todas as matérias e actos jurídicos adoptados nestas matérias.

No seguimento da entrada em vigor do Tratado de Amesterdão, o Conselho Europeu de Tampere, em 15 e 16 Outubro de 1999, adoptou um Programa de estabelecimento, num prazo de cinco anos, de um “Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça” e procedeu à definição das áreas em que os Estados devem avançar em comum, atribuindo à Comissão as competências que lhe permitam adoptar as iniciativas que deverão ser submetidas ao Conselho de Ministros e cuja decisão ainda estaria sujeita à regra da unanimidade.

No contexto da Justiça e Assuntos Internos, razões evidentes de segurança chamaram a atenção dos Estados para a urgente coordenação das suas políticas internas principalmente em relação à imigração, asilo e cooperação policial. A abertura das fronteiras internas conducentes a um espaço alargado de liberdade tornou urgente criar mecanismos de segurança à escala comunitária. Trata-se de matérias tradicionalmente e directamente relacionadas com o poder do Estado na delimitação da sua área de soberania (espaço nacional – Estado-Nação), ao definir e usar as suas fronteiras como marco na sua relação com os outros (sistema jurídico, entrada e circulação da nacionais de países terceiros, segurança interna). O desaparecimento das fronteiras internas obriga a que os Estados membros coordenem, numa primeira fase, as políticas em causa e, numa segunda fase, transfiram o seu poder de decisão para a esfera institucional comunitária.

Efectivamente, esta área constituiu um importante avanço no Tratado de Amesterdão quando foi parcialmente comunitarizado, o que foi prosseguido na reforma institucional introduzida no Tratado de Nice, com a generalizada aplicação da maioria qualificada e recurso à co-decisão. A responsabilidade comunitária nesta área (pela

primeira vez da competência da Comissão) mostra os progressos no que se refere à partilha de soberania a favor de interesses comuns. No entanto, as matérias relacionadas com a Justiça e Assuntos Internos mantiveram-se divididas entre o primeiro e o terceiro pilares do Tratado da União Europeia: ao primeiro, foram atribuídas matérias como a política de vistos, asilo, imigração e questões relativas à livre circulação de pessoas, cooperação judiciária em matéria civil; no terceiro, mantêm-se a cooperação policial e a cooperação judiciária penal (Lavenex e Wallace, 2005).

Na sequência dos atentados de Nova Iorque e Washington, em Setembro de 2001, o Conselho Europeu reuniu de imediato⁸ adoptando medidas de reforço da segurança. O novo Plano de Acção de Combate ao Terrorismo assentou na criação de medidas, simultaneamente, de combate ao terrorismo e de cooperação judicial que os Estados deviam implementar até ao final de 2004. Entre aquelas, encontram-se decisões sobre equipas conjuntas de investigação⁹, lavagem de dinheiro, identificação e confiscação em processos-crime, estabelecimento do Eurojust, implementação de medidas específicas de cooperação policial e judicial no combate ao terrorismo¹⁰ e uma decisão sobre ataques contra sistemas de informação.

A Convenção sobre a Assistência mútua em Assuntos Criminais, já ratificada pelos Estados membros, e o Mandado de Captura Europeu, proposto pela Comissão em 19.09.2001¹¹ e já em vigor, para substituir o anterior sistema de extradição que ainda se mantém com países terceiros, constituem dois passos importantes no âmbito da coordenação dos esforços de segurança. No que se refere à emissão de vistos, o Conselho da Justiça e Assuntos Internos propôs à Comissão, em 20.09.2001, a criação de uma Rede de intercâmbio de informações sobre os vistos emitidos de forma a tornar possível a luta contra o terrorismo e a criminalidade organizada e assegurar a autenticidade dos vistos emitidos em fronteiras externas, tendo dado origem à proposta de Decisão que estabelece o Sistema de Informação sobre Vistos (VIS), em 12.02.2004¹².

No seguimento do atentado de Madrid, em 11 de Março de 2004, o Conselho Europeu de Bruxelas, em 25 de Março de 2004, adoptou o Plano de Acção da União Europeia: os objectivos estratégicos de combate ao terrorismo (versão revista do anterior plano de 2001) e, pela primeira vez, procedeu-se à designação do Coordenador Europeu de Luta contra o Terrorismo, o holandês Gijs de Vries¹³. Em 19 de Setembro de 2007, sucedeu-lhe o belga Gilles de Kerchove, com a função de coordenar junto ao

⁸ No dia 21 de Setembro de 2001.

⁹ Decisão-quadro do Conselho, 13 de Junho 2002, relativa às equipas de investigação conjuntas, JO L 162, 20.06.2002, p.1.

¹⁰ Decisão 2003/48/JAI do Conselho, 19 de Dezembro 2002, relativa à aplicação de medidas específicas de cooperação policial e judiciária na luta contra o terrorismo, nos termos do artº 4º da Posição Comum 2001/931/PESC (JO L 016), 22.01.2003, p.68.

¹¹ Cfr. Decisão-quadro do Conselho 2002/584/JAI, 13 de Junho 2002, relativa ao mandado de detenção europeu e aos processos de entrega entre os Estados-membros – Declarações de alguns Estados membros aquando da aprovação da decisão-quadro, JO L 190, 18.07.2002, p.1, assim como Posição Comum apresentada pela Comissão no âmbito da Ordem de busca e captura (extradição), COM/2003/253/Final, 06.05.03

¹² Decisão do Conselho 2004/512/CE, 8 Junho 2004, que estabelece o Sistema de Informação sobre Vistos (VIS), JO L 213, 15.06.2004, p.5.

¹³ Ver Summary Transcript of Joint Press Briefing, Javier SOLANA, EU High Representative for the CFSP, Gijs de VRIES, Counter-terrorism co-ordinator, Brussels, 30.03.2004. Gijs de Vries demitiu-se do cargo em Março de 2007.

Conselho a área do anti-terrorismo, acompanhar a implementação da estratégia anti-terrorismo da UE e garantir o papel activo da UE na luta contra o terrorismo na cena internacional¹⁴.

Outras iniciativas surgiram da proposta de criação de uma Agência Europeia de Fronteiras e de mais diálogo com países terceiros no sentido da implementação de medidas de restrição ao financiamento do terrorismo. Em matéria de passaportes e vistos, a Comissão avançou com a proposta de incorporação de sinais biométricos nos mesmos¹⁵ e propõe-se criar um sistema integrado para o intercâmbio de informação sobre passaportes roubados e perdidos com acesso aos sistemas de informação do SIS e da Interpol.

Terminado o período de cinco anos previsto nas orientações do Conselho Europeu de Tampere, o Conselho Europeu de Haia impulsionou um novo Plano de Acção (2004-2009), a que a Comissão deu seguimento através do “Programa de Haia: dez prioridades para os próximos cinco anos. Parceria para a renovação europeia no domínio da liberdade, da segurança e da justiça” (COM (2005) 184 final, JO C 236, 24.09.2005)¹⁶.

De acordo com os relatórios apresentados anualmente pela Comissão, e no que respeita a 2005, diversas medidas contempladas no programa traduziram algum sucesso, sobretudo as que se encontram no pilar das políticas comunitarizadas. No entanto, as medidas sujeitas à regra da unanimidade sofreram algum atraso o que impediu em tempo útil a implementação de iniciativas consideradas como prioritárias, nomeadamente, em matéria do regime de asilo europeu, a que se juntam as matérias no âmbito da cooperação policial e judiciária em matéria penal (Comissão, COM (2006) 333 final). Em 2006, de acordo com a Comissão, cerca de 53% das acções foram realizadas mas os progressos não se verificaram de igual forma em todas as áreas. As áreas que mais avanços demonstraram foram os direitos fundamentais, a cidadania, a justiça civil, a estratégia europeia em matéria de droga, o asilo e a imigração assim como as políticas em matéria de vistos e fronteiras. Neste grupo, podemos, igualmente, considerar os avanços no domínio da luta contra o terrorismo. No entanto, continuam a verificar-se atrasos no âmbito da cooperação policial e judiciária em matéria penal, matéria ainda sujeita à decisão por unanimidade. De igual forma, a implementação pelos Estados membros das medidas adoptadas a nível comunitário é insuficiente uma vez que se verificam atrasos significativos na transposição da legislação comunitária para o direito nacional (Comissão, COM (2007) 373 final). No que se refere ao ano de 2007, a Comissão considera que apenas 38% das medidas previstas foram concretizadas. Entre estas, figuram o combate ao terrorismo, considerado como prioridade política, as políticas de migração e de fronteira, cooperação judiciária em matéria civil. A política

¹⁴ Javier Solana, EU High Representative for the CFSP, appoints Mr. Gilles de KERCHOVE as EU Counter-Terrorism Coordinator, S256/07, 19 September 2007.

¹⁵ Council Regulation (EC) N° 2252/2004, 13.12. 2004, on standards for security features and biometrics in passports and travel documents issued by Member states, L385, 29.12.2004.

¹⁶ As 10 prioridades necessárias à realização plena de um Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça assentam no a) reforço dos direitos fundamentais e cidadania; b) luta contra o terrorismo; c) definição de uma abordagem equilibrada sobre a migração; d) desenvolvimento de uma gestão integrada das fronteiras externas da União; e) estabelecimento de um procedimento comum em matéria de asilo; f) maximização do impacto positivo da imigração; g) equilíbrio entre o respeito da vida privada e a segurança na partilha de informações; h) definição de um conceito estratégico para a criminalidade organizada; i) garantia de um verdadeiro espaço europeu de Justiça; j) partilha de responsabilidades e solidariedade.

de vistos não evoluiu como previsto mantendo-se ainda numa fase considerada insuficiente, acompanhada por matérias do 3º pilar, nomeadamente, a prevenção e combate à criminalidade organizada, cooperação policial e aduaneira e cooperação judicial em matéria penal (Comissão, COM (2008) 373 final).

3. A nova estrutura europeia no domínio da JAI

No domínio da Justiça e Assuntos Internos, assistimos, desde os anos 90, à edificação de uma estrutura ao nível europeu, com poder de decisão e execução, em domínios anteriormente limitados ao poder nacional. As estruturas de carácter nacional mantêm-se e passam a actuar sob a coordenação de um conjunto de organismos criados para responder aos novos desafios da segurança interna numa esfera de tipo supranacional.

A primeira iniciativa traduziu-se na criação do Observatório Europeu da Droga e Toxicodependência (**OEDT**), em 1993, com sede em Lisboa. À Convenção **Europol**, criada em 1998, em Haia, com competências no domínio da droga, seguiu-se a sua transformação em Agência Europeia a partir de 1 de Janeiro de 2010, alargando o seu domínio de acção à criminalidade e tráfico, como serviço de apoio às autoridades dos Estados membros na análise e intercâmbio de informações, coordenação e formação. Em 1999, foi ainda criado o Organismo Europeu de Luta Anti-Fraude (**OLAF**), sediado em Bruxelas, é um órgão independente com a finalidade de proteger os interesses financeiros da UE, promover a luta contra a fraude, a corrupção e actividades irregulares através de investigação interna e externa, assim como promove a cooperação entre as autoridades dos Estados membros competentes nesta matéria (Comissão, Decisão 1999/352 de 28.04.1999). Seguidamente, em 2001, foi criada a **Rede Judiciária Europeia**, no âmbito de assuntos civis e comerciais (Conselho, Decisão 2001/470/CE, 28.05.2001), cujo novo quadro legal se aplicará a partir de 1 de Janeiro de 2011 (Decisão nº 568/2009 (CE) do Conselho e Parlamento Europeu, 18.06.2009)¹⁷. Em 2002, surgiu a Unidade Europeia de Cooperação Judiciária (**Eurojust**), com sede em Haia, com o objectivo de proceder à coordenação das investigações e dos procedimentos penais entre as autoridades nacionais.

Em 2004, foi estabelecida a Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas (**Frontex**), com sede em Varsóvia, com a função de coordenar a acção dos Estados membros no domínio da gestão das fronteiras externas (Regulamento (CE) nº 2007/2004 do Conselho, 26.10.2004, JO L 349, 25.11.2004). Já em 2005, foi ainda criada a Academia Europeia de Polícia (**AEP**), em Bramshill, Reino Unido, agência que tem por missão promover a cooperação transfronteiriça na luta contra o crime e a manutenção da segurança e ordem pública (Conselho, Decisão 2005/681/JAI, 20.09.2005).

O Observatório Europeu do Racismo e Xenofobia, criado em 1997, em Viena, deu, entretanto, lugar à Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia, em 2007.

¹⁷ A Dinamarca não participa na Rede Judiciária Europeia.

4. O método comunitário no domínio da Liberdade, Segurança e Justiça

Em 2004, a Convenção Europeia, dotada de poderes para elaborar um projecto de “Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa”, reflecte a vontade dos Estados membros em assumir compromissos comuns na construção de um Espaço de liberdade, segurança e justiça. O Tratado Constitucional suprime a distinção entre os pilares da UE e aplica o método comunitário nesta matéria, sobretudo, no conjunto de políticas comuns constituídas pelo controlo nas fronteiras, asilo e imigração, mas mais limitado no que se refere à cooperação judiciária em matéria civil, aplicada apenas às áreas de intervenção transfronteiriça prevendo-se, no entanto, que as medidas legislativas dos Estados possam vir a ser objecto de harmonização (David, 2005; Ponzano e Verwilghen, 2005).

De salientar que, no projecto de Tratado Constitucional da União Europeia (artº 42º), previa-se o reforço da Cláusula de Solidariedade entre os Estados membros e a União Europeia em situações de ataque terrorista, catástrofe natural ou de origem humana. A área da Justiça e Assuntos Internos, directamente relacionada com o respeito pelos Direitos Fundamentais, assumia no Tratado Constitucional, uma importância jurídica ainda não verificada, por prever a integração da Carta dos Direitos Fundamentais da UE no seu próprio texto, simultaneamente com a inserção da JAI no capítulo das políticas comuns (Parte III). Este facto confere-lhe um efeito jurídico que reforça o desenvolvimento das medidas contempladas no campo da Liberdade, Segurança e Justiça, cuja inserção, no entanto, não viria a confirmar-se no futuro Tratado de Lisboa.

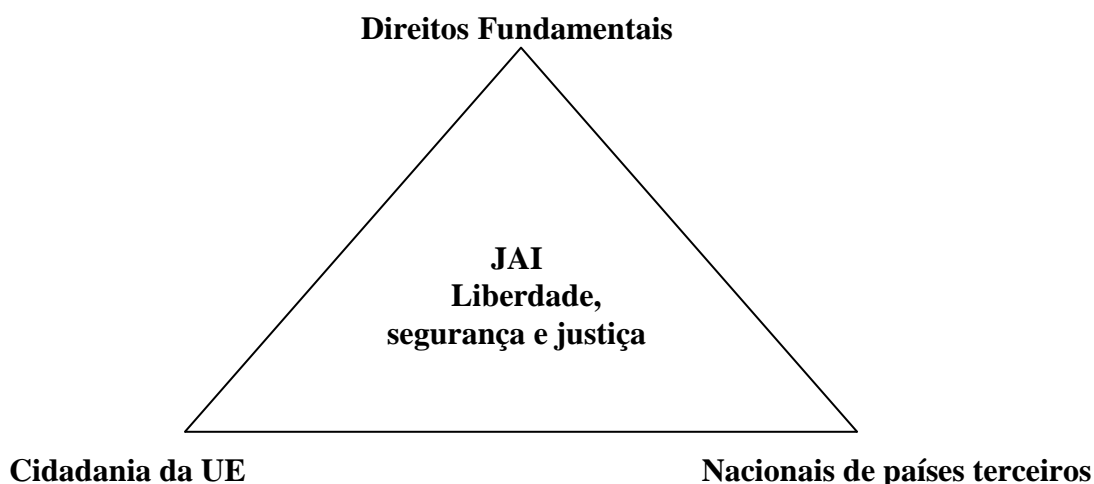
Por outro lado, a criação da Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (Conselho, Regulamento (CE) nº 168/2007, 15.02.2007), em 2007, surge como forma de salvaguardar a participação dos imigrantes na construção europeia e respeitando inteiramente os seus direitos fundamentais. Neste âmbito, os domínios da sua intervenção relacionam-se com racismo, xenofobia e intolerância, discriminação de diferente ordem, asilo, imigração e integração de migrantes, vistos e controlo de fronteiras assim como o acesso a uma justiça eficiente e independente (Conselho, Decisão 2008/203/CE, 28.02.2008).

3.1. No Tratado de Lisboa: perspectivas

Com a rejeição do Tratado Constitucional nos referendos realizados na Holanda e em França, em 2005, as matérias consideradas mais sensíveis ficam, de alguma forma, reféns da vontade dos Estados aquando da negociação do novo Tratado. Só em 2007, durante as presidências alemã e portuguesa, se viria a decidir por um novo texto, desta vez, despido do anterior carácter constitucional. No entanto, em sua substituição, o novo Tratado de Lisboa manteve as disposições anteriormente previstas no domínio da criação de um Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça. Este facto demonstra a vontade nacional em assumir políticas em áreas de interesse comum porque fundamentais na garantia de respostas a pressões e ameaças que possam colocar em risco a segurança interna da União Europeia.

Conforme o artº 67º do título V, o Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça assenta no respeito dos direitos fundamentais¹⁸ e as políticas desenvolvidas pela União Europeia baseiam-se na solidariedade entre os Estados-membros sendo esta equitativa em relação aos nacionais dos países terceiros. Ao mesmo tempo, procura garantir um elevado nível de segurança e o acesso à justiça.

Figura 1. – Domínios transversais de aplicação da JAI



No que se refere aos organismos com competências nestas matérias, acrescenta-se aos já mencionados, o Comité Permanente de Segurança Interna, criado no Tratado de Lisboa, com a finalidade de assegurar e promover o reforço da cooperação operacional e a coordenação da acção das autoridades competentes dos Estados membros, continuando estes a assumir as suas responsabilidades de manutenção da ordem pública e segurança interna.

De igual forma, este tratado prevê a possibilidade de criação de uma Procuradoria Europeia, a partir do Eurojust, competente para investigar, processar judicialmente e levar a julgamento, juntamente com a Europol, os autores das infracções lesivas dos interesses financeiros da UE. A sua criação fica sujeita ao processo legislativo especial e caso não seja possível obter a unanimidade no Conselho, 9 Estados membros podem submeter pedido ao Conselho Europeu o que implica suspensão da decisão no Conselho. Quando não se reúna consenso, 9 Estados membros podem instituir uma cooperação reforçada. Através de decisão do Conselho, por unanimidade, as suas competências podem ser extensivas ao combate à criminalidade com dimensão transfronteiriça. De acordo com o art.º 86.º, 2., “A Procuradoria Europeia exerce, perante os órgãos jurisdicionais competentes dos Estados membros, a acção pública relativa a tais infracções”.

O Tratado de Lisboa organiza as disposições no âmbito do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça de acordo com quatro grupos de matérias, atribuindo a cada uma

¹⁸ A personalidade jurídica atribuída à União Europeia permite-lhe aderir à Convenção Europeia dos Direitos do Homem (Conselho da Europa).

um processo decisório específico (Anexo 1). Assim, conforme se trate de matérias consideradas mais ou menos sensíveis para os Estados membros, temos:

1) **Políticas relativas aos controlos nas fronteiras, ao asilo e à imigração** cujas decisões serão adoptadas através do processo legislativo ordinário (anterior processo de co-decisão) e possibilidade de um processo legislativo especial em que o Conselho decide por unanimidade após consulta ao Parlamento Europeu, em matérias conexas que se mostrem necessárias mas ainda não previstas nos tratados¹⁹;

2) **Cooperação judiciária em matéria civil**, que assenta no princípio do reconhecimento mútuo das decisões judiciais e extrajudiciais, podendo incluir a adopção de medidas de aproximação das disposições legislativas dos Estados membros e cuja decisão será tomada através do processo legislativo ordinário (Parlamento Europeu e Conselho). Em alguns casos, deverá igualmente ser aplicado o processo legislativo especial nomeadamente, medidas relativas ao direito da família com incidência transfronteiriça. De acordo com este mesmo processo e após proposta da Comissão, o Conselho decide sobre as matérias que poderão ser adoptadas de acordo com o processo legislativo ordinário. No entanto, a mesma proposta deverá ser apresentada aos Parlamentos nacionais e, em caso de oposição manifestada por algum, a decisão não poderá ser adoptada;

3) **Cooperação judiciária em matéria penal**, que assenta no princípio do reconhecimento mútuo das sentenças e decisões judiciais e prevê a aproximação das disposições legislativas e regulamentares dos Estados membros em determinados domínios. Neste caso, podem ser adoptadas regras mínimas através de directivas do Parlamento Europeu e do Conselho de acordo com o processo legislativo ordinário²⁰. Nesta matéria, os Parlamentos Nacionais velam pelo princípio da subsidiariedade (art. 69.º) e, caso um Estado membro considere que a directiva em causa prejudica o seu sistema de justiça penal, pode solicitar que a proposta seja submetida ao Conselho Europeu implicando a suspensão do processo legislativo ordinário. No entanto, quando pelo menos 9 Estados membros se mostram dispostos a avançar neste domínio, poderá ser instituída uma cooperação reforçada (através de notificação nesse sentido ao Parlamento Europeu, Conselho e Comissão);

4) **Cooperação policial** desenvolve-se de acordo com os mesmos procedimentos da Cooperação judiciária em matéria penal, e associa todas as autoridades competentes dos Estados membros (polícia, alfândegas e outros serviços). Assim, o Parlamento e o Conselho adoptam determinadas medidas de acordo com o processo legislativo ordinário²¹. Tal como na matéria anterior, os Parlamentos Nacionais velam pelo princípio da subsidiariedade (art. 69.º). Quando se trate de adopção de medidas em matéria de cooperação operacional entre as diferentes autoridades, aplica-se o processo

¹⁹ Como exemplo, passaportes, bilhetes de identidade, títulos de residência ou outros documentos.

²⁰ Como exemplo, admissibilidade mútua dos meios de prova entre os Estados membros, os direitos individuais em processo penal, os direitos das vítimas da criminalidade e outros que possam vir a ser identificados pelo Conselho através de uma decisão por unanimidade (art. 82.º 2.), terrorismo, tráfico de seres humanos, exploração sexual de mulheres e crianças, tráfico de droga e de armas, branqueamento de capitais, corrupção, contrafacção de meios de pagamento, criminalidade informática e criminalidade organizada (art. 83.º, 1.)

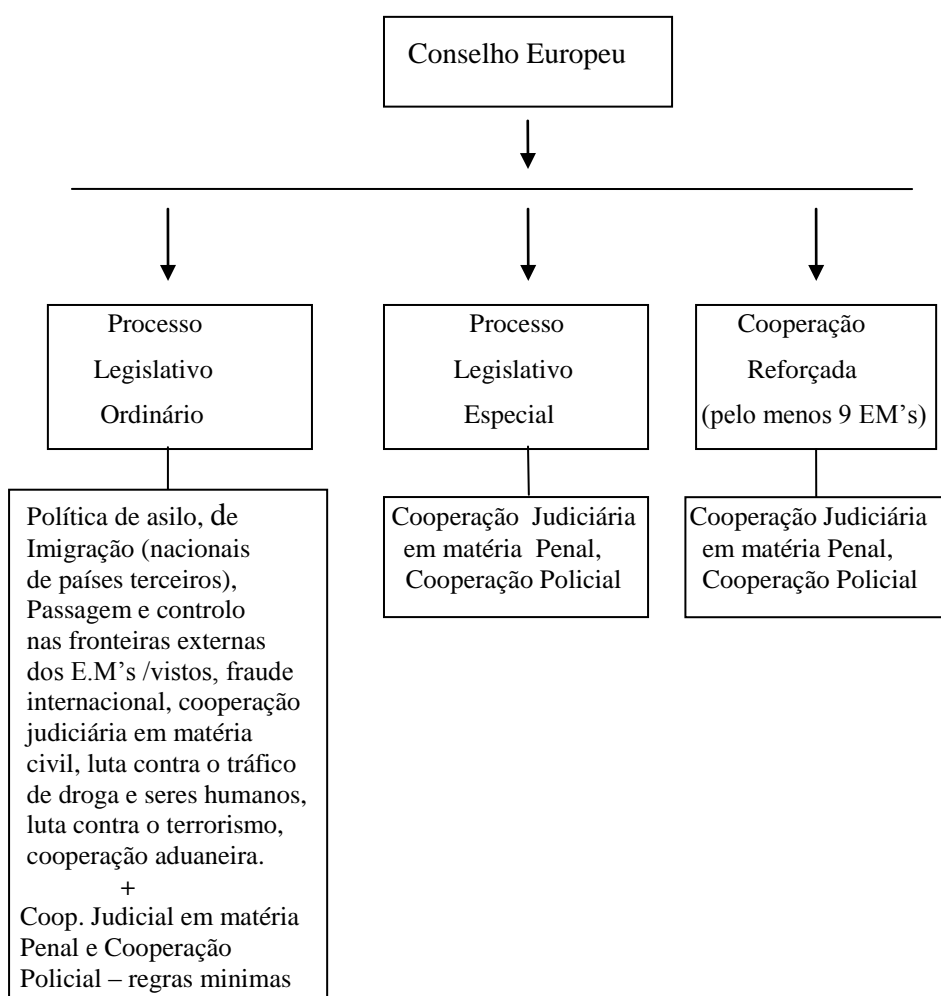
²¹ Como no âmbito da recolha, análise e intercâmbio de informações pertinentes, apoio à formação e intercâmbio de pessoal, equipamento e investigação, técnicas de detecção de formas graves de criminalidade organizada.

legislativo especial. Quando não se verifique consenso, um grupo de, pelo menos, 9 Estados membros podem instituir uma cooperação reforçada.

Apesar de se proceder à aplicação do método comunitário, o Conselho Europeu mantém-se, no Tratado de Lisboa, como a Instituição que define as orientações estratégicas nesta área. Tal como podemos verificar pela adopção do Programa de Estocolmo (Outubro 2009), o Conselho Europeu convida as diferentes instituições da UE, Comissão, Conselho, Parlamento, e, em determinados casos, os próprios Estados membros, a adoptar iniciativas de acção.

Por outro lado, o Tratado de Lisboa define, claramente, o quadro de atribuição de competências para o que considera três grupos específicos: as competências exclusivas da União Europeia, as competências partilhadas (EM's e UE) e as competências nacionais em que pode cooperar a UE. As matérias relacionadas com a área da liberdade, segurança e justiça surgem, assim, no quadro das competências partilhadas o que retira, de momento, algum poder à governação de tipo comunitário por excelência que se poderia esperar do processo de comunitarização destas matérias.

Figura 2. – Processos de decisão previstos no Tratado de Lisboa



Apesar dos avanços evidentes decorrentes dos Tratados comunitários e dos Programas de Tampere e de Haia, importantes medidas ainda devem ser implementadas, o que justifica a nova agenda adoptada através do Programa de Estocolmo para o período 2010-2014. As prioridades políticas são reforçadas no âmbito dos interesses e necessidades dos cidadãos, na garantia do respeito pelas liberdades fundamentais e integridade e, ao mesmo tempo, a segurança na Europa (Fig.1). Estes objectivos exigem, assim, um equilíbrio entre medidas de garantia da lei e de salvaguarda dos direitos individuais, o Estado de direito e normas de protecção internacional. Seguindo as orientações do Conselho Europeu de Estocolmo²², a Comissão apresentou um Plano de Acção com medidas concretas e prazos pré-estabelecidos, em 2010 (Bruxelas, 20.4.2010, COM(2010) 171 final).

Considerações finais

Desde a introdução da Justiça e Assuntos Internos nos tratados comunitários, temos assistido a um claro avanço no sentido da sua integração. A abertura das fronteiras, o alargamento da União Europeia, novas pressões e ameaças internacionais conduziram ao aprofundamento do processo nestas matérias. Assim, nas áreas em que se manifestam os interesses comuns e em que os Estados assumem a sua incapacidade de actuação de forma isolada, verificamos um significativo impulso comunitário (iniciativa da Comissão e decisão através do processo legislativo ordinário). No entanto, outras áreas, como cooperação judicial em matéria penal e cooperação policial mantêm o poder de iniciativa dos Estados e o mecanismo de partilha de competências de forma institucionalizada, pela observância do princípio da subsidiariedade e controlo por parte dos Parlamentos Nacionais, assim como se levanta a possibilidade de ausência de consenso entre todos os Estados membros e consequente recurso à cooperação reforçada como alternativa.

Considerada no âmbito das competências partilhadas, importantes responsabilidades mantêm-se no plano nacional. No entanto, as novas orientações surgem no sentido de um maior estreitamento na coordenação das matérias ainda consideradas sensíveis, o que implicará, a médio prazo, que estas passem igualmente para o plano comunitário²³. A crescente criação de novos serviços e agências traduzem, igualmente, um novo patamar de competências que acrescem às dos Estados membros. A governação no âmbito do Espaço de liberdade, segurança e justiça mostra-se, assim, como um espelho das necessidades de segurança dos Estados membros.

²² Entre estas orientações, encontram-se, de acordo com as diversas áreas, novas medidas legislativas, criação de novos organismos (Coordenador Anti-Tráfico, Gabinete Europeu de Apoio ao Asilo, Observatório Europeu de Contrafacção e Pirataria, Observatório para a Prevenção do Crime), definição de novas estratégias e criação de novos programas.

²³ A cooperação policial e a plataforma de entendimento no âmbito do terrorismo, estabelecidos entre Portugal e Espanha, são exemplos desse estreitamento.

Referências bibliográficas

Comissão Europeia (1999). Criação do Organismo Europeu de Luta Anti-Fraude, Decisão 1999/352 de 28.04.1999

Comissão Europeia (2005). Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu, 10 de Maio de 2005. *Programa da Haia: 10 prioridades para os próximos cinco anos. Parceria para a renovação europeia no domínio da liberdade, da segurança e da justiça*, COM (2005) 184 final, JO C 236 de 24.9.2005.

Comissão Europeia (2007). Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu – Relatório sobre a aplicação do Programa da Haia relativamente a 2006, 3.6.2007, COM (2007) 373 final, JO C 191 de 17.8.2007.

Comissão Europeia (2008). Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu – Relatório sobre a aplicação do Programa da Haia relativamente a 2007, 2.6.2008, COM (2008) 373 final.

Comissão Europeia (2010). Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, *Realização de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça para os cidadãos Europeus, Plano de Acção de aplicação do Programa de Estocolmo*, Bruxelas, 20.4.2010, COM(2010) 171 final.

Conselho da União Europeia (2001). Criação da Rede Judiciária Europeia, Decisão 2001/470/CE, 28.05.2001.

Conselho da União Europeia (2004). Criação da Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas, Regulamento (CE) nº 2007/2004 do Conselho, 26.10.2004, JO L 349, 25.11.2004.

Conselho da União Europeia (2005). Criação da Academia Europeia de Polícia, Decisão 2005/681/JAI, 20.09.2005.

Conselho da União Europeia (2007). Criação da Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia, Regulamento (CE) nº 168/2007, 15.02.2007.

Conselho da União Europeia (2008). Decisão 2008/203/CE, 28.02.2008, Aplica o Regulamento (CE) Nº 168/2007, Adopção de um quadro plurianual para a Agência dos Direitos Fundamentais da UE relativo a 2007-2012, JO UE L63/14, 7.3.2008.

Council of the European Union (2009). *The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving the citizen*, JAI 679, 16.10.2009.

David, Mário (2005). A justiça e assuntos internos na Constituição europeia. In: *Europa Novas Fronteiras – Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça*, Centro de Informação Europeia Jacques Delors, S. João do Estoril, Principia, pp.27-33.

Decisão-Quadro do Conselho relativa à luta contra o terrorismo, 2002/475/JAI, 13.06.02, JO L 164 22.06.02, pp.3-7. [Em linha]. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:164:0003:0007:PT:PDF> [Consultado em 14/06/2011].

Gorjão-Henriques, Miguel (Org.) (2008). *Tratado de Lisboa*, Coimbra, Almedina.

Lavenex, Sandra and Wallace, William (2005). Justice and Home Affairs. In: Wallace and Wallace (org.) *Policy –Making in the European Union*, 5th Ed., Oxford, Oxford University Press, pp.457-480.

Martins, Ana Maria Guerra e Roque, Miguel Prata (2005). *O Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa*, 2^a ed., Coimbra, Almedina.

Piçarra, Nuno (2005). A evolução da política comum de vistos na União Europeia. In: Centro de Informação Europeia Jacques Delors (2005). *Europa: Novas Fronteiras, Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça*, n^os 16/17, Julho 2004-Junho 2005, pp.101-122.

Ponzano, Paolo e Verwilghen, Stephane (2005). Justice and Home Affairs in the European Constitution. In: Centro de Informação Europeia Jacques Delors (2005). *Europa: Novas Fronteiras, Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça*, n^os 16/17, Julho 2004-Junho 2005, pp. 35-46.

Summary Transcript of Joint Press Briefing, Javier SOLANA, EU High Representative for the CFSP, Gijs de VRIES, Counter-terrorism co-ordinator, Brussels, 30.03.2004. [Em linha]. Disponível em <http://europa-eu-un.org/articles> [Consultado em 15.07.2005].

Anexo 1. - Sistema de decisão no âmbito da Justiça e Assuntos Internos

Matérias	Tratado União Europeia - intergovernamental	Tratado Amesterdão (após 5 anos em vigor)	Tratado de Nice	Tratado de Lisboa
Política de asilo	Iniciativa do EM ou COM; Adopção de posições e acções comuns; unanimidade + m.q. (execução)	1º pilar – integração; iniciativa da COM; unanimidade; possível aplicação da co-decisão	M.Q; co-decisão;	Método comunitário (Proc. legislativo ordinário);
Política de Imigração (nacionais de países terceiros)	Iniciativa do EM ou COM; Adopção de posições e acções comuns; unanimidade + m.q. (execução)	1º pilar – integração; iniciativa da COM; unanimidade; possível aplicação da co-decisão	M.Q; co-decisão;	Método comunitário (proc.legislativo ordinário);
Passagem e controlo nas fronteiras externas dos E.M's / vistos	Iniciativa do EM ou COM; Adopção de posições e acções comuns; unanimidade + m.q. (execução)	1º pilar – integração; iniciativa da COM; unanimidade; possível aplicação da co-decisão	M.Q; co-decisão;	Método comunitário (proc.legislativo ordinário);
Fraude internacional	Iniciativa do EM ou COM; Adopção de posições e acções comuns; unanimidade + m.q. (execução)	1º pilar – integração; iniciativa da COM; unanimidade; possível aplicação da co-decisão	M.Q; co-decisão;	Método comunitário (proc. legislativo ordinário);
Cooperação Judiciária em matéria Civil	Iniciativa do EM ou COM; Adopção de posições e acções comuns; unanimidade + m.q. (execução)	1º pilar – integração; iniciativa da COM; unanimidade; possível aplicação da co-decisão	M.Q; co-decisão;	Método comunitário (proc.legislativo ordinário);
Luta contra o tráfico de droga	Iniciativa do EM ou COM; Adopção de posições e acções comuns; unanimidade + m.q. (execução)	3º pilar – intergov.; Iniciativa do EM/COM; adopção de posições comuns e decisões-quadro; unanimidade + m.q.(execução)	unanimidade + m.q.(execução); Possibilidade de cooperação reforçada	Método comunitário (proc.legislativo ordinário);
Luta contra o terrorismo	Iniciativa do EM; Adopção de posições e acções comuns; unanimidade + m.q. (execução)	3º pilar – intergov.; Iniciativa do EM/COM; adopção de posições comuns e decisões-quadro; unanimidade + m.q.(execução)	unanimidade + m.q.(execução); Possibilidade de cooperação reforçada	Método comunitário (proc.legislativo ordinário);
Cooperação aduaneira	Iniciativa do EM; Adopção de posições e acções comuns; unanimidade + m.q. (execução)	3º pilar – intergov.; Iniciativa do EM/COM; adopção de posições comuns e decisões-quadro; unanimidade + m.q.(execução)	unanimidade + m.q.(execução); Possibilidade de cooperação reforçada	Método comunitário (proc.legislativo ordinário);
Cooperação Judiciária em matéria Penal	Iniciativa do EM; Adopção de posições e acções comuns; unanimidade + m.q. (execução)	3º pilar – intergov.; Iniciativa do EM/COM; adopção de posições comuns e decisões-quadro; unanimidade + m.q.(execução)	unanimidade + m.q.(execução); Possibilidade de cooperação reforçada	Iniciativa COM ou ¼ EM's; Aproximação das legislações (subsidiariedade); processo legislativo ordinário (regras mínimas); cooperação reforçada; proc. legislativo especial (unanimidade no Conselho)
Cooperação Policial	Iniciativa do EM; Adopção de posições e acções comuns; unanimidade + m.q. (execução)	3º pilar – intergov.; Iniciativa do EM/COM; adopção de posições comuns e decisões-quadro; unanimidade + m.q.(execução)	unanimidade + m.q.(execução); Possibilidade de cooperação reforçada	Iniciativa COM ou ¼ EM's; Aproximação das legislações (subsidiariedade); processo legislativo ordinário (regras mínimas); cooperação reforçada; proc. legislativo especial (unanimidade no Conselho)
Criação de Agências/Serviços Europeus	Europol	Europol	Europol/ Eurojust / Rede Judiciária Europeia	(...) + Comité de Segurança Interna; Procuradoria Europeia (a partir do Eurojust)

