

ESTUDOS EUROPEUS

**EXISTE PROTECÇÃO JUDICIÁRIA
EUROPEIA PARA AS VÍTIMAS DE CRIMES
CONTRA BENS JURÍDICOS INDIVIDUAIS?**

ESTRATÉGIA DA UNIÃO EUROPEIA

(Trabalho de Investigação)

PROF.^a DOUTORA TERESA MORAES SARMENTO

(Ano 2010)

“ (...) falar da perspectiva de aproximação de práticas ou mesmo de harmonização normativa em matérias atinentes ao funcionamento do sistema judicial, à configuração do próprio sistema jurídico, aparece como muito mais difícil de aceitar à luz das concepções tradicionais da soberania nacional do que propriamente quando se trata de substituir moedas nacionais por uma moeda única europeia”
(Vitorino, 2006:55)

ÍNDICE

<i>Prefácio</i>	4
I. Introdução	6
II – Espaço de Liberdade, de Segurança e de Justiça	
1. A Evolução na União Europeia do Terceiro Pilar	
<i>De Maastricht a Nice</i>	8
<i>Do Tratado de Lisboa</i>	25
III - Protecção dos Direitos Fundamentais no Tratado de Lisboa	30
IV – Existe Protecção Judiciária Europeia para as Vitimas de Crimes contra Bens Jurídicos Fundamentais?	33
Conclusões	37
Bibliografia	39
Siglas e Abreviaturas	44

PREFÁCIO

Este trabalho teve como base as preocupações manifestadas pelos Ministros da Justiça e do Interior dos 27 Estados-Membros, num Encontro em Toledo, em Janeiro deste ano, no sentido de, ao nível europeu, se reforçar a protecção das vítimas, por exemplo no que toca à violência de género, tendo sido dito “... o objectivo é garantir que as medidas de protecção sejam transnacionais ...”.

Não restam quaisquer dúvidas que o crime de violência de género ou violência doméstica (como é mais conhecido) constitui, por si só, um atentado contra os direitos fundamentais da pessoa humana, com graves prejuízos ao nível da saúde física e psicológica da vítima. A sua complexidade é tal, que os especialistas em ciências criminais o apelidam de “fenómeno sócio-criminológico”.

As preocupações sentidas contextualizam, no fundo, a assimilação de que este tipo de crime não conhece culturas, religiões ou espaços geográficos. À medida que a livre circulação das pessoas no espaço europeu deixou de estar limitada aos trabalhadores e suas famílias, as questões transnacionais foram-se condensando. E, é nesta dimensão, tendo em conta a existência do Espaço de Liberdade, de Segurança e de Justiça, que os Estados-Membros poderão operacionalizar as medidas conducentes a uma efectiva protecção judiciária europeia para as vítimas de crimes contra bens jurídicos individuais (v.g., a vida, a integridade física e psicológica, a liberdade individual, ...).

Por fim, mas não em último, cabe uma palavra de agradecimento ao Senhor Professor Doutor José Lamago, pelas suas profícuas palavras e ensinamentos que esgotaram e, muito, o espaço europeu e em tudo o que dizia respeito à União Europeia, transcendendo-o para a Comunidade Internacional.

Conservando embora e apenas o seu carácter de breve estudo, este trabalho pretendeu dar uma visão, o mais actualizada possível (mas não esgota), do Espaço de Liberdade, de Segurança e de Justiça, de Maastricht a Lisboa, mas, passando, naturalmente, pelo período que antecedeu a Maastricht e que deu origem à criação de um “espaço de liberdade, de segurança e de justiça”. Não ficou de fora, a abordagem que se fazia sentir à protecção dos

direitos fundamentais por parte da União Europeia. Foi, neste contexto, que entendemos introduzir, a final, a questão que deu o “mote” a este trabalho.

Instituto de Estudos Europeus/UCP, 17 de Setembro de 2010

INTRODUÇÃO

A protecção da vítima de crimes que apesar de serem contra bens jurídicos individuais, como sejam a vida, a integridade física e psicológica ou as liberdades, revelam uma dimensão transnacional, como é o caso da violência doméstica ou de género.

Insere-se, este tipo de crime, no Espaço de Liberdade, de Segurança e de Justiça, ressaltando, naturalmente, o forte pendor no que à protecção dos direitos fundamentais diz respeito, já que em causa está a protecção dos Direitos Humanos, a Protecção da Cidadania Europeia e a Protecção da Saúde Pública (psicológica, emocional e física).

O Espaço de Liberdade, de Segurança e de Justiça foi das políticas da União Europeia que mais alterações sofreu com a nova configuração institucional, introduzida pelo Tratado de Lisboa. Contudo, para se compreender essa alteração percorremos o estudo desde o Tratado de Maastricht com a sua estrutura de pilares, em que sobressaem as políticas como a Justiça e Assuntos Internos (JAI), correspondentes ao III Pilar, passamos pelo Tratado de Amesterdão de tanto relevo, quando alterou a estrutura inicial dos I e III pilares, muito embora deixando em aberto a questão da dualidade de decisões, o Tratado de Nice e, por fim, o Tratado de Lisboa.

No entanto, entendemos, por ser importante, perpassar um pouco o estudo por alguns acontecimentos que marcaram importantes decisões, em momentos anteriores a Maastricht, como é o caso dos Acordos de Schengen, assinados inicialmente por cinco Estados-Membros, e a que Espanha e Portugal aderiram de imediato.

Foi dada relevância à protecção dos direitos fundamentais, uma vez a violência de género se identifica com a violação dos Direitos Humanos. Damos nota que a falta de catálogo não excluía a União Europeia, antes Comunidade Europeia, da sua responsabilidade sobre a matéria. De qualquer forma, a força jurídica dada à Carta dos Direitos Fundamentais da União com o Tratado de Lisboa, acaba por lhe dar outra legitimidade.

Por último, foi feito um enfoque, muitíssimo breve, da actuação (ainda muito ténue) da União Europeia em face da protecção das vítimas de crimes, como os da violência doméstica, deixando em aberto algumas soluções.

É desse percurso que este estudo assenta. Repartido em três títulos e outros tantos subtítulos, em que objectiva, sobretudo, o desenvolvimento do Espaço de Liberdade, de Segurança e de Justiça, que hoje conhecemos.

II – Espaço de Liberdade, de Segurança e de Justiça

1. A Evolução na União Europeia do Terceiro Pilar

De Maastricht a Nice

O “Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (ELSJ)”, que unifica institucional e normativamente as matérias que dizem respeito aos direitos fundamentais, à imigração, legal e ilegal e a respectiva integração, à política de vistos, às questões ligadas às fronteiras externas dos Estados-Membros (o acervo derivado dos Acordos de *Schengen*), à cooperação policial e judiciária em matéria penal, só entrou em vigor com o Tratado de Amesterdão, em 1999.

Para referir as origens do ELSJ, torna-se imprescindível a referência aos “três pilares” que constituíram a arquitectura institucional da União Europeia a partir do Tratado de Maastricht (1992)¹, não descurando, contudo, o período anterior à sua entrada em vigor que permitiu a criação de instrumentos jurídicos que visavam a cooperação judiciária em matéria penal entre os Estados-Membros das Comunidades Europeias.

Na prática, foi desde 1975 que a cooperação em matéria penal, passou a ser desenvolvida fora do quadro institucional e legal da Comunidades Europeias. Tratava-se, exactamente, de cooperação policial, o conhecido GRUPO TREVI: terrorismo, radicalismo, extremismo e violência internacional, composto pelos ministros da Justiça e dos Assuntos Internos dos Estados-Membros.

Ainda nos anos setenta, 1977, um projecto francês no domínio penal² para a cooperação entre Estados-Membros da Comunidade Europeia³, propunha cinco etapas distintas no sentido de estabelecer determinados mecanismos, a saber:

¹ O Tratado de Maastricht, também conhecido como o Tratado da União Europeia (TUE), foi assinado em 7 de Fevereiro de 1992. Consagra oficialmente o nome “União Europeia”, substituindo o de “Comunidade Europeia”. É significativo o §1.º do artigo A do TUE relativo a essa mudança, lendo-se: “Pelo presente Tratado, as Altas Partes Contratantes instituem entre si uma União Europeia, adiante designada por **União**” (sublinhado nosso). O Tratado entrou em vigor em 1 de Novembro de 1993.

² Projecto esse apresentado por Giscard d’Estaing.

³ O Governo francês procurou criar um espaço judiciário penal entre os Estados-Membros da Comunidade Europeia, ao invés de o manter no seio dos membros do Conselho da Europa.

- . Elaboração de uma convenção de extradição simplificada⁴;
- . Melhoria e flexibilização do processo de auxílio mútuo penal internacional⁵;
- . Criação de um processo de transmissão de processos penais de um Estado para outro⁶;
- . Reconhecimento do valor internacional dos julgamentos e generalização do processo de transferência de presos entre os Estados-Membros⁷ (Rodrigues e Mota, 2002: 20).

Não tendo este projecto o êxito esperado, foram apresentadas novamente pelo Governo francês⁸, novas propostas no domínio da cooperação penal: a adopção de uma convenção de extradição renovada e o lançamento de um futuro “tribunal penal europeu”.

Já nos anos oitenta, foram proliferando iniciativas para a criação de um espaço judiciário penal europeu, tratava-se, sobretudo, de fomentar a cooperação judiciária em matéria penal, com destaque para a supressão dos controlos das fronteiras.

Relembra-se que o Acto Único Europeu (1986)⁹ institucionalizou a Cooperação Política Europeia¹⁰ que se organizava num quadro intergovernamental¹¹ (fora do quadro jurídico comunitário) e a livre circulação das pessoas com a supressão de fronteiras passa a ganhar,

⁴ A Convenção Europeia de Extradição, de 13 de Dezembro de 1957 e os seus dois protocolos adicionais, de 15 de Outubro de 1975 e de 17 de Março de 1978.

⁵ A Convenção Europeia relativa ao Auxílio Judiciário Mútuo em Matéria Penal, de 20 de Abril de 1959, e o seu Protocolo Adicional, de 17 de Março de 1978.

⁶ A Convenção Europeia relativa ao Valor Internacional das Sentenças Penais, de 28 de Maio de 1970, e a Convenção Europeia sobre a Transmissão de Processos Penais, de 15 de Maio de 1972.

⁷ A Convenção Europeia para a transferência de Pessoas Condenadas estava, à época, em vias de elaboração.

⁸ Agora, pelo Governo francês saído das eleições de 1981.

⁹ O Acto Único Europeu é assinado no Luxemburgo e em Haia em 17 e 28 de Fevereiro de 1986. Entrou em vigor em 1 de Julho de 1987.

¹⁰ A “cooperação política europeia (CPE) institucionalizada pelo Acto Único de 1986, foi o fórum onde, fora do quadro comunitário e no âmbito de grupos intergovernamentais, os Estados-Membros trabalharam juntos na área penal. O Acto Único relança a cooperação judiciária e o grupo “Cooperação judiciária em matéria penal” elabora os cinco instrumentos (...)” identificados na nota 13. Sobre o assunto consultar: MOTA, J. L. Lopes da “A Eurojust e a emergência de um sistema de justiça penal europeu”, *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, Ano 13, N.º 2, Abril-Junho, Coimbra: Coimbra Editora, pp. 178-179 (em nota). A CPE em matéria penal encontra-se estabelecida nos artigos 1.º a 3.º do Título I (Disposições comuns), no artigo 30.º do Título III (Disposições sobre cooperação europeia em matéria de política estrangeira) e nos artigos 31.º a 34.º do Título IV (Disposições gerais e finais) do Acto Único.

¹¹ No método intergovernamental (fora do quadro jurídico comunitário), os governos dos Estados-Membros “trabalham” os instrumentos (Acordos ou convenções) que devem ser adoptados por unanimidade no Conselho com mera consulta prévia ao Parlamento Europeu. Exclui qualquer intervenção do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, nos termos das disposições conjugadas do n.º 2 do artigo 34.º e do n.º 1 do artigo 39.º do TUE. Quer isto dizer, a regra da unanimidade que rege quanto à tomada de decisões num quadro intergovernamental, comporta o risco de bloquear textos importantes, devido à oposição de apenas um Estado e, por isso, provocar constrangimentos nos avanços em sede de cooperação, por isso na grande parte dos instrumentos existiam disposições que os “libertavam” de serem ratificados por todos os Estados, não impedindo deste modo a sua aplicação, in RODRIGUES, Anabela Miranda e MOTA, José Luís Lopes (2002), *Para uma Política Criminal Europeia – Quadro de instrumentos jurídicos da Cooperação Judiciária em matéria penal no espaço da União Europeia*, Coimbra: Coimbra Editora, pp. 22 e 23.

uma nova dimensão¹². E é no âmbito da “cooperação judiciária e policial” que os Estados-Membros negociaram instrumentos para diferentes mecanismos de cooperação¹³.

Em 14 de Junho de 1985, também, fora do quadro jurídico comunitário, foi assinado pelos governos da Alemanha, França, Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo, em Schengen (Luxemburgo), o Acordo relativo à supressão gradual dos controlos nas suas fronteiras comuns¹⁴

Seja como for é neste cenário de cooperação intergovernamental que as matérias judiciárias e policiais irão corporizar o texto do Tratado de Maastricht.

Desde logo, a criação da União Europeia evidencia-se pelo preceituado no § 3.º do artigo A¹⁵ do TUE que dispõe o seguinte: “A União funda-se nas Comunidades Europeias, completadas pelas políticas e formas de cooperação instituídas pelo presente Tratado. A União tem por missão organizar de forma coerente e solidária as relações entre os respectivos povos”. Foi com base neste preceito que a União Europeia passou a apresentar-

¹² O Acto Único vai proporcionar o desenrolar da criação no espaço europeu – o espaço livre de fronteiras – com o objectivo único do desenvolvimento do mercado interno.

¹³ Identificam-se os seguintes instrumentos: Convenção de 25 de Maio de 1987, relativa à Aplicação do Princípio *ne bis in idem*; o Acordo, de 25 de Maio de 1987, relativo à Aplicação, entre os Estados membros das Comunidades, da Convenção do Conselho da Europa sobre Transferência de Pessoas Condenadas; o Acordo, de 26 de Maio de 1989, relativo à Simplificação e à Modernização das formas de Transmissão de Pedidos de Extradução; o Acordo, de 6 de Novembro de 1990, relativo à Transmissão dos Processos Penais; e a Convenção, de 13 de Novembro de 1991, sobre a Execução de Condenações Penais Estrangeiras *in* RODRIGUES, Anabela Miranda e MOTA, José Luís Lopes (2002), *Para uma Política Criminal Europeia – Quadro de instrumentos jurídicos da Cooperação Judiciária em matéria penal no espaço da União Europeia*, Coimbra: Coimbra Editora, p. 22.

¹⁴ Uma das iniciativas mais importantes para facilitar as deslocações na União Europeia foi tomada em 1985, quando os governos da Alemanha, França e os três Países do Benelux (Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo), assinaram um acordo na pequena cidade fronteiriça luxemburguesa de Schengen em 14 de Junho de 1985, destinado a suprimir, progressivamente, os controlos nas fronteiras comuns. Instaurou-se a partir da sua formalização um regime livre de circulação para todos os cidadãos nacionais dos Estados signatários e, também, para os cidadãos dos outros Estados-Membros ou de países terceiros. Em 19 de Junho de 1990, esses cinco Estados firmaram o Convénio de Schengen, onde definem as condições e garantias de aplicação da livre circulação. À lista dos Estados signatários foram-se juntando outros: a Espanha e Portugal (Espanha e Portugal aderiram a esses dois instrumentos, fazendo assim parte do grupo dos sete Estados membros da União Europeia que, em 26 de Março de 1995 – data da entrada em vigor da Convenção de Schengen -, aboliram o controle das pessoas nas suas fronteiras comuns e puseram em funcionamento as chamadas “medidas compensatórias” resultantes daquela abolição), mais tarde, a Itália, Grécia, Áustria, Suécia, Finlândia e a Dinamarca. O Acordo, o Convénio, as declarações e decisões aprovadas pelo Comité Executivo do espaço Schengen formam o que se chama a herança de Schengen ou, Acervo de Schengen, *in* RODRIGUES, Anabela Miranda e MOTA, José Luís Lopes (2002), *Para uma Política Criminal Europeia – Quadro de instrumentos jurídicos da Cooperação Judiciária em matéria penal no espaço da União Europeia*, Coimbra: Coimbra Editora, pp. 23-25 e *in* <http://www.historiasiglo20.org/europortug/glossario2.htm> e *in* http://europa.eu/abc/12lessons/lesson_10/index_pt.htm

¹⁵ Com o Tratado de Amesterdão as letras foram substituídas por números na identificação das normas. Assim, o artigo A corresponde ao artigo 1.º no TA.

se como uma estrutura composta por três pilares à semelhança de um templo grego¹⁶, em que com as restantes disposições legais que compõem o conjunto da “Disposições comuns” do Título I, constituem o arco que cobre os três pilares. Completa-se o arco que sustenta os três pilares, com os normativos que estabelecem os objectivos da União Europeia, e, que passamos a citar: a promoção de um progresso económico e social equilibrado e sustentável, a afirmação da identidade da União na cena internacional, o reforço da defesa dos direitos e dos interesses dos nacionais dos Estados-Membros, o desenvolvimento de uma estreita cooperação no domínio da justiça e dos assuntos internos e a manutenção e o desenvolvimento do acervo comunitário (artigo B); a definição dos princípios de suporte à União e as atribuições e competências dos seus órgãos (artigos C a E). A que acresce, o estabelecido no artigo F¹⁷ que expressa o respeito da União pela identidade nacional de cada Estado-Membro e pelos direitos fundamentais “... tal como os garante a Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (...), e tal como resultam das tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros, enquanto princípios gerais do direito comunitário.”

A estrutura da União passa, então, a identificar as políticas europeias com base em “três pilares”, sendo que:

O primeiro pilar, o mais importante, considerado o pilar central, já que se identifica como o pilar comunitário¹⁸ – o pilar das Comunidades Europeias (CE)¹⁹ - caracterizado por ser um pilar supranacional relativo às políticas integradas - Mercado Único, União Económica e Monetária (UEM)²⁰, a Política Agrícola Comum (PAC), a União Alfandegária, a Política Comum de Pesca, a Protecção da Concorrência, os fundos estruturais e de coesão e, o reconhecimento de uma Cidadania europeia.

¹⁶ O Professor Doutor Fausto Quadros prefere a concepção do tríptico constituído por um painel central ladeado por dois painéis, “... porque reflecte a procura de coerência entre as três partes, coerência essa que o TUE não quis pôr de parte, mas que parece estar afastada da concepção dos três pilares ...” in QUADROS, Fausto (2008), *O Direito da União Europeia*, Coimbra: Almedina, p. 57.

¹⁷ Artigo F do TUE, artigo 6.º na numeração atribuída pelo TA.

¹⁸ O método comunitário baseado nos poderes supranacionais em que o processo de decisão é caracterizado pela co-decisão entre o Parlamento e o Conselho, nos termos do artigo 251.º do TCE.

¹⁹ As Comunidades Europeias, herdeiras da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), do Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia (CEE) e do Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atómica (CEEa ou EURATOM), retomam o Tratado de Roma revisto pelo Acto Único, assinado a 17 e 28 de Fevereiro de 1986 e com entrada em vigor desde 1 de Julho de 1987.

²⁰ Com o TUE adoptou-se a decisão de criar uma moeda única, em 1 de Novembro de 1999 – o EURO. Os países que acederam em 1999 ao que se chamou “zona euro” foram onze: Espanha, Portugal, Itália, Bélgica, Países Baixos, Luxemburgo, França, Alemanha, Áustria, Irlanda, e Finlândia. Não integraram o grupo, tendo ficado de “fora” da “zona euro”, na altura: a Grécia, o Reino Unido, a Dinamarca e a Suécia.

Ainda, a Educação em geral e formação profissional²¹, a Investigação Científica, Redes Europeias em matéria de infraestruturas de transportes, o Ambiente²², a Saúde, Protecção dos Consumidores e Política Social.

Este pilar é composto pelas três Comunidades – CEE, CECA e CEEA – a razão fundamental deste pilar é manter o estruturado o Plano de Schuman²³, com a sedimentação dos Tratados instituídos das três Comunidades, incluídas as alterações, entretanto, introduzidas até ao TUE.

Posteriormente, o Tratado de Amesterdão²⁴ eliminou preceitos do TUE o que originou uma renumeração às suas disposições legais correspondentes ao TCE, substituindo, ainda, as letras e letras com números por números, bem como renumerando as disposições correspondentes aos Tratados CECA e CEEA.

O TA, como mais à frente iremos ver, comunitariza algumas matérias afectas à JAI, essencialmente aquelas que mais directamente têm a ver com a circulação de pessoas e, procede, também, à incorporação do Acervo de Schengen²⁵, no sentido da criação de um espaço judiciário europeu em matéria penal.

Por sua vez o Tratado de Nice²⁶ veio completar o processo lançado pelo TA tendo em vista preparar as Instituições da União Europeia para funcionar numa União mais alargada²⁷. Na

²¹ Os Estados-Membros têm a responsabilidade exclusiva nos planos de estudo e na organização do sistema educativo, a União limita-se a promover a cooperação entre os Estados na educação, apoiando e adoptando medidas complementares às instituídas por cada Estado. São disso exemplo: o Programa Sócrates que se centra na educação não universitária; o Programa Leonardo da Vinci na formação profissional e o Erasmus na educação superior.

²² O TUE consagra como um dos objectivos, a coesão económico-social das diversas regiões e Estados-Membros. Para o conseguir, regulamentou-se o chamado Fundo de Coesão, que proporcionaria uma ajuda financeira “nos sectores do meio ambiente e das redes europeias em matéria de infraestruturas de transportes”.

²³ Os pais fundadores do “projecto europeu”: JEAN MONET (1888-1979), Charles de Gaulle irá qualificá-lo de “inspirador”, a sua influência será determinante na construção europeia; ROBERT SCHUMAN (1886-1963), Ministro dos Negócios Estrangeiros francês, assume o comando do Plano de Schuman e KONRAD ADENAUER (1876-1967), chanceler da Alemanha, o incentivador da reconciliação franco-alemã.

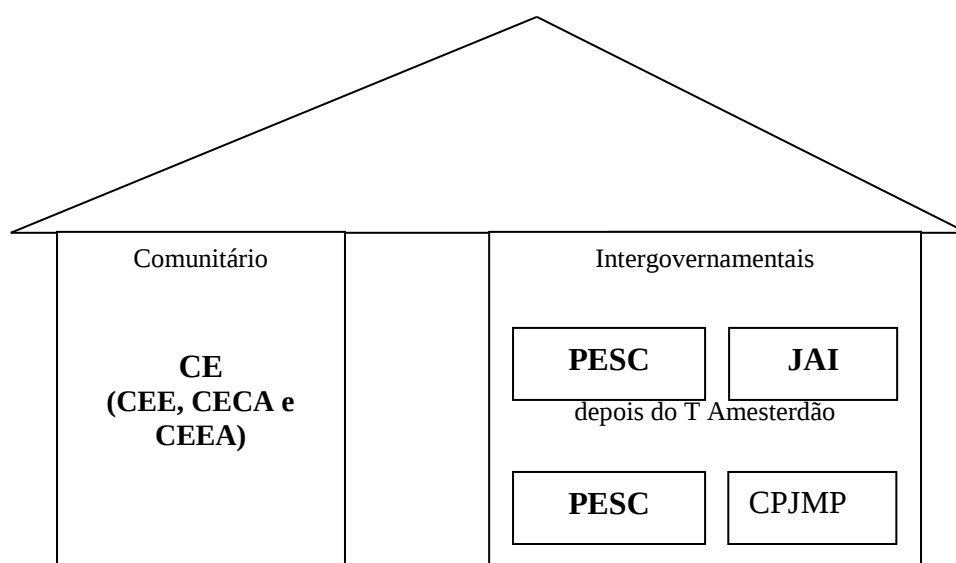
²⁴ O Tratado de Amesterdão (TA) foi aprovado pelo Conselho Europeu de Amesterdão (16 e 17 de Junho de 1997), assinado em 2 de Outubro de 1997 e entrou em vigor em 1 de Maio de 1999. O Tratado de Amesterdão altera o Tratado da União Europeia e os Tratados que instituem as Comunidades Europeias e alguns actos relativos a esses tratados.

²⁵ Em 1 de Maio de 1999, quando o Tratado de Amesterdão entrou em vigor.

²⁶ O Tratado de Nice, assinado em Fevereiro de 2001, entra em vigor em 1 de Fevereiro de 2003, altera o Tratado da União Europeia, os Tratados que instituem as Comunidades Europeias e alguns actos relativos a esses Tratados.

prática: no Parlamento Europeu (alterações no procedimento legislativo, nomeadamente ao nível dos processos de votação); no Conselho e Comissão com alterações nas respectivas composições e competências e no Tribunal de Justiça e no de Primeira Instância, apenas ao nível das respectivas competências.

Depois da CECA ter terminado²⁸, o primeiro pilar passou a englobar as políticas subjacentes aos Tratados CEE e CEEA, ficando, assim, aberto o caminho para a eventual fusão das duas Comunidades (Quadros, 2008: 58).



O segundo e o terceiro pilares, caracterizados por terem uma natureza intergovernamental (colaboração interestadual) no seio da União²⁹, daí que a respectiva concretização, se manifeste através de acordos bilaterais ou multilaterais entre Estados-Membros³⁰.

Muito sumariamente³¹, o II pilar designado de Política Externa e de Segurança Comum (PESC), encontra-se regulado nos artigos B e C “objectivos” e “quadro institucional”, respectivamente, nos artigos J.1 a J.18³² do Título V “Disposições relativas à política externa e segurança comum” e, artigos L e n.º 2 do artigo P “Disposições finais”.

²⁷ Em 2004, integraram a União Europeia: Hungria, Malta, Polónia, Eslovénia e Eslováquia.

²⁸ A CECA deixou de existir a 24 de Julho de 2002.

²⁹ A forma de decisão é baseada na cooperação entre os governos, como referido em nota anterior.

³⁰ Estes acordos são autênticos tratados internacionais.

³¹ Apenas, uma pequena sinopse do segundo Pilar da EU já que extravasa o tema deste trabalho de investigação.

³² Referem-se aos artigos 11.º a 28.º do Tratado de Amesterdão.

A PESC tem como objectivos, a salvaguarda dos interesses fundamentais em matéria de política externa, em especial a independência e a segurança da União e dos seus membros, tendo presente a possibilidade de uma política de defesa comum; a manutenção da paz e reforço da segurança internacional; a promoção e a cooperação internacional; o desenvolvimento e o reforço e a consolidação da democracia e do Estado de direito; do respeito pelos direitos do Homem e pelas liberdades fundamentais.

Na Política Externa: a Cooperação, posições e acções comuns, concertação da votação e de posições comuns em organizações e conferências internacionais, representações comuns, missões de investigação comuns. São disso exemplos: a Manutenção da Paz (Força Europeia de Reacção Rápida; a Força Policial Europeia); a defesa dos Direitos Humanos e da Democracia; a Ajuda Humanitária (ECHO) e o Desarmamento.

As competências em matéria de segurança “incluindo a definição, a prazo, de uma política de defesa comum que poderá conduzir, no momento próprio, a uma defesa comum” (artigo J.4 do TUE), esperava-se conferir maior coerência à política da União e reforçar a sua capacidade de actuação. Este aumento substancial de competências, face à revogação dos Títulos I e III do Acto Único Europeu (AUE)³³, acaba por reflectir a mudança ocorrida a nível dos interesses de política de segurança da Europa Ocidental que deixaram de poder ser plenamente salvaguardados pela Aliança Atlântica. Em termos institucionais esta tarefa compete à União da Europa Ocidental (UEO).

Ora as políticas que compunham a PESC na altura do TUE foram reforçadas pelo Tratado de Amesterdão que passou a incluir, no n.º 1 do artigo 17.^{o34}, e passamos a transcrever:

“A política externa e de segurança comum abrange todas as questões relativas à segurança da União Europeia, *incluindo a definição, a prazo, de uma política de defesa comum* que poderá conduzir, no momento próprio, *a uma defesa comum*”.

Pode-se afirmar que com a incorporação da exigência de definição “de uma política de defesa comum” e, a exigência feita à UEO para “... que prepare e execute as decisões e acções da União que tenham repercussões no domínio da defesa ...” (n.º 2 do artigo 17.º), estava aberto o caminho para a Política Europeia Comum em matéria de Segurança e de

³³ Acto Único Europeu de 28 de Fevereiro de 1986.

³⁴ Ex-artigo J.7 do TUE.

Defesa (PESD). Na realidade, as decisões ao nível da PESC como política intergovernamental têm sido tendencialmente consensuais. Referimo-nos, naturalmente, nas acções contra o terrorismo, a proliferação de armas de destruição maciça, aos conflitos regionais (por exemplo na operação de natureza civil na Bósnia e na antiga República Jugoslava da Macedónia) e luta contra o crime organizado.

Importa, ainda, realçar ao nível da PESD, os acordos de cooperação celebrados pela União Europeia com as Nações Unidas e, em particular, com a NATO, permitem à União ter acesso aos meios e capacidades da Aliança em operações por si conduzidas³⁵.

Já no que concerne ao terceiro pilar – Justiça e Assuntos Internos (JAI) - encontra-se estabelecido nos artigos K a K.14³⁶ (Título VI do TUE sob a epígrafe “Disposições relativas à cooperação no domínio da justiça e dos assuntos internos”). Surge, pela necessidade da existência da uma cooperação entre os Estados-Membros nos domínios da justiça e dos assuntos internos³⁷, pelas razões já explanadas.

No que diz respeito aos normativos que compõem o Título VI, decisivo para a institucionalização da cooperação policial e da cooperação judiciária em matéria penal, o destaque vai para o artigo K.1 do TUE que estabelece os objectivos da União, assim refere:

“ Para a realização dos objectivos da União, nomeadamente o da livre circulação de pessoas, e sem prejuízo das atribuições e competências da Comunidade Europeia, os Estados membros consideram questões de interesse comum os seguintes domínios:

- 1. A política de asilo;*
- 2. As regras aplicáveis à passagem de pessoas nas fronteiras externas dos Estados membros e ao exercício do controlo dessa passagem;*
- 3. A política de imigração e a política em relação aos nacionais de países terceiros;*

³⁵ Muito embora a PESD não seja o tema deste trabalho de investigação, fica aqui a nota, da necessidade da caracterização efectiva do papel da NATO no aprofundamento da Política Europeia de Segurança e Defesa.

³⁶ Correspondem aos artigos 29.º a 42.º do TA.

³⁷ O Tratado de Maastricht reconheceu formalmente a necessidade de que a justiça e os assuntos internos constituíam matérias de interesse comum para os Estados-Membros e criou uma base jurídica específica (III Pilar) para tratar destas matérias. A base jurídica deste pilar consistia, na prática, em acordos intergovernamentais juridicamente vinculativos para a U.E.. No, entanto, é referido *in* RODRIGUES, Anabela Miranda e MOTA, José Luís Lopes (2002), *Para uma Política Criminal Europeia – Quadro de instrumentos jurídicos da Cooperação Judiciária em matéria penal no espaço da União Europeia*, Coimbra: Coimbra Editora, pp. 32-33, que, no terceiro Pilar, a cooperação estabelecida trata-se “... de uma cooperação “pouco vulgar” que comporta elementos de integração numa ordem jurídica supranacional. E isto, quer por razões de forma – participação das instituições europeias no processo de cooperação (Parlamento, Comissão e Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias) -, quer por razões de fundo – necessidade de harmonização de certas definições, quanto a infracções penais e às sanções aplicáveis, para tornar possível e eficaz a cooperação”.

- a. *As condições de entrada e de circulação dos nacionais de países terceiros no território dos Estados membros;*
- b. *As condições de residência dos nacionais de países terceiros no território dos Estados membros, incluindo o reagrupamento familiar e o acesso ao emprego;*
- c. *A luta contra a imigração, permanência e trabalho irregulares de nacionais de países terceiros no território dos Estados membros;*
- 4. *A luta contra a toxicomania, na medida em que esse domínio não seja abrangido pelos pontos 7, 8 e 9 do presente artigo;*
- 5. *A luta contra a fraude de dimensão internacional, na medida em que esse domínio não esteja abrangido pelos pontos 7, 8 e 9 do presente artigo;*
- 6. *A cooperação judiciária em matéria civil;*
- 7. *A cooperação judiciária em matéria penal;*
- 8. *A cooperação aduaneira;*
- 9. *A cooperação policial tendo em vista a prevenção e a luta contra o terrorismo, o tráfico ilícito de droga e outras formas graves de criminalidade internacional, incluindo, se necessário, determinados aspectos de cooperação aduaneira, em ligação a organismos, à escala da União, de um sistema de intercâmbio de informações no âmbito de uma Unidade Europeia de Polícia (Europol)."*

Como se viu, as matérias elencadas no artigo K.1, vão desde a livre circulação das pessoas, a políticas de asilo, de imigração e de controlo das fronteiras externas da União, passando pelo combate à fraude internacional, à cooperação judiciária em matéria civil e penal, à cooperação aduaneira e à cooperação policial (prevenção e luta contra o terrorismo, tráfico ilícito de droga, entre outras formas de criminalidade internacional). Na base estão, sem dúvida, os problemas criados pela livre circulação das pessoas. Com efeito a assimilação desde direito comportava a cooperação entre Estados-Membros de certas questões relacionadas com a justiça e os assuntos internos e que eram identificadas como sendo de interesse comum³⁸.

É fundamental referir, no que às questões estabelecidas no artigo anterior diz respeito, o artigo K.2 do TUE salvaguarda a aplicação da CEDH³⁹ e da CER⁴⁰, e acrescenta o facto de se ter em conta a protecção concedida pelos Estados-Membros às pessoas perseguidas por motivos políticos.

³⁸ Este artigo identifica as “medidas complementares” que foram necessárias implementar para a efectiva “supressão de fronteiras internas, já que a livre circulação de pessoas não podia ser efectuada em detrimento da segurança da população, da ordem e da liberdade públicas”, in RODRIGUES, Anabela Miranda e MOTA, José Luís Lopes (2002), *Para uma Política Criminal Europeia – Quadro de instrumentos jurídicos da Cooperação Judiciária em matéria penal no espaço da União Europeia*, Coimbra: Coimbra Editora, p. 33.

³⁹ Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH), assinada em Roma em 4 de Novembro de 1950.

⁴⁰ Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados (CER), assinada em Genebra em 28 de Julho de 1951.

De facto é possível afirmar que, o Tratado Maastricht foi decisivo para o enriquecimento da construção da Europa, dando-lhe com uma nova dimensão: a cooperação em matéria de justiça e de assuntos internos (Rodrigues e Mota, 2002: 32), e que mesmo pertencendo ao terceiro Pilar (um dos pilares intergovernamentais), fez com que essas matérias aparecessem pela primeira vez, no quadro institucional, como um dos objectivos da União.

Não é demais evidenciar que, o artigo 7.º A do TCE previa já, a existência de um mercado interno que seria *progressivamente* estabelecido (tinha como data-limite, o 31 de Dezembro de 1992)⁴¹. A existência de um “espaço sem fronteiras internas no qual a livre circulação das mercadorias, das pessoas, dos serviços e dos capitais teria de ser assegurada⁴².” Mas, o direito de permanência em todo o território da Comunidade foi reconhecido, inicialmente, só para os trabalhadores assalariados, os trabalhadores independentes e aos membros das suas famílias. Por outras palavras, sempre em associação com o direito ao exercício de uma actividade profissional nesse mesmo Estado-Membro, correspondência essa que só foi alterada pelo Acto Único Europeu, em 1986⁴³ ao inscrever, no Tratado de Roma, a vontade da realização de um espaço sem fronteiras e a abolição dos controlos das pessoas nas fronteiras internas, independentemente da sua nacionalidade (artigo 8.º-A do TCE). Entretanto, a dinâmica do Acto Único levou o Conselho, ainda em 1990, a alargar o direito de permanência às pessoas que não exerciam uma actividade económica, na condição de estas disporem de recursos suficientes e de uma cobertura social.

⁴¹ O artigo 7.º A do TCE dispõe: “A Comunidade adoptará as medidas destinadas a estabelecer *progressivamente* o mercado interno durante um período que termina em 31 de Dezembro de 1992...” (sublinhado nosso).

⁴² Relembremos as quatro liberdades – a livre circulação dos trabalhadores, a liberdade de estabelecimento, a livre prestação de serviços e a livre circulação de capitais – sem as quais os objectivos expressos no artigo 2.º do TCE: “A Comunidade tem como missão promover, pelo estabelecimento de um mercado comum e pela aproximação progressiva das políticas económicas dos Estados membros, um desenvolvimento harmonioso das actividades económicas no seio da Comunidade, uma expansão económica contínua e equilibrada, um maior grau de estabilidade, um aumento acelerado do nível de vida e relações mais estreitas entre os Estados que a integram”. Muito dificilmente esses objectivos poderiam vir a ser concretizáveis sem a supressão de fronteiras internas, o que mais tarde veio a acontecer, com a incorporação do Acervo de Schengen pelo TA.

⁴³ Já na Cimeira de Paris, de 19 a 21 de Outubro de 1972: “os Estados-Membros reafirmam a sua vontade de assentar o desenvolvimento da Comunidade na democracia, na liberdade de opinião, na livre circulação de pessoas e ideias, na participação dos povos através dos seus representantes eleitos ...”.

Mais tarde, foi decidido - Na Cimeira de Paris, a 9 a 10 de Dezembro de 1974 - Criar dois grupos de trabalho para respectivamente, estudar a possibilidade de conferir “direitos especiais” aos cidadãos da Comunidade Económica de então e simultaneamente estudar a criação de um passaporte uniformizado, cujo modelo deveria de ser apresentado em 1976. Porém, a introdução de um passaporte uniformizado para os cidadãos dos Estados-Membros data de 1985.

Contudo, só com o Tratado de Maastricht (1992), passando pelo Tratado de Amesterdão (1997), depois Nice (2001), a maturação da cidadania europeia marcava a substituição de uma Europa económica por uma União Europeia política⁴⁴, primordial para a assumpção pela União de um espaço (comum) de liberdade, segurança e justiça.

Com efeito, foi só a partir do TUE é que a “cidadania da União” se desvinculou da referência a uma actividade económica por parte do cidadão e alargou substancialmente esse conceito de cidadania conferindo a todo o cidadão da União, o direito fundamental e pessoal de circulação e de residência⁴⁵. A Europa de mercado transformava-se numa “Europa dos cidadãos” e, consequentemente, “aproximava a Europa dos cidadãos” (Quadros, 2008: 114).

Como já foi supra referenciado, todas as formas de cooperação entre as forças de segurança dos Estados-Membros eram desenvolvidas no âmbito de reuniões informais, sem qualquer base jurídica, realizadas pelo Grupo Trevi. Essas reuniões, com periodicidade semestral, permitiram intensificar o intercâmbio de informações e a cooperação nas áreas, nomeadamente do terrorismo, da grande criminalidade, das medidas de segurança da aviação civil e da segurança nuclear.

Acontece que, a partir de 1999, o Tratado de Amesterdão veio consolidar os direitos ligados à cidadania, sobretudo no facto de serem suprimidos os controlos de pessoas nas chamadas fronteiras comuns (fronteiras internas dos Estados-Membros), deixando, com a integração do Acervo de Schengen (Protocolo anexo ao TUE e ao TCE)⁴⁶, de existir o

⁴⁴ A génese da cidadania europeia aparece, ainda, de uma forma muito insípida no TCE. Na verdade, os Tratados fundadores da Comunidade Europeia não lhe faziam referência, só acidentalmente é que o cidadão (mas não no sentido actual de cidadão europeu), surge. Na verdade a referência feita com ênfase “às pessoas” só aparece com o Tratado de Maastricht. A razão fundamental desta apreensão tem a ver com o deficit dos direitos e das liberdades fundamentais na Ordem Jurídica das Comunidades por confronto com a Convenção dos Direitos do Homem (Quadros, 1983: 33).

⁴⁵ A cidadania europeia, com o Tratado de Maastricht, compreende, ainda, o direito de eleger e de ser eleito nas eleições do Parlamento Europeu e nas eleições municipais no Estado-Membro onde o cidadão reside e o direito à protecção diplomática e consular no território de países terceiros.

Uma nota de realce prende-se com a introdução pelo Tratado de Maastricht do princípio da subsidiariedade como princípio geral de direito comunitário (artigo A). Este princípio tem por objectivo assegurar que as decisões sejam tomadas o mais próximo possível dos cidadãos, isto é, as instituições europeias (a União) só devem actuar, “se e na medida em que os objectivos da acção considerada não puderem ser realizados de maneira satisfatória pelos Estados membros”, o mesmo será dizer, que só subsidiariamente, quando a acção da União se revele mais eficaz, do que uma acção desenvolvida a nível nacional, regional ou local.

⁴⁶ Uma das iniciativas mais importantes de forma a poder facilitar a deslocação dos cidadãos pelo espaço da União, foi sem dúvida o acordo assinado em 1985 em Schengen, Luxemburgo, o Acordo de *Schengen*, até então fora do quadro jurídico comunitário. No Tratado de Amesterdão foi decidido incorporar, a partir de 1 de

controlo na passagem das pessoas nessas fronteiras. No § 2.º do ponto 3 do artigo 1.º da Parte I do TA⁴⁷, pode ler-se:

”RESOLVIDOS a facilitar a livre circulação de pessoas, sem deixar de garantir a segurança dos seus povos, através da criação de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça, nos termos das disposições do presente Tratado.”

Mas, a criação do ELSJ pelo Tratado de Amesterdão, trás consigo alterações na configuração dos chamados “pilares” europeus. Na verdade o novo conceito de espaço – artigo 29.º do TUE⁴⁸ (versão de Amesterdão) é consequência de toda a evolução do mercado interno, pois um dos traços estruturantes do ELSJ é a obrigação, decorrente dos artigos 61.º e seguintes do TCE, com especial atenção para o § 1.º do artigo 62.º do TCE, que levou os Estados-Membros a porem em comum os respectivos territórios e a renunciarem ao controlos da passagem de pessoas nas suas fronteiras comuns (Piçarra, 2007: 318). Tal obrigação confere uma certa unidade em matérias tão díspares, como:

“... (políticas comuns de gestão de fronteiras externas, de vistos, de asilo e de imigração, cooperação policial e judiciária penal, sistemas informatizados de troca de informações sobre estas matérias, harmonização das legislações penais estaduais, etc.) – os quais surgem, com efeito, como “medidas de acompanhamento com ela directamente relacionadas” [artigo 61.º, alínea a), do TCE] ou seja, como medidas compensatórias do défice de segurança decorrente da supressão dos controlos nas fronteiras internas” (Piçarra, 2007: 318).

Maio de 1999, na União Europeia a citada herança ou Acervo de Schengen, composto pelo Acordo, o Convénio, as declarações e decisões aprovadas pelo Comité Executivo do espaço Schengen, uma vez que a livre circulação das pessoas é um dos principais objectivos do mercado único. Por outro lado, em 18 de Maio de 1999, a Europa firmou um acordo com a Islândia e a Noruega (Estados que não fazem parte da União Europeia), associando-os à aplicação e desenvolvimento dos Acordos de Schengen e regulando, deste modo, a sua participação no espaço de livre circulação instaurado na União Europeia, a excepção é feita para a Irlanda e o Reino Unido que participam em aspectos do acordo de Schengen que se prendem com a cooperação entre forças policiais e com a cooperação judiciária, in <http://www.historiasiglo20.org/europortug/glossario2.htm> e in http://europa.eu/abc/12lessons/lesson_10/index_pt.htm

⁴⁷ No TUE, na versão de Amesterdão.

⁴⁸ Artigo 29.º do TA que passamos a transcrever: “*Sem prejuízo das competências da Comunidade Europeia, será objectivo da União facultar aos cidadãos um elevado nível de protecção num espaço de liberdade, segurança e justiça, mediante a instituição de acções em comum entre Estados-Membros no domínio da cooperação judicial e judiciária em matéria penal e a prevenção e combate do racismo e da xenofobia. Este objectivo será atingido prevenindo e combatendo a criminalidade, organizada ou não, em especial o terrorismo, o tráfico de seres humanos e os crimes contra as crianças, o tráfico ilícito de droga e o tráfico ilícito de armas, a corrupção e a fraude, através de:*

- *uma cooperação mais estreita entre forças policiais, autoridades aduaneiras e outras autoridades competentes dos Estados-Membros, tanto directamente como através do Serviço Europeu de Polícia (Europol), nos termos do disposto nos artigos 30.º e 32.º,*

- *uma cooperação mais estreita entre as autoridades judiciárias e outras autoridades competentes dos Estados-Membros, nos termos do disposto nas alíneas a) a d) do artigo 31.º e no artigo 32.º,*

- *uma aproximação, quando necessária, das disposições de direito penal dos Estados-Membros, nos termos do disposto na alínea e) do artigo 31.º.”*

Efectivamente, a necessidade da existência de tais medidas compensatórias levou a que as matérias inerentes à Justiça e Assuntos Internos (III Pilar no Tratado de Maastricht) fossem objecto de separação. Assim, passaram para o primeiro Pilar as matérias de liberdade e segurança e no terceiro Pilar permaneceram as matérias de cooperação policial e de cooperação judiciária em matéria penal.

O Tratado de Amesterdão passou a consagrar no I Pilar e por isso passam a supranacional ou comunitário todos os domínios relativos à livre circulação das pessoas (políticas de fronteiras, vistos, asilo e imigração – em suma o Acervo de Schengen⁴⁹), a protecção dos direitos dos cidadãos europeus em países terceiros e à cooperação judiciária em matéria civil, passando agora, estas matérias, a constar do Título IV do TCE⁵⁰, por sua vez a Cooperação Aduaneira manteve-se consagrada no pilar comunitário. As matérias respeitantes à cooperação policial e judiciária em matéria penal e a harmonização das legislações penais dos Estados-Membros⁵¹ mantiveram-se no terceiro Pilar suportadas pelo método intergovernamental, correspondente ao Título VI do TUE profundamente revisto.

Na prática, a divisão na forma de decisão (processo supranacional ou intergovernamental) provocada pela separação das matérias inerentes ao ELSJ, originou uma dualidade de controlos e de garantias jurisdicionais do seu cumprimento pelos Estados-Membros, de intensidade diversa (Piçarra, 2007: 322), o que provocou a apelidada “esquizofrenia

⁴⁹ Uma nota merece destaque já que nem o Reino Unido nem a Irlanda participaram nas medidas adoptadas como foi referido anteriormente em nota. Por sua vez a Dinamarca participou só nas medidas relativas aos vistos.

⁵⁰ No TCE o mesmo será dizer no Tratado que institui a Comunidade Europeia, na redacção introduzida pelo Tratado de Amesterdão.

⁵¹ A decisão-quadro e a decisão (artigo 34.º TUE), mas a aproximação e harmonização de normas penais, pode ser efectuada através de acções comuns, decisões, decisões-quadro e convenções. A opção pelas decisões-quadro tem a ver com o facto da “(...) decisão-quadro assemelhar-se à directiva do primeiro Pilar mas, intencionalmente, desprovida de efeito directo, para evitar que lhe seja aplicada a jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades que reconhece efeito directo à directiva – vincula os Estados-Membros quanto aos objectivos a alcançar e destina-se à aproximação de normas penais dos Estados-Membros; não sendo directamente aplicáveis, as decisões-quadro obrigam os Estados-Membros a adoptar as medidas legislativas necessárias, de acordo, com os sistemas constitucionais nacionais”, in MOTA, J. L. Lopes (2003), “A Eurojust e a Emergência de um Sistema de Justiça Penal Europeu”, *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, Ano 13, N.º 2, Abril-Junho, Coimbra: Coimbra Editora, p. 182, em nota. No entanto, foi “defendido junto do TJ que tal diferença entre a decisão-quadro e a directiva, expressamente imposta pelo artigo 34.º, n.º 2, alínea b) do TUE arrastaria uma outra: da decisão-quadro não decorreria para os órgãos executivos e jurisdicionais dos Estados-Membros a obrigação de interpretar o direito nacional em conformidade com ela, contrariamente ao estabelecido para a directiva. O TJ porém rejeitou, a justo título, tal tese, declarando que o princípio da interpretação conforme também se impõe relativamente às decisões-quadro adoptadas ao abrigo do Tratado de Maastricht – e aí qualificadas como de carácter vinculativo” in Piçarra (2007), “A União Europeia enquanto Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça: alguns desenvolvimentos recentes”, *Estudos de Direito e Segurança*, Coimbra: Almedina, p. 325.

jurídica⁵²” e que se deveu ao facto de existir, por parte de diversos Estados-Membros, relutância da passagem comunitária das matérias penais. Na realidade, o direito de punir continua a ser monopólio do Estado, já que continua a ser a marca mais visível da soberania nacional⁵³ (Rodrigues e Mota, 2002: 18), preferindo o processo intergovernamental mais ao sabor dos seus interesses – uma Europa baseada no poder dos Estados, através de simples relações intergovernamentais e logicamente menos eficaz, ao invés de uma Europa construída sob os poderes supranacionais, em que o interesse da União se sobrepõe ao interesse dos seus Estados-Membros (Piçarra, 2007: 322).

Na realidade, a abertura de fronteiras propiciou ao desenvolvimento da cooperação entre polícias e registou avanços significativos, através de Schengen e da Europol, não sucede, no entanto, o mesmo com a cooperação judiciária, que se traduz na possibilidade das autoridades judiciárias dos diversos Estados-Membros procederem à transmissão directa de pedidos de auxílio judiciário sem a intervenção dos Ministérios da Justiça ou das autoridades centrais⁵⁴. Acontece que o Tratado de Amesterdão lança as bases para um prazo limite⁵⁵ se avançar com a criação de um espaço judiciário europeu, colocando a cooperação judiciária ao nível da cooperação policial e envolvendo a justiça na criação desse espaço (Mota, 2003: 180).

Surge assim, um terceiro pilar “renovado” que absorve, então, nas matérias de Cooperação Judicial em matéria penal e na Cooperação policial, que inclui a *Europol*⁵⁶, o combate ao racismo e à xenofobia; o combate ao tráfico de droga e de armas; o Combate ao terrorismo, o Tráfico de seres humanos; crimes contra as crianças; a prevenção e o combate da criminalidade organizada ou não; a Corrupção, a fraude (artigos 29.º a 31.º do TUE). Inclui,

⁵² Em Piçarra (2007), “A União Europeia enquanto Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça: alguns desenvolvimentos recentes”, *Estudos de Direito e Segurança*, Coimbra: Almedina, pp. 324 e seguintes, são vários os exemplos identificados com a expressão de “esquizofrenia jurídica”, recomenda-se, por isso a sua leitura. Para melhor ilustrar, a dualidade jurídica devido à existência de duas formas de decisão – comunitária ou intergovernamental -, destacamos o exemplo apresentado na nota 51.

⁵³ A extensão do método comunitário ao ELSJ, levada a cabo pelo Tratado de Amesterdão, originou o “direito de ficar de fora” da Dinamarca, da Irlanda e do Reino Unido, e portanto a constituir-se uma Europa “de geometria variável” (Piçarra, 2007: 323), como foi anteriormente referenciado.

⁵⁴ De acordo com o estipulado no artigo 53.º da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen.

⁵⁵ No prazo de cinco anos a contar da entrada em vigor do Tratado de Amesterdão (até 2004), artigo 61.º TCE. Durante este período e, até à data-limite, deverão ser adoptadas medidas que prevejam regras mínimas quanto aos elementos constitutivos das infracções penais e às sanções aplicáveis nos domínios da criminalidade organizada, terrorismo e tráfico ilícito de droga.

⁵⁶ A Europol (n.º 9 do artigo 29.º do TUE), uma unidade de polícia europeia prevista no TUE. Trata-se de uma organização supra nacional criada no âmbito intergovernamental.

também, a Rede Judiciária Europeia⁵⁷, o Eurojust⁵⁸, o mandato de detenção europeu (MDE)⁵⁹. Importa, sublinhar que, a Unidade Europeia de Cooperação Judiciária e o aprofundamento dos meios de cooperação em matéria penal, em que se inclui a Rede Judiciária Europeia e os magistrados de ligação, foram reforçados com o Tratado de Nice (2003)⁶⁰, através da inserção do *Eurojust*⁶¹.

O Tratado de Amesterdão introduziu, também, “oficialmente” o conceito de “cooperação reforçada”, uma vez que ele já se fazia sentir antes do Tratado de Amesterdão através do desenvolvido diversos instrumentos como os Acordos de Schengen⁶², a Carta Social⁶³ ou,

⁵⁷A “Rede Judiciária Europeia” criada em 1998, através do instrumento Acção Comum de 29.6.98 (Jornal Oficial L 191, de 7.7.98), agrupa pontos de contacto judiciários nomeados pelos Estados-Membros e pela Comissão. O objectivo da sua acção é facilitar a cooperação operacional, designadamente, a execução de pedidos de auxílio judiciário relativos às formas graves de criminalidade, e fornecer informações jurídicas e práticas, quer às autoridades judiciárias nacionais, quer a outros pontos de contacto dos Estados-Membros e da Comissão, in RODRIGUES, Anabela Miranda e MOTA, José Luís Lopes (2002), *Para uma Política Criminal Europeia – Quadro de instrumentos jurídicos da Cooperação Judiciária em matéria penal no espaço da União Europeia*, Coimbra: Coimbra Editora, p. 53.

⁵⁸ O Eurojust é composto por 27 membros nacionais. Estes membros são: juízes, procuradores, polícias de competência equivalente. Os membros nacionais do Eurojust actuam consoante as legislações dos seus respectivos Estados. Têm de conhecer os, respectivos, sistemas judiciários, para além de terem acesso a eles e à informação criminal disponibilizada pelas instituições nacionais com responsabilidade sobre a matéria. Por outro lado, os membros nacionais terão direito a estabelecer diálogo directo com as autoridades nacionais. A Eurojust intervirá, por exemplo, em processos transfronteiriços analisados pela Europol que exijam aconselhamento jurídico imediato e assistência aos investigadores e ao Ministério Público nos vários Estados-Membros. Sobre a composição e funcionamento do Eurojust, consultar: SUOMINEN, Annika (2008), “The Past, Present and the Future of Eurojust”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Volume 15, Number 2, pp. 217-234.

⁵⁹ O mandato de detenção europeu funciona desde Janeiro de 2004, pretende substituir os longos processos de extradição que “vigoraram no espaço dos Estados-Membros, que fracassou face ao espectro criminal emergente em um espaço político-geográfico de integração crescente, no qual se desenvolve uma actividade criminal transnacional (e regional) organizada que gera um espírito de insegurança (...). O MDE é uma decisão de natureza judiciária, emitida por uma autoridade judiciária de um Estado-Membro, designada de AJ de emissão, para que uma autoridade judiciária de um outro Estado-Membro, designada de autoridade judiciária de execução, proceda à localização, contacto e detenção de pessoa(s) procurada(s) por ser(em) suspeita(s) ou arguida(s) em um processo crime ou ter(em) sido condenada(s) por um Tribunal do Estado-Membro da AJ de emissão, para possível posterior entrega à AJ de emissão, dentro dos prazos legais ...”, in VALENTE, Manuel Monteiro (2006), *Do Mandato de Detenção Europeu*, Coimbra: Almedina, pp. 133 e 139.

⁶⁰ O Tratado de Nice entrou em vigor no dia 1 de Fevereiro de 2003, foi ratificado pelo Decreto do Presidente da República n.º 61/2001 e aprovado para ratificação pela Resolução da Assembleia da República n.º 79/2001, de 18 de Dezembro.

⁶¹ Após os acontecimentos de 11 de Setembro de 2001 em Nova Iorque e, mais tarde os atentados de Madrid, em 11 de Março de 2004, acelerou-se o processo de articulação policial, judiciária e de inteligência no seio da União Europeia com a criação em 2002, da EUROJUST (a Eurojust primeiro foi criada como unidade provisória em 2000), que visa incrementar a cooperação entre poderes judiciários dos Estados-Membros.

⁶² Como já supra referido, o Reino Unido e a Irlanda por opção ficaram de fora.

⁶³ Carta Social Europeia assinada em Turim em 18 de Outubro de 1961, revista em 1996, anexo no Protocolo XIV ao TCE, só vincula 24 dos 27 Estados-Membros. Numa nota adicional, referimos que é com o Tratado de Amesterdão que se estabelece a unidade e a coerência da política social da Comunidade ao integrar a Carta Social Europeia (1961) e a Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores (1989).

até mesmo a adesão ao euro⁶⁴, que passou a possibilitar uma cooperação mais estrita com Estados que desejassem ir mais longe na integração prevista nos Tratados.

A cooperação reforçada vai, assim, permitir que um número limitado de Estados-Membros possa continuar, respeitando o marco institucional comum, o aprofundamento da construção europeia, nos domínios do pilar comunitário e do terceiro pilar⁶⁵. Ficou, contudo, expressamente estipulado, algumas limitações a esta forma de cooperação reforçada, nomeadamente o ser obrigatório um acordo por unanimidade do Conselho e, não incidir sobre matérias exclusivas da União.

Como a tendência é de facilitar estas cooperações e levantar ou minimizar as limitações, de forma a não condicionar os Estados de acederem a novas competências e, por isso mesmo, poderem caminhar muito mais rapidamente que outros Estados-Membros.

Têm surgido várias expressões para designar a aplicação destas “cooperações reforçadas”, nomeadamente Europa “*a la Carte*”, Europa “a diferentes velocidades” ou a Europa “de geometria variável” ou, nos mais cépticos referem-se-lhe da seguinte forma. “... as cooperações reforçadas poderão dar lugar a uma “Europa de primeira” que agrupará os Estados-Membros mais avançados economicamente e, uma “Europa de segunda” para os restantes Estados” (Rodrigues e Mota, 2002) e (Billet, 2008).

Torna-se, ainda, fundamental referir que o Tratado de Amesterdão consagra uma abordagem global da cooperação, através do seu artigo 29.⁶⁶ Esse dispositivo legal inclui políticas de prevenção e de restauro do laço social, designadamente de apoio à vítima⁶⁷ e de reinserção social do condenado (Rodrigues e Mota, 2002: 42). Acrescentam os autores que as conclusões de Tampere vão no sentido da “fixação de normas mínimas sobre a protecção

⁶⁴ Como a adesão ao euro depende de critérios financeiros rigorosos, apenas 16 dos 27 Estados-Membros fazem parte.

⁶⁵ De referir, que o Tratado de Nice alargou, por sua vez, a possibilidade de cooperação reforçada à política externa e de segurança comum (II Pilar), com excepção das matérias com implicações militares no âmbito da defesa (artigos 27.º-A a 27.º-E do TUE).

⁶⁶ Ver nota 48.

⁶⁷ No seguimento das conclusões de Tampere - Acordos de Tampere, em Outubro de 1999 (donde resultou, o aumento da cooperação policial e judiciária, integração do Acervo de Schengen na EU, sobretudo os arquivos no Sistema de Informações de Schengen – SIS), o Conselho aprovou, em 15 de Março de 2001, a Decisão-Quadro relativa ao estatuto da vítima em processo penal, que visa uma tutela efectiva da sua posição processual no espaço europeu (JO L 82, de 22 de Março de 2001).

das vítimas da criminalidade, designadamente pelo que diz respeito ao acesso à justiça e ao direito de reparação”.

Com efeito, a “cooperação” passa a ser um conceito chave para o funcionamento da justiça e para a realização do espaço judiciário (Mota, 2003: 180), com o equilíbrio entre uma “abordagem de segurança” e uma “abordagem de justiça” (Rodrigues e Mota, 2002: 42), não devendo o espaço penal europeu ser caracterizado não, apenas, como um espaço repressivo, mas como um espaço com preocupações sobre a *pessoa*, quer se trate do arguido ou da vítima (Rodrigues e Mota, 2002: 43), tornando-se, muito relevante, a protecção dos direitos fundamentais, por parte da União Europeia. De considerar que a Carta dos Direitos Fundamentais⁶⁸ que ao ter o mesmo valor jurídico de um Tratado, no Tratado de Lisboa, contribuiu, para a incorporação do conjunto destas preocupações.

⁶⁸ Fazendo um pouco de história, é possível afirmar que, com o Tratado de Maastricht, a protecção dos direitos fundamentais torna-se uma necessidade imperiosa porque expressamente o n.º 2 do Artigo F do TCE “2. A União respeitará os direitos fundamentais tal como os garante a Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma em 4 de Novembro de 1950, e tal como resultam das tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros, enquanto princípios gerais de direito comunitário”, daí que, ainda, no ano de 2000 (a 8 de Dezembro, em Nice) fosse proclamada, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Para isso, muito contribuiu o reforço dado pelo Tribunal de Justiça que, desde 1974, passou a absorver, como referência, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem (Medeiros, 2002: 232), uma vez que os Tratados Constitutivos da Comunidade Europeia não podiam formular eventuais possibilidades de adesão às convenções internacionais sobre direitos do homem [contextualiza o pensamento jurisprudencial europeu: No Parecer 2/94, o Tribunal de Justiça concluiu que as Comunidades Europeias não podiam aderir à Convenção Europeia dos Direitos do Homem, dada a ausência nos Tratados de uma base jurídica expressa: “*nenhuma disposição do Tratado confere às instituições comunitárias, de modo geral, o poder de adoptar regras em matéria de direitos do homem ou de celebrar convenções internacionais nesse domínio*” (Duarte, 2003: 725 e Ramos, 2001: 976-977)], pois isso implicaria uma alteração substancial do sistema comunitário de protecção dos direitos fundamentais. Não estaria, no entanto, vedada a opção pela enunciação normativa dos direitos fundamentais, o que veio a acontecer com a aprovação da Carta dos Direitos Fundamentais (Medeiros, 2002: 243-235). Daí que a Convenção encarregue de elaborar o Projecto da Carta deveria, de acordo com o mandato que lhe foi conferido, ter em consideração o “adquirido comunitário e europeu” em matéria de direitos fundamentais [A “Convenção”, constituída por 62 membros, foi encarregue de elaborar um projecto de Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia que terminou em 2 de Outubro de 2000, os seus trabalhos iniciados em Dezembro de 1999. Teve como base o mandato atribuído pelo Conselho Europeu de Colónia (Junho de 1999). A Carta dos Direitos Fundamentais foi publicada como um acordo inter-institucional no JOCE (C 367 em 18 de Dezembro de 2000) (Rochère, 2001:3) e rectificada no JOCE, C-7, 11 de Janeiro de 2001, p. 8 (Sabatakakis, 2008: 437)].

Torna-se fundamental, ainda, assinalar que a Carta dos Direitos Fundamentais foi pela segunda vez proclamada, em 12 de Dezembro de 2007, figurando não como um texto autónomo com carácter vinculativo, nem tão pouco como um texto integrado no Tratado, como seria com o Tratado Constitucional mas, como uma Declaração anexada ao Tratado de Lisboa. O n.º 1 do artigo 6.º do TUE, indica que a Carta tem o mesmo valor jurídico que o dos tratados [a excepção vai para o Reino Unido e a Polónia, que vieram limitar a aplicação da Carta nos Tribunais dos respectivos Estados (Protocolo n.º 30)], sublinhando que o disposto na Carta não pode alargar as competências da União, tal como definidas nos Tratados. Na realidade, a Carta permite reunir num único documento, claro e facilmente acessível aos cidadãos europeus, o catálogo dos direitos fundamentais em vigor, deixando para trás a construção pretoriana do Tribunal de Justiça (Medeiros, 2002: 237). Podem assim os cidadãos europeus pedir a aplicação da Carta e caberá ao Tribunal de Justiça velar pelo respeito dos princípios nela consignados (Sabatakakis, 2008: 434-435).

Do Tratado de Lisboa

O Tratado de Lisboa⁶⁹, assinado em Lisboa pelos 27 Estados-Membros da União Europeia a 13 de Dezembro de 2007, entrou em vigor em 1 de Dezembro de 2009.

O Tratado Reformador⁷⁰ optou por rever os Tratados básicos da União Europeia – Tratado de Roma ou Tratado que Institui a Comunidade Europeia e o Tratado da União Europeia (do texto resultante do Tratado de Nice) –, mantendo-se ambos em vigor com extensas modificações e desenvolvimentos (Cunha, 2008a: 66).

O ELSJ foi das políticas comunitárias mais afectadas pela nova configuração institucional do Tratado de Lisboa. Houve necessidade de reformar as suas estruturas institucionais, jurídicas e processuais. Uma das alterações mais significativas foi o desaparecimento da estrutura de pilares⁷¹. O Tratado de Lisboa deu assim uma resposta às deficiências criadas

⁶⁹ O “Tratado Reformador”, conhecido por Tratado de Lisboa, foi o produto do mandato conferido, com extrema precisão, pelos Governos dos 27 Estados-Membros da União Europeia à Conferência Intergovernamental iniciada no segundo semestre de 2007 (sob a presidência da União por parte de Portugal), na sequência do “período de reflexão” em resultado da rejeição, nos referendos realizados em França e na Holanda (dois Estados fundadores), do Tratado instituidor da Constituição para a Europa (CUNHA, 2008a: 65). O Tratado de Lisboa (Tratado Reformador) que entrou em vigor em 1 de Dezembro de 2009, veio modificar os Tratados vigentes de Maastricht e de Roma (TUE e, agora, TFUE) e surge na sequência da crise que adveio da rejeição da Constituição Europeia. Resumidamente: O “Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa” ou mais abreviadamente “Constituição Europeia” foi aprovado pelos governos dos então 25 Estados-Membros da União Europeia, em 18 de Junho de 2004, veio a ser, formal e solenemente, assinado em 29 de Outubro de 2004. Mas apesar do processo das ratificações nacionais já estar relativamente avançado (em nove Estados membros: Lituânia (Novembro/2004), Hungria (Dezembro/2004), Eslovénia (Fevereiro/2005), Itália e Grécia (Abril/2005), Áustria, Alemanha e Eslováquia (Maio/2005) e, com base em referendo, pela Espanha (Fevereiro/2005), os referendos realizados em França (Maio/2005) e Holanda (Junho/2005), dois países fundadores, deram o não à Constituição Europeia. Muito embora pós rejeição nesses Estados membros, seguiram-se ratificações por via parlamentar: Bélgica, Chipre, Estónia, Malta e Finlândia e no Luxemburgo, por via referendária *in* CUNHA, Paulo Pitta (2008), O Tratado de Lisboa – Gênese, Conteúdo e Efeitos, Lisboa, pp. 19 - 23.

⁷⁰ O Tratado de Lisboa ou Tratado Reformador, porque não é um novo tratado, contém uma série de modificações ao Tratado da União Europeia (TUE) e ao Tratado que Institui a Comunidade Europeia (TCE), que passa a ser o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). Os dois Tratados têm o mesmo valor jurídico (§ 3, do artigo 1.º do TUE).

⁷¹ O mesmo será dizer que, essa unidade estrutural originou o “fim dos pilares”.

pela dualidade jurídica e institucional de regimes decorrentes da existência para a ELSJ de domínios comunitarizados e domínios intergovernamentais.

O desaparecimento da anterior estrutura de pilares, trás como consequência a europeização das matérias do ELSJ, não são só as matérias relativas a vistos, asilos, imigração e outras relacionadas com a livre circulação mas, também, a matérias como a cooperação policial e judicial em matéria penal. O TFUE contempla, então, um único Título V sobre o “Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça” organizado em cinco capítulos relativos, em que, as disposições gerais, políticas sobre controlos fronteiriços, asilo e imigração, cooperação penal e civil, e cooperação policial, que estão distribuídos pelos artigos 67 a 89.º Portanto, este Título incorpora o que constava do Título IV do TCE correspondente às matérias de “Vistos, Asilo, Imigração e outras relacionadas com a livre circulação” (I Pilar) e, as matérias compreendidas no Título VI do TUE “Disposições relativas à cooperação policial e judicial em matéria penal” (III Pilar).

A unidade estrutural que caracteriza a (nova) organização no Tratado de Lisboa relativamente à matéria de ELSJ, e as melhorias funcionais que a acompanham, traduzem uma vontade de eficácia da União, difícil de contestar (cf. Labayle, 2009).

O Tratado de Lisboa, também, adoptou uma série de mecanismos que consagram uma maior flexibilidade na cooperação europeia sobre estas matérias, que se traduzem num conjunto de novas em regras, nomeadamente a existência de excepções e limitações às normas gerais que incluem, os conceitos como “freios de emergência” (*emergency brakes*) que permitem a um Estado-Membro de invocar uma “suspensão do processo legislativo ordinário - projecto de directiva – quando um membro do Conselho considere que pode vir a prejudicar aspectos fundamentais do seu sistema judiciário”⁷², e novas versões de outras já existentes como a cooperação reforçada, *opt-ins* e *opt-outs* (Carrera e Geyer, 2008: 134).

⁷² Refere-se ao n.º 3 conjugado com o n.º 2 do artigo 83.º do TFUE.

O Tratado de Lisboa dá, pois, corpo a uma evolução no sentido de maior flexibilidade na *instituição*⁷³ da cooperação reforçada, alargada potencialmente a todas as áreas de actuação da União, ressalvando apenas as matérias de competência exclusiva⁷⁴ (Duarte, 2010: 80). Nestes termos, caberá a um número reduzido de Estados-Membros⁷⁵, através da europeização de actos legislativos harmonizados, a realização dos objectivos de integração, diz-nos o n.º 2 do artigo 20.º do TUE.

A contextualização de uma “integração diferenciada” aplica-se, naturalmente, às matérias atinentes à ELSJ, já que as mesmas não são de “âmbito exclusivo” mas sim de competência partilhada. Diz-nos Maria Luísa Duarte (Duarte, 2010: 81):

“Note-se que o direito aplicável ao funcionamento de uma cooperação reforçada também é Direito da União Europeia, sujeito, pois, a um princípio elementar de não contradição. Em suma, a cooperação reforçada deve funcionar como vanguarda, exemplo de uma dianteira que pode ser recuperada pela generalidade dos Estados-membros”.

No domínio das competências, uma nota vai, justamente, para o tipo de competências eurocomunitárias subjacentes às matérias da ELSJ. As categorias e os domínios de competências no Tratado de Lisboa classificam-se em função de critérios que resultam das decisões do Tribunal de Justiça e da doutrina (cf. Duarte, 2010). Especificamente, para aquelas matérias, dentro diferentes categorias de competências (competência exclusiva; competência partilhada; competência complementar)⁷⁶ e, nos termos conjugados da alínea

⁷³ Sublinhado nosso, para realçar o termo utilizado à cooperação reforçada, Maria Luísa Duarte chama-lhe e muito bem (quanto a nós) uma *instituição*. Na realidade, com o Tratado de Lisboa, a cooperação reforçada passou a ser uma instituição, já que ele regulou o procedimento de autorização e de acompanhamento (n.º 1 do artigo 28.º do TUE conjugado com os artigos 326.º a 334.º do TFUE).

⁷⁴ Artigo 20.º n.º 1 do TUE.

⁷⁵ Pelo menos, nove Estados-Membros têm de participar na cooperação reforçada (n.º 2 do artigo 20.º do TUE).

⁷⁶ A delimitação das competências da União rege-se pelo princípio da atribuição, nos termos do n.º1 do artigo 4.º do TUE conjugado com o artigo 2.º do TFUE. Importante será distinguir as *atribuições* das *competências*. Assim, são atribuições quando nos referimos às matérias nas quais intervém a União (ou as Comunidades),

j) do artigo 4.º com o artigo 82.º, ambos, do TFUE, são determinadas pelas competências partilhadas.

Não menos importante, e por isso a merecer reparo, da nossa parte, tem a ver com os novos mecanismos relativos a procedimentos de decisão. Estamos, naturalmente, a destacar, o procedimento legislativo ordinário, o papel reforçado do Parlamento Europeu e dos Parlamentos Nacionais.

A aplicação do novo procedimento de decisão tem por objectivo proporcionar uma maior eficiência, segurança jurídica, garantias democráticas e jurisdicionais de controlo do ELSJ. O Tratado de Lisboa⁷⁷ vai generalizar o procedimento legislativo ordinário, que substitui o procedimento da co-decisão (artigos 289.º e 294.º do TFUE)⁷⁸ e, aplicá-lo, também, ao ELSJ. O processo legislativo ordinário caracteriza-se por:

por outro lado, no que ao acervo de poderes conferidos aos órgãos e às instituições da União (ou das Comunidades) diz respeito, falamos de competências (Quadros, 2008: 193).

A competência é exclusiva em determinado domínio, quando só a União pode legislar nesse domínio e adoptar actos juridicamente vinculativos (são os Tratados que determinam em que domínios a competência exclusiva é exercida - artigo 3.º do TFUE), só podendo os Estados-Membros legislar sobre esse (s) domínio (s) se estiverem habilitados pela União a fazê-lo ou se estiverem a fim de dar execução aos actos da União (n.º 1 do artigo 2.º do TFUE).

A competência é partilhada com os Estados-Membros, entre a União e os Estados-Membros, podendo ambos legislar e adoptar actos juridicamente vinculativos em determinado domínio. Os Tratados é que definem quais os domínios de competência partilhada entre a União e os Estados-Membros (n.º 2 do artigo 2.º conjugado com o artigo 4.º, ambos do TFUE). Uma nota de realce, a competência comunitária goza, no caso de competência partilhada) do efeito de primado, pelo que o seu exercício preclui a iniciativa reguladora do decisor nacional (cf. Duarte, 2010). Ainda assim, os Estados-Membros exercem a competência na medida em que a União não tenha exercido a sua; por outro, os Estados-Membros voltam a exercer a sua competência na medida em que a União tenha decidido deixar de exercer a sua.

Sobre a competência partilhada, ver também, “Protocolo Relativo ao Exercício das Competências Partilhadas”.

A competência diz-se complementar quando “à União só é reconhecida a faculdade para desenvolver acções destinadas a apoiar, coordenar ou complementar a acção dos Estados-Membros; à União está vedado o exercício de uma competência que se substitua à dos Estados-Membros e, do mesmo passo, não pode a União aprovar actos vinculativos que envolvam um efeito de harmonização das legislações nacionais (v. directivas); por maioria de razão, excluída se deve considerar a competência de aprovação de actos juridicamente vinculativos de criação de direito uniforme (v. regulamentos)” in DUARTE, Maria Luísa (2010), *Estudos sobre o Tratado de Lisboa*, Coimbra: Almedina, p. 44.

⁷⁷ As disposições relativas à matéria institucional estão repartidas entre o TUE (Título III), e o TFUE (Parte VI, Título I, Capítulos 1, 3 e 4), os Protocolos (Protocolo 7, relativo à decisão do Conselho por maioria qualificada; Protocolo n.º 36, relativo às disposições transitórias) e as Declarações (Declarações relativas a disposições dos Tratados n.º 4 a n.º 12).

⁷⁸ Com o Tratado de Lisboa passam a existir dois processos legislativos: o processo legislativo ordinário e o processo legislativo especial (artigo 289.º do TFUE).

- A iniciativa legislativa pertencer à Comissão e a competência de aprovação ser repartida entre o Parlamento Europeu (n.º do artigo 14.º TUE) e o Conselho⁷⁹ (artigo 16.º do TUE);

- A decisão de aprovação ser exercida conjuntamente (artigo 289.º do TFUE) como já acontecia anteriormente, através da co-decisão;

- O Conselho deliberar por maioria qualificada, salvo disposição em contrário dos Tratados (n.º 3 do artigo 16.º do TUE).

O Parlamento Europeu que tinha, somente, uma função de consulta e não se encontrava suficientemente envolvido no procedimento aplicável ao III Pilar (cooperação policial e judicial em matéria penal), o que levava alguns a afirmarem que existia um “deficit democrático”⁸⁰ sobretudo em políticas como os direitos e as liberdades do indivíduo, cujos efeitos são tão consideráveis. A partir do Tratado de Lisboa essas garantias vão estar salvaguardadas através de um maior papel e controlo Parlamentar⁸¹.

Por outro lado, a ampliação da jurisdição do Tribunal das Comunidades Europeias (TJCE), constitui, sem dúvida, um factor de grande relevância para a protecção dos direitos e liberdades fundamentais, no domínio da ELSJ.

O Tratado de Lisboa veio alterar, substancialmente, o sistema jurisdicional europeu permitindo aos particulares aceder mais facilmente⁸², quando entendem que os seus direitos fundamentais estão a ser violados. Mas, como o sistema jurisdicional na forma como foi “arquitectado” no Tratado de Lisboa, ainda, não se encontra em pleno funcionamento, será necessário promover uma efectiva cooperação e complementaridade entre os diferentes Estados-Membros no reforço da protecção dos direitos fundamentais.

⁷⁹ Trata-se como é evidente do Conselho da União Europeia, já que o Conselho Europeu não tem funções legislativas (n.º 1 do artigo 15.º do TUE).

⁸⁰ O Parlamento Europeu, é a única instituição que recolhe a legitimidade democrática, pois é eleito por sufrágio directo e universal dos cidadãos da União – n.ºs 2 e 3 do artigo 14 do TUE e artigo 22.º do TFUE.

⁸¹ Importa destacar, também, a possibilidade de intervenção dos Parlamentos nacionais.

⁸² Aguarda-se a adesão da UE à CEDH, como já foi notado.

III - Protecção dos Direitos Fundamentais no Tratado de Lisboa

Torna-se indispensável efectuar uma breve abordagem à protecção que o Tratado de Lisboa dá aos direitos fundamentais. Sobre a evolução dada à protecção dos direitos fundamentais, pela União Europeia, antes Comunidade Europeia, já nos referimos no capítulo anterior, dando uma especial atenção aos aspectos históricos subjacentes à elaboração da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia⁸³.

Como se sabe, a normatividade dos direitos fundamentais, veio a acontecer com a aprovação da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia em 2000, proclamada a 8 de Dezembro, em Nice, apesar de ser destituída de carácter vinculativo. Mas, como já se sublinhou anteriormente, apesar da inexistência de um catálogo de direitos fundamentais, não era impeditivo do acesso ao Tribunal de Justiça Europeu, como forma de garantir a protecção dos direitos fundamentais⁸⁴, pois, esse Tribunal desde 1974, passou a absorver, como referência, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem. No mesmo sentido vai o pensamento de Maria Luísa DUARTE, que refere expressamente⁸⁵, e passamos a citar:

“ (...) a efectividade garantística de um qualquer sistema de protecção dos direitos não é a existência de uma constituição, nem sequer de um catálogo de direitos, como se depreende do sistema comunitário que até ao Tratado de Lisboa sobreviveu na base de uma “fundamentalidade” não positivada. O aspecto decisivo reside sim na existência de um tribunal, dotado de jurisdição obrigatória e que possa ser accionado por iniciativa directa dos titulares dos direitos alegadamente violados, como acontece, no sistema europeu, com o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, e no sistema eurocomunitário, com o Tribunal de Justiça da União Europeia”.

No contexto do Tratado de Lisboa⁸⁶, o artigo 6.º do TUE (sucede ao artigo 6.º do TUE texto resultante de Nice, com alterações), prevê a existência de um sistema eurocomunitário de tutela de direitos fundamentais (Duarte, 2010: 38). Especificamente, as inovações do artigo 6.º situam-se ao nível da declaração de direitos - no n.º 2 e n.º 3 do artigo 6.º do TUE, lê-se que: a União *adere* à Convenção Europeia para a Protecção dos

⁸³ Ver em especial a nota n.º 69.

⁸⁴ Acórdão do Tribunal de Justiça de 13.7.89 no Proc. 5/88, Hubert Wachauf c. Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft. Colect. 1989, p. 2609; Acórdão do tribunal de Justiça de 18.6.91 no Proc. C-260/89, RET, Colect. 1991, p. I-2925. E os casos mais recentes, sumariamente enunciados in Canotilho e Moreira (2007) Constituição da República Portuguesa anotada a p. 325 “... o advogado geral Poiares Maduro no célebre caso Nardone de 29-06-2004... e o advogado geral Christine Stix-Hackl no caso Omega, de 18-03-2004 ...”.

⁸⁵ DUARTE, Maria Luisa (2010), *Estudos sobre o Tratado de Lisboa*, Coimbra: Almedina, p. 93.

⁸⁶ Ver nota 71.

Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais e que do direito da União fazem parte, enquanto princípios gerais, os direitos fundamentais tal como os garante a CEDH e das Liberdades Fundamentais e tal como resultam das tradições constitucionais comuns aos Estados-membros. No entanto, esta adesão depende de acordo unânime entre os 27 Estados-membros da UE [em conformidade com as respectivas normas constitucionais (n.º 8 do artigo 218.º do TFUE)] e os 47 Estados que são partes contratantes da CEDH. Por sua vez, essa decisão entra em vigor após a sua aprovação pelos Estados-membros – e, ao nível da tutela dos direitos, tendo em conta a (futura) relação entre o Tribunal de Justiça da União Europeia e o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (Duarte, 2010: 38).

O Tratado de Lisboa reconhece ainda, os direitos, liberdades e princípios enunciados na Carta dos Direitos Fundamentais da UE⁸⁷ (n.º 1 do artigo 6.º). A Carta dos Direitos Fundamentais apesar de não fazer parte integrante dos Tratados actualmente em vigor⁸⁸, apresenta-se com força jurídica vinculativa igual à dos Tratados (n.º 1 *in fine* do artigo 6.º). Para além de possuir um importante valor simbólico, a Carta vai muito mais longe, estabelecendo um verdadeiro catálogo de direitos reconhecidos a todos os cidadãos da União, competindo ao Tribunal de Justiça assegurar o cumprimento das suas disposições.

É fundamental, contudo, assinalar que a Carta dos Direitos Fundamentais foi pela segunda vez proclamada, agora, a 12 de Dezembro de 2007⁸⁹, figurando não como um texto autónomo com carácter vinculativo, nem tão pouco como um texto integrado no Tratado, como seria com o Tratado Constitucional⁹⁰, mas como um texto complementar ao Tratado, uma Declaração anexada ao Tratado de Lisboa, que lhe faz referência (n.º 1 do artigo 6.º do TUE), indica que a Carta tem o mesmo valor jurídico⁹¹ que o dos tratados e sublinha que o disposto na Carta não pode alargar as competências da União, tal como definidas nos Tratados⁹².

⁸⁷ A Carta dos Direitos do Homem da União Europeia compreende as alterações introduzidas em 2007.

⁸⁸ No Projecto de “Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa”, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia integrava a Parte II, apresentava-se por isso com o mesmo carácter vinculativo; previa ainda, uma base jurídica para a adesão da EU à Convenção Europeia dos Direitos do Homem, através de decisão de celebração desse acordo adoptada por maioria qualificada pelo Conselho.

⁸⁹ Com as adaptações que lhe foram introduzidas.

⁹⁰ Encontrava-se inserido na Parte II (do artigo II-61.º a artigo II-114.º) do Tratado Constitucional ou Tratado Que Estabelece Uma Constituição Para A Europa.

⁹¹ A excepção vai para o Reino Unido e a Polónia, que vieram limitar a aplicação da Carta nos Tribunais dos respectivos Estados (Protocolo n.º 30).

⁹² Artigo 6.º do TUE

Na realidade, a Carta permite reunir num único documento, claro e facilmente acessível aos cidadãos europeus, o catálogo dos direitos fundamentais em vigor, deixando para trás a construção pretoriana do Tribunal de Justiça (Medeiros, 2002: 237). Podem assim os cidadãos europeus pedir a aplicação da Carta e caberá ao Tribunal de Justiça⁹³ velar pelo respeito dos princípios nela consignados (Sabatakakis, 2008: 434-435). Com o Tratado de Lisboa, em matéria de direitos fundamentais, prevaleceu – e bem – o método comunitário do aperfeiçoamento gradual e pragmático dos meios jurídicos adequados à garantia do nível mais elevado de protecção” (Duarte, 2010:114-115).

Os direitos fundamentais são, pois, reconhecidos e invocáveis no interior dos 25 Estados-membros, mas não no Reino Unido e na Polónia⁹⁴, onde o conteúdo da Carta não será aplicável num contencioso (Sabatakakis, 2008: 435).

Sistematizando, a Carta compreende seis Títulos, para além do último Título (VII) das Disposições Gerais Que Regem a Interpretação e a Aplicação da Carta, são eles:

- I. Dignidade
- II. Liberdade
- III. Igualdade
- IV. Solidariedade
- V. Cidadania (direitos dos cidadãos)
- VI. Justiça

Atendendo ao objecto deste estudo, sublinha-se a existência de direitos civis⁹⁵ contidos no Título I, no Título III e no Título IV, respectivamente. O destaque vai, no Título I, para o artigo 1.º, o direito à dignidade do ser humano; o direito à integridade física e mental (n.º 1 do artigo 3.º); o direito à liberdade e à segurança (artigo 6.º), para além da proibição do

⁹³ No sistema orgânico de justiça da UE, o Tratado de Lisboa clarifica o estatuto de instituição atribuído ao Tribunal de Justiça da União Europeia (n.º do artigo 13.º do TUE) que, nos termos do n.º do artigo 19.º do TUE, inclui o Tribunal de Justiça, o Tribunal Geral e os tribunais especializados.

⁹⁴ No Protocolo n.º 30, “Protocolo relativo à aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia à Polónia e ao Reino Unido”, prevê-se que as respectivas disposições que façam referência às legislações e práticas nacionais só são aplicáveis a esses países na medida em que os direitos ou princípios nelas consignados sejam reconhecidos na legislação ou nas práticas nacionais.

⁹⁵ Destacam-se outros direitos, identificados com a expressão de direitos “terceira geração” de Direitos Fundamentais e que, por essa razão, não figuram na CEDH, como a bioética (n.º 2 do artigo 3.º), fazendo parte do Título I “Dignidade”; a protecção dos dados pessoais (artigo 8.º), do Título II “Liberdade”; o direito à integração por parte das pessoas com deficiência (artigo 26.º), Título III “Igualdade”; a protecção dos consumidores (artigo 38.º), último dispositivo do Título IV “Solidariedade”; e o direito a uma boa administração (artigo 41.º), incluído no Título V “Cidadania”.

tráfico de seres humanos (n.º 3 do artigo 5.º). No que concerne ao Título III sob a epígrafe de “Igualdade”, realça-se: o princípio da igualdade em que “todas as pessoas são iguais perante a lei” (artigo 20.º), a igualdade entre homens e mulheres (artigo 23.º), a proibição da discriminação em razão, entre outros, do sexo (artigo 21.º), a que acrescem os direitos das crianças (artigo 24.º) e das pessoas idosas (artigo 25.º). O artigo 35.º sob a epígrafe protecção da saúde (Título IV) estabelece o direito de aceder à prevenção em matéria de saúde. Uma nota adicional vai para o previsto no artigo 21.º e no artigo 23.º, que correspondem a um exercício de evidenciação de direitos já formalmente reconhecidos nos Tratados⁹⁶.

Não há dúvida que a Carta dos Direitos Fundamentais constitui um passo importante na tutela dos direitos fundamentais e que os “guardiões desses direitos”, os Estados-membros, devem procurar a sua efectivação decorrente do compromisso comunitário. Os Estados-Membros estão, então, vinculados à defesa dos direitos fundamentais e devem através do uso do sistema eurocomunitário de competências (Duarte, 2010:41) a institucionalização de acções em comum na protecção das vítimas de violência doméstica.

IV – Existe Protecção Judiciária Europeia para as Vítimas de Crimes contra Bens Jurídicos Fundamentais?

Em face do que foi anteriormente explanado, estamos em condições de responder à questão que serviu de base para o desenvolvimento deste trabalho de investigação.

Neste contexto jurídico europeu, podemos, com segurança, afirmar que:

⁹⁶ Não sendo nossa intenção examinar cada um desses direitos evidenciados, mas só dar nota da sua existência. Contudo, merece referência especial, a introdução com o Tratado de Amesterdão de um novo artigo – artigo 13.º - com natureza de cláusula geral de não-discriminação, que encerrava em si o combate a toda e qualquer discriminação assente no sexo, na raça ou origem étnica, na religião ou nas convicções religiosas, na deficiência, na idade ou na orientação sexual.

Um apontamento relativo ao artigo 53.º (artigo II-113 no projecto de Tratado Constitucional) da Carta, sob a epígrafe “Nível de Protecção”, e sobre o seu significado. Partilhamos a doutrina de que a norma aparece como uma verdadeira regra de conflitos de eficácia, que permitirá resolver alguns casos difíceis de direitos fundamentais, através da interacção e uma efectiva cooperação entre TJCE e tribunais constitucionais nacionais.

Um dos objectivos actuais da UE é o de proteger *as pessoas*, e por maioria de razão as vítimas de crimes⁹⁷. Mesmo quando se tratam de crimes contra bens jurídicos individuais (v.g. a integridade física, psíquica e emocional e a liberdade individual)⁹⁸, como é o caso, por exemplo do crime de “violência doméstica”⁹⁹.

Na realidade, existe uma característica comum nos crimes de tráfico de seres humanos, de tráfico de estupefacientes ou de branqueamento de capitais, apesar de serem substancialmente diferentes, a sua transnacionalidade. Esta característica, a partida é suficiente para ser concretizador da tutela da União Europeia, vai para além do reconhecimento mútuo das decisões judiciais em matéria penal, é uma matéria que no Tratado de Amesterdão passou do III Pilar para o I Pilar, ou o mesmo será dizer que, deixou o domínio dos Estados e passou para o domínio da União.

O certo é que, uma das características que definem o crime de violência doméstica é, efectivamente, a sua dimensão transnacional. Não há a menor dúvida que se trata de um crime contra as pessoas, mas em que o binómio – vítima e poder – não conhece nem género¹⁰⁰, nem estratos sociais, grupos etários, grupos culturais¹⁰¹ ou espaços geográficos. Dir-se-á, mesmo que, em grande número de situações, o agressor acompanha a vítima, continuando a agredi-la, apesar de já ter cumprido a pena que lhe foi aplicada¹⁰².

Neste tipo de crimes, considerados por muitos, os especialistas em ciências criminais, como autênticos “fenómenos sócio-criminológicos”, por apresentarem um quadro muito

⁹⁷ A Decisão-Quadro do Conselho de 15 de Março de 2001, relativa ao estatuto da vítima em processo penal (2001/220/JAI), já referenciada, anteriormente. O Parecer do Comité das Regiões sobre o tema Acções prioritárias dos órgãos de Poder Local e regional para prevenir a violência contra as mulheres e melhorar o apoio às vítimas (2010/C 79/02) e Decisão n.º 779/2007/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 20 de Junho de 2007 “que estabelece para o período 2007 a 2013 um programa específico de prevenção e de combate à violência contra as crianças, os jovens e as mulheres e de protecção das vítimas e dos grupos de risco (programa Daphne III) no âmbito do programa geral “Direitos Fundamentais e Justiça”.

⁹⁸ V. artigo 2.º conjugado com o n.º 2 do artigo 3.º, ambos do TUE.

⁹⁹ Também se usam outras expressões, não necessariamente sinónimos: “violência na família”; “violência de género”; “violência na conjugalidade”; “violência na intimidade” e “violência doméstica”.

¹⁰⁰ Está mais estudada a violência contra as mulheres, em que a vítima é a mulher e o agressor é o homem, mas também existem relatos, muito embora em menor número, não sendo ainda relevante em termos estatísticos de violência doméstica entre casais homossexuais.

¹⁰¹ Uma em cada 15 (quinze) segundos uma mulher é espancada no Brasil; em Espanha em 2005, 63 (sessenta e três) mulheres foram mortas, sendo ligeiramente inferior relativamente aos dados registados em 2004 de 74 (setenta e quatro) mulheres mortas por violência doméstica; constitui em Portugal com registos de 2009, o quarto crime e o segundo na tipologia de crimes contra as pessoas

¹⁰² Existem na Europa para além de tudo, muitas mulheres migrantes (África e Ásia), que continuam a sofrer dos mesmos comportamentos dos seus companheiros/agressores perpetrados nos seus países de origem, considerados “socialmente legitimados”.

complexo que vão desde a interrelação na conjugalidade (ou semelhante a ela), a situações de inexistência dessa conjugalidade, por *terminus* do contrato matrimonial ou da relação em si.

A violência perpetrada no *domus*¹⁰³ (*violência doméstica*), longe dos olhares de terceiros, por um indivíduo sobre o outro, num jogo entre a componente emocional e sexual, que se estabelece por exemplo ao nível da conjugalidade, faz aumentar o perigo constantemente, não fazendo, muitas das vezes, só uma vítima, mas, também, todas aquelas que com ela cohabitam, nomeadamente as crianças.

Passamos a citar um excerto de uma palestrante - Mckenna, Dr. Katherine¹⁰⁴ (University of Western Ontário, Canada/Department of Women's Studies and Feminist Research) conferência "A parliamentary response to violence against women", realizada em Geneva, 2-4 December 2008., in Conference

"Abuse of women is a global phenomenon that has devastating consequences for both rich and poor nations. Ignoring it not only results in social problems, it also incurs huge financial costs which nations pay without realizing the impact on their economies."

Desde o reconhecimento mútuo das decisões judiciais em matéria penal¹⁰⁵, passando pelos mecanismos de cooperação (a possibilidade de cooperação reforçada), ao Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias e, por maioria de razão, à Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, estão salvaguardados os direitos fundamentais e as liberdades individuais em que a ELSJ tem um papel essencial.

Poder-se-á afirmar, contudo isto, que a vítima de violência doméstica encontra-se, realmente, protegida, dentro do espaço Europeu? O tal "espaço" que lhe permite circular livremente (mas, também, ao agressor)!

¹⁰³ *Domus*, significa casa.

¹⁰⁴ Mckenna, Dr. Katherine (University of Western Ontário, Canada/Department of Women's Studies and Feminist Research).

¹⁰⁵ V. n.º 3 do artigo 67.º conjugado com o n.º 2 e a alínea c) do artigo 83.º ambos do TFUE.

Trata-se, na verdade, de matéria com relevância na estratégia de um espaço judiciário europeu”¹⁰⁶, ou seja, um espaço em que a liberdade de circulação «seja efectiva e que fique garantida (Quadros, 2008: 60). Nestes termos, comporta a cooperação judiciária e policial¹⁰⁷ e incorpora, por isso, as competências partilhadas¹⁰⁸. A competência partilhada domina a área do ELSJ, o mesmo será dizer que a “União e os Estados-membros podem adoptar actos juridicamente vinculativos, mesmo que seja por aplicação da cooperação reforçada.

Na realidade, estamos perante a necessidade um “controlo” de proximidade para com a “vítima”, sem violar o direito à sua liberdade individual¹⁰⁹, com inclusão de medidas de cooperação policial e judicial, bem como mecanismos de cooperação administrativa entre os serviços competentes do Estados-Membros¹¹⁰, no âmbito do ELSJ.

¹⁰⁶ Antes da revisão de Amesterdão, a Cooperação policial e judiciária em matéria penal era a de Cooperação no domínio da justiça e assuntos internos (JAI).

¹⁰⁷ Artigos 82.º e segs., TFUE, como já assinalámos.

¹⁰⁸ O n.º 1 e n.º 2 al. j) do artigo 4.º TFUE.

¹⁰⁹ Exemplos, não abundam, mas podemos fazer referência: nos “registos criminais” a Decisão-Quadro 2009/315/JAI do Conselho de 26 de Fevereiro de 2009 “relativa à organização e ao conteúdo do intercâmbio de informações extraídas do registo criminal entre Estados-membros” e a Decisão 2009/316/JAI do Conselho de 6 de Abril de 2009 “relativa à criação do sistema europeu de informação sobre registos criminais (ECRIS) em aplicação do artigo 11.º da Decisão-Quadro 2009/315/JAI”, são os instrumentos de direito derivado que contextualizam esse domínio.

Muito semelhante, do que é possível desenvolver, encontra-se no estabelecido para as testemunhas de crimes violentos, podem entrar no Programa de “Protecção das Testemunhas”, que consiste na aplicação de medidas destinadas a proteger as testemunhas na sua vida, integridade física ou psíquica, liberdade ou bens patrimoniais de valor consideravelmente elevado, quando esses bens sejam postos em perigo por causa do seu contributo para a prova dos factos que constituem objecto de processo penal. Essas medidas têm natureza excepcional, só podendo ser aplicadas quando, na situação concreta, se mostrarem necessárias e adequadas à protecção das pessoas e à realização das finalidades do processo.

¹¹⁰ A maioria dos Estados-Membros não tem serviços administrativos sobre esta matéria. Espanha distancia-se, uma vez que institucionalizou, uma verdadeira “máquina administrativa e jurisdicional”, de actuação contra a violência doméstica.

CONCLUSÕES

O Tratado de Maastricht criou a União Europeia e deu-lhe uma nova visão relativamente ao cenário intergovernamental, corporizando as matérias que dizem respeito à cooperação policial e judiciária.

O Tratado da União Europeia, com a sua estrutura pilar, conseguiu dividir os domínios de intervenção da União em matérias consideradas comunitarizadas e as de cariz intergovernamental.

Mas, foi o Tratado de Amesterdão que criou o Espaço de Liberdade, Segurança e de Justiça, incorporando matérias tão importantes com o espaço europeu sem fronteiras – o espaço Schengen. Por sua vez, também, reestruturou as matérias da “antiga” JAI e deu-lhes uma nova divisão, entre o I Pilar e o III Pilar. Divisão essa que trouxe fortes implicações ao nível das decisões.

O período Nice, contribuiu sobretudo com a formulação da Carta de Direitos Fundamentais e, chegados, ao Tratado de Lisboa deu-se uma reviravolta no que ao ELSJ diz respeito.

Entendemos que o tratado de Lisboa teve o mérito de pôr fim à dualidade de decisões e que se apresenta com um “figurino” mais democrático, entre outros factores. Damos, naturalmente, relevo, ao papel do TJCE.

As cooperações reforçadas, ficam também mais objectivadas, para isso contribuiu a contextualização dos seus procedimentos. Damos nota que este tipo de competências já existiam, até mesmo em período anterior ao Tratado de Lisboa.

A relevância da Carta dos Direitos Fundamentais da EU, enquanto documento com valor jurídico, mereceu o nosso reparo.

Deixamos para o fim, um “lembrete” de reparos e soluções possíveis de responder à questão que serviu de título a este trabalho de investigação. Não quisemos, propositadamente “desenvolver”, já que pretendemos que se insira num trabalho mais vasto e complexo,

merecendo da nossa parte um desenvolvimento do enquadramento das possíveis soluções, de forma a dar resposta às preocupações manifestadas pelos 27 Ministros da Justiça e do Interior.

BIBLIOGRAFIA

AKANDJI-KOMBÉ, Jean-François (2007), “l’Émergence de la citoyenneté européenne, de Rome à Maastricht”, *La Citoyenneté européenne*, Bruxelles: Bruylant, pp. 9-10.

BILLET, Carole (2008), “Cohérence et Différenciation(s) dans le Cadre de l’Espace de Liberté, de Sécurité e de Justice”, *Revue du Marché Commun et de L’Union Européenne*, N.º 53 Décembre, pp. 680-684.

CARRERA, Sérgio y GEYER, Florian (2008), “El Tratado de Lisboa y un espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: Excepcionalismo y Fragmentación en la Unión Europea ”, *Revista de Derech Comunitário Europeo*, N.º 29, enero/Abril, Año 12, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp.133-162.

Comissão de Defesa Nacional (2005), *Conferência sobre Política de Segurança e Defesa Comum*, Sala do Senado, 4 e 5 de Maio de 2004, Lisboa: Assembleia da República – Divisão de Edições.

CANOTILHO, J. J. Gomes e MOREIRA, Vital (2007) *Constituição da República Portuguesa, anotada, artigos 1.º a 107.º*, Vol. I, Coimbra Editora: Coimbra.

COSTA, José Faria (2010), *Direito Penal e Globalização, Reflexões Não Locais e Pouco Globais*, Coimbra: Wolters Kluwer e Coimbra Editora.

CUNHA, Paulo de Pitta (2008a), *O Tratado de Lisboa, Génese, Conteúdo e Efeitos*, Lisboa: Lisboa.

CUNHA, Paulo Pitta (2008b), *Tratado de Lisboa*, IEFDL: Lisboa.

DIAS, Augusto Silva (2004), “De que Direito Penal precisamos nós europeus? Um olhar sobre algumas propostas recentes de Constituição de um direito Penal comunitário”, *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, Director: Jorge Figueiredo Dias, Ano 14, N.º 3, Julho-Setembro, Coimbra: Coimbra Editora.

DUARTE, Maria Luísa (2002), *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia – Natureza e Meios de Tutela*, Estudos em Homenagem à Professora Doutora Isabel Magalhães Collaço, Vol. I, Coimbra: Almedina.

DUARTE, Maria Luísa (2003), “Direito Comunitário II (Contencioso Comunitário), Relatório, *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Suplemento, Coimbra: Coimbra Editora.

DUARTE, Maria Luísa (2010), *Estudos sobre o Tratado de Lisboa*, Coimbra: Almedina.

GÁLVEZ, Alejandro del Valle (2008), *Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y Tratado de Lisboa, El Tratado de Lisboa: La salida de la crisis constitucional*, coordinación de José Martín y Pérez Nanclares, Madrid: AEPDIRI (Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales), pp. 414-435.

HAMONIC, Anne et BILLET, Carole (2008), “Du Traité Constitutionnel au Traité Modificatif de Lisbonne – Cinquième Partie: Coups de Projecteur sur “la Cohérence de l’Action de l’Union”, *Revue de Marche commun et de l’Union européenne*, N.º 523, décembre, pp. 675-684.

HIJMANS Hielke and SCIROCCO, Alfonso (2009), “Shortcomings in EU Data Protection in Third and Second Pillars. Can the Lisbon Treaty be Expected to Help?”, *Common Market Review*, Vol. 46, N.º 5, October, Netherlands, Kluwer Law International, pp. 1485-1525.

LABAYLE, Henri (2009), “Le traité de Lisbonne et l’entride répressive dans l’Union européenne”, *Revue des Affaires Européennes Law & European Affairs*, Bruxelles:Bruylant, pp. 209-222.

LOPES, M. Conceição; PINA, David e SILVA, Guilherme (1987), *O Acto Único Europeu*, Coimbra: Almedina.

MARTÍN, José y NANCLARES, Pérez (2007), “El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en el Tratado de Lisboa”, *Revista de las Cortes Generales*, N.ºs 70-71-72, Madrid: Congreso de los Diputados, Secretaria General (Departamento de Publicaciones), pp. 85-125.

MEDEIROS, Rui (2002), “A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, A Convenção Europeia dos Direitos do Homem e o Estado Português”, *Nos 25 Anos da Constituição da República Portuguesa de 1976 – Evolução Constitucional e Perspectivas Futuras*, Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, pp. 227 - 293.

MESQUITA, Maria José Rangel (2009), *Direito da União Europeia – Textos Básicos*, 3.^a Edição, Lisboa: AAFDL.

MONTE, Mário Ferreira (2009), *O Direito Penal Europeu – De “Roma” a “Lisboa” subsídios para a sua legitimação*, Prefácio de Cunha Rodrigues, Juiz do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias”, Lisboa: Quid Júris? – Sociedade Editora.

MOTA, José Luís Lopes (2003), “A Eurojust e a emergência de um Sistema de Justiça Penal Europeu”, *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, Ano 13, N.º 2, Abril-Junho, Coimbra: Coimbra Editora.

QUADROS, Fausto (1983), *O Direito das Comunidades Europeias*, AAFDL: Lisboa.

QUADROS, Fausto (2008) *Direito da União Europeia*, Almedina: Coimbra.

PIÇARRA, Nuno (2007), “A União Europeia Enquanto Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça: Alguns Desenvolvimentos Recentes”, *Estudos de Direito e Segurança*, Coordenadores Jorge Bacelar Gouveia e Rui Pereira, Coimbra: Almedina, pp. 317-336.

PIRES, Francisco Lucas (1994), *Tratados que Instituem a Comunidade e a União Europeias*, Aequitas, Editorial Notícias: Lisboa.

PIRES, Francisco Lucas (2007), *A Revolução Europeia”, Parlamento Europeu: Portugal. União Europeia – Tratado de Amesterdão (1997)*, Comunidades Europeias: Luxemburgo.

RAMOS, Rui Manuel Moura (2001), “A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e a Protecção dos Direitos Fundamentais”, *STVDIA IVRIDICA – Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Rogério Soares*, 61, Coimbra: Coimbra Editora.

ROCHÈRE, Jacqueline Dutheil (2001), “La Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne”, *Regards sur l’actualité*, n.º 267, Mensuel, France: La documentation Française, pp. 3 – 17.

RODRIGUES, Anabela Miranda e MOTA, José Luís Lopes (2002), *Para uma Política Criminal Europeia – Quadro de instrumentos jurídicos da Cooperação Judiciária em matéria penal no espaço da União Europeia*, Coimbra: Coimbra Editora.

SABATAKAKIS, Ekaterini (2008), “À Propôs du Traité de Lisbonne et de L’Europe Sociale”, *Revue du Marché Commun et de L’Union Européenne*, n.º 520 juillet-auôt, Paris: Éditions techniques et économiques, pp. 432-441.

SIEBER, Ulrich (2009), “O Futuro do direito Penal Europeu – Uma nova abordagem dos objectivos e dos modelos de um sistema de Direito Penal Europeu”, *Que Futuro Para o Direito Processual Penal?* Simpósio em Homenagem a Jorge Figueiredo Dias, por ocasião dos 20 anos do Código de Processo Penal Português”, Coimbra: Coimbra Editora, pp. 461-523.

SILVA, Miguel Moura (2007), *Direito da União Europeia – Jurisprudência Essencial*, Lisboa: AAFDL.

SILVEIRA, Alessandra (2009), *Princípios de Direito da União Europeia*, Doutrina e Jurisprudência, Lisboa: Quid Juris.

STEINER, George (2007), *A Ideia de Europa*, Prefácio de José Manuel Durão Barroso, Lisboa: Gradiva.

SUOMINEN, Annika (2008), “The Past, Present and the Future of Eurojust”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Volume 15, Number 2, pp. 217-234.

TIZZANO, António, VILAÇA, José Luís e GORJÃO-HENRIQUES, Miguel, *Código da União Europeia*, Coimbra: Almedina.

TOTH, A.G. (2002), “The Charter of Fundamental Rights of European Union”, *Direito e Justiça, Revista da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa*, Vol. XVI, Tomo 1, Lisboa: Universidade Católica Editora, pp. 171-189.

VALENTE, Manuel Monteiro (2006), *Do Mandato de Detenção Europeu*, Coimbra: Almedina.

VITORINO, António (2006), Liberdade, segurança e justiça como fundamentos da cidadania europeia”, *A Defesa e a Segurança dos Cidadãos na EU do Século XXI*, Lisboa.

União Europeia (1997), *Tratado De Amesterdão*, Luxemburgo: CE.

<http://www.historiasiglo20.org/europortug/glossario2.htm>

http://europa.eu/abc/12lessons/lesson_10/index_pt.htm

SIGLAS E ABREVIATURAS

AUE – Acto Único Europeu

CE – Comunidades Europeias

CEDH – Convenção Europeia dos Direitos do Homem

CER – Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados

CPE – Cooperação política europeia

MDE – Mandato de detenção europeu

TCE – Tratado que institui a Comunidade Europeia (abreviadamente Tratado da Comunidade Europeia) ou Tratado de Roma

EURATOM – Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atómica

PESC – Política Externa e de Segurança Comum

PESCD – Política Externa, Segurança Comum e de Defesa

JAI Justiça e Assuntos Internos

UEO – União da Europa Ocidental

EUROJUST – Unidade Europeia de Cooperação Judiciária

EUROPOL – Unidade Europeia de Polícia

TA – Tratado de Amesterdão