



## ICM DROI/JURI

### *Jurisdição Universal - melhorar a responsabilização pelos crimes internacionais graves*

Bruxelas, 28 de novembro de 2022  
(Parlamento Europeu - videoconferência)

- *Delegação da Assembleia da República*

Deputada Cláudia Santos (PS), Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias - chefe da delegação

Deputada Patrícia Gilvaz (IL), Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Deputado Pedro Cegonho (PS), Comissão de Assuntos Europeus

Deputado Bruno Nunes (CH), Comissão de Assuntos Europeus

- *Assessoria*

Catarina Ribeiro Lopes, Representante da AR em Bruxelas

Equipas de apoio à 1.ª e 4.ª Comissões

#### AGENDA ANOTADA - ÍNDICE

SESSÃO DE ABERTURA (16:30 – 16:40)	1
INTERVENÇÕES (16:40 - 15:15)	1
DEBATE COM MEMBROS DO PARLAMENTO EUROPEU E MEMBROS DOS PARLAMENTOS NACIONAIS DA UE (17:15 - 18:20)	5
CONCLUSÕES (18:20–18:30)	5

## **SESSÃO DE ABERTURA (16:30 – 16:40)**

Maria ARENA, *Presidente da Subcomissão para os Direitos Humanos (DROI)*

Adrián VÁZQUEZ LÁZARA, *Presidente da Comissão de Assuntos Jurídicos (JURI)*

## **INTERVENÇÕES (16:40 - 15:15)**

Gabija GRIGAITĖ-DAUGIRDĖ, *Ministra Adjunta do Ministério da Justiça da Lituânia*

Matevž PEZDIRC, *Chefe do Secretariado da Rede Genocídio da UE da Eurojust*

Almudena BERNABÉU, *co-fundador do Guernica Group, co-presidente do Guernica 37 International Justice Chambers, co-diretor do G37 Despacho Internacional e diretor do Guernica Centre for International Justice*

Catherine MARCHI-UHEL, *Chefe do International Impartial and Independent Mechanism to Assist in the Investigation and Prosecution of Persons Responsible for the Most Serious Crimes under International Law Committed in the Syrian Arab Republic since March 2011*

Andreas SCHÜLLER, *Director do International Crimes and Accountability program do European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR)*

- **O papel da jurisdição universal para o reforço da responsabilidade e justiça por crimes graves internacionais**

O conceito «jurisdição universal» respeita à ideia de que um tribunal nacional possa exercer a ação penal sobre sujeitos individuais pela prática de crimes graves contra o direito internacional – como crimes contra a humanidade, crimes de guerra, genocídio e tortura – com base no princípio de que tais crimes ofendem a comunidade internacional e a própria ordem internacional. A jurisdição universal pode ser invocada quando outras bases tradicionais de jurisdição criminal não estão disponíveis.

Nesta sede, cabe ao Tribunal Penal Internacional (TPI) investigar e, quando mandatado, julgar os indivíduos acusados dos mais graves crimes contra a comunidade internacional. As suas atividades são apresentadas anualmente às Nações Unidas, encontrando-se o [relatório de 2021/2022](#) disponível.

No âmbito da União Europeia, foi estabelecida em 2002 e reforçada em 2003, uma [rede europeia, composta por pontos de contato de todos os Estados Membros \(EM\) da União Europeia \(UE\)](#). Esta rede criada pelo Conselho da União Europeia - [Genocide Network](#) - pretendia habilitar a cooperação entre as autoridades nacionais no âmbito de crimes de genocídio, contra a humanidade e de guerra, conhecidos como os mais graves crimes internacionais, tendo como mandato garantir que os agentes criminosos não ficam impunes dentro dos Estados Membros.

A Rede Genocídio, que opera em estreita sinergia com a Eurojust, reúne duas vezes por ano, tendo a sua última reunião tido lugar em abril e estando disponíveis para consulta as respetivas [conclusões](#). Assinale-se ainda que, a 23 de maio, Dia Europeu Contra Impunidade por Genocídio, Crimes contra a Humanidade e Crimes de Guerra, o Secretariado da Rede publicou um [relatório](#) sobre os desenvolvimentos na luta contra a impunidade por crimes graves internacionais na UE, em linha com a sua [estratégia de 2014](#), que demonstra o aumento da sua capacidade de investigar e exercer a ação penal quanto a este tipo de crimes a nível institucional e nacional, verificando-se, contudo, níveis diferentes de especialização entre os Estados-Membros e sendo necessária uma maior capacitação. De referir ainda a

publicação dos [fatores chave para o sucesso das investigações e julgamento dos crimes em causa](#), como a adoção de um quadro legislativo completo definidor desses ilícitos e criação de equipas especializadas, bem como o [relatório de peritos](#) sobre a responsabilização pela violação de sanções (medidas restritivas) nas jurisdições nacionais em termos comparativos, o qual identifica a violação de sanções como uma alternativa ou um caminho adicional de responsabilização pelos crimes internacionais graves. No geral, entende-se que os Estados-Membros têm sido bem sucedidos no combate à impunidade, especialmente devido à cooperação com as agências europeias – Eurojust, Europol e a Agência da União Europeia para o Asilo – e à articulação com o Tribunal Penal Internacional, as Nações Unidas e organizações da sociedade civil, dando-se como bom o exemplo da [ação conjunta que ocorreu, em março de 2022, entre a Ucrânia, Lituânia e Polónia](#).

Aluda-se também, a nível da UE, ao [Regulamento \(UE\) 2018/1727](#), no que se refere à recolha, conservação e análise, pela Eurojust, de provas relacionadas com genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de guerra e, especificamente quanto à situação da Ucrânia, à [Resolução do Parlamento Europeu](#), de 19 de maio de 2022, sobre o combate à impunidade pelos crimes de guerra cometidos na Ucrânia e à [Resolução do Parlamento Europeu](#), de 15 de setembro de 2022, sobre violações dos direitos humanos no contexto da deportação forçada de civis ucranianos para a Rússia e da adoção forçada de crianças ucranianas na Rússia; bem como à [extensão da aplicação das sanções contra a Rússia também à Bielorrússia](#).

Em novembro de 2021, o Parlamento Europeu publicou o relatório do *workshop* subordinado ao tema [«Visão sobre a Justiça Internacional – Que papel para o Tribunal Penal Internacional?»](#), no qual se discutiram cenários futuros de envolvimento entre o Tribunal Penal Internacional e a UE, atenta a revisão do Estatuto de Roma, cumprindo destacar ainda dois estudos do Parlamento Europeu: um, de 2016, sobre a [aplicação da jurisdição universal no combate à impunidade](#), e outro, de 2018, sobre o tema [«Jurisdição Universal e crimes internacionais: constrangimentos e boas práticas»](#). Mais recentemente, o Parlamento Europeu divulgou um *briefing* sobre o [Estado de Impunidade no Mundo](#), que sumaria o relatório de 2021 da organização *Fight Impunity*, versando sobre diversos temas como os crimes de guerra, crimes ambientais, direito à saúde, direitos dos trabalhadores, direitos migrantes, liberdade de imprensa, inteligência artificial e direitos humanos.

Refira-se por último o [debate das Nações Unidas de alto-nível sobre «reforço da responsabilidade e justiça para violações graves de direito internacional»](#), no qual a [Alta Comissária para os Direitos Humanos, Michelle Bachelet](#), afirmou a essencialidade da Justiça e da responsabilização a nível internacional para o alcance da paz e da segurança, explicando a ação das Nações Unidas neste âmbito, tendo Simona Popan, em representação da [delegação da UE](#), reconhecido as divergências ao nível dos Estados-Membros da UE e salientado a importância da jurisdição universal para obstar à impunidade, defendendo o investimento em ferramentas de deteção e colocando a prevenção no centro da discussão, tendo ainda dado nota da ação da Rede Genocídio e dos objetivos plasmados no [Plano de Ação para os Direitos Humanos e Democracia para 2020-2024](#).

- **Tornar a jurisdição universal uma realidade nos tribunais da UE: oportunidades, lacunas e obstáculos**

Tradicionalmente, reconhece-se que o desenvolvimento da jurisdição universal tem duas abordagens<sup>1</sup>: a *abordagem do executor global* e a *abordagem sem refúgio*. A *abordagem do executor global* é uma conceção mais ofensiva, na qual os Estados têm um papel pró-ativo na prevenção e punição de crimes centrais cometidos em qualquer parte do mundo. A *abordagem sem refúgio*, por outro lado, que tem prevalecido na prática dos Estados nos últimos anos, incorpora uma conceção mais defensiva, segundo a qual os Estados agem em seu próprio interesse ao não se tornarem um refúgio para criminosos de guerra.

Recentemente, uma mudança da predominante *abordagem do executor global* para uma *abordagem de preparação complementar* pode ser observada. Refere-se à atividade do Ministério Público com foco na recolha, consolidação, preservação e análise das provas disponíveis, a fim de facilitar o processo penal num tribunal nacional ou internacional que exerça ou venha a exercer no futuro a jurisdição do crime.

A capacidade das autoridades nacionais de investigar e processar com êxito crimes internacionais graves depende da integração abrangente das obrigações internacionais na legislação nacional, o que é essencial para a definição de crimes contidos no [Estatuto de Roma do TPI](#).

De acordo com o [Relatório 20 Years On: Main Developments in the Fight Against Impunity for Core International Crimes in the EU](#), da Rede Genocídio e da Eurojust, as legislações nacionais de dois Estados-Membros (Dinamarca e Itália) não fornecem definições para alguns dos crimes ou não são totalmente compatíveis com o Estatuto de Roma. No entanto, alguns progressos foram feitos desde a adoção da Estratégia da Rede Genocídio de 2014.

Refere o relatório que, em 2022, 24 Estados-Membros podem exercer jurisdição universal ou extraterritorial em relação a crimes internacionais fundamentais cometidos no estrangeiro, incluindo por nacionais de países terceiros. No entanto, na maioria dos países, o exercício da jurisdição universal é limitado por uma série de condições, incluindo:

- (i) a presença ou residência de um suspeito no território do Estado;
- (ii) o princípio da dupla incriminação; e
- (iii) aprovação prévia do governo.

Apesar dessas limitações, os casos de jurisdição universal aumentaram significativamente nos últimos anos e estão atualmente em andamento em pelo menos 11 Estados-Membros.

O relatório apresenta ainda casos nacionais exemplificativos destas limitações:

#### França

Os obstáculos legais criados por certas legislações nacionais representam um risco significativo para a luta contra a impunidade, mesmo nos Estados que implementaram integralmente o Estatuto de Roma. De acordo com a lei francesa, por exemplo, para processar criminosos estrangeiros residentes em território francês por crimes contra a humanidade ou crimes de guerra, a condição de *dupla incriminação* deve ser preenchida. Isso significa que:

---

<sup>1</sup> Florian Jeßberger (University of Hamburg): *Towards 'complementary preparedness': Trends and best practices in universal criminal jurisdiction in Europe*, disponível em [Universal jurisdiction and international crimes: Constraints and best practices](#)

- (i) o suspeito deve ser nacional de um Estado Parte do Estatuto de Roma;
- (ii) o crime deve ter sido cometido no território de um Estado Parte; ou
- (iii) os delitos devem ser puníveis pela lei do Estado onde foram cometidos.

Em decisão proferida em 24 de novembro de 2021, o tribunal superior francês (*Cour de Cassation*) considerou que esta condição não foi preenchida num caso sírio, uma vez que a lei síria não prevê um delito comparável a crimes contra a humanidade, conforme definido pela lei francesa. Devido a um efeito cascata, esta decisão pode comprometer uma série de processos em andamento na França, e uma reforma legislativa pode ser necessária para que os casos avancem.

Em 9 de fevereiro de 2022, o Ministério das Relações Exteriores e o Ministério da Justiça da França indicaram que essa decisão provavelmente seria reexaminada e afirmaram que “*os ministérios estão prontos para estabelecer rapidamente as mudanças, incluindo mudanças legislativas, que devem ser feitas para permitir que a França continue a cumprir resolutamente o seu firme compromisso contra a impunidade de crimes internacionais*”. Conclui-se assim que, ao integrar os crimes do Estatuto de Roma na legislação nacional, os Estados devem ser extremamente prudentes, pois tais questões podem, de fato, levar a uma lacuna de impunidade.

### Alemanha

Os Estados-Membros orientam-se pela sua própria jurisprudência em matéria de imunidade. De particular interesse é uma decisão emitida pelo Tribunal Federal de Justiça da Alemanha, em 28 de janeiro de 2021, por meio da qual o tribunal reafirmou que a imunidade funcional sob o direito internacional consuetudinário não impede processos criminais contra órgãos de um Estado estrangeiro por crimes internacionais. Neste caso, um ex-tenente do exército afegão fugiu para a Alemanha em 2015 e foi processado pelos crimes de guerra de tortura e ultraje à dignidade pessoal por profanar um corpo. O Tribunal Federal de Justiça considerou que, de acordo com o direito internacional consuetudinário, funcionários do Estado de escalão inferior não poderiam beneficiar de imunidade funcional perante os tribunais nacionais por acusações de crimes de guerra, apesar de esses crimes terem sido cometidos durante o cumprimento de deveres para o Estado do Afeganistão.

Devido à natureza dos principais crimes internacionais e aos seus efeitos transfronteiriços, os suspeitos, testemunhas e provas relacionadas com esses crimes não se limitam ao território nacional de um Estado nem ao território da UE. A cooperação mundial entre todos os Estados é, portanto, necessária para evitar a criação de refúgios para autores de atrocidades em massa.

Em complemento, a perspectiva de alguns Estados relativamente à jurisdição universal e as adaptações dos respetivos ordenamentos jurídicos, podem ser consultadas em estudos referentes a esta matéria ([Alemanha](#), [Bélgica](#) e [França](#)).

Por outro lado, os tratados internacionais existentes que abordam crimes internacionais graves, como a Convenção do Genocídio e as Convenções de Genebra, contêm disposições limitadas para assistência jurídica mútua e extradição. Durante a 12.<sup>a</sup> sessão da Assembleia dos Estados Partes do Estatuto de Roma, vários Estados Partes emitiram uma declaração conjunta reconhecendo que o quadro legal processual internacional existente para auxílio judiciário mútuo e extradição relacionado com crimes internacionais era «desatualizado e insuficiente».

Foi assim proposta a criação de um tratado multilateral processual moderno sobre auxílio judiciário mútuo e extradição, a fim de melhorar a cooperação prática entre os Estados que investigam e processam esses crimes, o que conduziu à iniciativa Assistência Jurídica Mútua<sup>2</sup>.

O aprofundamento da cooperação levou a que os Estados Partes criassem unidades especializadas para lidar com este tipo de criminalidade<sup>3</sup> ou alocassem funcionários das Procuradorias e das autoridades policiais para investigar e processar esses crimes. Nos restantes Estados-Membros, além da nomeação de um ponto de contacto da Rede Genocídio, não foi implementada nenhuma especialização particular.

Não obstante, desde a adoção da Estratégia em 2014, a Rede contra o Genocídio fortaleceu amplamente a sua posição como um ponto central na UE para o intercâmbio de informações, conhecimentos e melhores práticas.

Sobre o tema desta reunião, o Parlamento Europeu compilou vários documentos que podem ser consultados [aqui](#), nomeadamente no que se refere à prática em alguns Estados-Membros relativamente a esta matéria.

## **DEBATE COM MEMBROS DO PARLAMENTO EUROPEU E MEMBROS DOS PARLAMENTOS NACIONAIS DA UE (17:15 - 18:20)**

### **CONCLUSÕES (18:20–18:30)**

Maria ARENA, *Presidente da Subcomissão para os Direitos Humanos (DROI)*

Adrián VÁZQUEZ LÁZARA, *Presidente da Comissão de Assuntos Jurídicos (JURI)*

---

<sup>2</sup> Esta iniciativa, liderada por um Grupo Central de seis Estados (Argentina, Bélgica, Mongólia, Países Baixos, Senegal e Eslovénia) e apoiada por mais 70 Estados, coordenou várias rondas de consultas informais e produziu um projeto de Convenção sobre Cooperação Internacional na Investigação e Processamento do Crime de Genocídio, Crimes contra Humanidade e Crimes de Guerra (Projeto de Convenção), que continuam antes das negociações formais que devem ocorrer em Ljubljana, Eslovénia, em 2023. Note-se que o atual Projeto de Convenção reafirma a definição de crimes internacionais graves e obriga os Estados Partes a criminalizar os crimes abrangidos pelo Projeto de Convenção de acordo com suas leis internas, etapa fundamental para garantir a eficiência do sistema geral de cooperação.

<sup>3</sup> Tal como ocorreu em Portugal.