



Bruxelas, 5.9.2014  
COM(2014) 554 final

**RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO**

**sobre a aplicação da 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**

{SWD(2014) 270 final}

## ÍNDICE

1.	Introdução .....	3
1.1.	Contexto .....	3
1.2.	Elementos principais e finalidade da Decisão-Quadro de 2008.....	3
1.3.	Âmbito do relatório de aplicação .....	4
2.	Transposição pelos Estados-Membros .....	5
2.1.	Criminalização das novas infrações de incitamento público, recrutamento e treino para o terrorismo .....	5
2.1.1.	Incitamento público.....	5
2.1.2.	Recrutamento para o terrorismo.....	6
2.1.3.	Treino para o terrorismo.....	8
2.2.	Infrações acessórias.....	9
2.2.1.	Cumplicidade .....	9
2.2.2.	Tentativa.....	9
2.3.	Penas aplicáveis às pessoas singulares.....	10
3.	Observações finais .....	10

# RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

## sobre a aplicação da 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

### 1. INTRODUÇÃO

#### 1.1. Contexto

A Decisão-Quadro 2002/475/JAI relativa à luta contra o terrorismo (DQ 2002<sup>1</sup>) serviu de base para a aproximação das disposições de direito penal relativas a infrações terroristas. Em resposta à evolução das ameaças de radicalização, recrutamento e terrorismo, a Decisão-Quadro 2008/919/JAI (DQ 2008<sup>2</sup>) veio introduzir novos tipos de infrações: incitamento público, recrutamento e treino para o terrorismo. Estes tipos de infrações já haviam sido introduzidos na Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção do Terrorismo, de 2005. Além disso, as Nações Unidas exortaram os Estados a explorarem vias e meios para combater o incitamento à prática de atos terroristas, bem como as manifestações de terrorismo na internet<sup>3</sup>.

Os Estados-Membros deveriam ter adotado e notificado as medidas de execução até 9 de dezembro de 2010. A Comissão devia elaborar um relatório com base nessas informações. O Conselho deveria depois ter verificado, até 9 de dezembro de 2011, se os Estados-Membros tomaram as medidas necessárias para dar cumprimento à DQ 2008<sup>4</sup>. A partir de 1 de dezembro de 2014, a Comissão terá competência para verificar o cumprimento por parte dos Estados-Membros e para iniciar procedimentos de infração, se necessário.

#### 1.2. Elementos principais e finalidade da Decisão-Quadro de 2008

A DQ 2008 estabeleceu três novas infrações ligadas ao terrorismo, a saber, o «incitamento público à prática de infrações terroristas», o «recrutamento para o terrorismo» e o «treino para o terrorismo»<sup>5</sup>. Os Estados-Membros devem passar a criminalizar a cumplicidade na prática das novas infrações<sup>6</sup>. A criminalização da tentativa de recrutamento e de treino para o terrorismo é facultativa<sup>7</sup>.

A DQ 2008 visa reduzir a difusão de mensagens e material que possam incitar as pessoas a cometer atentados terroristas<sup>8</sup> e adaptar a legislação em vigor à evolução do *modus operandi* de ativistas e apoiantes do terrorismo. Este inclui, nomeadamente, a substituição de grupos estruturados e hierarquizados por células semiautónomas ou agentes isolados e a utilização

<sup>1</sup> JO L 164 de 22.6.2002, p. 3-7.

<sup>2</sup> JO L 330 de 9.12.2008, p. 21-23.

<sup>3</sup> Cf. Resolução 1624 (2005) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, bem como a Estratégia Antiterrorista Mundial das Nações Unidas, adotada em 2006.

<sup>4</sup> Cf. artigo 3.º, n.ºs 1 e 2, da DQ 2008.

<sup>5</sup> Cf. artigo 1.º, n.º 1, da DQ 2008, que altera o artigo 3.º. As infrações relacionadas com atividades terroristas, definidas no artigo 3.º da DQ 2002, incluíam apenas o roubo agravado, a extorsão e a emissão de documentos administrativos falsos com vista à prática de infrações terroristas. As novas infrações foram acrescentadas nas alíneas a) a c) do n.º 1 do artigo 3.º e as infrações anteriores figuram agora nas alíneas d) a f) desse mesmo número.

<sup>6</sup> Cf. artigo 1.º, n.º 2, da DQ 2008, que altera o artigo 4.º da DQ 2002 (introduzindo um n.º 1).

<sup>7</sup> Cf. artigo 1.º, n.º 2, da DQ 2008, que altera o artigo 4.º da DQ 2002 da DQ 2002 (aditando um n.º 4).

<sup>8</sup> Cf. considerando 7 da DQ 2008.

crescente da internet para inspirar e mobilizar, instruir e formar redes terroristas locais e indivíduos isolados<sup>9</sup>. As disposições em vigor destinadas a dar cumprimento à DQ 2002 foram consideradas insuficientes, visto que não eram necessariamente criminalizadas certas condutas como, por exemplo, a difusão de mensagens de incitamento público que efetivamente não incitam determinada pessoa a cometer uma infração terrorista, a difusão de mensagens que incentivam as pessoas a tornarem-se terroristas sem referência a uma infração terrorista concreta, ou a divulgação de técnicas terroristas na internet que não se destinam a apoiar as atividades de um grupo terrorista específico. A DQ 2008 foi concebida para colmatar esta lacuna, promover o cumprimento e melhorar a cooperação policial e judiciária.

O artigo 2.º da DQ 2008 esclarece que não tem por efeito impor aos Estados-Membros a obrigação de tomarem medidas contrárias aos princípios fundamentais relativos à liberdade de expressão. O artigo 3.º, n.º 1, recorda aos Estados-Membros a necessidade de assegurar que a criminalização seja proporcionada aos objetivos legítimos visados e necessários numa sociedade democrática, excluindo todas as formas de arbitrariedade e discriminação. Estas disposições refletem as garantias previstas no artigo 12.º da Convenção do Conselho da Europa. Além disso, as novas infrações não incluem de forma alguma a divulgação de material com objetivos científicos, académicos ou jornalísticos ou a manifestação de posições polémicas ou controversas em debates públicos acerca de questões políticas delicadas, que são garantidos pelo direito à liberdade de expressão.

### **1.3. Âmbito do relatório de aplicação**

A descrição e a análise apresentadas no presente relatório baseiam-se sobretudo nas informações fornecidas pelos Estados-Membros, complementadas por informações publicamente disponíveis e resultados de um estudo externo.

O relatório incide sobre as medidas tomadas pelos Estados-Membros até agora para introduzir as novas infrações, incluindo as infrações acessórias e respetivas penas<sup>10</sup>. Avalia se os Estados-Membros aplicaram a DQ 2008 dentro do prazo fixado, se observaram os requisitos de clareza e certeza jurídica e se alcançaram os objetivos da DQ 2008. O âmbito e o potencial de êxito das ações penais relativas a estas infrações também dependem da aplicação correta das disposições da DQ 2002 que não foram alteradas. Embora o presente relatório não (re)avalie o cumprimento destas disposições<sup>11</sup>, chama a atenção para as conclusões de relatórios de aplicação anteriores e para as deficiências ou lacunas neles identificadas<sup>12</sup>. Se não

---

<sup>9</sup> Cf. em especial os considerandos 4 e 5 da DQ 2008. Cf. também o mais recente relatório da Europol, de 2014, sobre a situação e as tendências do terrorismo na UE, que salienta nomeadamente a utilização da internet e das redes sociais como instrumentos de planeamento, financiamento, recrutamento, comunicação, instrução, treino e propaganda que se pensa que terá contribuído para a aceleração da (auto)radicalização entre os cidadãos da UE.

<sup>10</sup> Cf. também considerando 11 da DQ 2008.

<sup>11</sup> Na maioria dos casos, os Estados-Membros só forneceram informações necessárias para avaliar a conformidade com a alteração dos artigos 3.º e 4.º da decisão-quadro.

<sup>12</sup> Cf. primeiro relatório de aplicação, de 8 de junho de 2004 [COM(2004) 409 final e SEC(2004) 688] e segundo relatório de aplicação, de 6 de novembro de 2007 [COM(2007) 681 final e SEC(2007) 1463]. Resulta destes relatórios de aplicação que existem deficiências no que respeita à aplicação das disposições que preveem as principais infrações terroristas (cf. artigo 1.º da DQ 2002), a responsabilidade das pessoas coletivas (cf. artigos 7.º e 8.º da DQ 2002) e as regras de competência (cf. artigos 9.º e 10.º da DQ 2002).

forem colmatadas, essas lacunas ou deficiências afetarão o âmbito das novas infrações de incitamento público, recrutamento e treino para o terrorismo.

## 2. TRANSPOSIÇÃO PELOS ESTADOS-MEMBROS

### 2.1. Criminalização das novas infrações de incitamento público, recrutamento e treino para o terrorismo

A maioria dos Estados-Membros criminalizou o incitamento público, o recrutamento e o treino para o terrorismo, embora, em alguns casos, o âmbito de aplicação dessas disposições seja mais limitado do que o previsto na DQ 2008.

A maioria dos Estados-Membros teve de adotar disposições específicas, uma vez que o ato preparatório ou não consumado não havia sido explicitamente criminalizado e não cabia no âmbito de aplicação das disposições gerais relativas à participação e tentativa. Na sequência da adoção da Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção do Terrorismo de 2005, vários Estados-Membros haviam já adotado medidas para criminalizar as três novas infrações (**DK, EE, IT, LV, MT, FI e UK**)<sup>13</sup>. Apenas um pequeno número de Estados-Membros alegou que as disposições gerais vigentes cobririam os comportamentos em questão.

Na sua maioria, os Estados-Membros transpuseram a DQ 2008 mediante a alteração ou introdução de disposições nos respetivos códigos penais, enquanto um número mais restrito adotou ou alterou legislação especial de combate ao terrorismo (**IE, CY, PT, RO, SE, UK**) ou recorreu a diplomas já em vigor, como a lei da imprensa de 1881 (**FR**)<sup>14</sup>.

Dos Estados-Membros que deviam adotar novas medidas, só poucos o fizeram dentro do prazo fixado (**DE, ES, CY, NL, SI, SK, SE**). Os outros Estados-Membros transpuseram a DQ 2008 apenas em 2011 (**BG, CZ, AT, PL, PT**), 2012 (**FR, LU, RO**) ou 2013 (**BE, HR, LT, HU**). Dois Estados-Membros ainda não adotaram a legislação de transposição necessária (**IE, EL**)<sup>15</sup>.

#### 2.1.1. Incitamento público

O artigo 3.º, n.º 1, alínea a), da DQ 2002, última redação, define o incitamento público à prática de infrações terroristas como a «(...) *distribuição, ou a difusão por qualquer outro modo, de uma mensagem ao público destinada a incitar à prática de qualquer das infrações enumeradas nas alíneas a) a h) do n.º 1 do artigo 1.º, sempre que tal conduta, ainda que não promova diretamente a prática de infrações terroristas, provoque o perigo de uma ou mais dessas infrações poderem ser cometidas*».

<sup>13</sup> Todos os Estados-Membros (exceto **CZ**) assinaram a Convenção. Alguns Estados-Membros ainda não a ratificaram (**BE, CZ, IE, EL, IT, LT, MT, PT, UK**).

<sup>14</sup> Para uma panorâmica pormenorizada das medidas legislativas adotadas pelos Estados-Membros, ver o quadro 1 do documento de trabalho dos serviços da Comissão [SWD(2014) xxx].

<sup>15</sup> O Governo irlandês enviou uma alteração da lei da justiça penal [Criminal Justice (Terrorist Offences) Bill] de 2012 e informou a Comissão da sua próxima apresentação ao Parlamento. A descrição referida no presente relatório baseia-se nessa lei. O Governo grego informou a Comissão de que está a preparar uma lei de ratificação da Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção do Terrorismo e um Protocolo que altera a Convenção Europeia para a Eliminação do Terrorismo e legislação conexas, mas ainda não a enviou.

Menos de metade dos Estados-Membros adotaram disposições específicas que criminalizam explicitamente a difusão de mensagens de incitamento público à prática de infrações terroristas, numa redação próxima da DQ 2008 (**BE, DE, IE, ES, HR, CY, LU, RO, SI, FI, UK**). Os restantes Estados-Membros optaram por ter por base disposições que criminalizam em termos mais gerais a «provocação» (**BG, DK, MT, PL, PT, SK, SE**), o «incitamento» (**EE, FR, IT, LV, LT, HU**) ou a facilitação ou apoio de infrações terroristas (**CZ, NL, AT, PL**).

Ter por base disposições que dizem respeito, em termos mais gerais, ao incitamento público ou à provocação, em vez de ter por base a mera intenção de incitamento à prática de infrações terroristas, como exige a DQ 2008, pode implicar que só o «incitamento direto» seja criminalizado<sup>16</sup>, e não o «incitamento indireto», que pode ser causa de um mero perigo de que uma ou mais dessas infrações possam ser cometidas (**BG, EE, FR** em que a disposição se limita explicitamente ao incitamento direto, **IT, LT, HU, MT**). O «incitamento indireto» pode ainda ser abrangido pelas disposições nacionais que abrangem o comportamento preparatório ou facilitador (como parece ser o caso de **CZ, EE, NL, AT, PL, PT**), o comportamento que provoca apenas o perigo de prática de uma infração terrorista (como parece ser o caso de **LV, AT, SK**) independentemente da prática da infração ou da sua tentativa (**CZ, SE**) ou são aplicadas pelos tribunais nacionais a comportamentos que podem ser qualificados como incitamento indireto (como parece ser o caso de **DK**).

Alguns Estados-Membros clarificam explicitamente que o incitamento público é punível independentemente de alguém ter sido efetivamente incentivado (por exemplo, **UK**) ou de a infração terrorista ter sido efetivamente cometida (por exemplo, **IE, CY, LU**) e também nos casos em que o comportamento incentiva as infrações terroristas em geral (**UK**).

Alguns Estados-Membros criminalizam não só o incitamento à prática de infrações terroristas, mas também o incitamento à preparação e instigação dessas infrações (**UK**) ou o incitamento a dar ou receber treino (**RO**). Alguns Estados-Membros criminalizam não só o ato de difusão, mas também o ato de obter ou possuir material destinado a fins de propaganda terrorista (**DE, UK**). Embora a maioria dos Estados-Membros criminalize apenas o comportamento intencional, em pelo menos um Estado-Membro (**UK**) o comportamento imprudente também é criminalizado. Por último, alguns Estados-Membros introduziram infrações mais específicas, como a difusão pública de propaganda terrorista, para além da incitação ao terrorismo (**UK**), exaltação, promoção ou aprovação públicas do terrorismo (**DK, ES, LT, AT, SI, SK**) ou a humilhação e o desprezo por vítimas de terrorismo (**ES, LT**). Por outro lado, em alguns casos, nem todas as infrações terroristas previstas no artigo 1.º da DQ 2002 parecem ser contempladas (**DE**).

### 2.1.2. *Recrutamento para o terrorismo*

O recrutamento para o terrorismo é definido no artigo 3.º, n.º 1, alínea b), última redação, como «a solicitação a outra pessoa para a prática de qualquer das infrações enumeradas nas alíneas a) a h) do n.º 1 do artigo 1.º ou no n.º 2 do artigo 2.º (...)».

---

<sup>16</sup> O «incitamento direto» refere-se a casos em que o incitamento teve como resultado a prática, ou a tentativa de prática, de uma infração terrorista e em que o incitamento se relacionava com uma infração terrorista específica.

A maior parte dos Estados-Membros adotou disposições específicas que criminalizam o ato de solicitação a outra pessoa para a prática de infrações terroristas e a participação em atividades de grupos terroristas. O recrutamento para a prática de infrações terroristas (na aceção do artigo 1.º da DQ 2002) e o recrutamento para grupos terroristas (na aceção do artigo 2.º da DQ 2002) são previstos numa única disposição em menos de metade dos Estados-Membros (**BE, CZ, DK, ES, HU, LT, LU, HU, NL, SI, FI**). Vários outros Estados-Membros dispõem de disposições distintas para as duas formas de recrutamento (**DE, FR, AT, UK**). Em alguns Estados-Membros, só o recrutamento para a prática de infrações terroristas parece ser punível e não o recrutamento para participar nas atividades de grupos terroristas, como previsto no artigo 2.º, n.º 2, da DQ 2002 (**BG, EE, IE, MT, PT, RO, SK, SE**, sendo duvidoso em **CY** e **LV** se a referência a atos terroristas abrange também a participação em grupos terroristas).

Dos Estados-Membros que introduziram novas disposições específicas para abranger as novas infrações, poucos utilizaram o termo «solicitar» na definição de recrutamento (**HR, LU, SK** «requerer», **MT**: «solicitar» ou «recrutar»). A maioria dos Estados-Membros parece ter optado pelo termo «recrutar» (**BE, BG, DE, EE, IE, IT, ES, LV, LT, MT**: «solicitar» ou «recrutar», **PT, RO, SI**: «conscição», **FI**) ou outros termos como «procurar aliciar» (**SE**), «incitar» e «provocar» (**NL**), «instigação» (**HU**) ou «encorajamento» (**CY**). Alguns Estados-Membros alegam que o termo «recrutamento» exigiria algum tipo de plano intencional ou um quadro institucional mínimo a que a pessoa recrutada adere (**PT**). Esta situação pode suscitar dúvidas quanto à questão de saber se o incentivo de um «lobo solitário» para a prática de atos terroristas se encontra efetivamente criminalizado pelas disposições nacionais.

Embora a maioria dos Estados-Membros se refira ao recrutamento (ou sinónimos) em termos gerais, alguns especificam com mais pormenor o comportamento punível (em **FR** a definição inclui a oferta de presentes ou outros benefícios para ameaçar ou pressionar alguém a perpetrar uma infração terrorista). Esta pormenorização pode limitar indevidamente o âmbito de aplicação da disposição, dado que poderá excluir outras formas de encorajamento.

Poucos Estados-Membros indicam explicitamente que o recrutamento é punível mesmo que a pessoa não aceite cometer a infração terrorista (**CY, LU**).

Alguns Estados-Membros invocam disposições vigentes gerais que abrangem diversas formas de participação em infrações terroristas (por exemplo, **CZ, AT**), a facilitação da prática de infrações terroristas (por exemplo, **PL**), o apoio a grupos terroristas (por exemplo, **CZ, DE, AT**), o incitamento à prática de infrações terroristas ou a pertencer a um grupo proscrito (por exemplo, **UK**), a tentativa de participação, a conspiração (**DE, FR**: «*association de malfaiteurs*») ou outras atividades preparatórias (por exemplo, **HU, UK**). Um risco potencial é que as disposições relativas ao apoio de organizações terroristas ou a participação em conspirações não abranjam o recrutamento de «lobos solitários» (por exemplo, **CZ, DE, FR, UK**). Isto pode constituir um problema, se nenhuma outra disposição criminalizar este comportamento. O recurso a disposições gerais pode igualmente suscitar dúvidas quanto à efetiva criminalização das infrações não consumadas, o que dependerá da interpretação e aplicação de conceitos como a facilitação ou os atos preparatórios de infrações terroristas.

Embora em alguns casos o recrutamento não pareça abranger todas as infrações enumeradas no artigo 1.º, n.º 1, alínea a), da DQ 2002 (IT), outros Estados-Membros criminalizam não só o recrutamento para a prática de infrações terroristas mas também o recrutamento para facilitar (DK), preparar (FI) ou participar (LT, SI, SK) em infrações terroristas. Em alguns Estados-Membros, a definição de recrutamento estende-se ao financiamento do terrorismo (DK). Em certos Estados-Membros, qualquer pessoa que esteja ciente de que a sua atividade promove infrações terroristas pode ser punida (FI). Por último, alguns países também criminalizam o facto de alguém se deixar recrutar (por exemplo, DK).

### 2.1.3. Treino para o terrorismo

O «treino para o terrorismo» é definido no artigo 3.º, n.º 1, alínea c), como «a instrução dada sobre o fabrico ou a utilização de explosivos, armas de fogo ou outras armas e substâncias nocivas ou perigosas, ou sobre outros métodos e técnicas específicos, para efeitos da prática de qualquer das infrações enumeradas nas alíneas a) a h) do n.º 1 do artigo 1.º, sabendo que os conhecimentos ministrados se destinam a ser utilizados para essa finalidade».

A maioria dos Estados-Membros adotou disposições que criminalizam explicitamente a instrução em matéria de métodos e técnicas para efeitos da prática de infrações terroristas, com uma redação muito próxima da DQ 2008 (BE, DE, IE, HR, IT, CY, LU, MT, AT, PT, RO, SI, SK, FI, SE, UK).

Alguns Estados-Membros optaram por expressões mais gerais como «treino para perpetrar infrações terroristas» (BG, DK, EE, ES, LV) ou «transmissão de informações, conhecimentos e técnicas para perpetrar infrações terroristas» (LT, NL), sem referir as instruções específicas previstas no artigo 3.º da DQ 2008 (ainda que, em alguns casos, existam clarificações adicionais em notas explicativas da lei, como na DK).

Se os Estados-Membros dispuserem apenas de disposições gerais sobre participação, preparação, facilitação ou apoio de infrações terroristas (CZ, HU, PL), não é claro se o direito nacional criminaliza o treino nos casos em que não tenha sido perpetrada nem tentada nenhuma infração terrorista. A criminalização dependerá, em última análise, da interpretação e aplicação destes conceitos no direito nacional. Além disso, não é claro se o conceito de conspiração (como a «*association de malfaiteurs*» em FR) abrange a mera divulgação de material de treino, sem ligações comprovadas a grupos terroristas.

A maioria dos Estados-Membros criminaliza tanto a instrução como o treino (por exemplo, BE, DK também refere «ensinar», IE, IT, MT, AT, PT, RO, UK), ao passo que outros preveem apenas o treino (BG, EE, ES, LV, FI) ou qualquer forma de instrução (DE, HR e CY: «dar orientações», LU, NL: «transmitir informações» e «ensinar», SI, SK: «transmitir técnicas», SE). O termo «treino» pode ser interpretado no sentido de implicar a existência de uma relação de qualquer tipo entre um formador e um formando, mas o termo «instrução» abrange também a difusão de material de autoformação (por exemplo, IT, AT).

Algumas disposições nacionais incluem esclarecimentos adicionais, por exemplo que o treino é punível se for dado a uma ou mais pessoas (BG, UK) ou em geral (UK), ou que as técnicas podem ser utilizadas para atos de terrorismo já especificados ou infrações terroristas em geral



(**UK**), ou que o treino é punível mesmo que o formando não chegue a cometer nem a participar num atentado terrorista (**DK, LU**).

O dolo é, em regra, necessário para que os atos constituam infrações, mas em alguns Estados-Membros são suficientes a consciência de que o treino dado incentiva as pessoas a cometer infrações terroristas (**FI**) ou a negligência (**UK**, relativamente à participação em campos de treino). Noutros casos, parece haver uma presunção de dolo, cabendo ao arguido o ónus de provar que o treino ou as instruções eram dados ou recebidos de forma lícita (**IE, UK**).

Embora, em alguns Estados-Membros, as infrações terroristas para as quais foi dado treino não incluam todas as infrações enumeradas no artigo 1.º, n.º 1, da DQ 2002 (por exemplo, **DE, IT**), noutros Estados-Membros há requisitos adicionais, nomeadamente que o treino é criminalizado também se for relativo ao financiamento do terrorismo (**DK**) ou quando as técnicas serão utilizadas por uma organização terrorista (**CY**). Em alguns Estados-Membros, o treino é punível não só se for dado com a intenção de praticar uma infração terrorista mas também com a intenção de participar nesses atos (**SI**) ou de cometer crimes com o objetivo de preparar ou facilitar um crime terrorista (**FI, NL, UK**) ou apoiar a prática ou preparação, por outros, de atos terroristas (**UK**). Além disso, vários Estados-Membros criminalizam o ato de receber treino ou instrução, também referido como «treino passivo» (**BE, DK, DE, IE, NL, AT, RO, UK**). Alguns Estados-Membros adotaram disposições específicas suplementares que criminalizam a participação em campos de treino (por exemplo, **UK**).

## **2.2. Infrações acessórias**

### *2.2.1. Cumplicidade*

O artigo 4.º, n.º 1, da DQ 2002, última redação, impõe que os Estados-Membros tomem as medidas necessárias para que a cumplicidade na prática das novas infrações definidas no artigo 3.º seja punível. Quase todos os Estados-Membros criminalizaram a cumplicidade na prática das novas infrações. Na maior parte dos Estados-Membros, as disposições gerais em matéria de cumplicidade são imediatamente aplicáveis às novas infrações. Apenas **CY** declarou explicitamente nas disposições aplicáveis que a cumplicidade na prática das novas infrações não constitui um crime.

### *2.2.2. Tentativa*

O artigo 4.º, n.º 4, da DQ 2002, última redação, confere aos Estados-Membros a possibilidade de criminalizar a tentativa de treino ou de recrutamento para o terrorismo. Na maioria dos Estados-Membros, as regras gerais em matéria de tentativa aplicam-se a todas as infrações, sem qualquer distinção nem qualificação, pelo que essas regras também se aplicam às novas infrações terroristas. Em consequência, a maioria dos Estados-Membros criminalizou a tentativa de recrutar e treinar pessoas para efeitos terroristas e a tentativa de incitamento público (**BE, BG, CZ, EE, ES, HU, LV, LT, MT, NL, AT, PL**). Em alguns Estados-Membros, porém, a jurisprudência parece inclinar-se para considerar que as disposições gerais sobre a tentativa não se aplicam a infrações não consumadas (por ex., **IT**).

Em determinados Estados-Membros, a tentativa só é punível no caso de crimes graves, com uma moldura penal mínima, e não no caso de infrações menos graves. Embora em certos

Estados-Membros as três novas infrações sejam classificadas como crimes (**DK, HR, PT**), noutros não o são. Sendo assim, a tentativa não é penalmente punível (**DE**; pouco provável na **SI**).

Noutros Estados-Membros, a tentativa é punível se isso for especificamente previsto. Alguns Estados-Membros criminalizaram explicitamente a tentativa de cometer qualquer uma das três infrações (**IE, SE, UK**). Alguns criminalizaram apenas a tentativa de treinar e recrutar uma pessoa para efeitos terroristas (**LU, SK, FI**) e outros não criminalizam a tentativa (**CY**: exclui explicitamente a punibilidade da tentativa de prática das três novas infrações, **RO**).

### **2.3. Penas aplicáveis às pessoas singulares**

O nível das penas varia significativamente consoante os Estados-Membros<sup>17</sup>. A pena mínima de prisão varia entre menos de um ano e 20 anos. De igual modo, a pena máxima varia entre 2 e 25 anos ou prisão perpétua. As sanções pecuniárias podem ser uma pena alternativa (**DK, DE, IE, LU, NL, UK**) ou uma pena adicional à prisão (**BE, IE, FR, LU, UK**).

Mais de metade dos Estados-Membros preveem a mesma pena para as três novas infrações (**BE, BG, CZ, EE, IE, HR, LU, HU, MT, PL, SI, SK, SE**). Nos Estados-Membros com penas diferentes para as três novas infrações, as penas por incitamento público são, em geral, mais leves do que para as outras duas infrações (**DK, DE, ES, IT, CY, LV, LT, PT, RO, FI, UK**).

Sempre que os Estados-Membros criminalizam o facto de ser recrutado ou de receber treino ou instruções, bem como o facto de recrutar e de dar treino ou instruções, na maior parte dos casos é aplicada a mesma moldura penal (**DK, DE, IE, NL, AT**). Noutros casos, a participação no treino é criminalizada com uma pena mais leve do que a do ato de treinar (**RO**). De igual modo, se os Estados-Membros criminalizam não apenas a difusão mas também o ato de obtenção ou posse de propaganda terrorista, aplica-se a mesma pena a ambas as infrações (**DE, UK**). Quando é feita uma distinção entre o incitamento e a apologia/exortação do terrorismo, alguns Estados-Membros preveem penas mais leves para a apologia do terrorismo (**DK, ES**), ao passo que outros Estados-Membros aplicam a mesma pena (**DK, AT, SI, SK, UK**). Quando os Estados-Membros criminalizam o treino e a instrução, na maior parte dos casos é aplicada a mesma pena a ambos. Noutros Estados-Membros, no entanto, a pena para a instrução é mais leve do que a pena para o treino (**AT**). Vários Estados-Membros aplicam penas diferentes consoante o recrutamento tenha sido feito em nome de um grupo terrorista, caso em que podem ser aplicadas penas mais pesadas (**DK, HU, AT**).

## **3. OBSERVAÇÕES FINAIS**

A maior parte dos Estados-Membros adotou medidas destinadas a criminalizar o incitamento público, o recrutamento e o treino para o terrorismo, nos termos da DQ 2008. A Comissão assinala que dois Estados-Membros (**IE** e **EL**) ainda não transpuseram a DQ 2008 e exorta-os a adotarem as medidas legislativas necessárias sem demora. Embora a maior parte dos

---

<sup>17</sup> Para uma panorâmica pormenorizada das penas aplicáveis, cf. quadro 2 do documento de trabalho dos serviços da Comissão.

Estados-Membros cumpram amplamente o disposto na DQ 2008, há uma série de problemas potenciais, em especial no que diz respeito à criminalização ao abrigo das disposições nacionais de «incitamento indireto» e recrutamento de «lobos solitários». Os Estados-Membros são convidados a fornecer à Comissão explicações e informações complementares para que esta possa completar a sua avaliação.

Os debates sobre o impacto da legislação de luta contra o terrorismo nos direitos fundamentais teve lugar principalmente em relação à adoção das medidas de execução da DQ 2002 e, em menor medida, em relação às novas infrações<sup>18</sup>. Embora as preocupações relacionadas com os direitos fundamentais possam ter um papel na interpretação e aplicação das disposições nacionais que introduzem as três novas infrações, não parecem tornar necessário limitar o âmbito de aplicação das disposições aplicáveis nos termos do direito nacional<sup>19</sup>.

A Comissão salienta que as partes interessadas defendem o aumento dos intercâmbios de experiências e práticas entre juízes e procuradores, bem como a necessidade de integrar os esforços repressivos numa abordagem mais global que inclua a prevenção da radicalização e o recrutamento para o terrorismo.

A Comissão incentiva os Estados-Membros a acompanharem e avaliarem a aplicação prática das disposições de direito penal em matéria de terrorismo, tendo em consideração a proteção dos direitos fundamentais e uma abordagem política mais alargada de luta contra a radicalização e o recrutamento para o terrorismo.

A Comissão continuará a acompanhar a eficácia e o impacto da Decisão-Quadro relativa à luta contra o terrorismo.

---

<sup>18</sup> Os debates incidiram, nomeadamente, sobre os problemas de segurança jurídica, o respeito pelo princípio da proporcionalidade das penas das infrações de carácter preparatório e o potencial conflito entre liberdade de expressão e incitamento público.

<sup>19</sup> Nas suas notificações à Comissão, os Estados-Membros não invocaram os artigos 2.º ou 3.º da DQ 2008 para limitar o âmbito de aplicação das novas infrações terroristas nem preocupações relacionadas com os direitos fundamentais como motivo para não aplicar as novas infrações.