



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Parecer
COM(2015)625

**Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO
relativa à luta contra o terrorismo e que substitui a Decisão-Quadro
2002/475/JAI do Conselho relativa à luta contra o terrorismo**



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 8 de janeiro de 2013, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativa à luta contra o terrorismo e que substitui a Decisão-Quadro 2002/475/JAI do Conselho relativa à luta contra o terrorismo [COM(2015)625].

A supra identificada iniciativa foi enviada à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, à Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas e à Comissão de Defesa Nacional, atento o seu objeto, as quais analisaram a referida iniciativa e aprovaram os Relatórios que se anexam ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1 – A presente iniciativa diz respeito à Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativa à luta contra o terrorismo e que substitui a Decisão-Quadro 2002/475/JAI do Conselho relativa à luta contra o terrorismo.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

2 – Neste contexto, importa referir que a Decisão-Quadro 2002/475/JAI¹ do Conselho constitui a pedra angular da resposta da justiça penal para combater o terrorismo. Um quadro normativo comum a todos os Estados-Membros e, em especial, uma definição harmonizada das infrações terroristas serve de quadro de referência para o intercâmbio de informações e a cooperação entre as autoridades nacionais competentes ao abrigo da Decisão-Quadro 2006/960/JAI do Conselho², da Decisão 2008/615/JAI do Conselho³ e da Decisão 2005/671/JAI do Conselho⁴, assim como do Regulamento (UE) n.º 603/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho⁵, da Decisão-Quadro 2002/584/JAI do Conselho⁶ e da Decisão-Quadro 2002/465/JAI do Conselho⁷.

¹ Decisão-Quadro do Conselho de 13 de junho de 2002 relativa à luta contra o terrorismo (JO L 164 de 22.6.2002, p. 3).

² 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 (JO L 386 de 29.12.2006, p. 89).

³ 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 (JO L 210 de 6.8.2008, p. 1).

⁴ Decisão 2005/671/JAI do Conselho relativa à troca de informações e à cooperação em matéria de infrações terroristas (JO L 253 de 29.9.2005, p. 22).

⁵ Regulamento (UE) n.º 603/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativo à criação do sistema «Eurodac» de comparação de impressões digitais para efeitos da aplicação efetiva do Regulamento (UE) n.º 604/2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou um apátrida, e de pedidos de comparação com os dados Eurodac apresentados pelas autoridades responsáveis dos Estados-Membros e pela Europol para fins de aplicação da lei e que altera o Regulamento (UE) n.º 1077/2011, que cria uma Agência Europeia para a gestão operacional de sistemas informáticos de grande escala no espaço de liberdade, segurança e justiça (JO L 180 de 29.6.2013, p. 1).

⁶ Decisão-Quadro 2002/584/JAI do Conselho, de 13 de junho de 2002, relativa ao mandado de detenção europeu e aos processos de entrega entre os Estados-Membros (JO L 190 de 18.7.2002, p. 1).

⁷ Decisão-Quadro 2002/465/JAI do Conselho, de 13 de junho de 2002, relativa às equipas de investigação conjuntas (JO L 162 de 20.6.2002, p. 1).



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

3 – Reconhecendo que os atos terroristas constituem uma das mais graves violações dos valores universais em que a União Europeia se funda: dignidade humana, liberdade, igualdade, solidariedade, exercício dos direitos humanos e liberdades fundamentais e que representa também um dos ataques mais graves à democracia e ao Estado de direito, princípios que são comuns a todos os Estados-Membros e nos quais a União Europeia assenta é, pois, fundamental dispor de instrumentos adequados que estejam à altura das ameaças que a União Europeia enfrenta.

4 - A ameaça terrorista cresceu e evoluiu rapidamente nos últimos anos. Os denominados «combatentes terroristas estrangeiros» deslocam-se ao estrangeiro para fins de terrorismo. O regresso dessas pessoas constitui uma grave ameaça para a segurança de todos os Estados-Membros da UE. Foram identificados combatentes terroristas estrangeiros entre os implicados em vários atentados planeados ou concretizados recentemente, incluindo os atentados de Paris de 13 de novembro de 2015. Além disso, a União Europeia e os Estados-Membros enfrentam a ameaça crescente de indivíduos que permanecem dentro da Europa e que são inspirados ou instruídos por grupos terroristas situados no estrangeiro.

5 – Por conseguinte, a presente iniciativa refere que tendo em conta a evolução das ameaças terroristas e das obrigações jurídicas da União e dos Estados-Membros por força do direito internacional, a definição das infrações terroristas, incluindo as relativas a grupos terroristas ou relacionadas com atividades terroristas, deve ser objeto de uma maior harmonização entre todos os Estados-Membros, de modo a abranger de uma forma mais exaustiva as condutas associadas aos combatentes terroristas estrangeiros e ao financiamento do terrorismo. Este tipo de condutas deve ser igualmente punível quando mantido através da Internet, incluindo as redes sociais.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

6 – Importa, deste modo, sublinhar que as infrações relacionadas com as atividades terroristas têm um caráter muito grave, pois podem conduzir à prática de infrações terroristas e permitem aos terroristas e aos grupos terroristas manterem e continuarem a desenvolver as suas atividades criminosas, o que justifica a criminalização de tal conduta.

7 – É, também, mencionado que devem ser estabelecidas regras de competência jurisdicional que assegurem que as infrações terroristas são eficazmente reprimidas. Afigura-se necessário, nomeadamente, estabelecer a competência relativamente às infrações cometidas por pessoas que dão treino para o terrorismo, independentemente da sua nacionalidade, tendo em conta as eventuais repercussões dessa conduta no território da União e o estreito nexo material existente entre as infrações que consistem em dar ou receber treino para o terrorismo.

8 – De acordo com a presente iniciativa, os Estados-Membros devem, igualmente, adotar medidas específicas de proteção, apoio e assistência em resposta às necessidades específicas das vítimas do terrorismo, clarificando e aprofundando os direitos já previstos na Diretiva 2012/29/UE do Parlamento Europeu e do Conselho⁸. As medidas a adotar pelos Estados-Membros devem assegurar que, em caso de ataque terrorista, as vítimas do terrorismo obtenham apoio emocional e psicológico, incluindo apoio e aconselhamento pós-traumáticos, bem como as informações e o aconselhamento pertinentes de caráter jurídico, prático ou financeiro.

⁸ Diretiva 2012/29/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, que estabelece normas mínimas relativas aos direitos, ao apoio e à proteção das vítimas da criminalidade e que substitui a Decisão-Quadro 2001/220/JAI do Conselho (JO L 315 de 14.11.2012, p. 37)..



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

9 – É, ainda, referido que os Estados-Membros devem cooperar entre si, a fim de garantir o acesso de todas as vítimas do terrorismo às informações sobre os direitos das vítimas, os serviços de apoio disponíveis e os regimes de indemnização existentes. Devem ainda assegurar que as vítimas do terrorismo têm acesso a serviços de apoio a longo prazo no país da sua residência, mesmo que a infração terrorista tenha sido cometida noutro país da UE.

10 - A presente iniciativa respeita, pois, os princípios consagrados no artigo 2.º do Tratado da União Europeia, respeita os direitos e as liberdades fundamentais e observa os princípios reconhecidos, designadamente, na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

11 – Por último, mencionar que, em conformidade com o artigo 83.º, n.º 1, do TFUE, o estabelecimento de regras mínimas relativas à definição das infrações penais e das sanções em domínios de criminalidade particularmente grave com dimensão transnacional, nos quais se inclui o terrorismo, só pode ser alcançado através de uma diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho adotada de acordo com o processo legislativo ordinário. O mesmo é válido no que diz respeito ao estabelecimento de regras mínimas ao abrigo do artigo 82.º, n.º 2, do TFUE.

A presente proposta não tem incidência imediata no orçamento da União.

12 – Sublinhar, ainda, que a presente Proposta substitui a Decisão-Quadro 2002/475/JAI⁹ nos Estados-Membros por ela vinculados.

⁹ Alterada pela Decisão-Quadro 2008/919/JAI do Conselho, de 28 de novembro de 2008, que altera a Decisão-Quadro 2002/475/JAI (JO L 330 de 9.12.2008, p. 21).



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Atentas as disposições da presente proposta, cumpre suscitar as seguintes questões:

a) Da Base Jurídica

Artigo 82.º, n.º 2, alínea c), e artigo 83.º, n.º 1, e o do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

b) Do Princípio da Subsidiariedade

A acção no domínio do espaço de liberdade, segurança e justiça é um domínio de competência partilhada entre a União e os Estados-Membros, em conformidade com o artigo 4.º, n.º 2, do TFUE. Por conseguinte, cabe a apreciação do princípio da subsidiariedade.

Assim, dado que os objetivos da presente iniciativa não podem ser realizados de forma suficiente pelos Estados-Membros unilateralmente e podem, pois, devido à necessidade de normas harmonizadas em toda a UE, ser mais bem alcançados ao nível da União, esta pode tomar medidas em conformidade com o princípio da subsidiariedade, tal como previsto no artigo 5.º do Tratado da União Europeia.

É, pois, cumprido e respeitado o princípio da subsidiariedade.

PARTE III - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

O terrorismo não pode, nem deve, ser confundido com a problemática dos refugiados, nem com o movimento de migrantes ilegais, a maioria indocumentados que tentam passar por refugiados e nunca ligado aos praticantes de uma confissão religiosa.

Há que combater, com especial firmeza, a tentativa das organizações terroristas e das forças populistas que, na realidade, se alimentam do mesmo caldo de cultura, o medo, de atingirem o objetivo de arrasar "Schengen", prelúdio da destruição da União Europeia, tal como a ampla maioria dos cidadãos europeus a concebe.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Desistir de Schengen é dar a vitória a quem temos de combater, desde logo congregando meios e juntando esforços de todos e cada um dos Estados-Membros.

PARTE IV - PARECER

Em face dos considerandos expostos e atento os Relatórios das comissões competentes, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1 – A presente iniciativa não viola o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União.

2 - A Comissão de Assuntos Europeus prosseguirá o acompanhamento do processo legislativo referente à presente iniciativa, nomeadamente através de troca de informação com o Governo.

Palácio de S. Bento, 17 de Fevereiro de 2016

O Deputado Autor do Parecer

(Carlos Costa Neves)

A Presidente da Comissão

(Regina Bastos)

PARTE IV – ANEXO

Relatórios das seguintes Comissões:

- Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.
- Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas.
- Comissão de Defesa Nacional.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

RELATÓRIO

**COM (2015) 625 final – PROPOSTA DE DIRECTIVA DO PARLAMENTO EUROPEU
E DO CONSELHO relativa à luta contra o terrorismo e que substitui a Decisão-Quadro
2002/475/JAI do Conselho, relativa à luta contra o terrorismo**

I. Nota preliminar

Ao abrigo do disposto no artigo 7º, n.º 2, da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de Maio, relativa ao “*Acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia*”, a Comissão de Assuntos Europeus solicitou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias a emissão de relatório sobre a COM (2015) 625 final – “*Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à luta contra o terrorismo e que substitui a Decisão-Quadro 2002/475/JAI do Conselho, relativa à luta contra o terrorismo*”.

Tal relatório destina-se a analisar a observância do princípio da subsidiariedade, nos termos previstos no Protocolo n.º 2 relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, anexo ao Tratado da União Europeia (TUE) e ao Tratado do Funcionamento da União Europeia (TFUE).



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

II. Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

A COM (2015) 625 final refere-se à Proposta de Diretiva, do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa à luta contra o terrorismo e que substitui a Decisão-Quadro 2002/475/JAI do Conselho.

Reconhecendo que os atos terroristas constituem uma das mais graves violações dos valores universais em que a União Europeia se funda: dignidade humana, liberdade, igualdade, exercício dos direitos humanos e liberdades fundamentais; e que representam também um dos ataques mais graves à democracia e ao Estado de direito em que assenta a União Europeia, é fundamental dispor de instrumentos adequados que estejam à altura das ameaças que a União Europeia enfrenta.

A ameaça terrorista cresceu e evoluiu rapidamente nos últimos anos, tornando-se necessário adaptar as normas em vigor, em função da evolução da ameaça terrorista com que a Europa se depara. Importa, por isso, adotar disposições penais adequadas que permitam fazer face ao fenómeno dos combatentes terroristas estrangeiros e acautelar os riscos relacionados com as declarações a países terceiros para participar em atividades terroristas, mas também a ameaça crescente dos autores de atentados que permanecem na Europa.

Na Agenda Europeia para a Segurança¹, a Comissão identificou como prioridade o aperfeiçoamento do quadro da UE para combater o terrorismo e anunciou a intenção de atualizar a legislação penal em vigor neste domínio para responder a estes novos desafios.

No seu programa de trabalho para 2016², a Comissão sublinhou que o terrorismo e a radicalização exigem uma resposta da UE, tendo anunciado que iria apresentar uma proposta de revisão da Decisão-Quadro relativa à luta contra o terrorismo a fim de lutar contra o fenómeno dos combatentes terroristas estrangeiros.

¹ COM (2015) 185 final, de 28 de abril de 2015.

² COM (2015) 610 final, de 27 de outubro de 2015.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

É nessa sequência que surge a presente proposta de diretiva, a qual procura suprir as lacunas da Decisão-Quadro 2002/475/JAI³, em particular tendo em conta as disposições de direito penal contidas na Resolução 2178 (2014), do Conselho de Segurança das Nações Unidas, sobre as ameaças à paz e à segurança internacionais causadas por atos terroristas, adotada em 24 de setembro de 2014, as obrigações decorrentes do Protocolo Adicional à Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção do Terrorismo, adotado em maio de 2015⁴, bem como a recomendação do Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI) sobre a criminalização do financiamento do terrorismo (Recomendação n.º 5).

Recorde-se que a Decisão-Quadro 2002/475/JAI não exige expressamente a criminalização das deslocações a países terceiros com intenções terroristas, nem a criminalização do facto de receber treino para o terrorismo, tal como definido na RCSNU 2178 (2014) e exigido pelo Protocolo Adicional. Além disso, atualmente a Decisão-Quadro 2002/475/JAI apenas exige a criminalização do financiamento do terrorismo na medida em que este seja fornecido a um grupo terrorista, mas não, por exemplo, quando seja fornecido para cometer quaisquer infrações relacionadas com atividades terroristas, nomeadamente o recrutamento, o treino ou as deslocações ao estrangeiro para fins de terrorismo.

Assim, a presente proposta de diretiva, que substitui a Decisão-Quadro 2002/475/JAI, do Conselho, de 13 de junho de 2002, relativa à luta contra o terrorismo, propõe que sejam também criminalizados a tentativa de recrutamento e de receber treino para o terrorismo, o ato de deslocar-se ao estrangeiro com o objetivo de participar nas atividades de um grupo terrorista e o financiamento das várias infrações terroristas definidas na proposta de diretiva. A proposta melhora as disposições em vigor em matéria de cumplicidade, instigação e tentativa, bem como as normas em matéria de competência jurisdicional, e inclui disposições adicionais sobre medidas específicas de apoio às vítimas do terrorismo.

³ Alterada pela Decisão-Quadro 2008/919/JAI, do Conselho, de 28 de novembro de 2008.

⁴ A UE assinou este Protocolo Adicional em 22 de outubro de 2015.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

A presente proposta de diretiva compõe-se de 28 artigos, organizados da seguinte forma:

- ✓ Título I: Objeto e definições (artigos 1.º e 2.º):
 - Artigo 1.º – define o objeto da diretiva, que é o de estabelecer normas mínimas relativas à definição das infrações penais e das sanções em matéria de infrações terroristas, infrações relativas a um grupo terrorista e infrações relacionadas com atividades terroristas, bem como medidas específicas de proteção e assistência às vítimas de terrorismo;
 - Artigo 2.º - contém a definição de termos utilizados na diretiva, concretamente o que se entende por “Fundos”, “Pessoa coletiva”, “Grupo terrorista⁵” e “Associação estruturada”;
- ✓ Título II: Infrações terroristas e infrações relativas a um grupo terrorista (artigos 3.º e 4.º):
 - Artigo 3.º - define as infrações que devem ser consideradas infrações terroristas nos Estados-Membros, reproduzindo *grosso modo* o que consta no artigo 1.º da Decisão-Quadro 2002/475/JAI;
 - Artigo 4.º - consagra as infrações relativas a um grupo terrorista, vertendo praticamente o que consta do n.º 2 do artigo 2.º da Decisão-Quadro 2002/475/JAI;
- ✓ Título III: Infrações relacionadas com atividades terroristas (artigos 5.º a 14.º):
 - Artigo 5.º - consagra o “incitamento público à prática de infrações terroristas”, o que corresponde à infração introduzida pela Decisão-Quadro 2008/919/JAI [artigo 3.º, n.º 1 alínea a) e n.º 2 alínea a)];
 - Artigo 6.º - prevê o “recrutamento para o terrorismo”, o que corresponde à infração introduzida pela Decisão-Quadro 2008/919/JAI [artigo 3.º, n.º 1 alínea b) e n.º 2 alínea b)];
 - Artigo 7.º - prevê a infração de “dar treino para o terrorismo”, o que corresponde à infração (“treino para o terrorismo”) introduzida pela Decisão-Quadro 2008/919/JAI [artigo 3.º, n.º 1 alínea c) e n.º 2 alínea c)];

⁵ Contempla uma definição idêntica à que já consta do n.º 1 do artigo 2.º da Decisão-Quadro 2002/475/JAI.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- Artigo 8.º - prevê a exigência de os Estados-Membros criminalizarem o ato de “receber treino para o terrorismo”, obrigação decorrente do Protocolo Adicional à Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção do Terrorismo;
- Artigo 9.º - exige a criminalização do “deslocar-se para o estrangeiro para fins de terrorismo”, exigência decorrente do referido Protocolo Adicional. Obriga os Estados-Membros a criminalizarem o ato de se deslocar a outro país a fim de praticar qualquer das infrações terroristas, tal como definida no artigo 3.º, ou de contribuir para a sua prática, participar nas atividades de um grupo terrorista, como referido no artigo 4.º, ou dar ou receber treino para o terrorismo, tal como definido nos artigos 7.º e 8.º. Esta disposição abrange tanto as deslocações a países terceiros, como os Estados-Membros da UE, incluindo o país da nacionalidade ou residência do autor da infração;
- Artigo 10.º - estabelece a exigência de os Estados-Membros criminalizarem a “organização ou facilitação de deslocações ao estrangeiro para fins de terrorismo”, obrigação decorrente do Protocolo Adicional.
- Artigo 11.º - obriga os Estados Membros a criminalizarem o “financiamento do terrorismo”, isto é, a disponibilização de fundos que sejam utilizados para cometer infrações terroristas e infrações relativas a um grupo terrorista ou relacionadas com atividades terroristas. Esta definição está em consonância com a definição constante da Diretiva 2015/849/UE, que abrange o financiamento de todas as infrações. A inclusão do financiamento das deslocações ao estrangeiro para fins de terrorismo aplica o artigo 5.º do Protocolo Adicional, bem como a Recomendação n.º 5 do GAFI;
- Artigo 12.º - prevê o “furto qualificado com vista à prática de uma infração terrorista”. A Decisão-Quadro n.º 2002/475/JAI já previa, no seu artigo 3.º alterado pela Decisão-Quadro 2008/919/JAI, o roubo agravado cometido com o objetivo de praticar qualquer das infrações terroristas;
- Artigo 13.º - obriga os Estados-Membros a criminalizarem a “extorsão com vista à prática de uma infração terrorista”, obrigação que já estava contemplada



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- no artigo 3.º da Decisão-Quadro n.º 2002/475/JAI, alterada pela Decisão-Quadro 2008/919/JAI;
- Artigo 14.º - estabelece a exigência de os Estados-Membros criminalizarem a “emissão de documentos administrativos falsos com vista à prática de uma infração terrorista”, exigência que já estava contemplada no artigo 3.º da Decisão-Quadro n.º 2002/475/JAI, alterada pela Decisão-Quadro 2008/919/JAI
 - ✓ Título IV: Disposições gerais em matéria de infrações terroristas, infrações relativas a um grupo terrorista e infrações relacionadas com atividades terroristas
 - Artigo 15.º - esta disposição, com a epígrafe “ligação com infrações terroristas”, torna clara que, para qualquer das infrações relativa a grupo terrorista ou relacionadas com atividades terroristas, não é necessário que seja efetivamente cometida uma infração terrorista, como já decorre do n.º 3 do artigo 3.º introduzido pela Decisão-Quadro 2008/919/JAI;
 - Artigo 16.º - esta disposição obriga à criminalização da “cumplicidade, instigação e tentativa”. Para além dos requisitos atualmente estabelecidos no artigo 4.º da Decisão-Quadro 2002/475/JAI, alterada pela Decisão-Quadro 2008/919/JAI, é proposto criminalizar também a cumplicidade em relação ao ato de receber treino para o terrorismo. É proposto alargar a criminalização da instigação a todas as infrações. Para além dos comportamentos já criminalizados na Decisão-Quadro 2002/475/JAI, alterada pela Decisão-Quadro 2008/919/JAI, a presente proposta criminaliza a instigação à prática de infrações relacionadas com atividades terroristas. Em relação à Decisão-Quadro 2002/475/JAI, alterada pela Decisão-Quadro 2008/919/JAI, é estabelecida a obrigação adicional para os Estados-Membros de criminalizarem a tentativa de deslocar-se ao estrangeiro para fins de terrorismo, em conformidade com o artigo 4.º, n.º 3, do Protocolo Adicional. Outra obrigação adicional consiste na criminalização da tentativa e da cumplicidade em relação ao financiamento do terrorismo, em consonância com a Recomendação n.º 5 do GAFI e com a definição de financiamento do terrorismo constante da Diretiva



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

2015/48/UE. É ainda proposto criminalizar a tentativa de dar treino, bem como de recrutar para o terrorismo;

- Artigo 17.º - consagra as “sanções aplicáveis às pessoas singulares”. Esta disposição, que já figurava no artigo 5.º da Decisão-Quadro 2002/475/JAI, é aplicável a todas as infrações e aplique sanções penais efetivas, proporcionadas e dissuasivas, suscetíveis de implicar a extradição;
- Artigo 18.º - elenca as “circunstâncias atenuantes”, mantendo inalterado o que o que já resulta do artigo 6.º da Decisão-Quadro 2002/475/JAI (que faz referência a “circunstâncias especiais”);
- Artigo 19.º - prevê a “responsabilidade das pessoas coletivas” por qualquer das infrações previstas. Esta disposição já figurava do artigo 7.º da Decisão-Quadro 2002/475/JAI.
- Artigo 20.º - estabelece as “sanções aplicáveis às pessoas coletivas”, disposição que já constava do artigo 8.º da Decisão-Quadro 2002/475/JAI, que é mantida inalterada;
- Artigo 21.º - regula a “competência e o procedimento criminal”. Esta disposição já figurava do artigo 9.º da Decisão-Quadro 2002/475/JAI e é aplicável a todas as infrações previstas nesta diretiva;
- ✓ Título V: Disposições em matéria de proteção, apoio e direitos das vítimas de terrorismo
 - Artigo 22.º - refere-se à “proteção e assistência às vítimas do terrorismo”. O n.º 1, que requer que os Estados-Membros assegurem que as investigações ou a instauração de procedimentos penais por infrações previstas nesta diretiva não dependam da denúncia ou de acusação por parte de uma vítima pelo menos se tiverem sido cometidas no território de um Estado-Membro, tem correspondência ao n.º 1 do artigo 10.º da Decisão-Quadro 2002/475/JAI. No n.º 2 clarifica-se as medidas que os Estados-Membros devem adotar para responder às necessidades específicas das vítimas de terrorismo, com vista a especificar melhor a obrigação atualmente estabelecida no n.º 2 do artigo 10.º da Decisão-Quadro 2002/475/JAI. Os serviços específicos de assistência e



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

apoio às vítimas de terrorismo, que devem ser confidenciais, gratuitos e de fácil acesso, incluem nomeadamente apoio emocional e psicológico (incluindo apoio e aconselhamento pós-traumáticos), bem como aconselhamento e prestação de informações sobre quaisquer questões jurídicas, práticas ou financeiras pertinentes. No n.º 3 prevê-se que as disposições propostas são aplicáveis em complemento e sem prejuízo das medidas previstas na diretiva relativa aos direitos das vítimas (diretiva 2012/29/UE);

- Artigo 23.º - regula os “direitos das vítimas do terrorismo residentes noutro Estado-Membro”. Os Estados-Membros devem garantir que as suas autoridades possam tomar as medidas adequadas para reduzir ao mínimo as dificuldades enfrentadas por essas vítimas, em especial no que respeita ao acesso às informações sobre os direitos das vítimas e sobre os regimes indemnizatórios existentes. Devem ainda assegurar o acesso aos serviços de assistência e de apoio no território do Estado da sua residência, mesmo que a infração terrorista tenha sido cometida noutro Estado-Membro;

✓ Título VI – Disposições finais

- Artigo 24.º - esta disposição determina a “substituição da Decisão-Quadro 2002/475/JAI relativa à luta contra o terrorismo”;
- Artigo 25.º - estabelece um prazo de “transposição” de 12 meses após a adoção desta diretiva;
- Artigo 26.º - prevê a “apresentação de relatórios” por parte da Comissão: um, no prazo de 24 meses após o prazo de transposição, que avalie em que medida os Estados-Membros tomaram as medidas necessárias para dar cumprimento a esta diretiva e outro, no prazo de 48 meses após o prazo de transposição, que avalie o impacto e o valor acrescentado da presente diretiva para a luta contra o terrorismo;
- Artigo 27.º - prevê a “entrada em vigor” desta diretiva no 20º dia seguinte ao da sua publicação no Jornal Oficial da União Europeia;
- Artigo 28.º - define que os “destinatários” desta iniciativa são os Estados-Membros, em conformidade com os Tratados.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

○ **Base jurídica**

A base jurídica da proposta de diretiva em apreço é o artigo 83.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), que estabelece a competência da UE para “estabelecer regras mínimas relativas à definição das infrações penais e das sanções em domínios de criminalidade particularmente grave com dimensão transfronteiriça que resulte da natureza ou das incidências dessas infrações, ou ainda da especial necessidade de as combater, assente em bases comuns”, bem como o artigo 82.º, n.º 2 alínea c), do TFUE, que determina que o Parlamento Europeu e o Conselho podem estabelecer normas mínimas relativas aos direitos das vítimas.

A proposta de diretiva baseia-se, portanto, no artigo 83.º, n.º 1, e no artigo 82.º, n.º 2 alínea c), do TFUE.

○ **Princípio da subsidiariedade**

Para os efeitos do disposto no artigo 5.º, n.ºs 1 a 3, do Tratado da União Europeia (TUE) e no artigo 69.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), bem como no Protocolo n.º 2 anexo, relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, verifica-se que os objetivos desta proposta de diretiva não podem ser realizados de forma suficiente pelos Estados-Membros individualmente e podem, devido à necessidade de normas harmonizadas em toda a União Europeia, ser melhor alcançados ao nível da União, mediante a adoção desta proposta de diretiva.

O terrorismo é um crime grave com uma dimensão transnacional devido à sua natureza, ao seu impacto e à necessidade de ser combatido com base em normas comuns.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

A natureza transnacional das ameaças terroristas e a necessidade de dar cumprimento às obrigações decorrentes da Resolução 2178 (2014), do Conselho de Segurança das Nações Unidas, sobre as ameaças à paz e à segurança internacionais causadas por atos terroristas, adotada em 24 de setembro de 2014, do Protocolo Adicional à Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção do Terrorismo, adotado em maio de 2015, bem como à recomendação do Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI) sobre a criminalização do financiamento do terrorismo (Recomendação n.º 5), exige a adoção de normas mínimas em toda a UE, o que previne eventuais lacunas jurídicas resultantes de uma abordagem fragmentada e tem um claro valor acrescentado para o reforço da segurança da UE, dos seus cidadãos e das pessoas que nela residam. Acresce que a existência de definições a nível da UE facilita uma interpretação e um quadro de referências comuns para o intercâmbio transacional de informações e a cooperação em matéria policial e judiciária, para além de facilitar a cooperação com países terceiros.

Daí que se conclua que a proposta em apreço é conforme ao princípio da subsidiariedade.

III – Parecer

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer:

- a) Que a COM (2015) 625 final – *“Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à luta contra o terrorismo e que substitui a Decisão-Quadro 2002/475/JAI do Conselho, relativa à luta contra o terrorismo”* não viola o princípio da subsidiariedade;
- b) Que o presente parecer deve ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus.

Palácio de S. Bento, 15 de janeiro de 2016



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

O Deputado Relator

(Fernando Negrão)

O Presidente da Comissão

(Bacelar de Vasconcelos)



Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

Parecer

COM (2015) 625 final

Autor: Deputado
Paulo Pisco

Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à luta contra o terrorismo e que substitui a Decisão-Quadro 2002/475/JAI do Conselho relativa à luta contra o terrorismo.



Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

ÍNDICE

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

PARTE II – CONSIDERANDOS

PARTE III - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

PARTE IV- CONCLUSÕES

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

- 1- Ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006 de 25 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 21/2012 de 17 de maio, relativa ao “Acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia”, a Comissão de Assuntos Europeus enviou, a 7 de janeiro de 2016, à Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas a “Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à luta contra o terrorismo e que substitui a Decisão-Quadro 2002/475/JAI do Conselho relativa à luta contra o terrorismo” (COM (2015) 625), atento o seu objeto, para efeitos de análise e elaboração do presente relatório.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1. Análise da Proposta

Contexto, justificações e objetivos

- a) A Proposta de Diretiva em apreço surge como resposta à urgente necessidade de combater, de modo mais eficaz e proporcionado, a ameaça e os atos terroristas na UE, de forma a proteger e a salvaguardar os cidadãos das graves violações dos seus direitos que tais ameaças e atos constituem. Para tal, o aperfeiçoamento do quadro da UE em matéria de combate ao terrorismo é fundamental, sendo, assim, necessária a atualização dos instrumentos existentes, tornando-os mais adequados

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

ao contexto atual.

Esta Proposta pretende assim acomodar um conjunto de normas e orientações internacionais, tornando mais eficaz o combate a este fenómeno complexo e em mutação que é o terrorismo. Está particularmente em causa a transposição para o quadro jurídico europeu das obrigações decorrentes da Resolução 2178 (2014) do Conselho de Segurança da ONU relativa às ameaças à paz e à segurança internacionais causadas por atos terroristas, adotada a 24 de setembro de 2014, do Protocolo Adicional à Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção do Terrorismo que a UE assinou em outubro de 2015, e das Recomendações de 2012 do Grupo de Ação Financeira Internacional sobre o financiamento do terrorismo, em particular no que respeita à criminalização de tal financiamento.

b) Os atos de terrorismo são violações gravíssimas dos valores universais da dignidade humana, liberdade, igualdade e solidariedade, do exercício dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, assim como da democracia e do Estado de direito, que são no seu conjunto os princípios fundadores da União Europeia. Daí que, a par do combate determinado ao terrorismo, se sublinha a necessidade de adotar medidas que, procurando a máxima eficácia, não deverão colidir com os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.

Acresce que a ameaça terrorista não só tem aumentado nos últimos anos, como tem vindo a evoluir com estratégias e meios mais sofisticados e de maior alcance, como foi, aliás, notório nos trágicos ataques terroristas cometidos em Paris a 13 de novembro de 2015.

De acordo com estimativas do último relatório da Europol relativo à situação e tendências do terrorismo na UE¹, o número de pessoas que teriam saído de território europeu para zonas de conflito no final de 2014 excedia 3 000, tendo atingido, entretanto, 5 000. A Europol calcula ainda que, no mesmo período, o número de

¹ <https://www.europol.europa.eu/content/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2015>

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

· pessoas que regressam dessas zonas de conflito teria aumentado nalguns Estados-membros, o que desde logo potencia a ameaça à segurança desses países, uma vez que, ainda de acordo com a Europol, “para além dos contactos, os combatentes que regressam poderão ter adquirido experiência de combate e operacional – e, por conseguinte, estarem em condições de perpetrar ataques com maior impacto ou ataques múltiplos – e são suscetíveis de servir de modelo para os jovens que partilham as mesmas ideias. Além disso, aqueles que não participam no planeamento de atentados podem, em vez disso, ter um papel ativo na radicalização e no recrutamento de outros, bem como nas atividades de facilitação e de recolha de fundos”. Este fenómeno crescente, de “combatentes terroristas estrangeiros”, despoleta a necessidade premente de uma maior coordenação e intensificação da resposta a nível europeu.

Com efeito, é visível que uma das principais preocupações da presente diretiva se prende com a necessidade de dar resposta ao problema dos combatentes estrangeiros, adaptando e substituindo assim a Lei-Quadro de 2002, praticamente omissa neste aspeto particular. Para assim proceder, a proposta de Diretiva segue as orientações adotadas na recente Resolução 2178 (2014) do Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre as ameaças à paz e à segurança internacionais causadas por atos terroristas. Pretende, particularmente, que os Estados-membros adotem disposições legislativas e regulamentares nacionais que permitam a repressão e punição dos indivíduos que se desloquem ou tentem deslocar-se a países terceiros para a prática de atos terroristas ou que contribuam para que eles ocorram, para dar ou receber treino para o terrorismo, para financiar, organizar ou facilitar essas deslocações.

No entanto, a ameaça terrorista não provém apenas dos combatentes estrangeiros, verificando-se a presença de terroristas internos radicalizados. A crescente radicalização em território europeu constitui uma das questões que merece resposta urgente e coordenada a nível transnacional, na medida em que decorre em parte da utilização estratégica das tecnologias de informação e comunicação que permitem a divulgação instantânea e em larga escala de material e propaganda terrorista, bem como de recrutamento e treino.

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

Merece particular atenção e preocupação o facto de os grupos terroristas demonstrarem competências avançadas na utilização da internet e das tecnologias de comunicação e de utilizarem estes instrumentos quer para divulgarem a sua propaganda e fazerem recrutamento, quer para chegarem a públicos vulneráveis, particularmente através das redes sociais.

Assim, neste contexto, reveste-se da maior importância a atualização e adequação das disposições penais nacionais, tornando-as mais coerentes, abrangentes e harmonizadas a nível europeu. Desta forma a Decisão-Quadro 2002/475/JAI², que contém as disposições europeias relativas à criminalização de atos terroristas, carece de revisão.

c) Está igualmente presente na proposta de Diretiva a necessidade de atualizar as normas que visam a criminalização do financiamento do terrorismo em todas as suas formas, seja de atos ou de grupos terroristas, seguindo as orientações do Grupo de Ação Financeira Internacional. Neste contexto, é clarificada a Recomendação número 5 que obriga os países a criminalizarem o financiamento das deslocações a outros Estados com o fim de participar em atos de terrorismo ou para dar ou receber treino neste domínio. No que respeita a este ponto, tendo em conta que constitui uma das principais causas da prática de atos terroristas em larga escala, financiando toda a estrutura e alcance das redes dos grupos terroristas, é fundamental assegurar que este financiamento seja combatido a todos os níveis, através de várias medidas e instrumentos. Neste sentido, e de acordo com a Resolução 2199 do Conselho de Segurança da ONU “todos os Estados-Membros devem assegurar que qualquer pessoa que participe no financiamento, planeamento, preparação ou perpetração de atos terroristas, ou que apoie atos terroristas, seja entregue à justiça, e que tais atos sejam reconhecidos como infrações penais graves nas disposições legislativas e regulamentares nacionais e que as sanções reflitam devidamente a gravidade desses atos terroristas”.

² Decisão-Quadro 2002/475/JAI do Conselho, de 13 de junho de 2002, relativa à luta contra o terrorismo (JO L 164 de 22.6.2002, p. 3). Alterada pela Decisão-Quadro 2008/919/JAI do Conselho, de 28 de novembro de 2008, que altera a Decisão-Quadro 2002/475/JAI relativa à luta contra o terrorismo (JO L 330 de 9.12.2008, p. 31).



Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

A criminalização é ainda estendida às transações comerciais e à importação e exportação de bens com vista a apoiar a prática de infrações terroristas. É também proposto o aperfeiçoamento das normas relativas à cumplicidade, instigação e tentativa, assim como as relativas à competência jurisdicional de forma a garantir a coerência das mesmas.

d) Por outro lado, a proposta inclui ainda disposições relativas aos direitos das vítimas de terrorismo. Mais concretamente, adaptam-se as normas constantes da Diretiva 2012/29/EU relativas à proteção, apoio e assistência às vítimas do terrorismo, fundamental para o processo de recuperação dos sobreviventes e das famílias das vítimas mortais. Neste aspeto, esta diretiva previa o apoio às vítimas da criminalidade, mas não especificamente às vítimas de terrorismo. De referir ainda que, tendo em conta que as vítimas deste tipo de ataques são provenientes de países diferentes, é fundamental garantir a coordenação dos Estados-membros no apoio adequado e na assistência às vítimas de terrorismo, sobretudo no que respeita ao acesso à informação relativa aos seus direitos, aos serviços de apoio e aos regimes de indemnização existentes.

e) Finalmente, importante referir a dimensão relativa ao respeito dos direitos fundamentais. A presente proposta de Diretiva, em sintonia com a Resolução das Nações Unidas 2178, alerta os Estados-membros para a necessidade de ser respeitado o direito internacional em matéria de direitos humanos no âmbito da luta contra o terrorismo, sublinhando que o respeito dos direitos humanos e do Estado de Direito são fundamentais para o êxito deste combate.

Base jurídica, subsidiariedade e proporcionalidade

Tendo em conta o objetivo da Proposta em estabelecer definições comuns relativas às infrações terroristas e respetivas sanções, considera-se que a base jurídica adequada é o 83º, nº1, do TFUE, na medida em que autoriza o Parlamento Europeu e os Estados-

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

membros a estabelecerem uma harmonização normativa mínima em matéria de definição de infrações penais e sanções, por meio de diretivas adotadas de acordo com o processo legislativo ordinário. Já as disposições relativas aos direitos das vítimas obrigam a incluir como base jurídica o artigo 82º, nº2 do TFUE, relativo aos direitos das vítimas de criminalidade.

Na presente proposta legislativa foi considerado o princípio de subsidiariedade, tendo em conta a necessidade de estabelecer uma harmonização mínima relativa às definições das infrações e sanções, de modo a garantir uma resposta coordenada a nível europeu a uma ameaça de natureza transnacional. Por outro lado, considera-se respeitado o princípio da proporcionalidade, uma vez que a nova proposta de diretiva se limita ao que é necessário para, por um lado, aplicar as sanções e normas internacionais e, por outro, para adaptar as infrações terroristas às novas ameaças existentes, particularmente no que respeita à necessidade de criminalização das deslocações para fins de terrorismo.

Por fim, considerando o objetivo de consolidação do acervo nesta matéria e o âmbito de aplicação das normas propostas, considera-se que o instrumento mais adequado é uma Diretiva.

Disposições específicas da proposta

Título I: Objeto e definições

A diretiva estabelece normas mínimas relativas às infrações terroristas, às infrações relativas a um grupo terrorista e às infrações relacionadas com atividades terroristas, bem como medidas específicas de proteção e assistência às vítimas do terrorismo.

Título II: Infrações terroristas e infrações relativas a um grupo terrorista

O artigo 3º define em 12 alíneas as infrações consideradas terroristas e, no artigo 4º, é criminalizada a direção de um grupo terrorista e a participação nas suas atividades tendo conhecimento de que essa participação contribuirá para as atividades criminosas.

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

Título III - Infrações relacionadas com atividades terroristas

São definidas as infrações penais de natureza muito grave que podem constituir prática terrorista. Neste ponto a criminalização é alargada a várias práticas que incluem o incitamento público à prática da infração terrorista (artigo 5º), recrutar, dar e receber treino para o terrorismo (artigos 6º, 7º e 8º), deslocar-se ao estrangeiro para fins de terrorismo (artigo 9º) e organizar ou facilitar as deslocações ao estrangeiro para fins de terrorismo (artigo 10º) ou financiamento do terrorismo (artigo 11º), entre outros.

Título IV: Disposições gerais relativas em matéria de infrações terroristas, infrações relativas a um grupo terrorista e infrações relacionadas com atividades terroristas

A criminalização é alargada à cumplicidade, instigação e tentativa relativas à prática terrorista (artigo 16º). São definidas as sanções mínimas aplicáveis às infrações, bem como a competência e o procedimento penal, tanto no que respeita a pessoas singulares como coletivas (artigos 17º a 21º).

Título V: Disposições em matéria de proteção, apoio e direitos das vítimas do terrorismo

Nos artigos 22º e 23º ficam estabelecidas as obrigações dos Estados-membros no âmbito das investigações ou na instauração de processos penais e também no que respeita ao dever de assegurar a existência de serviços específicos de proteção, apoio e assistência às vítimas de terrorismo, sendo ainda elencados os seus direitos, independentemente de residirem ou não noutro Estado-membro.

Título VI: Disposições finais

Substituição do instrumento jurídico anterior e definição do período para a transposição da Diretiva para os regimes nacionais que, dado o carácter urgente da matéria, se fixa num ano após a publicação da Diretiva.

2. Quadro jurídico nacional de combate ao terrorismo

Em 2015 foi aprovada a Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo que inclui um pacote de alterações legislativas que respondem a algumas das disposições da proposta de Diretiva em apreço. Esse pacote legislativo é constituído pelos seguintes diplomas:

- Lei n.º 58/2015 de 23 de junho
Vigésima terceira alteração ao Código de Processo Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 78/87, de 17 de fevereiro, atualizando a definição de terrorismo
- Lei Orgânica n.º 8/2015 de 22 de junho
Sexta alteração à Lei n.º 37/81, de 3 de outubro (Lei da Nacionalidade), fixando novos fundamentos para a concessão da nacionalidade por naturalização e de oposição à aquisição da nacionalidade portuguesa.
- Lei 61/2015 de 24 de junho
Segunda alteração à Lei 101/2001, de 25 de agosto, que estabelece o regime jurídico das ações encobertas para fins de prevenção e investigação criminal, permitindo que nelas sejam incluídos todos os ilícitos criminais relacionados com o terrorismo.
- Lei n.º 55/2015 de 23 de junho
Quinta alteração à Lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro, que estabelece medidas de combate à criminalidade organizada e económico-financeira, de modo a abranger todos os ilícitos criminais relacionados com o terrorismo.
- Lei n.º 60/2015, de 24 de Junho
Quarta alteração à Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto (Lei de combate ao terrorismo), criminalizando a apologia pública e as deslocações para a prática do crime de terrorismo



Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

- Lei n.º 56/2015 de 23 de junho
Segunda alteração à Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, que aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, modificando os fundamentos para a concessão e cancelamento de vistos e para a aplicação da pena acessória de expulsão.
- Lei n.º 57/2015 de 23 de junho
Terceira alteração à Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto, que aprova a Lei de Organização da Investigação Criminal, de modo a abranger todos os ilícitos criminais relacionados com o terrorismo.
- Lei n.º 59/2015, de 24 de Junho
Primeira alteração à Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, que aprova a Lei de Segurança Interna, modificando a composição do Conselho Superior de Segurança Interna e a organização e o funcionamento da Unidade de Coordenação Antiterrorismo
- Lei n.º 130/2015, de 04 de Setembro
Procede à vigésima terceira alteração ao Código de Processo Penal e aprova o Estatuto da Vítima, transpondo a Diretiva 2012/29/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, que estabelece normas relativas aos direitos, ao apoio e à proteção das vítimas da criminalidade e que substitui a Decisão-Quadro 2001/220/JAI do Conselho, de 15 de março de 2001



Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

PARTE III - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

A Europa e o mundo foram violentamente sacudidos pelos bárbaros atentados perpetrados no passado dia 13 de Novembro em Paris, que vitimaram 129 pessoas e deixaram feridas mais cerca de 350 com diferentes graus de gravidade. Outros atentados foram cometidos anteriormente e outros foram evitados pelas forças de segurança de diversos países.

A Europa tem pela frente um desafio muito exigente não só para evitar novos atentados, mas também para combater de forma eficaz e proporcionada o fenómeno do terrorismo para garantir a segurança dos cidadãos, sem pôr em causa os seus direitos e liberdades. Com efeito, existe a perceção que a ameaça colocada pelos europeus que se radicalizam se mantenha nos próximos anos e que os atentados podem realizar-se em qualquer Estado-membro. É por esta razão que, muito particularmente desde 2013, as questões relacionadas com a radicalização dos combatentes terroristas estrangeiros têm estado regularmente na ordem do dia das reuniões do Conselho e do Conselho Europeu, com a preocupação de desenvolverem respostas tanto a nível interno como externo.

Apesar de a União Europeia ter vindo a adotar medidas para combater o terrorismo em diversos domínios, os atentados de Paris marcaram de forma indelével as prioridades e as preocupações dos Estados-membros. É o que decorre da reunião do Conselho Europeu de 12 de fevereiro de 2015, que obteve acordo dos seus membros para a implementação de medidas para garantir a segurança dos cidadãos, para prevenir a radicalização e proteção dos valores comuns europeus e no domínio da cooperação internacional.

Elemento estruturante para a elaboração da presente Diretiva é a Resolução 2178 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de 24 de Setembro de 2014, que determina que os Estados-membros das Nações Unidas criminalizem tanto as viagens ao estrangeiro para fins terroristas como o seu financiamento e facilitação.



Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

Torna-se por isso fundamental que os parlamentos nacionais possam acompanhar as medidas que em termos europeus estão a ser implementadas, vigiando sempre o equilíbrio e a proporcionalidade entre a segurança e a liberdade e respeito pelos direitos fundamentais. Daí que considere relevante o escrutínio desta iniciativa comunitária.

Neste sentido, optei por colocar em destaque os aspetos que me parecem mais significativos da presente diretiva, no sentido de se perceber melhor como está a evoluir o combate ao terrorismo essencialmente de cariz fundamentalista no espaço da União Europeia: no âmbito dos movimentos dos combatentes terroristas estrangeiros; no financiamento das atividades terroristas, na utilização das tecnologias de informação e comunicação e das redes sociais, nos direitos e no apoio às vítimas dos atentados terroristas e na preservação dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos europeus.

PARTE IV- CONCLUSÕES

- 1- Ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006 de 25 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 21/2012 de 17 de maio, relativa ao “Acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia”, a Comissão de Assuntos Europeus enviou à Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas a “Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à luta contra o terrorismo e que substitui a Decisão-Quadro 2001/475/JAI do Conselho relativa à luta contra o terrorismo” (COM (2015) 625).

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

- 2- A presente proposta substitui a Decisão-Quadro 2002/475/JAI e pretende instituir legislação atualizada a nível da UE que estabeleça normas mínimas em matéria de definição de infrações terroristas nas suas várias vertentes, bem como as sanções aplicáveis neste domínio.
- 3- Na presente proposta legislativa foi considerado o princípio de subsidiariedade, tendo em conta a necessidade de estabelecer uma harmonização mínima relativa às definições das infrações e sanções, de modo a garantir uma resposta coordenada a nível europeu a uma ameaça de natureza transnacional. Por outro lado, considera-se respeitado o princípio da proporcionalidade, uma vez que a nova proposta de diretiva se limita ao que é necessário para, por um lado, aplicar as sanções e normas internacionais e, por outro, para adaptar as infrações terroristas às novas ameaças existentes, particularmente no que respeita à necessidade de criminalização das deslocações para fins de terrorismo.
- 4- A Comissão dos Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas dá, assim, por concluído o escrutínio da presente iniciativa, devendo o presente Parecer, nos termos da Lei n.º 43/2006 de 25 de agosto de 2006, ser remetido, para os devidos efeitos, à Comissão de Assuntos Europeus.

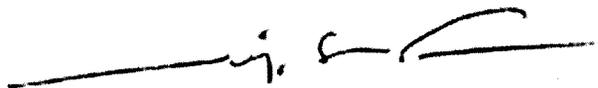
Palácio de S. Bento, 19 de janeiro de 2016.

O Deputado Autor do Parecer



(Paulo Pisca)

O Presidente da Comissão



(Sérgio Sousa Pinto)



Comissão de Defesa Nacional

Relatório
COM (2015) 625 final

Autor: Deputado
Diogo Leão

Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à luta contra o terrorismo e que substitui a Decisão-Quadro 2002/475/JAI do Conselho relativa à luta contra o terrorismo.



Comissão de Defesa Nacional

INDICE

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

PARTE II – CONSIDERANDOS

PARTE III - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

PARTE IV- CONCLUSÕES

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

- 1- Ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006 de 25 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 21/2012 de 17 de maio, relativa ao “Acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia”, a Comissão de Assuntos Europeus enviou, em 12 de janeiro de 2016, à Comissão de Defesa Nacional a “Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à luta contra o terrorismo e que substitui a Decisão-Quadro 2002/475/JAI do Conselho relativa à luta contra o terrorismo”, atento o seu objeto, para efeitos de análise e elaboração do presente relatório.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1. Exposição de motivos

A União Europeia tem como base os princípios da democracia e do Estado de direito, princípios estes que têm sofrido ataques gravíssimos com os atos terroristas a que vimos assistindo e que constituem uma das mais atroz violações dos valores universais da dignidade humana, da liberdade, da igualdade, da solidariedade e do exercício dos direitos humanos e das liberdades fundamentais.

Na Agenda Europeia para a Segurança, foi identificada como prioridade o aperfeiçoamento do quadro da União Europeia para combater o terrorismo e manifestou-se a intenção de atualizar a legislação penal em vigor neste domínio para responder a estes novos desafios.

Aliás, a Comissão, no seu programa de trabalho para 2016, anunciou uma proposta legislativa para rever a Decisão-Quadro relativa à luta contra o terrorismo, dado que os

Comissão de Defesa Nacional

Estados-Membros assistem a um número crescente de pessoas que se deslocam ao estrangeiro para fins de terrorismo representando uma ameaça após o seu regresso, os chamados «combatentes terroristas estrangeiros».

Apesar deste “fenómeno” não ser recente, a escala e o alcance das pessoas que se deslocam para zonas de conflito, em particular para a Síria e o Iraque, para combaterem ou treinarem com grupos terroristas não têm precedentes.

De acordo com a iniciativa em análise: “Segundo o último relatório da Europol sobre a situação e as tendências do terrorismo na União Europeia (TE-SAT), a escala do fenómeno está a aumentar: calcula-se que no final de 2014 o número total de pessoas que tinham saído da UE para zonas de conflito excedia 3 000, e que tenha agora atingido 5 000, enquanto no mesmo período o número de pessoas que tinham regressado aumentara nalguns Estados-Membros.”

A Europol também alerta para este problema afirmando que «embora apenas um pequeno número de combatentes que regressam possa estar determinado a cometer atentados na UE, as pessoas que viajaram para zonas de conflito continuarão a constituir uma ameaça cada vez maior para todos os Estados-Membros da UE. Para além dos contactos, os combatentes que regressam poderão ter adquirido experiência de combate e operacional – e, por conseguinte, estarem em condições de perpetrar ataques com maior impacto ou ataques múltiplos – e são suscetíveis de servir de modelo para os jovens que partilham as mesmas ideias. Além disso, aqueles que não participam no planeamento de atentados podem, em vez disso, ter um papel ativo na radicalização e no recrutamento de outros, bem como nas atividades de facilitação e de recolha de fundos.»

Os ataques perpetrados em solo europeu em 2014 e 2015, que culminaram nos recentes ataques de Paris, na noite de 13 de novembro de 2015, ilustraram de forma trágica que este risco pode materializar-se, tornando necessário intensificar a resposta ao nível da UE, adaptando-a às ameaças. Apesar de as investigações ainda estarem a decorrer, as informações disponíveis, neste momento, demonstram que, “... em pelo menos seis ataques terroristas cometidos ou planeados em 2015, estiveram envolvidos combatentes terroristas estrangeiros: estes tinham viajado diretamente para zonas de conflito (por exemplo, o Iémen e a Síria) ou tinham sido inspirados ou recebido instruções para cometerem atos de

terrorismo por parte de pessoas que se encontram atualmente na Síria.“

Não obstante os combatentes terroristas estrangeiros constituírem a principal fonte de preocupação, a iniciativa sublinha que “... não deve ser subestimada a ameaça colocada pelos terroristas internos, os «lobos solitários» radicalizados e os terroristas frustrados na sua tentativa de deslocar-se ao estrangeiro (por exemplo, após a apreensão do passaporte). Nos últimos 12 meses, foram registados vários ataques e planos falhados deste tipo na UE e noutros países ocidentais (por exemplo, Estados Unidos, Canadá e Austrália). “

A dimensão transnacional da ameaça terrorista inclui não só deslocações para zonas de conflito em países terceiros mas também a circulação no interior da União Europeia, podendo transitar por países que não o seu país de residência ou de nacionalidade, com vista a contornar os controlos e a vigilância.

Além disso, os recentes ataques perpetrados na União Europeia demonstram que os terroristas se deslocam a outros Estados-Membros para cometerem atentados ou por razões de natureza logística (obter financiamento ou armas).

Apesar de a maioria dos ataques, desde 2014, na União Europeia terem sido cometidos por terroristas que agiram isoladamente, o risco de modi operandi mais sofisticados e de ataques em maior escala (realizados por vários operacionais armados com explosivos e armas de fogo) foi confirmado pelos ataques terroristas de 13 de novembro em Paris.

A iniciativa refere que “Os grupos terroristas demonstraram ter competências avançadas na utilização da Internet e das novas tecnologias de comunicação para divulgar propaganda, interagir com potenciais recrutas, partilhar conhecimentos, bem como planificar e coordenar as operações. A utilização de material de comunicação de elevada qualidade (revistas, vídeos) e uma abordagem descentralizada, facilitada por uma rede de contas numa grande variedade de plataformas de redes sociais, permitem a rápida divulgação dos materiais terroristas e radicais através de uma adaptação constante da utilização das tecnologias da informação. A Internet tornou-se o principal canal utilizado pelos terroristas para divulgarem propaganda, fazerem ameaças públicas, glorificarem atos terroristas hediondos, como as decapitações, ou reivindicarem a responsabilidade pelos ataques cometidos.”

Comissão de Defesa Nacional

Pelo exposto torna-se necessário adaptar as normas em vigor, em função da evolução da ameaça terrorista com que a Europa se confronta, adotando disposições penais adequadas que permitam atuar perante o fenómeno dos combatentes terroristas estrangeiros, acautelar os riscos relacionados não só com as deslocações a países terceiros para participar em atividades terroristas mas também a ameaça crescente dos autores de atentados que permanecem na Europa.

A Decisão-Quadro 2002/475/JAI criminaliza certos atos terroristas, nomeadamente a prática de ataques terroristas, a participação nas atividades de um grupo terrorista, incluindo a concessão de apoio financeiro, o incitamento público, o recrutamento e o treino para o terrorismo, estabelecendo normas em matéria de cumplicidade, instigação e tentativa de cometer atos terroristas., porém é necessária a sua revisão, a fim de integrar as novas normas e obrigações internacionais adotadas pela União Europeia, bem como combater mais eficazmente a ameaça terrorista em mutação, reforçando assim a segurança da União Europeia e dos seus cidadãos.

As vítimas do terrorismo necessitam de proteção, apoio e assistência que satisfaçam as suas necessidades específicas, em particular, devem ter acesso imediato a serviços de apoio profissionais especializados que dispensem tratamentos médicos e psicossociais e é crucial assegurar a cooperação transnacional entre as autoridades nacionais competentes para garantir que todas as vítimas do terrorismo sejam bem informadas e recebam a assistência necessária, independentemente do país da União Europeia em que residam

A Diretiva 2012/29/UE5 estabelece um conjunto de direitos juridicamente vinculativos para todas as vítimas da criminalidade, incluindo o direito à proteção, apoio e assistência, em função das necessidades específicas de cada vítima, no entanto estas disposições não preveem medidas específicas para as vítimas do terrorismo, o que teria um valor acrescentado significativo.

Relativamente à necessidade de aplicar as normas e obrigações internacionais pertinentes e de combater a ameaça terrorista em mutação, a iniciativa em análise refere que em 24 de setembro de 2014 foi adotada a Resolução 2178 (2014) do Conselho de Segurança das

Comissão de Defesa Nacional

Nações Unidas sobre as ameaças à paz e à segurança internacionais causadas por atos terroristas, que prevê um vasto leque de medidas destinadas a combater o fenómeno dos combatentes terroristas estrangeiros.

De acordo com a iniciativa, a disposição operacional n.º 6 dispõe que os Estados-membros da ONU devem assegurar que as respetivas disposições legislativas e regulamentares nacionais contemplem infrações penais suficientemente graves de modo a permitir reprimi-las e puni-las de uma forma que reflita devidamente a sua gravidade: a) deslocar-se ou tentar deslocar-se a um país terceiro com o objetivo de contribuir para a prática de atos terroristas ou dar ou receber treino para terrorismo; b) financiar tais deslocações e c) organizar ou facilitar tais deslocações.

Na Resolução referida supra, o Conselho de Segurança reafirmou a obrigação, a todos os Estados, de respeitarem o direito internacional em matéria de direitos humanos no âmbito da luta contra o terrorismo, sublinhando que o respeito dos direitos humanos e do Estado de direito são essenciais para o êxito deste combate, daí que os Estados devam envolver as comunidades locais e os atores não-governamentais na elaboração de estratégias para lutar contra o discurso extremista violento suscetível de incitar à perpetração de atos terroristas, combaterem as condições que favorecem a propagação do extremismo violento, suscetível de conduzir ao terrorismo, nomeadamente através do empoderamento dos jovens, famílias, mulheres, líderes religiosos, culturais e no domínio da educação, e de todos os outros grupos interessados da sociedade civil, bem como de serem adotadas abordagens individualizadas para combater o recrutamento para este tipo de extremismo violento e promover a inclusão e a coesão sociais.

A iniciativa refere, ainda, que a RCSNU 2249 (2015) de 20 de novembro de 2015 insta os Estados-Membros a intensificarem os seus esforços no sentido de travar o fluxo de combatentes terroristas estrangeiros para o Iraque e para a Síria e de prevenir e suprimir o financiamento de atos terroristas e que a RCSNU 2199 (2015) segue a mesma linha de orientação.

Em maio de 2015 foi adotado um Protocolo Adicional à Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção do Terrorismo, assinado pela União Europeia em 22 de outubro de 2015, que aplica determinadas disposições de direito penal da RCSNU 2178 (2014). O Protocolo

Comissão de Defesa Nacional

Adicional requer a criminalização dos seguintes atos: participar numa associação ou grupo para fins terroristas (artigo 2.º), receber treino para o terrorismo (artigo 3.º), deslocar-se ou tentar deslocar-se para fins de terrorismo (artigo 4.º), fornecer ou recolher fundos para tais deslocamentos (artigo 5.º) e organizar ou facilitar as referidas deslocamentos (artigo 6.º). Além disso, exige às Partes que reforcem o intercâmbio de informações em tempo útil entre si (artigo 7.º).

O Protocolo Adicional, à semelhança da RCSNU 2178 (2014), reafirma a obrigação das Partes de assegurarem que sua aplicação seja efetuada no respeito das obrigações em matéria de direitos humanos, nomeadamente o direito à liberdade de circulação, de expressão, de associação e de religião, tal como previstos na Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, no Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos e noutras obrigações de direito internacional.

A recomendação de 2012 do Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI) sobre o financiamento do terrorismo, em especial a recomendação sobre a criminalização do financiamento do terrorismo (Recomendação n.º 5), foi clarificada no sentido de que obriga os países a criminalizarem o financiamento das deslocamentos de pessoas a um Estado que não seja o seu país de residência ou de nacionalidade para efeitos de perpetração, planeamento, preparação ou participação em atos terroristas, ou para dar ou receber treino para o terrorismo, no entanto a Decisão-Quadro 2002/475/JAI não exige expressamente a criminalização das deslocamentos a países terceiros com intenções terroristas, nem a criminalização do facto de receber treino para o terrorismo, tal como referido na RCSNU 2178 (2014) e exigido pelo Protocolo Adicional.

A iniciativa alerta para o fato de atualmente a Decisão-Quadro 2002/475/JAI apenas exigir a criminalização do financiamento do terrorismo na medida em que este seja fornecido a um grupo terrorista, mas não, por exemplo, quando seja fornecido para cometer quaisquer infrações relacionadas com atividades terroristas, nomeadamente o recrutamento, o treino ou as deslocamentos ao estrangeiro para fins de terrorismo.

Nas conclusões de 13 de outubro de 2014, o Conselho convidou a Comissão a estudar formas de suprir eventuais lacunas da Decisão-Quadro 2002/475/JAI, em particular tendo em conta a RCSNU 2178 (2014).

Comissão de Defesa Nacional

Após o Conselho Justiça e Assuntos Internos de Riga, os ministros da União Europeia, em declaração conjunta, acordaram na importância de ponderar eventuais medidas legislativas para estabelecer uma interpretação comum das infrações terroristas tendo em conta a RCSNU 2178 (2014). Na sua Resolução de 11 de fevereiro de 2015, o Parlamento Europeu sublinhou também a necessidade de harmonizar a criminalização das infrações penais relacionadas com os combatentes estrangeiros e de evitar lacunas a nível da ação penal, mediante a atualização da referida decisão-quadro tendo o Conselho JAI, de 20 de novembro de 2015, se congratulado com a intenção da Comissão de apresentar, até ao final de 2015, uma proposta de diretiva para atualizar a referida decisão-quadro.

Assim, e de acordo com a iniciativa em análise, revela-se necessário “... prever medidas abrangentes que tenham em conta a ameaça terrorista em mutação e a necessidade de instrumentos adequados para facilitar a investigação e a repressão de todos os modi operandi terroristas pertinentes, evitando lacunas significativas na resposta da justiça penal.

“

Neste espírito, a proposta de diretiva propõe que sejam criminalizados os seguintes comportamentos: tentativa de recrutamento e treino, deslocação ao estrangeiro com o objetivo de participar nas atividades de um grupo terrorista e financiamento das várias infrações terroristas definidas na proposta de diretiva; criminalizadas as deslocações a qualquer país, incluindo os países da União Europeia e o país de nacionalidade ou residência do autor da infração; e em consonância com a necessidade de abranger as diferentes formas de apoio a atividades terroristas, incluindo as transações comerciais e a importação e exportação de bens com vista a apoiar a prática de infrações terroristas, a proposta clarifica que tal apoio material é abrangido pelas disposições da diretiva.

A Proposta de Diretiva melhora não só as disposições em vigor em matéria de cumplicidade, instigação e tentativa, bem como as normas em matéria de competência jurisdicional, garantindo a coerência e a aplicação eficaz das disposições pertinentes e prevenindo lacunas e ainda inclui disposições adicionais sobre medidas específicas de apoio às vítimas do terrorismo.

A iniciativa sob escrutínio considera que, dado o âmbito de aplicação das medidas propostas e o objetivo de consolidação, o instrumento mais adequado é uma diretiva da

Comissão de Defesa Nacional

União Europeia que substitua a Decisão-Quadro 2002/475/JAI atualmente em vigor.

Relativamente à coerência com as disposições em vigor neste domínio de intervenção, a iniciativa refere que em outubro de 2015, no seu programa de trabalho para 2016, a Comissão, entidade encarregue pela Agenda Europeia para a Segurança de rever a decisão-quadro, sublinhou que o terrorismo e a radicalização exigem uma resposta da União Europeia, tendo anunciado que iria apresentar uma proposta de revisão da Decisão-Quadro relativa à luta contra o terrorismo a fim de lutar contra o fenómeno dos combatentes terroristas estrangeiros.

A iniciativa sublinha que “ A presente proposta insere-se no âmbito de esforços mais vastos para prevenir a radicalização. A fim de reforçar e apoiar os esforços para prevenir a radicalização que leva ao extremismo violento e ao terrorismo, a Comissão instituiu o centro de excelência da RAN (Rede de Sensibilização para a Radicalização), que apoia uma vasta rede de profissionais locais. Este centro facilita o intercâmbio de práticas e de conhecimentos especializados, consolida o saber-fazer e identifica e desenvolve boas práticas, orientações concretas e serviços de apoio adaptados. Contribui para a realização das várias ações identificadas na Comunicação da Comissão intitulada «Prevenir a radicalização que leva ao terrorismo e ao extremismo violento: reforçar a resposta da UE»”.

A iniciativa refere que há legislação europeia relativa ao intercâmbio de informações entre as autoridades nacionais competentes no domínio da segurança e da luta contra o terrorismo que prevê a obrigação de os Estados-Membros criarem pontos de contacto nacionais e de trocarem informações espontaneamente sempre que existam motivos para considerar que tais informações podem contribuir para a deteção, prevenção ou investigação de infrações terroristas, nomeadamente a Decisão-Quadro 2006/960/JAI do Conselho, a Decisão 2008/615/JAI do Conselho (Decisão de Prüm), destinada em particular a combater o terrorismo e a criminalidade transfronteiras, e a Decisão 2005/671/JAI.

Relativamente à coerência com outras políticas da União a iniciativa em análise refere que “O fenómeno dos combatentes terroristas estrangeiros demonstra claramente a importância da Política Externa e de Segurança Comum para a segurança interna da União. A Alta Representante/Vice-Presidente e a Comissão apresentaram, em 6 de fevereiro de 2015, uma Comunicação conjunta intitulada «Elementos para uma estratégia regional da UE para a

Comissão de Defesa Nacional

Síria e o Iraque, bem como para a ameaça representada pelo Daesh», que tem como objetivo travar o fluxo de combatentes estrangeiros para a Síria e o Iraque e de fundos para o Daesh, bem como reforçar as capacidades a fim de aplicar a RCSNU 2178 (2014) e lutar contra o financiamento do terrorismo.”

A proposta em análise complementa o regime da União Europeia para o congelamento de bens das organizações terroristas estrangeiras e dos terroristas estrangeiros; as medidas preventivas relativas ao financiamento do terrorismo previstas na Diretiva 2015/849/EU e a política da União Europeia no domínio dos direitos das vítimas, em especial, a Diretiva 2012/29/UE, que entrou em vigor nos Estados-Membros em 16 de novembro de 2015, e que prevê um conjunto de direitos para todas as vítimas da criminalidade bem como a Diretiva 2004/80/CE que exige que os Estados-Membros assegurem a indemnização das vítimas de crimes dolosos violentos, incluindo em situações transnacionais.

De realçar que a proposta baseia-se nas normas vigentes na União Europeia no domínio dos direitos das vítimas, sem no entanto alargar o seu âmbito de aplicação, desenvolvendo e aprofundando, em especial, várias disposições da Diretiva 2012/29/UE, com vista a prestar apoio específico em função das necessidades das vítimas de infrações terroristas.

2. Base Jurídica, Subsidiariedade e Proporcionalidade

A iniciativa prevê expressamente que atento o objeto em causa, a substituição da Decisão-Quadro 2002/475/JAI e a instituição de legislação atualizada ao nível da União Europeia que estabeleça normas mínimas em matéria de definição de infrações terroristas, infrações relativas a um grupo terrorista ou a atividades terroristas bem como as sanções aplicáveis neste domínio, a base jurídica adequada para a proposta seja o artigo 83.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) que autoriza o Parlamento Europeu e o Conselho a estabelecerem as regras mínimas necessárias relativas à definição das infrações penais e das sanções, por meio de diretivas adotadas de acordo com o processo legislativo ordinário.

É ainda referido que a inclusão de disposições relativas aos direitos das vítimas exige que se acrescente como base jurídica pertinente o artigo 82.º n.º 2 alínea c) do TFUE que determina que o Parlamento Europeu e o Conselho, agindo de acordo com o processo

Comissão de Defesa Nacional

legislativo ordinário, podem estabelecer regras mínimas relativas aos direitos das vítimas da criminalidade.

Os artigos supra referidos preveem o mesmo processo legislativo devendo a proposta em análise basear-se nestes normativos legais.

A iniciativa refere, ainda, que “ A Decisão-Quadro 2002/475/JAI, atualmente em vigor, é aplicável a todos os Estados-Membros, com exceção do Reino Unido, que, em conformidade com o artigo 10.º, n.º 4, do Protocolo n.º 36 anexo ao TUE e ao TFUE, exerceu o seu direito de optar por não participar nesse quadro jurídico, com efeitos a partir de 1 de dezembro de 2014. Em conformidade com o Protocolo n.º 21 relativo à posição do Reino Unido e da Irlanda em relação ao espaço de liberdade, segurança e justiça, anexo aos Tratados, estes Estados-Membros podem decidir participar na adoção da presente proposta. Caso não o façam, mantêm a possibilidade de participar na aplicação da decisão mesmo após a sua adoção.”

Parece-nos de sublinhar que “A Decisão-Quadro 2002/475/JAI, alterada pela Decisão-Quadro 2008/919/JAI, continua a ser vinculativa para a Dinamarca e a ser-lhe aplicável”.

No que concerne ao princípio da subsidiariedade, este é aplicável com base no artigo 5.º, n.º 3, do TUE, segundo o qual a União intervém apenas se e na medida em que os objetivos da ação considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, tanto ao nível central como ao nível regional e local, podendo contudo, devido às dimensões ou aos efeitos da ação considerada, ser mais bem alcançados ao nível da União.

A iniciativa sublinha que dada a natureza transnacional das ameaças terroristas, o âmbito das infrações penais, incluindo as que não são exigidas pelas obrigações e normas internacionais, deve ser suficientemente harmonizado para ser verdadeiramente eficaz, e estes objetivos não podem ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros individualmente, dado que a aplicação da legislação apenas a nível nacional não teria o efeito de estabelecer normas mínimas sobre as definições e sanções aplicáveis às infrações terroristas em toda a União Europeia.

Assim, um quadro jurídico global e suficientemente homogéneo pode ser melhor alcançado ao nível da União, daí que a União possa adotar medidas em conformidade com o princípio

da subsidiariedade.

Relativamente ao princípio da proporcionalidade, a iniciativa refere que “... como previsto no artigo 5.º do Tratado da União Europeia, a nova proposta de diretiva limita-se ao que é necessário e proporcionado para, por um lado, aplicar as obrigações e normas internacionais (em especial no que diz respeito à criminalização das deslocações a outro país para fins de terrorismo, do facto de receber treino para o terrorismo, como exigido pelo Protocolo Adicional, e do financiamento do terrorismo, não limitado às atividades de um grupo terrorista, mas alargado a todas as infrações terroristas e às infrações relacionadas com o terrorismo, sem que seja necessária uma ligação a atos terroristas específicos, como exigido pelas normas do GAFI) e, por outro, adaptar as infrações terroristas existentes às novas ameaças terroristas (exigindo, por exemplo, a criminalização das deslocações para fins de terrorismo igualmente dentro da UE).”

Assim, a proposta define o âmbito de aplicação das infrações penais, com vista a abranger todos os comportamentos pertinentes, mas sem exceder o que é necessário e proporcionado.

Por último, a iniciativa em análise refere que o estabelecimento de regras mínimas relativas à definição das infrações penais e das sanções em domínios de criminalidade particularmente grave com dimensão transnacional, nos quais se inclui o terrorismo, só pode ser alcançado através de uma diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho adotada de acordo com o processo legislativo ordinário, em conformidade com o artigo 83.º n.º 1 do TFUE.

3. Resultados das avaliações EX POST, das consultas das partes interessadas e das avaliações de impacto

A transposição das disposições pertinentes da Decisão-Quadro 2002/475/JAI para o direito nacional foi objeto de vários relatórios de aplicação, incluindo o relatório de setembro de 2014 sobre a aplicação das alterações introduzidas pela Decisão-Quadro 2008/919/JAI16, que se apoiou num estudo externo que analisou não só a transposição pelos Estados-membros da União Europeia da Decisão-Quadro 2008/919/JAI para a legislação nacional mas também realizou uma avaliação da aplicação do quadro jurídico adotado por estes para combater o terrorismo na prática. Na generalidade o valor

Comissão de Defesa Nacional

acrescentado da Decisão-Quadro 2008/919/JAI foi considerado elevado para os Estados-Membros da União Europeia que ainda não dispunham de um quadro jurídico específico para combater o terrorismo; para aqueles que dispunham de tal quadro, o valor acrescentado residia no reforço da cooperação com outros Estados-Membros com vista a combater as fases preparatórias dos atos terroristas.

A iniciativa indica que a Eurojust foi convidada a verificar se as infrações penais consagradas nos Estados-Membros são suficientes para obviar a novos fenómenos, como por exemplo o fluxo de combatentes terroristas estrangeiros para países terceiros, e aquela manifestou dúvidas quanto à eficácia de tais medidas, tendo apelado a uma revisão do quadro jurídico existente.

No que diz respeito à consulta das partes interessadas, durante as negociações sobre o Protocolo Adicional no Conselho da Europa, foram divulgados os textos propostos para recolher observações, tendo sido recebidas observações escritas de várias organizações de direitos fundamentais (Amnistia Internacional, Comissão Internacional de Juristas e Sociedade Aberta), observações essas que foram debatidas pelas partes envolvidas nas negociações, tendo algumas conduzido à introdução de alterações no Protocolo Adicional e no respetivo relatório explicativo nomeadamente o Protocolo Adicional passou a sublinhar a necessidade de respeitar os direitos humanos no preâmbulo, no artigo 1.º (objetivo) e num novo artigo 8.º inteiramente consagrado ao respeito dos direitos fundamentais. Estas disposições são complementadas por explicações adicionais no relatório explicativo (que remete para outros instrumentos internacionais, nomeadamente o Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados e a Convenção sobre os Direitos da Criança).

Quanto à avaliação de impacto, a proposta é apresentada, excecionalmente, sem essa avaliação devido à necessidade urgente de melhorar o quadro da União Europeia com vista a reforçar a segurança, atendendo aos recentes ataques terroristas, nomeadamente através da integração de obrigações e normas internacionais.

No que concerne à adequação e simplificação da legislação a iniciativa indica-nos que a proposta visa a introdução de obrigações e normas internacionais no ordenamento jurídico da União Europeia e a atualização do quadro jurídico, de modo a responder

Comissão de Defesa Nacional

adequadamente à evolução da ameaça terrorista, daí que a consagração das várias infrações penais em artigos distintos facilite a compreensão do âmbito das infrações em causa, o que ajudará os Estados-Membros a transpor e a aplicar as disposições pertinentes.

Acrescenta ainda que também se tornará mais claro o âmbito de aplicação de outros instrumentos da União Europeia relativos a infrações terroristas o que facilita a aplicação dessas disposições pelas autoridades competentes.

Relativamente ao respeito pelos direitos fundamentais a iniciativa sublinha que os direitos fundamentais em geral e o princípio da proporcionalidade são respeitados, na medida em que o âmbito de aplicação das infrações penais é limitado ao necessário para permitir a repressão eficaz dos atos que constituem uma ameaça concreta para a segurança, nomeadamente a nova infração penal de deslocar-se ao estrangeiro para fins de terrorismo pode restringir o direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros, consagrado no artigo 21.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e na Diretiva 2004/38/CE, mas esta permite medidas restritivas da liberdade de circulação por razões de ordem pública e de segurança pública, nomeadamente a prevenção da criminalidade; os dados das pessoas suspeitas de terem cometido as infrações penais definidas na presente diretiva devem ser tratados em conformidade com o direito fundamental à proteção de dados pessoais e com a legislação em vigor; a proposta não prejudica o exercício das responsabilidades que incumbem aos Estados-Membros em matéria de manutenção da ordem pública e de garantia da segurança interna, nos termos do artigo 72.º do TFUE, às quais as autoridades dos Estados-Membros permanecem vinculadas por força das respetivas obrigações em matéria de direitos humanos, decorrentes das leis e constituições nacionais e dos acordos internacionais em que são partes, em especial as decorrentes da Convenção Europeia dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, na qual são partes todos os Estados-Membros.

No que respeita à incidência orçamental, a proposta "... não tem incidência imediata no orçamento da União".

4. Outros elementos

Comissão de Defesa Nacional

A iniciativa refere que a aplicação da diretiva será acompanhada pela Comissão com base nas informações apresentadas pelos Estados-membros sobre as medidas adotadas para entrarem em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à diretiva.

A Comissão deve apresentar um relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho, no qual avalie em que medida os Estados-Membros tomaram as medidas necessárias para dar cumprimento à mesma, dois anos após o prazo de transposição da presente diretiva. Quatro anos após o prazo de transposição da presente diretiva, a Comissão deve apresentar um relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho, no qual avalie o impacto e o valor acrescentado da diretiva, acompanhado, se necessário, de propostas adequadas. Para o efeito, a Comissão realizará consultas com os Estados-Membros e as partes interessadas, nomeadamente a Europol, a Eurojust e a Agência dos Direitos Fundamentais, tendo em conta as informações transmitidas pelos Estados-Membros ao abrigo da Decisão 2005/671/JAI do Conselho.

Consta da iniciativa em análise uma explicação pormenorizada das disposições específicas da proposta, que remetemos para o texto da proposta em análise.

5. Análise da iniciativa

A ameaça terrorista cresceu e evoluiu rapidamente nos últimos anos. Os denominados «combatentes terroristas estrangeiros» deslocam-se ao estrangeiro para fins de terrorismo e o regresso dessas pessoas constitui uma grave ameaça para a segurança de todos os Estados-Membros da União Europeia.

Recentemente, nos atentados de Paris de 13 de novembro de 2015, foram identificados combatentes terroristas estrangeiros entre os implicados em vários atentados planeados ou concretizados, e além disso, a União Europeia e os Estados-Membros enfrentam a ameaça crescente de indivíduos que permanecem dentro da Europa e que são inspirados ou instruídos por grupos terroristas situados no estrangeiro.

Os atos terroristas constituem uma das mais graves violações dos valores universais em que a União Europeia se funda: dignidade humana, liberdade, igualdade, solidariedade, respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais bem como nos princípios da

democracia e do Estado de direito, que são comuns a todos os Estados-Membros.

A Decisão-Quadro 2002/475/JAI21 do Conselho constitui a pedra angular da resposta da justiça penal para combater o terrorismo, criminalizando não só as deslocações ao estrangeiro para fins de terrorismo, não só para a prática de infrações terroristas e para dar ou receber treino, mas também para participar nas atividades de um grupo terrorista bem como qualquer ato destinado a facilitar essas deslocações.

A iniciativa prevê, também, que a cumplicidade ou a tentativa de financiamento do terrorismo sejam igualmente puníveis, e que devem ser estabelecidas regras de competência jurisdicional que assegurem que as infrações terroristas são eficazmente reprimidas.

De realçar o fato de os Estados-Membros deverem adotar medidas específicas de proteção, apoio e assistência em resposta às necessidades específicas das vítimas do terrorismo, clarificando e aprofundando os direitos já previstos na Diretiva 2012/29/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, devendo haver cooperação entre os Estados-Membros de forma a garantir o acesso de todas as vítimas do terrorismo às informações sobre os direitos das vítimas, os serviços de apoio disponíveis e os regimes de indemnização existentes.

A iniciativa indica que a criminalização de certos atos deve ser proporcional à natureza e às circunstâncias da infração, respeitando os objetivos legítimos visados e a sua necessidade numa sociedade democrática, excluindo qualquer forma de arbitrariedade ou de tratamento discriminatório e que a Diretiva substitui a Decisão-Quadro 2002/475/JAI nos Estados-Membros por ela vinculados.

A Diretiva é composta por 6 Títulos, a saber:

Título I: Objeto e Definições

Título II: Infrações Terroristas e Infrações relativas a um grupo terrorista

Título III: Infrações relacionadas com atividades terroristas

Título IV: Disposições gerais em matéria de infrações terroristas, infrações relativas a um grupo terrorista e infrações relacionadas com atividades terroristas

Título V: Disposições em matéria de proteção, apoio e direitos das vítimas do terrorismo

Título VI: Disposições finais

PARTE III - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

O Deputado autor do presente parecer exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião sobre a iniciativa em análise.

PARTE IV - CONCLUSÕES

- 1- Ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006 de 25 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 21/2012 de 17 de maio, relativa ao “Acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia”, a Comissão de Assuntos Europeus enviou à Comissão de Defesa Nacional a Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à luta contra o terrorismo e que substitui a Decisão-Quadro 2002/475/JAI do Conselho relativa à luta contra o terrorismo.

- 2- Atenta a matéria em causa, que tem assumido uma importância extrema devido aos ataques terroristas de que vários países têm sido alvo, que culminaram nos recentes ataques em Paris, e em que foram identificados combatentes terroristas estrangeiros entre os implicados em vários atentados planeados ou concretizados, propõe-se o acompanhamento atento dos desenvolvimentos futuros das medidas relacionadas com a presente Diretiva e dela decorrente.

Comissão de Defesa Nacional

-
- 3- A presente iniciativa respeita o princípio da subsidiariedade e o princípio da proporcionalidade.
- 4- A Comissão dá, assim, por concluído o escrutínio da presente iniciativa, devendo o presente Parecer, nos termos da Lei n.º 43/2006 de 25 de agosto de 2006, ser remetido, para os devidos efeitos, à Comissão de Assuntos Europeus.

Palácio de S. Bento, 19 de janeiro de 2016.

O Deputado Autor do Parecer


(Diogo Leão)

O Presidente da Comissão


(Marco António Costa)