



Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

---

Parecer

**COM (2015) 625 final**

**Autor:** Deputado  
Paulo Pisco

---

**Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à luta contra o terrorismo e que substitui a Decisão-Quadro 2002/475/JAI do Conselho relativa à luta contra o terrorismo.**



Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

---

## ÍNDICE

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

PARTE II – CONSIDERANDOS

PARTE III - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

PARTE IV- CONCLUSÕES

## PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

- 1- Ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006 de 25 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 21/2012 de 17 de maio, relativa ao “Acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia”, a Comissão de Assuntos Europeus enviou, a 7 de janeiro de 2016, à Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas a “Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à luta contra o terrorismo e que substitui a Decisão-Quadro 2002/475/JAI do Conselho relativa à luta contra o terrorismo” (COM (2015) 625), atento o seu objeto, para efeitos de análise e elaboração do presente relatório.

## PARTE II – CONSIDERANDOS

### 1. Análise da Proposta

#### Contexto, justificações e objetivos

- a) A Proposta de Diretiva em apreço surge como resposta à urgente necessidade de combater, de modo mais eficaz e proporcionado, a ameaça e os atos terroristas na UE, de forma a proteger e a salvaguardar os cidadãos das graves violações dos seus direitos que tais ameaças e atos constituem. Para tal, o aperfeiçoamento do quadro da UE em matéria de combate ao terrorismo é fundamental, sendo, assim, necessária a atualização dos instrumentos existentes, tornando-os mais adequados

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

---

ao contexto atual.

Esta Proposta pretende assim acomodar um conjunto de normas e orientações internacionais, tornando mais eficaz o combate a este fenómeno complexo e em mutação que é o terrorismo. Está particularmente em causa a transposição para o quadro jurídico europeu das obrigações decorrentes da Resolução 2178 (2014) do Conselho de Segurança da ONU relativa às ameaças à paz e à segurança internacionais causadas por atos terroristas, adotada a 24 de setembro de 2014, do Protocolo Adicional à Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção do Terrorismo que a UE assinou em outubro de 2015, e das Recomendações de 2012 do Grupo de Ação Financeira Internacional sobre o financiamento do terrorismo, em particular no que respeita à criminalização de tal financiamento.

b) Os atos de terrorismo são violações gravíssimas dos valores universais da dignidade humana, liberdade, igualdade e solidariedade, do exercício dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, assim como da democracia e do Estado de direito, que são no seu conjunto os princípios fundadores da União Europeia. Daí que, a par do combate determinado ao terrorismo, se sublinha a necessidade de adotar medidas que, procurando a máxima eficácia, não deverão colidir com os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.

Acresce que a ameaça terrorista não só tem aumentado nos últimos anos, como tem vindo a evoluir com estratégias e meios mais sofisticados e de maior alcance, como foi, aliás, notório nos trágicos ataques terroristas cometidos em Paris a 13 de novembro de 2015.

De acordo com estimativas do último relatório da Europol relativo à situação e tendências do terrorismo na UE<sup>1</sup>, o número de pessoas que teriam saído de território europeu para zonas de conflito no final de 2014 excedia 3 000, tendo atingido, entretanto, 5 000. A Europol calcula ainda que, no mesmo período, o número de

---

<sup>1</sup> <https://www.europol.europa.eu/content/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2015>

**Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**

· pessoas que regressam dessas zonas de conflito teria aumentado nalguns Estados-membros, o que desde logo potencia a ameaça à segurança desses países, uma vez que, ainda de acordo com a Europol, “para além dos contactos, os combatentes que regressam poderão ter adquirido experiência de combate e operacional – e, por conseguinte, estarem em condições de perpetrar ataques com maior impacto ou ataques múltiplos – e são suscetíveis de servir de modelo para os jovens que partilham as mesmas ideias. Além disso, aqueles que não participam no planeamento de atentados podem, em vez disso, ter um papel ativo na radicalização e no recrutamento de outros, bem como nas atividades de facilitação e de recolha de fundos”. Este fenómeno crescente, de “combatentes terroristas estrangeiros”, despoleta a necessidade premente de uma maior coordenação e intensificação da resposta a nível europeu.

Com efeito, é visível que uma das principais preocupações da presente diretiva se prende com a necessidade de dar resposta ao problema dos combatentes estrangeiros, adaptando e substituindo assim a Lei-Quadro de 2002, praticamente omissa neste aspeto particular. Para assim proceder, a proposta de Diretiva segue as orientações adotadas na recente Resolução 2178 (2014) do Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre as ameaças à paz e à segurança internacionais causadas por atos terroristas. Pretende, particularmente, que os Estados-membros adotem disposições legislativas e regulamentares nacionais que permitam a repressão e punição dos indivíduos que se desloquem ou tentem deslocar-se a países terceiros para a prática de atos terroristas ou que contribuam para que eles ocorram, para dar ou receber treino para o terrorismo, para financiar, organizar ou facilitar essas deslocações.

No entanto, a ameaça terrorista não provém apenas dos combatentes estrangeiros, verificando-se a presença de terroristas internos radicalizados. A crescente radicalização em território europeu constitui uma das questões que merece resposta urgente e coordenada a nível transnacional, na medida em que decorre em parte da utilização estratégica das tecnologias de informação e comunicação que permitem a divulgação instantânea e em larga escala de material e propaganda terrorista, bem como de recrutamento e treino.

**Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**

Merece particular atenção e preocupação o facto de os grupos terroristas demonstrarem competências avançadas na utilização da internet e das tecnologias de comunicação e de utilizarem estes instrumentos quer para divulgarem a sua propaganda e fazerem recrutamento, quer para chegarem a públicos vulneráveis, particularmente através das redes sociais.

Assim, neste contexto, reveste-se da maior importância a atualização e adequação das disposições penais nacionais, tornando-as mais coerentes, abrangentes e harmonizadas a nível europeu. Desta forma a Decisão-Quadro 2002/475/JAI<sup>2</sup>, que contém as disposições europeias relativas à criminalização de atos terroristas, carece de revisão.

c) Está igualmente presente na proposta de Diretiva a necessidade de atualizar as normas que visam a criminalização do financiamento do terrorismo em todas as suas formas, seja de atos ou de grupos terroristas, seguindo as orientações do Grupo de Ação Financeira Internacional. Neste contexto, é clarificada a Recomendação número 5 que obriga os países a criminalizarem o financiamento das deslocações a outros Estados com o fim de participar em atos de terrorismo ou para dar ou receber treino neste domínio. No que respeita a este ponto, tendo em conta que constitui uma das principais causas da prática de atos terroristas em larga escala, financiando toda a estrutura e alcance das redes dos grupos terroristas, é fundamental assegurar que este financiamento seja combatido a todos os níveis, através de várias medidas e instrumentos. Neste sentido, e de acordo com a Resolução 2199 do Conselho de Segurança da ONU “todos os Estados-Membros devem assegurar que qualquer pessoa que participe no financiamento, planeamento, preparação ou perpetração de atos terroristas, ou que apoie atos terroristas, seja entregue à justiça, e que tais atos sejam reconhecidos como infrações penais graves nas disposições legislativas e regulamentares nacionais e que as sanções reflitam devidamente a gravidade desses atos terroristas”.

---

<sup>2</sup> Decisão-Quadro 2002/475/JAI do Conselho, de 13 de junho de 2002, relativa à luta contra o terrorismo (JO L 164 de 22.6.2002, p. 3). Alterada pela 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 (JO L 330 de 9.12.2008, p. 31).

**Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**

A criminalização é ainda estendida às transações comerciais e à importação e exportação de bens com vista a apoiar a prática de infrações terroristas. É também proposto o aperfeiçoamento das normas relativas à cumplicidade, instigação e tentativa, assim como as relativas à competência jurisdicional de forma a garantir a coerência das mesmas.

d) Por outro lado, a proposta inclui ainda disposições relativas aos direitos das vítimas de terrorismo. Mais concretamente, adaptam-se as normas constantes da Diretiva 2012/29/EU relativas à proteção, apoio e assistência às vítimas do terrorismo, fundamental para o processo de recuperação dos sobreviventes e das famílias das vítimas mortais. Neste aspeto, esta diretiva previa o apoio às vítimas da criminalidade, mas não especificamente às vítimas de terrorismo. De referir ainda que, tendo em conta que as vítimas deste tipo de ataques são provenientes de países diferentes, é fundamental garantir a coordenação dos Estados-membros no apoio adequado e na assistência às vítimas de terrorismo, sobretudo no que respeita ao acesso à informação relativa aos seus direitos, aos serviços de apoio e aos regimes de indemnização existentes.

e) Finalmente, importante referir a dimensão relativa ao respeito dos direitos fundamentais. A presente proposta de Diretiva, em sintonia com a Resolução das Nações Unidas 2178, alerta os Estados-membros para a necessidade de ser respeitado o direito internacional em matéria de direitos humanos no âmbito da luta contra o terrorismo, sublinhando que o respeito dos direitos humanos e do Estado de Direito são fundamentais para o êxito deste combate.

**Base jurídica, subsidiariedade e proporcionalidade**

Tendo em conta o objetivo da Proposta em estabelecer definições comuns relativas às infrações terroristas e respetivas sanções, considera-se que a base jurídica adequada é o 83º, nº1, do TFUE, na medida em que autoriza o Parlamento Europeu e os Estados-

**Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**

membros a estabelecerem uma harmonização normativa mínima em matéria de definição de infrações penais e sanções, por meio de diretivas adotadas de acordo com o processo legislativo ordinário. Já as disposições relativas aos direitos das vítimas obrigam a incluir como base jurídica o artigo 82º, nº2 do TFUE, relativo aos direitos das vítimas de criminalidade.

Na presente proposta legislativa foi considerado o princípio de subsidiariedade, tendo em conta a necessidade de estabelecer uma harmonização mínima relativa às definições das infrações e sanções, de modo a garantir uma resposta coordenada a nível europeu a uma ameaça de natureza transnacional. Por outro lado, considera-se respeitado o princípio da proporcionalidade, uma vez que a nova proposta de diretiva se limita ao que é necessário para, por um lado, aplicar as sanções e normas internacionais e, por outro, para adaptar as infrações terroristas às novas ameaças existentes, particularmente no que respeita à necessidade de criminalização das deslocações para fins de terrorismo.

Por fim, considerando o objetivo de consolidação do acervo nesta matéria e o âmbito de aplicação das normas propostas, considera-se que o instrumento mais adequado é uma Diretiva.

**Disposições específicas da proposta**

**Título I: Objeto e definições**

A diretiva estabelece normas mínimas relativas às infrações terroristas, às infrações relativas a um grupo terrorista e às infrações relacionadas com atividades terroristas, bem como medidas específicas de proteção e assistência às vítimas do terrorismo.

**Título II: Infrações terroristas e infrações relativas a um grupo terrorista**

O artigo 3º define em 12 alíneas as infrações consideradas terroristas e, no artigo 4º, é criminalizada a direção de um grupo terrorista e a participação nas suas atividades tendo conhecimento de que essa participação contribuirá para as atividades criminosas.



Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

---

**Título III - Infrações relacionadas com atividades terroristas**

São definidas as infrações penais de natureza muito grave que podem constituir prática terrorista. Neste ponto a criminalização é alargada a várias práticas que incluem o incitamento público à prática da infração terrorista (artigo 5º), recrutar, dar e receber treino para o terrorismo (artigos 6º, 7º e 8º), deslocar-se ao estrangeiro para fins de terrorismo (artigo 9º) e organizar ou facilitar as deslocações ao estrangeiro para fins de terrorismo (artigo 10º) ou financiamento do terrorismo (artigo 11º), entre outros.

**Título IV: Disposições gerais relativas em matéria de infrações terroristas, infrações relativas a um grupo terrorista e infrações relacionadas com atividades terroristas**

A criminalização é alargada à cumplicidade, instigação e tentativa relativas à prática terrorista (artigo 16º). São definidas as sanções mínimas aplicáveis às infrações, bem como a competência e o procedimento penal, tanto no que respeita a pessoas singulares como coletivas (artigos 17º a 21º).

**Título V: Disposições em matéria de proteção, apoio e direitos das vítimas do terrorismo**

Nos artigos 22º e 23º ficam estabelecidas as obrigações dos Estados-membros no âmbito das investigações ou na instauração de processos penais e também no que respeita ao dever de assegurar a existência de serviços específicos de proteção, apoio e assistência às vítimas de terrorismo, sendo ainda elencados os seus direitos, independentemente de residirem ou não noutro Estado-membro.

**Título VI: Disposições finais**

Substituição do instrumento jurídico anterior e definição do período para a transposição da Diretiva para os regimes nacionais que, dado o carácter urgente da matéria, se fixa num ano após a publicação da Diretiva.

## 2. Quadro jurídico nacional de combate ao terrorismo

Em 2015 foi aprovada a Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo que inclui um pacote de alterações legislativas que respondem a algumas das disposições da proposta de Diretiva em apreço. Esse pacote legislativo é constituído pelos seguintes diplomas:

- Lei n.º 58/2015 de 23 de junho  
Vigésima terceira alteração ao Código de Processo Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 78/87, de 17 de fevereiro, atualizando a definição de terrorismo
- Lei Orgânica n.º 8/2015 de 22 de junho  
Sexta alteração à Lei n.º 37/81, de 3 de outubro (Lei da Nacionalidade), fixando novos fundamentos para a concessão da nacionalidade por naturalização e de oposição à aquisição da nacionalidade portuguesa.
- Lei 61/2015 de 24 de junho  
Segunda alteração à Lei 101/2001, de 25 de agosto, que estabelece o regime jurídico das ações encobertas para fins de prevenção e investigação criminal, permitindo que nelas sejam incluídos todos os ilícitos criminais relacionados com o terrorismo.
- Lei n.º 55/2015 de 23 de junho  
Quinta alteração à Lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro, que estabelece medidas de combate à criminalidade organizada e económico-financeira, de modo a abranger todos os ilícitos criminais relacionados com o terrorismo.
- Lei n.º 60/2015, de 24 de Junho  
Quarta alteração à Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto (Lei de combate ao terrorismo), criminalizando a apologia pública e as deslocações para a prática do crime de terrorismo

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

---

- Lei n.º 56/2015 de 23 de junho  
Segunda alteração à Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, que aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, modificando os fundamentos para a concessão e cancelamento de vistos e para a aplicação da pena acessória de expulsão.
- Lei n.º 57/2015 de 23 de junho  
Terceira alteração à Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto, que aprova a Lei de Organização da Investigação Criminal, de modo a abranger todos os ilícitos criminais relacionados com o terrorismo.
- Lei n.º 59/2015, de 24 de Junho  
Primeira alteração à Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, que aprova a Lei de Segurança Interna, modificando a composição do Conselho Superior de Segurança Interna e a organização e o funcionamento da Unidade de Coordenação Antiterrorismo
- Lei n.º 130/2015, de 04 de Setembro  
Procede à vigésima terceira alteração ao Código de Processo Penal e aprova o Estatuto da Vítima, transpondo a Diretiva 2012/29/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, que estabelece normas relativas aos direitos, ao apoio e à proteção das vítimas da criminalidade e que substitui a Decisão-Quadro 2001/220/JAI do Conselho, de 15 de março de 2001

---

**PARTE III - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER**

A Europa e o mundo foram violentamente sacudidos pelos bárbaros atentados perpetrados no passado dia 13 de Novembro em Paris, que vitimaram 129 pessoas e deixaram feridas mais cerca de 350 com diferentes graus de gravidade. Outros atentados foram cometidos anteriormente e outros foram evitados pelas forças de segurança de diversos países.

A Europa tem pela frente um desafio muito exigente não só para evitar novos atentados, mas também para combater de forma eficaz e proporcionada o fenómeno do terrorismo para garantir a segurança dos cidadãos, sem pôr em causa os seus direitos e liberdades. Com efeito, existe a perceção que a ameaça colocada pelos europeus que se radicalizam se mantenha nos próximos anos e que os atentados podem realizar-se em qualquer Estado-membro. É por esta razão que, muito particularmente desde 2013, as questões relacionadas com a radicalização dos combatentes terroristas estrangeiros têm estado regularmente na ordem do dia das reuniões do Conselho e do Conselho Europeu, com a preocupação de desenvolverem respostas tanto a nível interno como externo.

Apesar de a União Europeia ter vindo a adotar medidas para combater o terrorismo em diversos domínios, os atentados de Paris marcaram de forma indelével as prioridades e as preocupações dos Estados-membros. É o que decorre da reunião do Conselho Europeu de 12 de fevereiro de 2015, que obteve acordo dos seus membros para a implementação de medidas para garantir a segurança dos cidadãos, para prevenir a radicalização e proteção dos valores comuns europeus e no domínio da cooperação internacional.

Elemento estruturante para a elaboração da presente Diretiva é a Resolução 2178 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de 24 de Setembro de 2014, que determina que os Estados-membros das Nações Unidas criminalizem tanto as viagens ao estrangeiro para fins terroristas como o seu financiamento e facilitação.

**Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**

Torna-se por isso fundamental que os parlamentos nacionais possam acompanhar as medidas que em termos europeus estão a ser implementadas, vigiando sempre o equilíbrio e a proporcionalidade entre a segurança e a liberdade e respeito pelos direitos fundamentais. Daí que considere relevante o escrutínio desta iniciativa comunitária.

Neste sentido, optei por colocar em destaque os aspetos que me parecem mais significativos da presente diretiva, no sentido de se perceber melhor como está a evoluir o combate ao terrorismo essencialmente de cariz fundamentalista no espaço da União Europeia: no âmbito dos movimentos dos combatentes terroristas estrangeiros; no financiamento das atividades terroristas, na utilização das tecnologias de informação e comunicação e das redes sociais, nos direitos e no apoio às vítimas dos atentados terroristas e na preservação dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos europeus.

#### **PARTE IV- CONCLUSÕES**


- 1- Ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006 de 25 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 21/2012 de 17 de maio, relativa ao “Acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia”, a Comissão de Assuntos Europeus enviou à Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas a “Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à luta contra o terrorismo e que substitui a Decisão-Quadro 2001/475/JAI do Conselho relativa à luta contra o terrorismo” (COM (2015) 625).

**Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**

- 
- 2- A presente proposta substitui a Decisão-Quadro 2002/475/JAI e pretende instituir legislação atualizada a nível da UE que estabeleça normas mínimas em matéria de definição de infrações terroristas nas suas várias vertentes, bem como as sanções aplicáveis neste domínio.
- 3- Na presente proposta legislativa foi considerado o princípio de subsidiariedade, tendo em conta a necessidade de estabelecer uma harmonização mínima relativa às definições das infrações e sanções, de modo a garantir uma resposta coordenada a nível europeu a uma ameaça de natureza transnacional. Por outro lado, considera-se respeitado o princípio da proporcionalidade, uma vez que a nova proposta de diretiva se limita ao que é necessário para, por um lado, aplicar as sanções e normas internacionais e, por outro, para adaptar as infrações terroristas às novas ameaças existentes, particularmente no que respeita à necessidade de criminalização das deslocações para fins de terrorismo.
- 4- A Comissão dos Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas dá, assim, por concluído o escrutínio da presente iniciativa, devendo o presente Parecer, nos termos da Lei n.º 43/2006 de 25 de agosto de 2006, ser remetido, para os devidos efeitos, à Comissão de Assuntos Europeus.

Palácio de S. Bento, 19 de janeiro de 2016.

**O Deputado Autor do Parecer**



(Paulo Pisca)

**O Presidente da Comissão**



(Sérgio Sousa Pinto)