

PROPOSTA DE LEI N.º 7/VIII
ESTABELECE NORMAS SOBRE A COOPERAÇÃO ENTRE PORTUGAL E
OS TRIBUNAIS PENAIIS INTERNACIONAIS PARA A EX-JUGOSLÁVIA E
PARA O RUANDA

Exposição de motivos

Através das Resoluções n.º 808, de 22 de Fevereiro de 1993, n.º 827, de 25 de Maio de 1993, e n.º 955, de 8 de Novembro de 1994, o Conselho de Segurança das Nações Unidas, ao abrigo do disposto no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, criou o Tribunal Criminal Internacional para a ex-Jugoslávia e o Tribunal Criminal Internacional para o Ruanda.

O tribunal para a ex-Jugoslávia está mandatado para perseguir as pessoas suspeitas de serem responsáveis por graves violações do direito internacional humanitário cometidas no território da ex-Jugoslávia desde 1991, como sejam as violações graves à Convenção de Genebra de 1949, as violações do direito ou costumes de guerra, o genocídio e os crimes contra a humanidade.

O Tribunal Criminal Internacional para o Ruanda foi mandatado para perseguir as pessoas responsáveis pelo genocídio e outras graves violações do direito internacional humanitário cometidas no território do Ruanda, bem como para perseguir os cidadãos do Ruanda responsáveis pelo genocídio e outras violações semelhantes cometidas no território dos Estados vizinhos entre 1 de Janeiro de 1994 e 31 de Dezembro de 1994.

Enquanto instâncias judiciárias estes tribunais apresentam singularidades, porquanto, diversamente aos tribunais nacionais, não dispõem de meios para, por si só, garantir que as suas decisões ou pedidos sejam cumpridos, dependendo o seu funcionamento do recurso à colaboração das autoridades judiciárias e policiais dos diversos Estados.

A cooperação dos Estados é, pois, decisiva para assegurar o cumprimento das decisões e, assim, o êxito do tribunal.

O Conselho de Segurança, ao aprovar os estatutos dos tribunais, pelas resoluções indicadas, consignou, no respeitante à cooperação e auxílio judiciário, o dever de

cooperação dos Estados com o tribunal na investigação e julgamento das pessoas acusadas de terem cometido sérias violações do direito internacional humanitário, bem como o dever de prestar sem demora toda a assistência pedida, decorrendo ainda de outros instrumentos, como o regulamento processual, o dever de cooperar no âmbito de execução de sentenças, designadamente em aspectos não penais.

Essa filosofia de cooperação irrestrita e imediata pode inferir-se, inclusivamente, do artigo 58.º do Regulamento Processual do Tribunal Internacional para a ex-Jugoslávia, ao impor, com prevalência sobre as regras nacionais ou convencionais sobre extradição, a regra de que devem ser eliminados todos os obstáculos jurídicos à entrega ou transferência de uma pessoa acusada ou de uma testemunha.

A cooperação desenvolve-se no âmbito de uma relação de subordinação dos Estados a uma instância supra nacional, a ONU, e não na perspectiva clássica de composição de interesses entre dois ou mais Estados igualmente soberanos.

De acordo com o Projecto de Princípios Orientadores para a Concretização de Legislação Interna, conforme com a Resolução 827, do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de 25 de Maio de 1993, e tendo em conta a compilação das previsões do estatuto elaborada pelo Tribunal para a ex-Jugoslávia, a requerer a actuação a nível interno, mostra-se necessário adoptar legislação no respeitante, nomeadamente, a competências concorrentes com prevalência da dos tribunais internacionais, especialidade do princípio do *non bis in idem*, poderes do Procurador, detenção da pessoa acusada, reparação civil, execução das penas, cooperação e auxílio judiciário e estatuto, privilégio e imunidades dos tribunais internacionais.

Segundo os mais recentes dados, cerca de 20 Estados adoptaram legislação de cooperação, encontrando-se cerca de 11 em vias de publicar essa legislação, para lá dos que indicaram não ter necessidade de uma lei de execução para assumir as suas obrigações.

Portugal é, até esta data, um dos países sem legislação específica sobre a cooperação com os tribunais internacionais.

Importa, pois, disciplinar a cooperação entre Portugal e os tribunais internacionais, nomeadamente no que se refere à colaboração das entidades e autoridades portuguesas com aqueles, tomando em atenção o que o estatutos prevêem.

Assim, ao abrigo do disposto no artigo 197.º, n.º 1, alínea d), da Constituição, o Governo apresenta à Assembleia da República a seguinte proposta de lei, para ser aprovada e valer como lei geral da República:

Artigo 1.º

Cooperação e auxílio judiciários

1 — Portugal coopera com o Tribunal Criminal Internacional para a ex-Jugoslávia e com o Tribunal Criminal Internacional para o Ruanda, criados pelas Resoluções n.º 827 e n.º 955, do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas, para investigar e julgar os responsáveis por violações graves do direito humanitário internacional cometidas no território da ex-Jugoslávia e no território do Ruanda e Estados vizinhos, adiante designados por Tribunal Internacional.

2 — A cooperação observa o disposto neste diploma, nas Resoluções n.º 827 e n.º 955 e nos estatutos respectivos, aplicando-se, subsidiariamente, a legislação sobre cooperação judiciária internacional em matéria penal e demais legislação penal e processual penal.

3 — Aos mecanismos de cooperação previstos no presente diploma é aplicável, com as devidas adaptações, o disposto nos artigos 6.º a 8.º e 33.º da Lei n.º 144/99, de 31 de Agosto.

Artigo 2.º

Competências concorrentes

1 — Nos termos do respectivo estatuto, o Tribunal Internacional pode solicitar às autoridades judiciárias portuguesas que renunciem, a seu favor, em qualquer fase do processo, à competência para investigação ou julgamento de um caso concreto.

2 — O pedido de renúncia é dirigido ao Ministro da Justiça para decisão sobre a sua admissibilidade.

3 — Para efeitos do disposto no número anterior, o Ministro da Justiça solicita parecer, a apresentar no prazo de 10 dias, à Procuradoria-Geral da República.

4 — Admitido o pedido, este é transmitido à autoridade judiciária competente, através da Procuradoria-Geral da República.

5 — Em respeito da primazia da jurisdição do Tribunal Internacional sobre as jurisdições nacionais, o pedido de renúncia só não será atendido:

a) Se disser respeito a factos que não são objecto do processo pendente no tribunal português;

b) Se disser respeito a factos que não cabem na competência territorial ou temporal do Tribunal, tal como vem definida no respectivo estatuto.

Artigo 3.º

Arquivamento do processo

1 — Se não ocorrer motivo de rejeição, nos termos do n.º 5 do artigo anterior, a autoridade judiciária satisfaz o pedido de renúncia e determina o arquivamento do processo.

2 — A decisão especifica os fundamentos de facto e de direito e é transmitida, através da Procuradoria-Geral da República, ao Ministro da Justiça, acompanhada, em caso de deferimento, dos documentos solicitados pelo Tribunal Internacional.

3 — A decisão de arquivamento determina a suspensão da prescrição e do processo até decisão definitiva do Tribunal Internacional sobre a competência para conhecer dos factos que constituem objecto do processo.

4 — A autoridade judiciária pode solicitar ao Tribunal Internacional os elementos que considere necessários à decisão.

5 — O pedido é transmitido através do Ministro da Justiça.

6 — A autoridade judiciária não pode, em caso algum, suscitar conflito positivo de competência com o Tribunal Internacional.

Artigo 4.º

Reabertura do processo

1 — O processo arquivado nos termos do artigo anterior é reaberto:

- a) Se o Procurador junto do Tribunal Internacional não deduzir acusação;
- b) Se a acusação não for confirmada judicialmente nos termos do estatuto;
- c) Se o Tribunal Internacional se considerar incompetente.

2 — A prescrição volta a correr a partir da decisão de reabertura do processo.

Artigo 5.º

Diligências de investigação

1 — O Procurador junto do Tribunal Internacional pode proceder directamente a diligências de investigação em território português.

2 — A necessidade de realizar as diligências é comunicada com antecedência ao Ministro da Justiça, o qual, inexistindo razões para as proibir, transmite o pedido, acompanhado dos elementos disponíveis, à autoridade judiciária competente.

3 — Para efeitos do disposto no número anterior, o Ministro da Justiça solicita parecer, a apresentar no prazo de 10 dias, à Procuradoria-Geral da República.

4 — O Procurador junto do Tribunal Internacional pode, através da Procuradoria-Geral da República, solicitar a coadjuvação dos órgãos de polícia criminal, nos termos da lei processual penal.

5 — A Procuradoria-Geral da República acompanha a realização das diligências e providencia os meios necessários à prossecução dos objectivos que o Procurador junto do Tribunal Internacional se proponha.

6 — Não são permitidas quaisquer diligências que:

- a) Representem a prática de acto proibido pela lei portuguesa; ou
- b) Atentem contra a soberania ou a segurança do Estado português.

Artigo 6.º

Detenção e transferência

1 — Os mandados de detenção emanados do Tribunal Internacional contra pessoa residente em território português são remetidos ao Ministro da Justiça.

2 — Não havendo motivos de devolução para regularização formal, os mandados são transmitidos, através da Procuradoria-Geral da República, ao Ministério Público junto do Tribunal da Relação da área de residência ou do último paradeiro da pessoa a deter, a fim de providenciar o respectivo cumprimento e promover a abertura do processo de transferência para o Tribunal Internacional.

Artigo 7.º

Audição da pessoa detida

A pessoa detida é apresentada ao Ministério Público junto do tribunal da relação em cuja área a detenção for efectuada, para aí promover a audição judicial daquela, no prazo máximo de 48 horas a contar da detenção.

Artigo 8.º

Decisão

1 — No final da audiência, o juiz profere decisão e, se confirmar a detenção, ordena a transferência e entrega da pessoa detida ao Tribunal Internacional requerente.

2 — Da decisão cabe recurso para o Supremo Tribunal de Justiça, a interpor no prazo de oito dias.

3 — São reduzidos a metade os prazos relativos a recursos previstos na lei processual penal.

Artigo 9.º

Transferência da pessoa detida

A transferência da pessoa detida é organizada pelo Ministério da Justiça, conjuntamente com o secretário do respectivo Tribunal Internacional.

Artigo 10.º

Motivos de recusa

A detenção, transferência e entrega de pessoa solicitada só pode ser recusada se:

- a) Os mandados de detenção não estiverem devidamente autenticados e assinados por um juiz do Tribunal Internacional;
- b) O Tribunal Internacional for temporal ou territorialmente incompetente para julgar o acusado pelos factos que lhe são imputados, nos termos do estatuto;
- c) O juiz que proceder à audição concluir que a pessoa detida não é a pessoa a quem são imputados os factos constantes do pedido.

Artigo 11.º

Execução de sentença condenatória

1 — A força executiva em Portugal de sentença condenatória do Tribunal Internacional depende de prévia revisão e confirmação, nos termos do Código de Processo Penal.

2 — A execução de sentença condenatória proferida pelo Tribunal Internacional rege-se pela legislação portuguesa, salvo quando for caso de concessão de liberdade condicional, a qual é da competência do Tribunal Internacional.

3 — Caso venha a fazer declaração com vista à admissão do cumprimento de penas no seu território, Portugal especificará que esse cumprimento nunca excederá o máximo de pena de prisão que à data for admitido pela lei penal portuguesa.

Artigo 12.º

Amnistia e perdão

A amnistia ou perdão de que possa beneficiar o recluso são comunicados pelo tribunal competente para a execução da sentença ao Tribunal Internacional, competindo a este decidir se o recluso deve ou não beneficiar daquela amnistia ou perdão, nos termos do respectivo estatuto.

Artigo 13.º

Formalismo

O Procurador e os juizes do Tribunal Internacional podem, a seu pedido, estar presentes nas diligências que tenham solicitado, caso em que são antecipadamente avisados da data e local em que essas diligências irão ter lugar.

Artigo 14.º

Detenção para diligência

1 — A pedido do Tribunal Internacional a autoridade judiciária competente pode ordenar a detenção e condução, perante aquele, pelo tempo indispensável à realização da diligência, de qualquer pessoa não acusada se estiverem preenchidos os seguintes requisitos:

a) Ter a pessoa sido notificada para comparecer perante o Tribunal Internacional e ter faltado sem apresentar qualquer justificação;

b) Ter o Tribunal Internacional feito acompanhar o seu pedido de uma exposição sumária dos motivos pelos quais considera essenciais, quer o contributo dessa pessoa para a prova a produzir quer a sua presença física;

c) Responsabilizar-se o Tribunal Internacional pelas despesas de deslocação da pessoa, incluindo as de regresso a Portugal, bem como de alojamento no local da sede do Tribunal.

2 — A pessoa detida nos termos previstos no n.º 1 não pode, por esse facto, ser prejudicada em qualquer direito pessoal ou patrimonial.

3 — Às pessoas detidas nos termos do n.º 1 é aplicável o disposto no artigo 9.º.

Artigo 15.º

Falsidade de depoimento

1 — O crime previsto no artigo 360.º do Código Penal cometido em Portugal no decurso de diligência solicitada pelo Tribunal Internacional é, para todos os efeitos, considerado como cometido perante tribunal português.

2 — O procedimento criminal depende, porém, da participação do Tribunal Internacional, que, para o efeito, fornecerá todos os meios de prova de que disponha.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros de 16 de Novembro de 1999. O Primeiro-Ministro, *António Manuel de Oliveira Guterres* — O Ministro dos Negócios Estrangeiros, *Jaime José Matos da Gama* — O Ministro da Presidência, *Jorge Paulo Sacadura Almeida Coelho* — O Ministro da Administração Interna, *Fernando Gomes* — O Ministro da Justiça, *António Luís Santos da Costa*.

Nota: — O relatório foi rejeitado, com os votos a favor do PSD, PCP, CDS-PP e BE e os votos a favor do PS.

O parecer foi aprovado por unanimidade.

Relatório e parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Relatório

I - Considerações prévias

Em reunião de Conselho de Ministros, ocorrida em 16 de Novembro de 1999, o XIV Governo Constitucional aprovou uma proposta de lei tendo por desiderato estabelecer um conjunto de regras que visam permitir a cooperação entre Portugal e os Tribunais Penais Internacionais para a ex-Jugoslávia e para o Ruanda.

Tal proposta de lei - com o n.º 7/VIII - veio a ser apresentada à Assembleia da República ao abrigo do disposto no artigo 197.º, alínea d), da Constituição, encontrando-se publicada no *Diário da Assembleia da República*, II Série A, n.º 8, de 10 de Dezembro, e baixou à 1.ª Comissão para prolação do competente relatório e parecer, por despacho de 9 de Dezembro de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República.

II - Do enquadramento jurídico internacional

A *ratio decidendi* da proposta de lei é, como se lê no seu dispositivo inicial, criar condições para permitir a cooperação e o auxílio judiciais entre o nosso país e os Tribunais Criminais Internacionais para a ex-Jugoslávia e o Ruanda, com o intuito de facilitar a investigação e o julgamento dos responsáveis por violações graves do direito humanitário internacional, cometidas no território da ex-Jugoslávia e do Ruanda e Estados vizinhos.

A génese directa da iniciativa radica, assim, na aprovação, pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, das Resoluções n.º 808, de 22 de Fevereiro de 1993, e n.º 827, de 25 de Maio de 1993, relativas à criação do Tribunal para a ex-Jugoslávia, e

da Resolução n.º 955, de 8 de Novembro de 1994, que estabeleceu uma entidade jurisdicional de idêntica natureza para o caso do Ruanda.

As razões de tal decisão são bem conhecidas. Confrontada com a particular gravidade e a dimensão das violações do direito internacional humanitário ocorridas nos conflitos que abalaram aqueles territórios, a ONU entendeu indispensável o estabelecimento de mecanismos de carácter internacional que permitissem perseguir e punir todos os indivíduos pessoalmente responsáveis por práticas incompatíveis com esse mesmo direito internacional humanitário, nomeadamente actos contrários às Convenções de Genebra de 1949, violações às leis e costumes de guerra, prática de genocídio ou crimes contra a humanidade.

Tratando-se de tribunais *ad hoc*, tendo por fim a realização de objectivos específicos e que revestem natureza internacional, a sua acção está em grande medida dependente das condições que os Estados colocarem à sua disposição para o exercício das respectivas funções.

Daí que o Conselho de Segurança haja estabelecido que «todos os Estados cooperarão plenamente com o Tribunal Internacional e os seus órgãos, de acordo com a presente resolução e o Estatuto do Tribunal Internacional e que, em consequência, todos os Estados adoptarão todas as medidas de direito interno necessárias para implementar as disposições da presente resolução e do Estatuto, incluindo a obrigação de os Estados cumprirem os pedidos de assistência ou as ordens emanadas de uma das suas secções... » (n.º 4 da Resolução n.º 827 e n.º 2 da Resolução n.º 955).

Essa é, de resto, uma preocupação que se encontra profusamente demonstrada ao longo do texto do Estatuto de ambos os tribunais, seja a propósito da delimitação do âmbito da cooperação e assistência judicial dos Estados (artigo 29.º do Estatuto do Tribunal para a ex-Jugoslávia e artigo 28.º do Estatuto do Tribunal para o Ruanda), seja a propósito dos poderes do Procurador (artigo 18.º, n.º 2, e artigo 17.º, n.º 2) ou do estabelecimento da primazia dos tribunais internacionais sobre os tribunais nacionais (artigo 9.º, n.º 2, e artigo 8.º, n.º 2).

III - Do enquadramento jurídico interno

As resoluções do Conselho de Segurança respeitantes ao tema sob escrutínio foram aprovadas ao abrigo do Capítulo VII da Carta de São Francisco e são juridicamente vinculativas para Portugal, nos termos do artigo 25.º da mesma, que estabelece a obrigação de todos os Estados membros aceitarem e aplicarem esse tipo de decisões.

Acresce que, de acordo com o estatuído no artigo 8.º, n.º 3, da Constituição da República Portuguesa, as normas emanadas dos órgãos competentes das organizações internacionais que o País integre vigoram directamente na ordem interna portuguesa, desde que tal se encontre estabelecido nos respectivos tratados constitutivos, sendo certo que a prática e a doutrina jus-internacionalista têm aceite a ideia da aplicação desta cláusula de incorporação automática às resoluções vinculativas do Conselho de Segurança.

Mau-grado esse facto, sucede que Portugal não dispõe de legislação sobre cooperação com os tribunais internacionais, na medida em que a lei de cooperação judiciária em matéria penal (Lei n.º 144/99, de 31 de Agosto) foi pensada e se aplica apenas à cooperação entre Estados. E como a colaboração com organismos internacionais apresenta, neste âmbito, características diversas da cooperação interestadual, a proposta de lei n.º 7/VIII tem por objectivo a aprovação de lei que permita a plena assunção das obrigações que impendem sobre o Estado português.

No plano jurídico-constitucional não se descortinam quaisquer dificuldades, na medida em que a proposta em análise parece compatível com os parâmetros estabelecidos pela lei fundamental em matéria de garantias do processo criminal e de extradição.

IV - Dos contornos fundamentais da proposta

A proposta é composta por 15 artigos, ao longo dos quais se estabelece o modo como deve concretamente operar-se a cooperação e a assistência entre os Tribunais Internacionais da ex-Jugoslávia e do Ruanda e as autoridades judiciárias nacionais.

Nesse quadro, abrange duas situações tipificadas:

— O pedido de renúncia, por parte dos tribunais, à competência dos tribunais nacionais para investigação ou julgamento de um caso concreto (artigo 2.º).

— O pedido do Procurador junto de cada tribunal para proceder directamente a diligências de investigação em território português (artigo 5.º).

A proposta estabelece ainda a tramitação processual do pedido, as competências nele exercidos pelo Ministro da Justiça, pela Procuradoria-Geral da República e pelos tribunais.

No que toca ao pedido de renúncia de competência dos tribunais nacionais, prevê-se que a recusa é de natureza vinculada, só podendo ocorrer em casos tipificados (artigo 2.º, n.º 5), o que é uma consequência directa do princípio da primazia da competência dos tribunais internacionais.

Estabelecida é, ainda, a possibilidade de reabertura do processo pelos tribunais nacionais, no caso de o mesmo não ter prosseguido no tribunal internacional (artigo 4.º), o que levou à previsão da suspensão do prazo de prescrição e do processo até à existência de decisão definitiva do tribunal internacional sobre a sua própria competência para conhecer dos factos que constituem objecto do processo (artigo 3.º, n.º 3).

Quanto às diligências solicitadas pelo Procurador, define-se a possibilidade da respectiva proibição em certos casos, bem como o seu acompanhamento pela Procuradoria-Geral da República.

Nos artigos 6.º a 10.º descreve-se o modo como há-de decorrer o processo de detenção e transferência contra pessoa residente em território nacional.

Impõe-se, igualmente, no artigo 11.º que a execução de sentença condenatória do tribunal internacional seja feita de acordo com o processo de revisão e confirmação previsto no Código de Processo Penal.

O derradeiro normativo (o artigo 15.º) estende o tipo legal do crime previsto no artigo 360.º do Código Penal à falsidade de depoimento prestado, em Portugal, no decurso de diligência solicitada por tribunal internacional.

A proposta determina ainda a aplicação à cooperação com os tribunais internacionais, a título subsidiário, de alguns dispositivos da Lei n.º 144/99, nomeadamente no que toca aos requisitos gerais negativos da cooperação internacional, à recusa relativa à natureza da infracção e à extinção do procedimento criminal (artigo 1.º, n.º 3, da proposta).

A este propósito valeria, aliás, a pena ponderar a eventualidade de um enquadramento legislativo de tipo mais amplo. De facto, antevendo-se a criação de mais tribunais de natureza similar aos que agora nos ocupam e a entrada em funcionamento do Tribunal Penal Internacional, as intervenções legislativas casuísticas poderiam, com vantagem, ser substituídas por um conjunto de regras de carácter geral constantes ou de um capítulo novo da Lei n.º 144/99 ou de legislação específica que enquadrasse a cooperação com toda e qualquer entidade jurisdicional internacional.

Parecer

Tendo em conta o que ficou referido, somos de parecer que a proposta de lei n.º 7/VIII, relativa à cooperação entre Portugal e os Tribunais Internacionais para a ex-Jugoslávia e para o Ruanda, reúne os pressupostos constitucionais, legais e regimentais necessários, estando assim em condições de subir a Plenário para efeitos de discussão na generalidade.

Lisboa e Assembleia da República, 12 de Janeiro de 2000. O Deputado Relator, *José Matos Correia* — O Presidente da Comissão, *Jorge Lacão*.

Nota: — O relatório e o parecer foram aprovados por unanimidade (PS, PSD, PCP e BE).