



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 08.06.2004
COM(2004)409 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO

apresentado nos termos do artigo 11º da Decisão-quadro do Conselho, de 13 de Junho de 2002, relativa à luta contra o terrorismo

{SEC(2004)688}

ÍNDICE

1.	ANTECEDENTES.....	3
2.	MÉTODO E CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO APLICADOS NO QUE SE REFERE À DECISÃO-QUADRO.....	4
2.1.1.	Decisões-quadro em conformidade com o n.º 2, alínea b), do artigo 34.º do Tratado da União Europeia	4
2.1.2.	Critérios de avaliação	4
2.1.3.	Contexto da avaliação	5
3.	AVALIAÇÃO	6

1. ANTECEDENTES

Nos termos do artigo 11º da Decisão-quadro do Conselho, de 13 de Junho de 2002, relativa à luta contra o terrorismo¹ (a seguir designada «decisão-quadro»), a Comissão deve elaborar um relatório sobre as medidas adoptadas pelos Estados-Membros para dar cumprimento à referida decisão.

O nº 1 do mesmo artigo estabelece que os Estados-Membros aprovarão, o mais tardar até 31 de Dezembro de 2002, as medidas necessárias para dar cumprimento à decisão-quadro. Em conformidade com o nº 2, os Estados-Membros devem transmitir, dentro do mesmo prazo, ao Secretariado-Geral do Conselho e à Comissão, o texto das disposições que transpõem para o respectivo direito nacional as obrigações que lhes incumbem por força da decisão-quadro. O mais tardar até 31 de Dezembro de 2003, o Conselho, com base num relatório elaborado a partir destas informações e de um relatório da Comissão, verificará se os Estados-Membros tomaram as medidas necessárias para dar cumprimento à decisão-quadro.

A qualidade e a transmissão atempada das informações nacionais têm repercussões inevitáveis no valor e na pontualidade do relatório elaborado pela Comissão. Por carta de 9 de Dezembro de 2002, a Comissão recordou aos Estados-Membros as obrigações que lhes incumbem. Todavia, até 31 de Dezembro de 2002, apenas cinco Estados-Membros (Áustria, Alemanha, Irlanda, Itália e Portugal) tinham informado a Comissão das medidas adoptadas para executar a decisão-quadro e apenas dois deles tinham efectivamente transmitido o texto das disposições de transposição pertinentes. Um documento elaborado nesta base seria desprovido de qualquer significado, o que levou a Comissão a admitir a apresentação de respostas tardias e a recolher informações complementares junto das pessoas de contacto, designadas por alguns Estados-Membros. Em Fevereiro de 2003, sete outros Estados-Membros (Bélgica, Dinamarca, França, Finlândia, Grécia, Espanha e Reino Unido) tinham apresentado informações, embora dois deles apenas tenham feito referência a novos projectos legislativos. A Suécia foi o décimo terceiro país a responder, em 5 de Novembro de 2003. O Luxemburgo e os Países Baixos não responderam.

Por conseguinte, embora o nº 2 do artigo 11º da decisão-quadro tivesse fixado o prazo de 31 de Dezembro de 2002 para a transmissão das disposições de transposição, foram tomadas em consideração as informações recebidas até à data limite de 15 de Fevereiro de 2004. Consequentemente, o presente relatório apresenta a situação da transposição com base nos actos legislativos comunicados à Comissão até essa data de referência. Um documento de trabalho dos serviços da Comissão associado ao presente relatório apresenta uma análise pormenorizada das medidas nacionais adoptadas para dar cumprimento à decisão-quadro, bem como um quadro que apresenta, com base nas informações recebidas pela Comissão, as disposições nacionais que transpõem cada um dos artigos. Num relatório complementar, a Comissão tomará em consideração as informações transmitidas após a data de referência e actualizará, se necessário, as informações relativas às legislações nacionais.

¹ JO L 164 de 22.6.2002, p. 3.

2. MÉTODO E CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO APLICADOS NO QUE SE REFERE À DECISÃO-QUADRO

2.1.1. *Decisões-quadro em conformidade com o n.º 2, alínea b), do artigo 34.º do Tratado da União Europeia*

A presente decisão-quadro baseia-se no Tratado da União Europeia, nomeadamente no artigo 29º, na alínea e) do artigo 31.º e no n.º 2, alínea b), do artigo 34.º.

O instrumento jurídico de que a decisão-quadro se aproxima mais é a directiva². Estes dois instrumentos vinculam os Estados-Membros quanto ao resultado a alcançar, deixando, no entanto, às instâncias nacionais a competência quanto à forma e aos meios. Contudo, as decisões-quadro não produzem efeitos directos.

2.1.2. *Critérios de avaliação*

Para determinar com base em critérios objectivos se uma decisão-quadro foi integralmente executada por um Estado-Membro, certos critérios gerais elaborados para fins análogos para as directivas devem ser aplicados, *mutatis mutandis*, às decisão-quadro. Trata-se mais especificamente dos seguintes critérios:

1. A forma e os meios de transposição são escolhidos por forma a garantir o efeito útil da directiva, tendo em conta o seu objecto³;
2. Cada Estado-Membro é obrigado a executar as directivas por forma a cumprir plenamente a exigência de clareza e de segurança jurídica, transpondo, por consequência, as disposições das directivas para disposições internas de carácter vinculativo⁴;
3. A transposição de uma directiva não exige obrigatoriamente a sua transcrição exacta numa disposição jurídica específica; um quadro jurídico geral (tal como medidas adequadas já em vigor, por exemplo) pode ser suficiente, desde que garanta efectivamente a plena aplicação da directiva e que crie uma situação jurídica suficientemente precisa e clara⁵;
4. As directivas devem ser executadas nos prazos que fixam para o efeito⁶.

Os dois instrumentos vinculam os Estados-Membros “quanto ao resultado a alcançar”. Pode tratar-se de uma situação jurídica ou factual que tutela os interesses salvaguardados pelos referidos instrumentos, em conformidade com o Tratado⁷.

² Artigo 249.º do Tratado CE.

³ Ver jurisprudência relativa à execução das directivas: processo 48/75, *Royer*, Col. 1976, p. 497, ponto 518.

⁴ Ver jurisprudência relativa à execução das directivas: processo 239/85 *Comissão / Bélgica*, Col. 1986, p. 3645, ponto 3659. Ver também processo 300/81, *Comissão / Itália*, Col. 1983, p. 449, ponto 456.

⁵ Ver jurisprudência relativa à execução das directivas, como o processo 29/84, *Comissão / Alemanha*, Col. 1985, p. 1661, ponto 1673, por exemplo.

⁶ Ver jurisprudência relativa mais especificamente à execução das directivas, como o processo 52/75 *Comissão / Itália*, Col. 1976, p. 277, ponto 284, por exemplo. Ver, em geral, os relatórios anuais da Comissão sobre o controlo da aplicação do direito comunitário, por exemplo: COM(2001) 309 final.

A avaliação geral, prevista no artigo 11.º, da forma como os Estados-Membros deram cumprimento à decisão-quadro, baseia-se, tanto quanto possível, nos critérios acima referidos.

2.1.3. Contexto da avaliação

A título de observação preliminar, deve recordar-se o contexto e o acompanhamento (jurídicos) do relatório de avaliação. Enquanto no âmbito do primeiro pilar, a Comissão pode dar início a um processo de infracção contra um Estado-Membro, esta faculdade não lhe é reconhecida pelo Tratado da União Europeia. O presente relatório tem, por conseguinte, uma natureza diferente e visa objectivos diversos dos de um relatório sobre a execução, pelos Estados-Membros, de uma directiva abrangida pelo primeiro pilar. Todavia, uma vez que a Comissão está plenamente associada aos trabalhos nos domínios abrangidos pelo terceiro pilar⁸, deve logicamente ser encarregada da avaliação factual das medidas de execução, a fim de permitir que o Conselho aprecie em que medida os Estados-Membros adoptaram as disposições necessárias para dar cumprimento à decisão-quadro.

Em segundo lugar, a decisão-quadro deve ser entendida não como uma série de disposições fragmentadas mas como um todo: um sistema global cujos elementos estão inevitavelmente interligados. Fundamentalmente, os Estados-Membros são convidados a integrar no respectivo sistema jurídico noções como “infracção terrorista” e particularmente “intenção terrorista”, que figuram aliás implicitamente no artigo 2.º (“infracções relativas a um grupo terrorista”) e no artigo 3.º (“infracções relacionadas com as actividades terroristas”). Esta exigência decorre da obrigação prevista no n.º 2 do artigo 5.º, de sancionar as infracções terroristas por penas privativas de liberdade mais severas do que as previstas pelo direito nacional para as infracções “comuns” equivalentes. Além disso, as obrigações que decorrem do artigo 9.º - que prevê uma competência extraterritorial alargada sem possibilidade de declarações que estabelece um mecanismo de elementos prioritários que devem ser tomados em consideração em caso de conflitos positivos de competência – ultrapassam também as obrigações normalmente impostas pelas decisões-quadro. Embora tenha uma estrutura análoga à de outros instrumentos destinados a harmonizar um domínio específico do direito penal, a presente decisão-quadro distingue-se por conseguinte de tais instrumentos que não pretendem integrar as “infracções específicas” desde que o comportamento a criminalizar esteja já abrangido por uma incriminação genérica⁹. Nestes casos, as obrigações relativas às sanções podem também ser respeitadas mediante a aplicação do regime geral na matéria.

Consequentemente, mesmo que a avaliação possa e deva fazer referência a cada um dos artigos, não podemos considerá-los separadamente. A execução incompleta ou a ausência de execução de um artigo ou de uma parte de um artigo terá repercussões sobre as disposições relacionadas que, consideradas separadamente, poderiam parecer estar em conformidade com as exigências da decisão-quadro e afectaria todo o sistema. Todavia, nos casos em que subsistam divergências, a avaliação tomará em conta, se for caso disso, o contexto jurídico nacional em matéria penal.

⁷ PJG Kapteyn e P. Verloren van Themaat "Introduction to the Law of the European Communities", terceira edição, 1998, p. 328.

⁸ N.º 2 do artigo 36.º do Tratado da União Europeia.

⁹ Por exemplo, o roubo de um cartão de crédito, a que faz referência a alínea a) do artigo 2.º da Decisão-quadro do Conselho, de 28 de Maio de 2001, relativa ao combate à fraude e à contrafacção de meios de pagamento que não em numerário, poderia ser abrangido pela disposição geral relativa ao roubo do Código Penal.

3. AVALIAÇÃO

Um número muito reduzido de Estados-Membros comunicaram atempadamente à Comissão todos os textos pertinentes das suas disposições de execução. A avaliação factual e as conclusões extraídas baseiam-se assim por vezes em dados incompletos. A Comissão não recebeu quaisquer informações do Luxemburgo, nem dos Países Baixos, e a Grécia não transmitiu nenhuma informação específica. Desta forma, a situação relativa à transposição das disposições específicas nos 12 outros Estados-Membros apresenta-se do seguinte modo:

Artigo 1.º: Oito Estados-Membros classificaram especificamente as infracções terroristas numa categoria à parte, embora existam divergências quanto à amplitude e ao método de execução e a Irlanda tenha iniciado um processo destinado a alterar a sua legislação para o efeito. A Itália e o Reino Unido apenas prevêm um número limitado de infracções especificamente de carácter terrorista e qualificam as infracções comuns praticadas com intenção terrorista quer como circunstância agravante (na Itália), quer aplicando a definição geral de terrorismo (no Reino Unido). Afigura-se que a Alemanha não transpôs esta disposição como exigido.

Artigo 2.º: A maior parte dos Estados-Membros dispõem já ou disporão de legislação que incrimina separadamente os actos terroristas cometidos em relação com grupos terroristas. Na Suécia e na Dinamarca (com excepção de certos actos de participação), os grupos terroristas, a direcção das suas actividades ou a participação nestas últimas não foram especificamente incriminados, mesmo se, em certos casos, quem participa nestas actividades seja passível de pena enquanto autor ou co-autor da infracção terrorista em questão.

Artigo 3.º: Apenas quatro Estados-Membros parecem dispor de legislação que dá resposta às obrigações que lhes incumbem por força deste artigo. A Irlanda deveria estar em condições de dar cumprimento a este artigo a partir da entrada em vigor das suas novas disposições legislativas. Os outros Estados-Membros que forneceram informações à Comissão apenas poderão cumprir parcialmente as suas obrigações.

Artigo 4.º: Embora apenas alguns Estados-Membros disponham de disposições específicas na matéria, ao aplicarem o regime geral em matéria de cumplicidade e de infracções não consumadas, poderão respeitar implicitamente as obrigações decorrentes deste artigo, desde que os artigos anteriores tenham sido integralmente executados.

Artigo 5.º: Embora apenas dois Estados-Membros tenham feito expressamente referência a este artigo nas informações transmitidas à Comissão, afigura-se que todos estarão em condições de respeitar as obrigações decorrentes do seu n.º 1. Oito Estados-Membros responderam já à obrigação prevista no n.º 2, ou estão em condições de o fazer. Não é possível concluir relativamente à Alemanha, à Espanha, à Irlanda e ao Reino Unido que estejam previstas sanções reforçadas para todas as infracções em questão. Quanto ao n.º 3, em caso de direcção de um grupo terrorista, sete Estados-Membros prevêm as sanções exigidas e três outros, que não penalizam especificamente este comportamento, poderiam respeitar parcialmente esta disposição. A Espanha apenas dá cumprimento a esta disposição no que se refere à direcção de um grupo terrorista que se limita a ameaçar cometer actos terroristas. Quando se trata da participação nas actividades de um grupo terrorista, oito Estados-Membros preenchem plenamente as condições exigidas, enquanto quatro outros apenas o fazem de forma parcial.

Artigo 6.º: A legislação nacional de seis Estados-Membros toma expressamente em consideração as circunstâncias específicas mencionadas neste artigo, enquanto os restantes Estados-Membros não fazem referência a nenhuma medida específica para a execução desta disposição facultativa.

Artigo 7.º: Oito Estados-Membros dispõem já, ou disporão após o termo do procedimento, de uma legislação que permite considerar as pessoas colectivas como responsáveis por infracções terroristas. Destes Estados-Membros, apenas quatro comunicaram informações suficientes para demonstrarem que estarão em condições de satisfazer as obrigações decorrentes do n.º 2 do artigo 7.º. A Espanha, a Áustria, a Suécia e o Reino Unido não forneceram informações suficientes para se poder considerar que este artigo foi integralmente executado.

Artigo 8.º: Sete Estados-Membros prevêem ou irão prever que as pessoas colectivas sejam passíveis de sanções penais ou não penais. A maior parte aplica igualmente todas ou uma parte das sanções facultativas previstas nesta disposição.

Artigo 9.º: É provável que todos os Estados-Membros estejam em condições de respeitar este artigo no que se refere à aplicação do princípio da territorialidade visado nas alíneas a) e b) do n.º 1 e no n.º 4 do artigo 9.º. Quanto à competência extraterritorial, a maioria dos Estados-Membros dispõem ou disporão de regras que, a diversos níveis, abrangem os princípios de personalidade activa e passiva, como previsto no n.º 1, alíneas c) e e), do artigo 9.º. Apenas a Áustria transpôs expressamente o n.º 1, alínea d), do artigo 9.º; a Irlanda irá fazê-lo brevemente; afigura-se contudo que a Itália, Portugal e a Finlândia respeitam já esta disposição. Oito Estados-Membros adoptaram ou adoptarão disposições legislativas em conformidade com o n.º 3 do artigo 9.º; três outros Estados-Membros estarão em condições de dar cumprimento parcial a esta disposição. Por último, enquanto a Irlanda apenas irá transpor parcialmente o n.º 2 do artigo 9.º, nenhum Estado-Membro parece ter integrado na sua legislação nacional critérios que permitam resolver os conflitos positivos de competência a que esta disposição se refere.

Artigo 10.º: Apenas a Áustria apresentou informações suficientes para demonstrar o respeito do n.º 1 do artigo 10.º; afigura-se contudo que, para efeitos de investigação ou de instauração de procedimentos penais, as infracções terroristas são consideradas em todos os Estados-Membros como crimes públicos. Oito Estados-Membros comunicaram informações relativas a medidas complementares para garantir assistência às famílias das vítimas, a que se refere o n.º 2 do artigo 10.º.

Artigo 12.º: A Comissão não dispõe de informações específicas relativas à transposição em Gibraltar.

Tendo em conta o que precede, a Comissão convida os Estados-Membros que ainda não o tenham feito a proceder a uma transposição rápida e completa para a sua ordem jurídica nacional das disposições da decisão-quadro e a informá-la imediatamente das medidas adoptadas, transmitindo-lhe o texto das disposições legais ou administrativas em vigor.