

I conferência Nacional
Terrorismo - O desafio à Segurança Interna no século XXI

Carlos Coelho
24 de Abril de 2015

Minhas Senhoras e Meus Senhores,

O Terrorismo está no topo da agenda europeia e constituirá certamente um dos domínios de maior actividade no âmbito do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça. Aliás, já na próxima semana a Comissão Europeia irá apresentar a sua "*Agenda para a Segurança*"¹.

Quando recebi o convite do Prof. Doutor Manuel Meirinho, o Dr. Hugo Costeira sugeriu que me debruçasse sobre instrumentos europeus e a partilha de informação enquanto forma de cooperação entre autoridades nacionais. Não ignoro que a Europa está confrontada com uma ameaça terrorista. Este é pois um momento sensível na definição de políticas de segurança. Isso confronta-nos com um duplo desafio de responsabilidade: o dever de sermos eficazes e a obrigação de, no calor do momento, não adoptarmos medidas que coloquem em causa os nossos valores civilizacionais e os princípios do Estado de Direito.

No âmbito da cooperação judicial e policial, a prevenção e investigação do terrorismo foi dos primeiros domínios em que uma abordagem europeia foi encarada como necessária². Com o Tratado de Amesterdão, através da adopção do princípio da Solidariedade, abriram-se novas possibilidades para uma acção coordenada da União³.

Mas foi apenas com os ataques de 2001, e mais tarde em 2004 e 2005 que foram dados passos substanciais⁴ na criação de uma política europeia de prevenção e combate ao

¹ Entretanto aprovada pelo Colégio a 28.04.2015: COM(2015) 185 Final: *Agenda Europeia para a Segurança*

² Vide Conclusões do Conselho Europeu de Roma, Dezembro de 1975 e as referências ao Grupo TREVI, estrutura intergovernamental de cooperação no âmbito do terrorismo.

³ Vide Artigo K1, Tratado da União Europeia, como alterado pelo Tratado de Amsterdão

⁴ A título de exemplo: Decisão-quadro 2002/584/JAI do Conselho, de 13 de Junho de 2002, relativa ao mandado de detenção europeu e aos procedimentos de entrega entre Estados-Membros; Directiva 2006/24/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Março de 2006, relativa à conservação de dados gerados ou

terrorismo. Enquanto fenómeno por natureza transnacional, mas também devido ao mercado interno e ao *Espaço Schengen*, a troca de informação entre as autoridades competentes foi desde sempre considerada um pilar fundamental.

A Estratégia Antiterrorista Europeia⁵ ainda em aplicação, foi aprovada em 2005 assente em quatro níveis de acção: Prevenir, Proteger, Perseguir e Responder. Reforçava e concretizava medidas dos Programas de Tampere⁶ e Haia⁷ e viria ainda alimentar o Programa de Estocolmo⁸.

Com este quadro gostaria de abordar quatro pontos:

- 1 - Porquê? Porque a "Inteligência" é tão importante?
- 2 - O que não está a funcionar?
- 3 - Os instrumentos que temos ao nível europeu
- 4 - Novos Instrumentos que se perfilam

1 - Porquê? Porque a Inteligência é tão importante?

Durante muito tempo pensou-se que a melhor forma de combater o crime era pela repressão. O trabalho da polícia, o papel dos tribunais e a força dos códigos penais reduziriam o recurso ao crime e teriam um efeito de dissuasão. Era um modelo que assentava no combate à impunidade. Crime reprimido e condenado tenderia a ser crime não repetido.

Se é verdade que este modelo já estava ultrapassado há algum tempo, tornou-se obsoleto com a erupção de motivações fundamentalistas. Retrocedemos vários séculos. Tornou a estar na moda matar em nome de Deus. E há quem esteja disposto a matar e há quem esteja disposto a morrer (são os novos kamikazes). Para esses, a repressão do crime não basta.

É necessário, quando possível, antecipar e prevenir. A análise de informação que contribua para esse efeito é uma ferramenta cada vez mais importante. Por isso, a expressão inglesa "*intelligence*" parece mais apropriada para a designação dessas actividades e forças do Estado.

tratados no contexto da oferta de serviços de comunicações electrónicas publicamente disponíveis ou de redes públicas de comunicações, e que altera a Directiva 2002/58/CE;

⁵ *Estratégia Antiterrorista Europeia*, Documento Conselho n.º 14469/4/05

⁶ Conclusões do Conselho Europeu de 15/16 de Outubro de 1999

⁷ Conclusões do Conselho Europeu de 5 de Novembro de 2004 (Documento Conselho n.º 16054/4)

⁸ Jornal Oficial C 115 de 4 de Maio de 2010, p. 1.

É também verdade que esta necessidade pode esbater a separação entre forças policiais e serviços de inteligência. Um problema de dimensão assinalável e com imensas repercussões, desde a admissibilidade de provas em julgamento, até ao respeito pelos Direitos fundamentais⁹.

Recordo-me que na comissão de inquérito a que presidi no Parlamento Europeu sobre as actividades ilegais da CIA na Europa¹⁰ fomos confrontados com um parecer jurídico do governo Britânico que, rejeitando a interdição das práticas de tortura pelos Serviços Secretos de Sua Majestade¹¹, autorizava a utilização de informações extraídas por técnicas degradantes e desumanas desde que exercidas por agentes de outros países em territórios não sujeitos à jurisdição da coroa Britânica. Estratégia que ficou conhecida pela designação odiosa de "*outsourcing* da tortura".

2 - O que não está a funcionar?

Ao contrário do que muitas vezes se ouve, não há verdadeiramente escassez de informações. Possivelmente haverá escassez de recursos humanos em quantidade e qualidade necessárias ao tratamento da informação de que dispomos.

Percámos algum tempo com o passado recente. Nos atentados de Paris a 7 de Janeiro deste ano, os irmãos Kouachi estavam já referenciados pelos serviços prisionais franceses. E um deles, pelo menos, sinalizado pelos serviços secretos americanos, franceses e dizem que também argelinos. Também no ataque na Dinamarca, uns dias depois, o suspeito era "*bem conhecido dos serviços de informação da Dinamarca*".

O terceiro terrorista francês, Amedy Coulibaly, que assassinou uma agente policial e ainda quatro pessoas no supermercado *kosher*, estava sinalizado judicialmente e com pulseira electrónica, o que não o impediu de com regularidade ir à Mesquita recrutar *jihadistas*.

⁹ vide, como exemplo, "*National Security and Secret Evidence in Legislation and before the Courts: Exploring the Challenge*", Directorate General for internal policies, Policy Department C citizens' rights and constitutional affairs, European Parliament, 2014.

¹⁰ Comissão TDIP, arquivos disponíveis em: <http://carloscoelho.eu/cia> (consultado a 30.04.2015)

¹¹ Sir Michael Wood, Legal adviser do Foreign Office, "*para nós, receber informação obtida por meio de tortura não é contrário à Convenção das Nações Unidas contra a tortura, desde que não sejamos nós próprios a praticá-la ou a instigá-la*". Informação fornecida pelo embaixador Craig Murray.

Não estamos pois face a casos em que não havia informação. Houve falhas das autoridades francesas para reagirem à informação de que dispunham. E há, ao nível europeu, uma insuficiente partilha de informação. Por impulso soberanista e falta de confiança mútua.

Numa Europa cada vez mais integrada parece que os Estados se agarram com unhas e dentes aos últimos vestígios do seu poder soberano: as suas forças armadas e os serviços de inteligência, dificultando os progressos no âmbito de uma política externa comum e de uma estratégia de segurança europeia.

É verdade também que a multiplicidade de quadros jurídicos nacionais dificulta a partilha de informações. Há países europeus, por exemplo, onde os serviços de inteligência não têm possibilidade de procederem à intercepção de comunicações (como é o caso de Portugal). Há outros em que só o podem fazer com mandato judicial. Há outros em que podem fazê-lo por decisão política de membros do governo. Há ainda outros onde podem fazê-lo sem mandato prévio mas sujeitos a um controlo *a posteriori* mesmo que apenas parcial e aleatório.

E se, na nossa europa comum, há Serviços Secretos sujeitos a um verdadeiro controlo parlamentar e judicial, outros há que não têm qualquer controlo ou que têm um controlo simulado.

3 - Os instrumentos que temos

São já várias as bases de dados existentes para partilha de informação no âmbito do combate e prevenção do terrorismo. Aliás, entre bases de dados existentes - como o SIS¹², o Eurodac¹³ ou o VIS¹⁴ - que viram ou reforçada ou introduzida a sua componente criminal, e novas bases

¹² Regulamento 1987/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho de 20 de Dezembro de 2006, Decisão 2007/533/JAI do Conselho de 12 de Junho ambos relativos ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação de Schengen de segunda geração (SIS II) e Regulamento (CE) 1987/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, 20 de Dezembro relativo ao acesso ao Sistema de Informação de Schengen de segunda geração (SIS II) dos serviços dos Estados-Membros competentes para a emissão dos certificados de matrícula dos veículos.

¹³ Regulamento 2725/2000 do Conselho, de 11 de Dezembro de 2000, relativo à criação do sistema «Eurodac» de comparação de impressões digitais para efeitos da aplicação efectiva da Convenção de Dublin.

¹⁴ Regulamento 767/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de Julho de 2008, relativo ao Sistema de Informação sobre Vistos (VIS) e ao intercâmbio de dados entre os Estados-Membros sobre os vistos de curta duração.

de dados criadas com esse propósito - como PRÜM¹⁵ (que permite a partilha automatizada de ADN, impressões digitais e matrículas) e o ECRIS¹⁶ (Sistema Europeu de informação sobre os Registos Criminais) - a União tem vindo progressivamente a dotar-se de instrumentos de processamento de informação. Simultaneamente, reforçou o papel das suas Agências e promoveu a cooperação entre elas. O SIS e a Europol são dois dos exemplos mais significativos desta evolução.

O Sistema de Informação Schengen é uma das medidas compensatórias à criação do Espaço de livre circulação sem fronteiras internas. E é um excelente exemplo de como é essencial a partilha de informações. As fronteiras externas são juridicamente fronteiras nacionais mas, na prática, são fronteiras comuns. Um cidadão de um país terceiro que entre no aeroporto de Lisboa não está apenas a entrar em Portugal, mas a entrar em Espanha, França, Alemanha, etc. porque não há fronteiras internas. O agente do SEF (Serviço de Estrangeiros e Fronteiras) tem pois de ter acesso aos alertas que os outros Estados Schengen incluem no SIS¹⁷. No SIS encontram-se informações relativas a certas categorias de pessoas, tais como: pessoas procuradas para efeitos de detenção ou extradição ou que sejam alvo de um mandado de detenção europeu¹⁸; nacionais de países terceiros declarados «não-admissíveis» em território nacional (em situação irregular ou que constituam ameaça para a ordem pública)¹⁹; pessoas desaparecidas (ou pessoas que precisam de ser temporariamente colocadas sob protecção policial)²⁰, sobretudo menores que fogem ou são raptados; pessoas notificadas para comparecer perante as autoridades judiciárias²¹; sujeitos a vigilância policial discreta²². E também relativa a certos objectos como veículos, embarcações, aeronaves e contentores armas de fogo; documentos de identidade perdidos, roubados ou falsificados; chapas de matrícula de veículos; notas de banco perdidas ou roubadas²³.

¹⁵ Decisão 2008/615/JAI do Conselho, de 23 de Junho de 2008 relativa ao aprofundamento da cooperação transfronteiras, em particular no domínio da luta contra o terrorismo e a criminalidade transfronteiras

¹⁶ 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 os Estados-Membro

¹⁷ Lista de Autoridades competentes com acesso ao SIS: JO C 278 de 22.8.2014, p. 1—144

¹⁸ Decisão do Conselho 2007/533/JAI, art.º 26

¹⁹ Regulamento 1987/2006, art.º 20

²⁰ Decisão do Conselho 2007/533/JAI, art.º 32

²¹ *idem*, art.º 34

²² *idem*, art.º 36

²³ *idem*, art.º 38

O Sistema de Informação Schengen, na sua segunda geração, sofreu alterações significativas. Entre outras, no sentido de poder incorporar mais dados (incluindo biométricos), novos tipos de alerta, mais cruzamento de alertas e mais pontos de acessos. No fundo, um reforço da componente de cooperação policial²⁴.

Enquanto o SIS viu intensificada a sua componente de cooperação policial, o VIS - Sistema de Informação sobre Vistos - é um exemplo de uma base de dados que viu o seu propósito inicial ser alargado, como resposta a novas ameaças. Consistindo no Sistema comum de intercâmbio de dados relativos aos vistos solicitados, concedidos e recusados, hoje o seu propósito já não é apenas facilitar controlos de fronteiras e a emissão de vistos, mas também a prevenção, detecção e investigação de terrorismo e criminalidade grave, uma vez que, desde 2008, pode ser consultado pelas autoridades competentes para esse propósito²⁵.

Mas não foram apenas os grandes sistemas de informação que viram o seu papel reforçado no sentido de aumentar a cooperação e dotar, assim, as autoridades competentes de mais meios.

A Agência Europeia de Polícia (Europol)²⁶ também viu o seu papel reforçado. Sucessivamente, nos vários programas multianuais, na estratégia antiterrorismo ou na *Estratégia de Segurança Interna*²⁷, a *quasi* polícia foi vendo o seu acesso e capacidade de processamento de informação reforçados. Almejando constituir-se num verdadeiro *hub* europeu de informação. Neste sentido, está aliás em discussão a sua nova base legal que irá alterar, pela terceira vez, a sua estrutura²⁸.

A nova proposta vem não só conferir mais flexibilidade à capacidade de processamento da Europol, como tenta reforçar a obrigação dos Estados-Membro partilharem informação,

²⁴ *vide* Relatórios Carlos Coelho: A6-0553/2006, p.63 e ss; A6-0355/2006, p.82 e ss; bem assim, COM(2005) 230 Final: Proposta de Decisão do Conselho relativa ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação de Schengen de segunda geração (SIS II), p. 2-5

²⁵ Decisão 2008/633/JAI do Conselho, de 23 de Junho de 2008 relativa ao acesso para consulta ao Sistema de Informação sobre Vistos (VIS) por parte das autoridades designadas dos Estados-Membros e por parte da Europol para efeitos de prevenção, detecção e investigação de infracções terroristas e outras infracções penais graves

²⁶ Decisão do Conselho 2009/371/JAI de 6 de Abril de 2009 que cria o Serviço Europeu de Polícia (Europol)

²⁷ Conclusões do Conselho Europeu 25/26 de Março de 2010, Documento Conselho n.º 7120/10

²⁸ COM(2013) 173 final, Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria a Agência da União Europeia para a Cooperação e a Formação Policial (Europol) e que revoga as Decisões 2009/371/JAI e 2005/681/JAI

nomeadamente permitindo o contacto directo com as Unidades de Informação Financeira - serviços nacionais centralizados para o branqueamento de capitais²⁹.

A esta evolução ao nível do enquadramento legal, que tentei exemplificar com o SIS e a Europol, não correspondeu, no entanto, uma utilização otimizada pelas autoridades competentes nos vários Estados-Membros.

No seu último relatório semestral, a Comissão Europeia voltou a sublinhar que o SIS II é uma ferramenta importante no combate ao terrorismo, incluindo para os *combatentes estrangeiros* (*foreign fighters*). Sublinhando ainda que o seu potencial permanece ainda por explorar na totalidade³⁰.

O mesmo foi reconhecido pelo Director da Europol, numa sessão da Comissão LIBE no Parlamento Europeu onde, mais uma vez, reconheceu que - nem no âmbito do terrorismo - os Estados-Membros transmitem toda a informação. Nesse sentido, acrescentou, estava a preparar uma alteração aos protocolos de confidencialidade e níveis de segurança.

Contudo, a produção legislativa não se centrou apenas no desenvolvimento de sistemas de informação e reforço das agências. Também tentou aplicar velhas fórmulas utilizadas na construção do mercado interno à área da cooperação policial.

Em 2004, no programa da Haia, os Chefes de Estado e de Governo diziam estar convictos "*de que o reforço da liberdade, da segurança e da justiça exige uma abordagem inovadora do intercâmbio transfronteiras de informações sobre a aplicação da lei. O simples facto de as informações atravessarem as fronteiras deveria deixar de ser relevante*"³¹.

No momento da tradução destas palavras em medidas, seriam os Estados-Membros a bloquear medidas mais ambiciosas. Em 2006 foi aprovada a chamada "*Iniciativa Sueca*"³²,

²⁹ Vide Art.º 7, para. 5b, Abordagem geral do Conselho de 28 de Maio de 2014, p. 38, Documento Conselho 10033/14

³⁰ COM(2014) 711 final, Sixth bi-annual report on the functioning of the Schengen area 1 May - 31 October 2014, p.3 e 8; também, *Discussion paper* Coordenador, contra-terrorismo, Documento Conselho: 15715/14, p.4-5

³¹ Programa da Haia, nota 7, ponto 2.1

³² Decisão-quadro 2006/960/JAI do Conselho, de 18 de Dezembro de 2006 relativa à simplificação do intercâmbio de dados e informações entre as autoridades de aplicação da lei dos Estados-Membros da União Europeia

que veio aniquilar a proposta da comissão para a introdução do "*Princípio da Disponibilidade*"³³. Através dela tentou normalizar-se os pedidos de informação entre autoridades competentes, introduziram-se prazos e consagrou-se o chamado "*Princípio do acesso equivalente*". Ou seja, assegurar que as regras aplicáveis à partilha de informação entre Estados-Membros são - pelo menos - equivalentes às partilhas de informação internas³⁴.

Dez anos volvidos, a utilização desta Decisão quadro tem também sido fraca³⁵. E o princípio não parece ter estimulado uma maior partilha de informação.

4 - Novos Instrumentos que se perfilam

Chegado aqui, importa acrescentar uma nova camada: a circunstância histórica. Volto ao início da minha intervenção. Estamos, enquanto sociedade, ainda a sentir as ondas de choque dos atentados em solo europeu.

O mundo político reagiu reclamando mais instrumentos de controlo. Voltaram à agenda os famosos *PNR* (Registo de identificação de Passageiros)³⁶. Depois de sorrateiramente a Comissão Europeia ter andado a financiar sistemas nacionais³⁷, somos nós - decisores políticos - confrontados com a inevitabilidade de um sistema europeu. O Parlamento ainda irá votar esta questão, mas já se consegue antever a existência de uma maioria que aprove este sistema, mais alargado do que nunca: voos internacionais, intracomunitários e domésticos³⁸.

A par da criação de mais meios para obter mais informação, através dos *PNR*, o mundo político repetiu um outro padrão: propôs alargar o propósito de um sistema em discussão: um sistema de fronteiras inteligentes que controlaria electronicamente, uma vez aprovado e

³³ COM(2005) 490 final - Proposta de Decisão-Quadro do Conselho relativa ao intercâmbio de informação com base no Princípio da disponibilidade

³⁴ COM(2004) 425 Final relativa ao reforço do acesso à informação por parte dos serviços responsáveis pela aplicação da lei, para 2.2.1

³⁵ Último Documento Público disponível: COM(2012) 735 Final, Reforçar a cooperação em matéria de aplicação da lei na UE: O Modelo Europeu de Intercâmbio de informação (EIXM), p. 9

³⁶ Vide, entre outras: resolução do Parlamento Europeu de 11 de Fevereiro de 2015, sobre medidas de combate ao terrorismo (2015/2530 (RSP)), para. 13; Declaração Conjunta dos Ministros da Justiça e Assuntos Internos em Riga, 29-30 de Janeiro, indente 7. Disponível em: https://eu2015.lv/images/Kalendars/IeM/2015_01_29_jointstatement_JHA.pdf (consultado a 30.04.2015)

³⁷ Quadro que compila informação disponível: <http://www.statewatch.org/news/2014/oct/eu-2013-pnr-funding-table.pdf> (consultado a 30.04.2015)

³⁸ vide Projecto de Relatório relativo à proposta de directiva do Parlamento Europeu e Conselho no uso de *PNR* para a Prevenção, detecção, investigação e acusação de ofensas terroristas e criminalidade grave, COD 2011/0023

implementado, as entradas e saídas do Espaço Schengen³⁹. Neste momento, a tentação de colocar este sistema a cruzar dados com outras bases de dados e permitir o seu acesso pelas autoridades competentes para a prevenção e investigação do terrorismo é bastante elevado.

Colocando de parte o discutível valor acrescentado de cada uma destas iniciativas (o que justifica outro debate), apenas pretendo salientar que - uma vez mais - força de circunstâncias históricas, estamos a querer avançar sem avaliar e consolidar o que já está no terreno. Pior ainda, sem reconhecer também que não nos falta informação, falta-nos - isso sim - estimular a confiança mútua entre as autoridades dos Estados-Membros.

E sem essa confiança nada vai resultar. Podemos ter três vezes mais agentes, computadores mais potentes, sistemas informáticos mais eficazes, dispor de cada vez mais informação. Tudo terá escasso valor se a informação não for partilhada.

E com isto, termino: A partilha de informação é essencial, deve ser feita com regras, deve respeitar os Direitos e Liberdades Fundamentais dos cidadãos. Não deve ser um tráfico clandestino de informações subtraídas nas margens da ilegalidade, dependendo de humores ocasionais e meros acordos bilaterais.

Muito obrigado.

³⁹ *vide* nota de imprensa do Parlamento: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20150330IPR39306/html/Smart-Borders-MEPs-question-Commission-and-Council-on-pressing-issues> (consultado a 30.04.2015)