

LIBERDADE EM SEGURANÇA: UM DESAFIO COMUNITÁRIO

Isabel Costa Leite

Professora Associada

Faculdade de Ciências Humanas e Sociais – UFP

icleite@ufp.pt

O fenómeno de transnacionalização verifica-se cada vez mais no âmbito mundial e tem tomado uma forma institucional e jurídica sem precedentes a nível europeu. A relação entre liberdade, princípio em que assenta o espírito comunitário, e a segurança, necessidade absoluta da nova era, tornou-se um desafio a que a Europa deve responder em comum.

Na década de 50, pela primeira vez na história, Estados europeus reconhecidos internacionalmente dispuseram-se a criar uma estrutura organizativa com poderes próprios para enfrentar e resolver problemas e interesses comuns.

A memória e o imaginário enquadravam o pensamento de Jean Monnet e da sua equipa quando inventaram a Comunidade, essa terceira forma de sistema político saída do pensamento europeu, depois da cidade e do Estado. (Duverger, 1996, p. 13)

Com efeito, Daniell Bell não poderia ser mais oportuno ao afirmar que “Los Estados son hoy demasiado pequeños para los grandes problemas y demasiado grandes para los problemas pequeños” (cit. in Ortega, 1994, p. 70), o que se tem verificado ao longo da história da construção europeia.

1. A LIBERDADE DE CIRCULAÇÃO

Aquando da instituição da Comunidade Económica Europeia, em 1958, o objectivo imediato consistia na introdução gradual de um amplo mercado sem fronteiras assente na liberdade de circulação de mercadorias, a que se acrescentaria a circulação de outros factores de produção, até se concretizar a plena integração económica europeia. O “trabalhador”, único beneficiário de todo este processo, era considerado como um simples agente económico essencial no funcionamento do mercado comum. O desaparecimento das fronteiras internas promovendo a liberdade de circulação de bens foi acompanhado pela livre circulação de trabalhadores. Os seus direitos de circulação estavam, assim, limitados por critérios económicos.

As liberdades de circulação aparecem definidas no Tratado como o fundamento da CEE devendo ser aprofundadas pelas Instituições (artº 49º)¹. O desenvolvimento deste processo iniciou-se a partir da remoção dos obstáculos que impediam a circulação. No âmbito do direito derivado, foram adoptados actos jurídicos como regulamentos e directivas com a finalidade de harmonizar as legislações dos Estados membros e promover, assim, a aplicação prática das medidas necessárias².

¹ Conforme previsto no artº 48º 3. do Tratado CEE, “Sob reserva das limitações justificadas por razões de ordem pública, de segurança pública e de saúde pública, a livre circulação dos trabalhadores comporta o direito: a) de responder a ofertas de emprego efectivamente feitas; b) de se deslocar livremente, para esse efeito, no território dos Estados-membros; c) de residir num dos Estados-membros a fim de nele exercer um emprego, na conformidade das disposições legislativas, regulamentares e administrativas que regem o emprego dos trabalhadores nacionais; d) de permanecer no território de um Estado-membro depois de nele ter exercido um emprego, em condições que serão objecto de regulamentos de aplicação a estabelecer pela Comissão”.

2. LIMITES À LIBERDADE DE CIRCULAÇÃO

O Tratado de Roma previu determinadas situações em que a liberdade de circulação de trabalhadores assalariados (artº 48º 3.), o direito ao estabelecimento e a livre prestação de serviços (artºs 55º, 56º e 66º) são condicionados. Referimo-nos aos empregos na administração pública e às limitações impostas por razões de ordem pública, segurança pública e saúde pública.

De acordo com o artº 7º, que proíbe a discriminação em razão da nacionalidade, o acesso a qualquer trabalho na Comunidade não pode ser impedido aos nacionais dos Estados membros que procurem emprego noutro Estado membro. Este princípio é garantido em todas as matérias de competência comunitária e constitui uma base importante do funcionamento da Comunidade Europeia.

No entanto, o próprio Tratado CEE prevê que os Estados membros possam reservar para os seus nacionais empregos na administração pública tal como está definido no artº 48º, ponto 4. Tendo surgido dúvidas quanto à definição destes empregos, o Tribunal de Justiça definiu os limites desta excepção incluindo apenas aquelas funções que impliquem participação no exercício do poder público e aquelas que implicam responsabilidade na protecção dos interesses gerais do Estado (segurança interna e externa). Adoptou um critério funcional e não institucional de administração pública pois este poderia pôr em causa o princípio da uniformidade do direito comunitário (Almeida, 1985; Druésne, 1995).

A Comissão expôs, igualmente, um conjunto de funções abrangidas por esta excepção na sua Comunicação 88/C, apresentada em 5 de Janeiro de 1988, considerando como funções específicas do Estado e das colectividades similares "as forças armadas, a polícia e outras forças de ordem, a magistratura, a administração fiscal e a diplomacia"³. O poder de reservar estes empregos para os seus nacionais não implica que os Estados tenham a obrigação de o fazer. Assim, se admitirem funcionários de qualquer outro Estado membro da Comunidade deixarão de poder utilizar medidas discriminatórias tanto no que respeita às condições

² Em 15 de Outubro de 1968, foram aprovados o Regulamento (CEE) nº 1612/68 [este veio substituir o Reg. 38/64/CEE de 25.03.64 que já tinha substituído o Reg. nº15 de 16.10.61] e a Directiva 68/360/CEE ambos do Conselho JO nº L 257/2 de 19.10.68, p.77.

³ Acrescentando, igualmente, os "empregos que dependem dos ministérios do Estado, dos Governos Regionais, das colectividades territoriais e organismos assimilados, dos bancos centrais na medida em que se trate de pessoal (funcionários e outros agentes) que exerça actividades ordenadas à volta de um poder jurídico público do Estado ou de qualquer outra pessoa colectiva do direito público" in JO nº C 72 de 18.3.88, p.2.

de trabalho como de remuneração. Devem assegurar-lhes as condições de trabalho que, nas mesmas circunstâncias, os seus nacionais já usufruem.

Outras actividades, ainda que inseridas na Administração Pública, podem ser exercidas por nacionais de outros Estados membros. Tal é o caso de funções comerciais nas empresas públicas de transportes, electricidade, gás, navegação aérea ou marítima, correios e telecomunicações, rádio e televisão, serviços operacionais de saúde pública, ensino e investigação em estabelecimentos públicos⁴.

Logo após a adopção do primeiro Regulamento (Reg. nº15, 16.10.61) conducente à liberdade de circulação, o Conselho de Ministros adoptou a Directiva 64/221/CEE de 25 de Fevereiro de 1964⁵ com vista à coordenação de medidas especiais impostas aos estrangeiros em matéria de circulação e residência por motivos de ordem pública, de segurança pública e de saúde pública. O Tribunal de Justiça, através dos seus Acórdãos, tem introduzido limites ao recurso por parte das autoridades nacionais às disposições que permitem impedir a entrada ou residência dos nacionais de outros Estados membros por estes motivos⁶.

No entanto, a livre circulação implica que outros direitos sejam assegurados aos trabalhadores para que possam participar, juntamente com os nacionais do Estado de residência, na vida laboral e local. Referimo-nos aos direitos sindicais, participação na vida sindical, direito à greve, liberdade de expressão, isto é, direitos cívicos que acompanham, necessariamente, a vida do trabalhador onde quer que ele exerça a sua actividade (Ramos, 1994). A livre circulação de trabalhadores e o exercício de uma actividade económica em qualquer Estado

⁴ O Estado não pode impor a nacionalidade como condição para o acesso ao emprego nestes sectores, o que vem no seguimento da Comunicação da Comissão acima referida. O incumprimento do Estado verifica-se nestes casos como ficou confirmado através do Acórdão do Tribunal de Justiça, de 2 de Julho de 1996, Proc. C-290/94 (Comissão/Grécia). Sobre a situação em Portugal cf. artº15º 2. da Constituição da República Portuguesa e Proc. nº 77/86, DR, 2ª série, nº214, 15.9.88, p.8481 e Proc. nº 22/90, DR, 2ª série, nº 70, 24.3.92, p.2879, ambos da Procuradoria Geral da República.

⁵ JO nº L 850 de 4.04.64, p.36. Esta Directiva foi adoptada com vista à prossecução do artº 48º 3. inserido no Tratado de Roma e que previa a introdução de limitações na liberdade de circulação e residência por esses motivos. Estabelece no artº 3º 1. que "As medidas de ordem pública ou de segurança pública devem fundamentar-se, exclusivamente, no comportamento pessoal do indivíduo em causa". O Estado de acolhimento pode pedir informações sobre os antecedentes criminais do requerente ao Estado de origem (artº 5º). Quanto às razões que podem permitir as limitações no âmbito da saúde pública são definidas num anexo (doenças que obriguem a quarentena conforme a Organização Mundial de Saúde, tuberculose, sífilis e outras doenças contagiosas) tal como as que podem perigar a ordem e segurança públicas (toxicomania, alterações psicomentais e psicose). Através dos artºs 8º e 9º é concedida ao interessado a possibilidade de apresentar recurso às autoridades competentes.

⁶ Cfr. Primeiros acórdãos sobre esta matéria: Acórdãos Van Duyn, Proc. 41/74 de 4.12.1974; Rutili, Proc. 36/75 de 28.10.1975; Bouchereau, Proc. 30/77 de 27.10.1977.

membro da Comunidade levanta, simultaneamente, a necessidade de proteger e respeitar os direitos fundamentais e humanos daqueles que usufruem desses novos direitos económicos.

A tomada de consciência quanto à consideração dessa vertente na realização do mercado comum foi concretizada através da intervenção do Tribunal, o que foi permitindo alargar a dimensão meramente económica da construção europeia.

3. UM DUPLO ESPAÇO DE LIVRE CIRCULAÇÃO

Na primeira revisão dos Tratados Comunitários, através do avanço para a realização do Mercado Único, uma nova concepção de livre circulação, até aí limitada aos “trabalhadores”, permitiu que esse direito fosse alargado às “pessoas”, ainda que vinculadas, directa ou indirectamente, ao exercício de uma actividade. A realização do mercado interno implica a adopção de medidas que permitam eliminar totalmente o controlo nas fronteiras internas dos Estados membros.

A dificuldade em concretizar todos os meios de acção que impeçam o desenvolvimento do terrorismo, contrabando, fraude e tráfico de droga assim como o desencadear de movimentos imigratórios ilegais, tem levado os Estados a rejeitar a liberdade de circulação sem controlo, exigindo o cumprimento de determinadas formalidades. Assim, a total liberdade de circulação no espaço comunitário deve ser acompanhada por medidas de segurança e informação de forma que todos os Estados disponham de mecanismos de intervenção sempre que se mostre necessário combater as irregularidades que possam surgir.

No âmbito do direito comunitário não foi de imediato possível chegar a um acordo nesse sentido. Alguns Estados membros insistem em manter o controlo nas suas fronteiras exigindo a apresentação de identificação e que algumas formalidades sejam respeitadas (caso do Reino Unido e Irlanda).

A vontade política no sentido da realização plena de um espaço sem fronteiras levou alguns Estados comunitários a assinar o Acordo de Schengen, que permite retirar os controlos ainda existentes nas suas fronteiras assim como promover um amplo mecanismo de cooperação no sentido de reforçar a segurança no espaço europeu.

Podemos, assim, conceber a instituição da livre circulação segundo duas vertentes. Aquela que se realiza no âmbito da Comunidade, especialmente após o Acto Único Europeu, e se mantém regulamentada pelo direito comunitário criado e desenvolvido nesse sentido. E outra, através do Acordo de Schengen, que funciona como complemento às medidas comu-

nitárias adoptadas e tem como finalidade o reforço da plena circulação ainda que num âmbito de cooperação intergovernamental.

O Acto Único constituiu um importante passo na evolução do processo de integração pois permitiu que uma enorme produção legislativa por parte das Instituições comunitárias viesse completar todo o enquadramento jurídico necessário para pôr em prática uma liberdade de circulação alargada a todos os indivíduos em geral, independentemente da sua actividade [Bourrinet, 1992].

No entanto, apesar de se assistir a um significativo avanço nesta matéria, continuou a exigir-se que o factor económico permanecesse como condição. A liberdade de circulação e consequente residência foram limitadas em função dos recursos económicos de cada um. Estes deviam ser suficientes para assegurar a sua sobrevivência e não sobrecarregar a segurança social do Estado de residência. Ao mesmo tempo, constituía um factor importante quanto à salvaguarda de condições de segurança e de ordem públicas.

4. A LIBERDADE DE CIRCULAÇÃO NO ACORDO DE SCHENGEN

O Acordo relativo à Supressão Gradual dos Controlos nas Fronteiras Comuns, ou Acordo de Schengen, foi assinado em 14.06.85, no Luxemburgo, e revisto através da Convenção de Aplicação, em 19.06.90⁷. Após vários obstáculos e dificuldades técnicas, a sua entrada em vigor, prevista para 1.02.94, só foi concretizada em 26 de Março de 1995.

No Conselho Europeu de Edimburgo, em 11-12 de Dezembro de 1992, os Chefes de Estado e de Governo reconheceram a incapacidade da Comunidade em assegurar a livre circulação “sem fazer perigar a segurança pública nem comprometer o combate à imigração ilegal” oferecendo como alternativa o recurso ao Acordo de Schengen prestes a entrar em vigor, como se previa naquela data [Boletim CE 12 de 1992; Blumann, 1991]. Daí que o Acordo de Schengen tenha permitido colmatar as insuficientes medidas introduzidas pelo Acto Único Europeu quanto à plena mobilidade no espaço comunitário.

⁷ Diário da República I - Série A, nº 276, 25.11.93, p.6538. Os Estados signatários foram a França, Alemanha e Benelux aos quais se juntaram a Itália em Novembro de 1990, Portugal e Espanha em Junho de 1991, a Grécia em Novembro de 1992 e a Áustria em Abril de 1995, à medida que se tornaram Estados membros da União Europeia. Em 1996, a Dinamarca, com um regime especial, a Noruega e a Islândia assinaram o Acordo.

Este passo estabeleceu, sem dúvida, dois grupos de Estados que se regem por medidas diferentes. Aqueles que se mantêm relutantes em abrir as suas fronteiras (Reino Unido e Irlanda), não permitindo a efectiva realização do Mercado Único, e aqueles que estão dispostos a criar um amplo espaço na Europa em que os cidadãos circulem e permaneçam livremente sem qualquer tipo de controlo (sem esquecermos que se mantêm as restrições sempre que sejam detectadas irregularidades ou alertas de segurança) (Conselho Europeu, 1992).

No entanto, este Acordo ainda não constituía fonte de direito comunitário uma vez que foi estabelecido numa base intergovernamental e à margem do sistema jurídico comunitário. Da mesma forma, o Tribunal de Justiça não tinha competências para intervir no âmbito deste Acordo. Apesar de não constituir matéria de direito comunitário, os próprios Estados associaram-se no sentido da sua integração e compromisso político⁸.

No âmbito da Convenção de Aplicação, artº 2º 1., estabelece-se que as "fronteiras internas podem ser transpostas em qualquer local sem que o controlo das pessoas seja efectuado" mantendo-se excepções como razões de ordem pública ou de segurança nacional, pelo que o Estado membro em causa poderá tomar as medidas necessárias (ponto 2.). Quanto à passagem nas fronteiras externas, o Acordo é bastante pormenorizado e estabelece todas as medidas necessárias para o desenvolvimento de uma política de vistos (artºs 9º a 18º) e de imigração e asilo (artºs 19º a 38º). Para efeitos de aplicação deste Acordo, considera-se como estrangeiro "qualquer pessoa que não seja nacional dos Estados membros das Comunidades Europeias" (Título I, artº 1º)⁹.

A cooperação policial para efeitos de segurança, prevendo a entajuda judiciária em matéria penal, extradição e reconhecimento das sentenças penais em todo o espaço, está definida nos artigos 39º a 91º e inclui medidas de luta contra os estupefacientes, armas de fogo e munições. Para realizar este objectivo, previu-se a criação do Sistema de Informação Schengen (SIS) nos artºs 92º a 119º, já instalado em Estrasburgo, para servir de apoio téc-

⁸ Preâmbulo e artº 17º do Acordo de Schengen. Os Estados devem aproximar "as respectivas políticas em matéria de vistos" assim como se comprometem a "lutar energeticamente no seu território contra o tráfico ilícito de estupefacientes" por meio da "cooperação entre as respectivas autoridades aduaneiras e de polícia" e a "troca de informações" (artºs 7º a 9º).

⁹ A partir do momento em que um estrangeiro é autorizado a entrar no território de um Estado-membro, contra o preenchimento de determinadas condições como as definidas no artº 5º (documento válido que permita a passagem da fronteira, um visto válido, justificação do objectivo da viagem e posse de meios de subsistência suficientes quer para a duração da sua estada como para o regresso ao país de origem, não ser considerado como perturbador da ordem pública, da segurança nacional ou das relações internacionais dos Estados membros), será admitido em trânsito em todo o território por um período de 3 meses ou pelo prazo estabelecido no visto concedido.

nico à transmissão de informações¹⁰. Este Acordo constitui a possibilidade de se assegurar uma efectiva liberdade em segurança a todos os cidadãos europeus. Por sua vez, o Tratado da União Europeia (1993), através da criação do terceiro pilar dirigido à Cooperação na Justiça e Assuntos Internos, aproxima-se das disposições já criadas e concretizadas no espaço Schengen, podendo levar à sua aplicação em todo o espaço comunitário (Blanc, 1991; Deknop e Raes, 1996).

A opinião dos europeus vai ao encontro da necessidade de se avançar com uma política de cooperação mais intensa em termos de justiça e criminalidade¹¹. A preocupação com o seu bem-estar e segurança exige respostas comunitárias adequadas.

5. COOPERAÇÃO NA JUSTIÇA E ASSUNTOS INTERNOS: AS MEDIDAS DE SEGURANÇA

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

Nesta matéria, tanto os Estados membros como a Comissão podem apresentar iniciativas ao Conselho que deverá deliberar por unanimidade ou, caso o entenda, por maioria qualificada

¹⁰ O SIS tem como objectivo "preservar a ordem e a segurança públicas, incluindo a segurança do Estado, bem como a aplicação das disposições da presente Convenção sobre a circulação das pessoas nos territórios das Partes Contratantes com base nas informações transmitidas por este sistema" (artº 93º). Assim, este Sistema inclui dados relativos a pessoas procuradas para detenção e para efeitos de extradição (artº 95º), aos estrangeiros indicados para efeitos de não admissão (artº 96º), às pessoas ou aos veículos para efeitos de vigilância discreta ou de controlo específico (artº 99º), aos objectos procurados para efeitos de apreensão ou de prova num processo penal (artº 100º).

¹¹ De acordo com os dados do Eurobarómetro, as prioridades assentam na luta contra o crime organizado com 87% a favor e na luta contra o tráfico de droga com 86%. O desenvolvimento de acções nesta última matéria a nível da União Europeia e não no plano nacional é defendido por 77% dos cidadãos (Eurobarometer, *Public Opinion in the European Union*, 45, Spring 1996, p. 59).

[adopção de medidas práticas]. Em 1995, começou por ser adoptado o Reg. (CE) nº 2317/95 de 25 de Setembro com a finalidade de definir quais os países terceiros cujos nacionais devem ser detentores de visto para transporem as fronteiras externas da UE, tendo sido seguido pela adopção de acções comuns adoptadas pelo Conselho, de acordo com o artigo K.3 e caso "os objectivos da União possam ser melhor realizados por meio de uma acção comum que pelos Estados membros actuando isoladamente"¹².

Começando por se desenvolver numa base de cooperação intergovernamental, surgiram grandes pressões por parte dos próprios Estados membros em transformar esta área numa verdadeira política comunitária. Tal como o demonstrou o Tratado de Amesterdão, novos incentivos foram dados a este pilar da União Europeia, pois o artº 8º A permite completar o direito de livre circulação e residência que é extensivo a qualquer cidadão, independentemente do exercício de uma actividade económica ou dos recursos económicos de que dispõem¹³. As novas disposições aproximam-se das medidas e mecanismos inseridos no Acordo de Schengen.

Um importante passo foi dado no que se refere ao artº2º do Tratado da União Europeia que se compromete a

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

¹² O Conselho adoptou várias acções comuns, tais como no âmbito da cooperação entre autoridades aduaneiras e organizações empresariais no combate ao tráfico de drogas [96/698/JAI de 29.11.96], intercâmbio de informações sobre a caracterização química das drogas para facilitar o combate ao tráfico [96/699/JAI de 29.11.96], luta contra a criminalidade internacional organizada [96/747/JAI de 29.11.96], alargamento das atribuições da unidade "Droga" da Europol [96/748/JAI de 16.12.96], aproximação das legislações dos Estados membros na luta contra a toxicodpendência e prevenção e combate contra o tráfico de droga [96/750/JAI de 17.12.96], intercâmbio de informações, avaliação de risco e controlo das novas drogas sintéticas [97/396/JAI de 16.6.97] assim como, no combate à criminalidade, o estabelecimento de um programa de incentivo e de intercâmbio no desenvolvimento da acção contra o tráfico de seres humanos e a exploração sexual de crianças [96/700/JAI de 29.11.96], adopção de um modelo uniforme de autorizações de residência [97/11/JAI de 16.12.96], aperfeiçoamento dos critérios de determinação dos alvos, métodos de selecção e da recolha de informações de carácter policial e aduaneiro [97/372/JAI de 9.06.97], cooperação em matéria de ordem e segurança públicas [97/339/JAI de 26.05.97], e criação de um mecanismo de avaliação da aplicação e concretização a nível nacional dos compromissos internacionais em matéria de luta contra o crime organizado [97/827/JAI de 5.12.97], assim como decisões quanto ao acompanhamento em matéria de imigração ilegal, readmissão, emprego ilegal de nacionais de países terceiros e cooperação na execução das ordens de expulsão [96/749/JAI de 16.12.96] e intercâmbio de informações sobre a ajuda ao regresso voluntário de nacionais de países terceiros [97/340/JAI de 26.05.97].

¹³ Seguido pela proposta de alteração de Directiva relativa à livre circulação e residência dos cidadãos da UE, limitando as restrições, COM/2003/0199 Final.

Para realizar esse objectivo, o Tratado de Amesterdão comunitarizou matérias inseridas no domínio da Cooperação na Justiça e Assuntos Internos que, no quadro do Tratado da União Europeia, tinha um alcance muito limitado devido ao grau de cooperação necessária entre os Estados membros. Assim, e no seguimento do Título VI do TUE - Disposições relativas à cooperação policial e judiciária em matéria penal (artºs 29º a 42º), no que se refere à livre circulação de pessoas, asilo e imigração, foram adoptadas novas medidas em matéria de combate à criminalidade, cooperação judiciária em matéria civil, cooperação administrativa, cooperação policial e judiciária em matéria penal. O Conselho definiu um prazo de cinco anos para proceder à criação de um espaço sem fronteiras dotado de um elevado nível de segurança através de matérias como vistos, asilo, imigração e outras políticas relativas à livre circulação de pessoas (artºs 61º a 69º). Nesta parte do Tratado foi ainda estabelecido um Protocolo que integrou o acervo de Schengen no quadro da União Europeia (Labayle, 1997) pelo que a cooperação realizada no âmbito desse Acordo passou a desenvolver-se "dentro do quadro institucional e jurídico da U.E." de acordo com as disposições do Tratado da União Europeia e do Tratado que institui a Comunidade Europeia.

Verificamos, assim, que o Tratado de Amesterdão veio ao encontro das preocupações já demonstradas pelos cidadãos. Com a entrada em vigor do Tratado de Amesterdão, em 1 de Maio de 1999, a Comissão passou a deter competências que anteriormente estavam ausentes do Tratado¹⁴. A designação, pela primeira vez, de um Comissário com a pasta da Justiça e Assuntos Internos permite que os Estados transfiram uma parte das suas competências nacionais e assumam em comum a imensa tarefa que passou a ser a da edificação de um amplo espaço europeu que congregue os objectivos políticos da liberdade, sempre presente ao longo da construção europeia, e o da segurança, sujeita a diversas e recentes ameaças.

6. A INTERVENÇÃO COMUNITÁRIA APÓS O 11 DE SETEMBRO DE 2001

Após os atentados terroristas em Nova Iorque e Washington, em Setembro de 2001, foram imediatamente adoptadas medidas de segurança por parte do Conselho Europeu, reunido no dia 21 do mesmo mês. O novo Plano de Acção de Combate ao Terrorismo assentou na cria-

¹⁴ O Programa de trabalho da Comissão para 1998 previa a concretização do "princípio da livre circulação de pessoas, cuja realização será feita paralelamente à de um espaço de segurança e de justiça». Segundo a Comissão, as «novas perspectivas decorrentes do Tratado de Amesterdão em matéria de justiça e assuntos internos permitem prever uma melhor resposta aos desafios que a criminalidade organizada, a fraude, a corrupção e o tráfico de seres humanos e de droga constituem". Programa de trabalho da Comissão para 1998, As prioridades políticas, COM [97]517 final, p.13.

ção de medidas, simultaneamente de combate ao terrorismo e de cooperação judicial que os Estados deviam implementar até ao final de 2004. Entre aquelas, encontram-se decisões sobre equipas conjuntas de investigação¹⁵, lavagem de dinheiro, identificação e confiscação em processos crime, estabelecimento do Eurojust, implementação de medidas específicas de cooperação policial e judicial no combate ao terrorismo¹⁶ e uma decisão sobre ataques contra sistemas de informação.

A Convenção sobre a Assistência Mútua em Assuntos Criminais, já ratificada pelos Estados membros, e o Mandado de Captura Europeu, proposto pela Comissão em 19.09.2001¹⁷, e já em vigor, para substituir o anterior sistema de extradição que ainda se mantém com países terceiros, constituem dois passos importantes no âmbito da coordenação dos esforços de segurança. No que se refere à emissão de vistos, o Conselho da Justiça e Assuntos Internos propôs à Comissão, em 20.09.2001, a criação de uma rede de intercâmbio de informações sobre os vistos emitidos de forma a tornar possível a luta contra o terrorismo e a criminalidade organizada e assegurar a autenticidade dos vistos emitidos em fronteiras externas, tendo dado origem à proposta de Decisão que estabelece o Sistema de Informação sobre Vistos (VIS), em 12.02.2004¹⁸.

No âmbito de Schengen, a partir do Reg. 2424/2001, foi criado, em Dezembro de 2003, o Sistema de Informação II, mecanismo mais completo que o anterior SIS¹⁹ pelas suas pretensões de combate ao terrorismo e crime organizado.

No seguimento do atentado de Madrid, em 11 de Março de 2004, o Conselho Europeu de Bruxelas, em 25 de Março de 2004, adoptou o Plano de Acção da União Europeia: os objectivos estratégicos de combate ao terrorismo (versão revista do anterior plano de 2001) e, pela

¹⁵ Decisão-quadro do Conselho, 13 de Junho 2002, relativa às equipas de investigação conjuntas, JO L 162, 20.06.2002, p.1.

¹⁶ Decisão 2003/48/JAI do Conselho, 19 de Dezembro 2002, relativa à aplicação de medidas específicas de cooperação policial e judiciária na luta contra o terrorismo, nos termos do artº 4º da Posição Comum 2001/931/PESC (JO L 016, 22.01.2003, p.68).

¹⁷ Cfr. Decisão-quadro do Conselho 2002/584/JAI, 13 de Junho 2002, relativa ao mandado de detenção europeu e aos processos de entrega entre os Estados-membros – Declarações de alguns Estados membros aquando da aprovação da decisão-quadro, JO L 190, 18.07.2002, p.1, assim como Posição Comum apresentada pela Comissão no âmbito da ordem de busca e captura (extradição), COM/2003/253/Final, 06.05.03.

¹⁸ Decisão do Conselho 2004/512/CE, 8 Junho 2004, que estabelece o Sistema de Informação sobre Vistos (VIS), JO L 213, 15.06.2004, p.5.

¹⁹ Regulamento (CE) nº2424/2001 do Conselho, 6.12.2001, relativo ao desenvolvimento da segunda geração do Sistema de Informação de Schengen (SIS II), JO L 328, 13.12.2001, p.4.

primeira vez, procedeu-se à designação do Coordenador Europeu de Luta contra o Terrorismo, o holandês Gijs de Vries²⁰.

Outras iniciativas surgiram da proposta de criação de uma Agência Europeia de Fronteiras e de mais diálogo com países terceiros no sentido da implementação de medidas de restrição ao financiamento do terrorismo. Em matéria de passaportes e vistos, a Comissão avançou com a proposta de incorporação de sinais biométricos nos mesmos²¹ e propõe-se criar um sistema integrado para o intercâmbio de informação sobre passaportes roubados e perdidos com acesso aos sistemas de informação do SIS e da Interpol.

A protecção das populações constitui, igualmente, uma prioridade em situações de crise. A criação de medidas nas áreas da segurança na saúde e protecção civil passa pela coordenação entre a Comissão, o Conselho e os Estados membros no desenvolvimento de políticas que permitam a garantia de serviços essenciais (fornecimento de água, energia e comunicações), sistemas de produção (agro-alimentar e indústrias), estabelecimento de sistemas de alerta e resposta para lidar com as consequências de qualquer ataque terrorista. De salientar que no projecto de Tratado Constitucional da União Europeia (artº 42º) prevê-se o reforço da cláusula de solidariedade entre os Estados membros e a União Europeia em situações de ataque terrorista, catástrofe natural ou de origem humana.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta problemática implica um elevado e crescente compromisso assumido no plano comunitário aquando do alargamento a países da Europa de Leste e do Mediterrâneo. As novas fronteiras exigem a plena aplicação das medidas de protecção da segurança interna. Simultaneamente, as ameaças a que o mundo ocidental se encontra sujeito, como as que envolvem actos de terrorismo, levarão a que esta matéria se torne uma prioridade na integração da Europa²².

²⁰ Ver Summary Transcript of Joint Press Briefing, Javier SOLANA, EU High Representative for the CFSP, Gijs de VRIES, Counter-terrorism co-ordinator, Brussels, 30.03.2004.

²¹ Council Regulation (EC) Nº 2252/2004, 13.12. 2004, on standards for security features and biometrics in passports and travel documents issued by Member states, L385, 29.12.2004.

²² Como podemos verificar pela Decisão do Conselho sobre combate ao terrorismo, 13.06.02, JO L 164 22.06.02, pp.3-7 e a recente iniciativa através de The Hague Programme: ten priorities for the next five years, 10th May 2005.

Se, em 1992, no Tratado da União Europeia, a comunitarização da Justiça e Assuntos Internos se nos afigurava como um processo algo impraticável, os recentes acontecimentos verificados no mundo levaram já à tomada de posição pela Comissão Europeia. As medidas previstas no Tratado Constitucional da União Europeia (David, 2005) apontam para o reforço comunitário desta matéria o que tem contado com uma boa recepção por parte dos Estados membros.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Almeida, J. C. M. (1985). *Direito Comunitário, A Ordem Jurídica Comunitária, As Liberdades Fundamentais na CEE*, Lisboa, Centro de Publicações do Ministério da Justiça.
- Blanc, Hubert (1991). Schengen: Le chemin de la libre circulation en Europe. *In: Revue du Marché Commun*, nº351, octobre, pp.722-726.
- Blumann, Claude (1991). L'Europe des Citoyens. *In : Revue du Marché Commun*, nº346, avril, pp.284-287.
- Bourrinet, Jacques (1992). Vers une Citoyenneté européenne, aspects économiques. *In : Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, nº 362, novembre, pp.772-776.
- Conselho Europeu de Edimburgo, 11 e 12 de Dezembro de 1992, Boletim das Comunidades Europeias, nº 12, 1992, p.12
- David, Mário (2005). A justiça e assuntos internos na Constituição europeia. *In: Europa Novas Fronteiras – Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça*, Centro de Informação Europeia Jacques Delors, S. João do Estoril, Principia, pp.27-33.
- Decisão do Conselho sobre combate ao terrorismo, 13.06.02, JO L 164 22.06.02, pp.3-7. [Em linha]. Disponível em <http://europa.eu.int/cgi-bin/eur-lex>. [Consultado em 14/07/2005].
- Deknop, Paul e Raes, Isabelle (1996). Schengen, Mars 95: Ébauche d'une libre circulation en Europe. *In: Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, nº 397, avril, pp. 282-286.
- Druesne, Gérard (1995). *Droit et Politiques de la Communauté et de l'Union européenne*, 3e. édition, Paris, Presses Universitaires de France.
- Duverger, Maurice (1996). *Europa, o Estado da União*, Lisboa, Editorial Notícias.

Labayle, Henri (1997). La libre circulation des personnes dans l'Union européenne, de Schengen à Amsterdam. *In : AJDA, Droit Administratif*, nº12, pp.923-935.

Ortega, Andrés (1994). *La Razón de Europa*, 1ªed., Madrid, Ediciones El País, S.A.

Ramos, Rui Manuel Moura (1994). "Les aspects nouveaux de la libre circulation des personnes: vers une citoyenneté européenne", *Questionnaire, Rapport general et conclusions au XV Congrès FIDE*, Lisbonne.

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

The Hague Programme: ten priorities for the next five years, 10th May 2005. [Em linha]. Disponível em <http://europa.eu.int/comm/justice-home/news/information-dossiers/news>. [Consultado em 13/07/2005].