

Bruxelas, 10 de setembro de 2014
(OR. en)

13040/14

DROIPEN 103
ENFOPOL 262

NOTA DE ENVIO

de:	Secretário-Geral da Comissão Europeia, assinado por Jordi AYET PUIGARNAU, Diretor
data de receção:	5 de setembro de 2014
para:	Uwe CORSEPIUS, Secretário-Geral do Conselho da União Europeia
n.º doc. Com.:	COM(2014) 554 final
Assunto:	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

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento COM(2014) 554 final.

Anexo: COM(2014) 554 final



COMISSÃO
EUROPEIA

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.....	6
2.1.2.	Recrutamento para o terrorismo.....	7
2.1.3.	Treino para o terrorismo.....	8
2.2.	Infrações acessórias.....	9
2.2.1.	Cumplicidade	9
2.2.2.	Tentativa.....	10
2.3.	Penas aplicáveis às pessoas singulares.....	10
3.	Observações finais	11

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 2002¹) 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 2008²) 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 internet³.

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 2008⁴. 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»⁵. Os Estados-Membros devem passar a criminalizar a cumplicidade na prática das novas infrações⁶. A criminalização da tentativa de recrutamento e de treino para o terrorismo é facultativa⁷.

¹ JO L 164 de 22.6.2002, p. 3-7.

² JO L 330 de 9.12.2008, p. 21-23.

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

⁴ Cf. artigo 3.º, n.ºs 1 e 2, da DQ 2008.

⁵ 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.

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

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

A DQ 2008 visa reduzir a difusão de mensagens e material que possam incitar as pessoas a cometer atentados terroristas⁸ 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 crescente da internet para inspirar e mobilizar, instruir e formar redes terroristas locais e indivíduos isolados⁹. 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 penas¹⁰. 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 disposições¹¹, chama a atenção para as conclusões de

⁸ Cf. considerando 7 da DQ 2008.

⁹ 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.

¹⁰ Cf. também considerando 11 da DQ 2008.

¹¹ 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.

relatórios de aplicação anteriores e para as deficiências ou lacunas neles identificadas¹². Se não 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)**¹³. 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)**¹⁴.

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)**¹⁵.

¹² 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).

¹³ 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)**.

¹⁴ 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].

¹⁵ 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 conexa, mas ainda não a enviou.

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*».

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 criminalizado¹⁶, 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**,

¹⁶ 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.

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 (...)».

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**: «conscrição», **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-Membros¹⁷. 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

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

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 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 infrações¹⁸. 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 nacional¹⁹.

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.

¹⁸ 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.

¹⁹ 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.