ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Nota de Enquadramento

Proposta de Resolução n.º 52/XIII/2.ª

Aprova o Protocolo Adicional à Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção do Terrorismo, aberto à assinatura em Riga, em 22 de outubro de 2015.

Data de admissão: 24 de maio de 2017

Comissão de Negócios Estrangeiros e das Comunidades Portuguesas (2.ª)

Índice

I. FINALIDADE DA INICIATIVA 2

II. ENQUADRAMENTO LEGAL E DOUTRINÁRIO 3

III. ENQUADRAMENTO EUROPEU 6

IV. POSIÇÃO DE OUTROS ESTADOS PARTE 8

Elaborada por Anabela António (DAC).

Data: 14 de julho de 2017

I. FINALIDADE DA INICIATIVA

A Proposta de Resolução em apreço visa aprovar o Protocolo Adicional à Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção do Terrorismo (Protocolo) que foi adotado pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa, em 19 de maio de 2015, e assinado por Portugal, em 15 de março de 2016. Este Protocolo complementa a Convenção do Conselho da Europa Para a Prevenção do Terrorismo ETS n.º 196 (Convenção ETS n.º 196), adotada em Varsóvia, a 16 de maio de 2005, aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 101/2015, em 19 de junho de 2015, e ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 74/2015, tendo entrado em vigor na ordem jurídica interna, em 1 de dezembro de 2015.

A adoção deste Protocolo visa fazer face à ameaça crescente provocada pelos designados *"combatentes terroristas estrangeiros"* e acolher também as disposições da Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas 2178 (2014) [RCSNU 2178 (2014)], tomada a 24 de setembro de 2014, na sua 72.ª reunião.

Neste instrumento são inscritas medidas dirigidas à prevenção e erradicação do fluxo dos designados "*combatentes terroristas estrangeiros*" para zonas de conflito. Impende sobre os Estados Parte o dever de criar as condições necessárias, nos seus ordenamentos jurídicos internos, à concretização de uma ação penal que penalize aqueles que viagem para zonas de conflito com o objetivo de cometer, planear, preparar ou participar em atos terroristas, ministrar ou receber treino para a prática desses atos no território de outro Estado, assim como, prover ou recolher fundos de financiamento a atos terroristas ou organizar as referidas viagens.

Concomitantemente, a vinculação da República Portuguesa à Convenção ETS

n.º 196, criou a oportunidade para o legislador nacional aprofundar os mecanismos jurídicos de auxílio financeiro e reparação das vítimas de terrorismo e dos membros do seu agregado familiar, de extradição do eventual agente que pratique atos de incitamento público, recrutamento ou treino para terrorismo internacional, no território de outro Estado, quando seja encontrado em território português, quando aquela for legalmente admissível, assim como, a possibilidade de transmitir informações às autoridades competentes de outros Estados Partes[1].

Dessa forma, o objetivo principal deste Protocolo é prover a Convenção com um corpo normativo que permita a execução da Convenção do ponto de vista do direito penal.

Concomitantemente, os deveres de incriminação de determinados atos consagrados no Protocolo, são consequência de um consenso construído em várias organizações internacionais: o Conselho da Europa, pela aprovação do Protocolo Adicional pelo Comité de Ministros; as Nações Unidas, pela adoção da Resolução n.º 2178 (2014) pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, em 24 de setembro de 2014]; e, a União Europeia, pela adoção das Decisões (UE) 2015/1913 e 2015/1914 do Conselho, ambas de 18 de setembro de 2015[2].

II. ENQUADRAMENTO LEGAL E DOUTRINÁRIO

Do ponto de vista do enquadramento legal e doutrinário, a integração do Protocolo no ordenamento jurídico interno, atenta a hierarquia de fontes

[1] *Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República n.º PGRP00003369, Relator Paulo Sá Mesquita, de 25 de outubro de 2016, ponto II.3.1. Vide: http://www.dgsi.pt/pgrp.nsf/f1cdb56ced3fdd9f802568c0004061b6/8aa00d2e34ac96f480257fcd004e45ec?OpenDocument&ExpandSection=-2#_ftn6*

[2] *Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República n.º PGRP00003369, Relator Paulo Sá Mesquita, de 25 de outubro de 2016, Conclusões ponto 4. Vide: http://www.dgsi.pt/pgrp.nsf/f1cdb56ced3fdd9f802568c0004061b6/8aa00d2e34ac96f480257fcd004e45ec?OpenDocument&ExpandSection=-2#_ftn6*

normativas, releva para a aplicação do artigo 8.º da Constituição da República Portuguesa (CRP).

Nessa medida, do ponto de vista da relação entre as normas de Direito Internacional convencional e a CRP, estas podem posicionar-se numa relação de subordinação ou não face à CRP. A orientação seguida pelo Tribunal Constitucional aponta para que, em algumas situações, o Direito Internacional convencional possa prevalecer sobre a CRP. No entanto, nos casos em que estejam em causa tratados com o enquadramento, objeto e escopo do presente Protocolo, tal não será o caso[3] [4].

Assim, atendendo ao facto de a matéria objeto do Protocolo se enquadrar no domínio do direito penal, tal integra a reserva relativa da Assembleia da República, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 165.º da CRP, sendo a aprovação de um acordo internacional que verse sobre essa matéria, da sua competência, nos termos da alínea artigo i) do artigo 161.º da CRP.

O referido Protocolo surge após a adoção da RCSNU 2178 (2014) a qual teve por finalidade penalizar os designados *"combatentes terroristas estrangeiros*" quando viagem para zonas de conflito e adotem condutas, no território de outro Estado, dirigidas à prática de atos terroristas, ao treino com essa finalidade e ao financiamento, organização ou facilitação de viagens tendo por objetivo a prática de atos terroristas.

Dessa forma, o Protocolo estatui disposições de direito penal, referidas na RCSNU 2178 (2014), complementando a Convenção do Conselho da Europa, que criminaliza várias infrações de âmbito terrorista.

---

[3] *Acórdãos do Tribunal Constitucional n.º 32/88, 168/88, 494/99, 522/2000, 384/2005, 117/2008 e 444/2008.*

[4] *Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República n.º PGRP00003369, Relator Paulo Sá Mesquita, de 25 de outubro de 2016, ponto II.2.2. Vide: http://www.dgsi.pt/pgrp.nsf/f1cdb56ced3fdd9f802568c0004061b6/8aa00d2e34ac96f480257fcd004e45ec?OpenDocument&ExpandSection=-2#_ftn6*

Tanto a exposição de motivos do Protocolo como a Decisão (UE) 2015/1914, do Conselho, de 18 de setembro de 2015, referem que aquele tem por finalidade facilitar a aplicação da RCSNU 2178 (2014), através da previsão de infrações penais de atos identificados na disposição operacional n.º 6 da Resolução RCSNU 2178 (2014).

Nesse sentido, o Protocolo visa criminalizar atos, tais como:

- Participar numa associação ou grupo com fins terroristas - artigo 2.º do Protocolo;
- Receber treino para terrorismo - artigo 3.º do Protocolo;
- Viajar para o estrangeiro com intenção terrorista - artigo 4.º do Protocolo;
- Financiar viagens para o estrangeiro com intenção terrorista - artigo 5.º do Protocolo;
- Organizar ou facilitar de outra forma de viagens para o estrangeiro com intenção terrorista - artigo 6.º do Protocolo;

E, de uma forma complementar, impor aos Estados Partes que reforcem o intercâmbio de informações em tempo útil entre si - artigo 7.º do Protocolo.

Do ponto de vista infraconstitucional, foi concluído que os deveres de incriminação no ordenamento jurídico interno estabelecidos para os Estados Partes pelo Protocolo não colidem, no plano material, com qualquer norma constitucional portuguesa[5].

O ajustamento do ordenamento jurídico nacional em matéria de direito penal às

[5] *Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República n.º PGRP00003369, Relator Paulo Sá Mesquita, de 25 de outubro de 2016, Conclusões ponto 3. Vide: http://www.dgsi.pt/pgrp.nsf/f1cdb56ced3fdd9f802568c0004061b6/8aa00d2e34ac96f480257fcd004e45ec?OpenDocument&ExpandSection=-2#_ftn6*

obrigações estatuídas na Convenção ETS n.º 196, já foi efetuado pela Lei n.º 17/2011, de 3 de maio, a qual previu alterações à Lei de Combate ao Terrorismo, Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto (Lei de Combate ao Terrorismo).

De igual forma, a Lei n.º 60/2015, de 24 de junho[6], ao fazer uma nova revisão da Lei de Combate ao Terrorismo, permitiu já integrar na ordem jurídica interna alguns dos deveres de incriminação previstos no Protocolo, havendo outros que poderão originar a necessidade de operar uma nova alteração à Lei de Combate ao Terrorismo[7].

III. ENQUADRAMENTO EUROPEU

Após a adoção pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas da Resolução relativa ao Protocolo, em 2014, nesse mesmo ano, em outubro, o Conselho convidou a Comissão a estudar formas de suprir eventuais insuficiências existentes na Decisão-Quadro 2002/475/JAI relativa à luta contra o terrorismo, tal como alterada pela Decisão-Quadro 2008/919/JAI (Decisão-Quadro sobre o Terrorismo).

Após a declaração conjunta proferida pelo Conselho JAI de Riga, em 11 de fevereiro de 2015, o Parlamento Europeu adotou uma Resolução, sublinhando a necessidade de harmonizar a criminalização das infrações penais cometidas por combatentes estrangeiros e de prevenir lacunas na ação penal, mediante a atualização da Decisão-Quadro sobre o Terrorismo[8].

---

[6] *Aprovada pela Assembleia da República, na 4.ª sessão legislativa da XII Legislatura, com os votos a favor do PSD, PS e CDS-PP e os votos contra do PCP, BE e Os Verdes.*

[7] *Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República n.º PGRP00003369, Relator Paulo Sá Mesquita, de 25 de outubro de 2016, ponto II.3.3. Vide: http://www.dgsi.pt/pgrp.nsf/f1cdb56ced3fdd9f802568c0004061b6/8aa00d2e34ac96f480257fcd004e45ec?OpenDocument&ExpandSection=-2#_ftn6*

[8] *Comunicação da Comissão Europeia de 5 de junho de 2015 COM(2015) 291 final 2015/0130 (NLE).*

Em 18 de setembro de 2015, pela Decisão (UE) 2015/1913 do Conselho, este autorizou a assinatura, em nome da União Europeia, do Protocolo através da Decisão (UE) 2015/1914, do Conselho, autorizou a assinatura do Protocolo no que se refere às matérias da competência da União, sob reserva da sua celebração.

Neste domínio, os mais recentes instrumentos jurídicos já aprovados ou a aprovar são os seguintes:

- Diretiva (UE) 2015/849 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2015, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo, que altera o Regulamento (UE) n.º 648/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, e que revogou a Diretiva 2005/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e a Diretiva 2006/70/CE da Comissão;

- Diretiva (UE) 2016/681 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativa à utilização dos dados dos registos de identificação dos passageiros (PNR) para efeitos de prevenção, deteção, investigação e repressão das infrações terroristas e da criminalidade grave;

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

Assim, sendo aplicável o n.º 1 do artigo 83.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)[9], a Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do

[9] *Artigo 83.º n.º 1 (TFUE): "O Parlamento Europeu e o Conselho, por meio de diretivas adotadas de acordo com o processo legislativo ordinário, podem 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*

Conselho COM (2015) 625 relativa à luta contra o terrorismo e que substitui a Decisão-Quadro 2002/475/JAI], implicará a necessidade de proceder à sua transposição para o ordenamento jurídico interno.

IV. POSIÇÃO DE OUTROS ESTADOS PARTE

Membros do Conselho da Europa			
País	**Assinatura**	**Ratificação**	**Entrada em vigor**
Albânia	17/12/2015	06/06/2016	01/07/2017
Andorra			
Alemanha	22/10/2015		
Arménia			
Áustria			
Azerbeijão			
Bélgica	22/10/2015		
Bósnia Herzegovina	22/10/2015	29/03/2017	01/07/2017
Bulgária	10/11/2015		
Croácia			
Chipre	24/04/2017		
Dinamarca	03/05/2016	03/11/2016	01/07/2017
Estónia	22/10/2015		
Eslováquia	14/09/2016		
Eslovénia	22/10/2015		
Espanha	22/10/2015		
Federação Russa			

combater, assente em bases comuns. São os seguintes os domínios de criminalidade em causa: terrorismo".

Finlândia	18/05/2016		
França	22/10/2015		
Geórgia			
Grécia	27/01/2016		
Hungria			
Islândia	22/10/2015		
Irlanda			
Itália	22/10/2015	21/02/2017	01/07/2017
Letónia	22/10/2015	11/07/2017	01/11/2017
Liechtenstein			
Lituânia	23/03/2016		
Luxemburgo	22/10/2015		
Malta	04/05/2016		
Moldávia	21/03/2016	23/02/2017	01/07/2017
Mónaco	04/10/2016	04/10/2016	01/07/2017
Montenegro	04/10/2016		
Noruega	22/10/2015		
Países Baixos	01/03/2016		
Polónia	22/10/2015		
Portugal	15/03/2016		
Reino Unido	22/10/2015		
República Checa	15/11/2016		
República da Macedónia	18/01/2017		
Roménia	11/03/2016		
São Marino			

Sérvia			
Suécia	22/10/2015		
Suíça	22/10/2015		
Turquia	22/10/2015		
Ucrânia	28/10/2015		

Países que não pertencem ao Conselho da Europa			
País	**Assinatura**	**Ratificação**	**Entrada em vigor**
Canadá			
Estados Unidos da América			
Japão			
México			
Santa Sé			

Organizações Internacionais			
	Assinatura	**Ratificação**	**Entrada em vigor**
União Europeia	22/10/2015		

Vide - https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/217/signatures?p_auth=bWwu7IjL