

# DIRETIVA (UE) 2017/541 RELATIVA À LUTA CONTRA O TERRORISMO

## IMPACTO NOS DIREITOS E NAS LIBERDADES FUNDAMENTAIS

### SÍNTESE



**4**

Garantir a previsibilidade e a clareza das infrações penais no domínio do terrorismo

**5**

Evitar a criminalização de atividades lícitas e determinar objetivamente a intenção terrorista

**7**

Aplicar salvaguardas eficazes à utilização de instrumentos e provas de investigação

**9**

Evitar o impacto discriminatório das medidas de luta contra o terrorismo em grupos específicos, em particular os muçulmanos

**10**

Aplicar medidas de combate ao terrorismo apenas a condutas de natureza terrorista

**11**

Assegurar a utilização proporcionada de medidas administrativas e o acesso a vias de recurso efetivas

© Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia, 2022

Reprodução autorizada mediante indicação da fonte.

A utilização ou reprodução de fotografias ou de outro material não protegido por direitos de autor da Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia devem ser autorizadas diretamente pelos titulares dos direitos de autor.

Nem a Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia nem qualquer pessoa que atue em seu nome se responsabiliza pela utilização que possa ser feita da informação aqui apresentada.

Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2022

Print	ISBN 978-92-9461-748-4	doi:10.2811/735	TK-09-21-523-PT-C
PDF	ISBN 978-92-9461-699-9	doi:10.2811/4039	TK-09-21-523-PT-N

Créditos das fotografias:

Capa: © hanohiki/AdobeStock

Página 2: © Arnaud Le Vu/Hans Lucas

Página 6: © PeopleImages/iStock

Página 8: © Gorodenkoff/AdobeStock

Página 12: © BELGA/AFP

Os atos de terrorismo representam uma grave ameaça para a vida e a segurança das pessoas e um profundo desafio para a segurança dos Estados. Ao mesmo tempo, a legislação, as políticas e outras medidas de combate ao terrorismo podem implicar, direta ou indiretamente, sérias limitações aos direitos fundamentais e podem afetar negativamente os indivíduos, os grupos e a sociedade no seu conjunto.

A presente síntese apresenta as principais conclusões da FRA no seu relatório sobre a Diretiva (UE) 2017/541 relativa à luta contra o terrorismo, o principal instrumento do direito penal à escala da União Europeia (UE) no domínio do combate ao terrorismo.

A diretiva foi adotada em 2017 para fazer face à crescente ameaça terrorista, associada principalmente a indivíduos que se deslocam para o estrangeiro para fins de terrorismo e que representam uma ameaça aquando do seu regresso, vulgarmente designados por combatentes terroristas estrangeiros. Para o efeito, a diretiva exige que os Estados-Membros tomem novas medidas para combater o terrorismo, incluindo tipificar como infrações penais as deslocações ao estrangeiro para fins de terrorismo ou a receção de treino para o terrorismo.

A diretiva, e o seu impacto nos direitos fundamentais, chamou a atenção do público de forma significativa. A Comissão Europeia solicitou à FRA que realizasse uma investigação sobre o impacto da diretiva nos direitos e nas liberdades fundamentais, a fim de apoiar a sua própria avaliação da diretiva, centrando-se em alterações específicas que a diretiva introduziu em comparação com instrumentos jurídicos anteriores da UE.

As conclusões e os pareceres decorrentes desta investigação visam contribuir para a aplicação da legislação, das políticas e de outras medidas comunitárias no domínio do combate ao terrorismo em toda a UE, no pleno respeito pelos direitos fundamentais.

## Âmbito da investigação

As conclusões da FRA baseiam-se principalmente em entrevistas com profissionais e peritos com experiência ou especialização específicas no combate ao terrorismo na **Bélgica, França, Alemanha, Grécia, Hungria, Espanha e Suécia**.

O trabalho de campo foi apoiado por uma investigação documental limitada em todos os 25 Estados-Membros vinculados pela diretiva.

## A propósito da terminologia: «terrorismo jiadista»

O presente relatório utiliza o termo «jiadismo» ou «terrorismo jiadista» quando se refere ao terrorismo associado ou inspirado por organizações como o Da'esh (\*) ou a Al-Qaeda. O termo não está isento de controvérsia, uma vez que «jiade» tem um significado muito mais abrangente. No entanto, a maioria das fontes académicas utiliza-o para se referir a este tipo específico de terrorismo. A classificação de terrorismo da Europol, utilizada como referência por muitos inquiridos durante o trabalho de campo, utiliza o termo para descrever «uma ideologia violenta que explora conceitos islâmicos tradicionais» (\*\*).

(\*) *Ao longo deste relatório, o acrónimo árabe Da'esh é utilizado para o grupo terrorista, em vez de «EIS» ou «EIL».*

(\*\*) *Europol (2020), Relatório sobre a situação e as tendências do terrorismo na UE 2020, 23 de junho de 2020, p. 35; ver também p. 94-95.*

## Principais conclusões e pareceres da FRA

O presente relatório apresenta as conclusões da Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (FRA) sobre o impacto que a **Diretiva (UE) 2017/541 relativa à luta contra o terrorismo** tem nos direitos e nas liberdades fundamentais. A diretiva é o principal instrumento do direito penal à escala da UE no domínio do combate ao terrorismo. Foi adotada em 2017 para responder a mudanças nas ameaças terroristas, em especial o fenómeno dos combatentes terroristas estrangeiros.

A diretiva salienta a ameaça que o terrorismo representa para a democracia, o Estado de direito e o gozo dos direitos fundamentais. Reconhece também a necessidade de respeitar os direitos e as liberdades fundamentais na aplicação das suas disposições. O n.º 2 do artigo 29.º da diretiva exige que a Comissão Europeia avalie o impacto da diretiva nos direitos e nas liberdades fundamentais. A Comissão solicitou à FRA que efetuasse uma investigação no âmbito dessa avaliação.

O presente relatório apresenta as principais conclusões da FRA resultantes da sua investigação. Fornece informações sobre a experiência dos profissionais e de outros peritos com conhecimentos aprofundados neste domínio, com a aplicação prática das disposições da diretiva à escala nacional relativas a três infrações específicas: incitamento público à prática de uma infração terrorista, deslocações para fins de terrorismo e receção de treino para o terrorismo. Analisa igualmente questões transversais que surgem no contexto de processos penais e administrativos relacionados com o terrorismo.

Estas conclusões empíricas confirmam que a diretiva afeta um vasto leque de direitos e liberdades fundamentais que a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a Carta) e os instrumentos internacionais em matéria de direitos humanos garantem. Estes instrumentos incluem, em particular, a Convenção Europeia dos Direitos Humanos e o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos.



Os direitos da Carta que a diretiva mais diretamente afeta incluem o direito à liberdade e à segurança (artigo 6.º), o respeito pela vida privada e familiar (artigo 7.º), a proteção dos dados pessoais (artigo 8.º), a liberdade de pensamento, de consciência e de religião (artigo 10.º), a liberdade de expressão e de informação (artigo 11.º), a liberdade de reunião e de associação (artigo 12.º), a liberdade das artes e das ciências (artigo 13.º), a não discriminação, em razão designadamente da origem étnica, da religião ou das convicções (artigo 21.º), os direitos das crianças (artigo 24.º), a liberdade de circulação e de permanência (artigo 45.º), o direito à ação e a um tribunal imparcial (artigo 47.º), a presunção de inocência e direito de defesa (artigo 48.º) e os princípios da legalidade e da proporcionalidade dos delitos e das penas (artigo 49.º).

Este conjunto de conclusões foi extraído de entrevistas com 107 profissionais e peritos em sete Estados-Membros, nomeadamente Bélgica, França, Alemanha, Grécia, Hungria, Espanha e Suécia. Estes Estados-Membros foram selecionados para refletir a diversidade de experiências com o terrorismo e a aplicação da legislação de combate ao terrorismo, bem como o equilíbrio geográfico. A FRA entrevistou juízes e juízes de instrução, advogados de defesa, magistrados do Ministério Público, autoridades policiais, peritos de organizações não governamentais (ONG) relevantes, especialistas académicos na luta contra o terrorismo e em assuntos do direito penal relacionados e peritos no domínio da supervisão, incluindo representantes de instituições da Provedoria de Justiça e de organismos com um mandato especializado na área da supervisão.

A investigação documental limitada em 25 Estados-Membros (a diretiva não é vinculativa para a Dinamarca e a Irlanda) apoiou o trabalho de campo. Recolheu informações básicas sobre o quadro jurídico e institucional e sobre as principais questões relativas aos direitos fundamentais que surgem no contexto da luta contra o terrorismo em toda a UE. Esta investigação serviu para promover o desenvolvimento de questões para entrevistas de campo.

Os quadros jurídicos nacionais variam, tal como a sua aplicação prática. Ainda assim, surgem vários desafios comuns no que diz respeito ao impacto que a aplicação da diretiva tem sobre os direitos e as liberdades fundamentais, como mostram as conclusões. O relatório chama a atenção das instituições da UE e dos Estados-Membros para as conclusões e pode ajudá-los a avaliar a necessidade de adoção de novas medidas para garantir que a aplicação da diretiva respeita plenamente os direitos fundamentais.

Uma vez que as entrevistas de campo abrangem sete Estados-Membros e se baseiam na experiência de um máximo de 22 entrevistados por Estado-Membro, as conclusões não pretendem ser representativas da situação num determinado Estado-Membro ou na UE no seu conjunto. No entanto, os resultados fornecem uma perspetiva valiosa e rara sobre a forma como os profissionais — que aplicam a diretiva no seu trabalho e muitos dos quais trabalham diretamente em casos de terrorismo — experienciam a aplicação da diretiva na prática, no que diz respeito ao seu impacto nos direitos fundamentais.

## GARANTIR A PREVISIBILIDADE E A CLAREZA DAS INFRAÇÕES PENAIS NO DOMÍNIO DO TERRORISMO

### PARECER 1 DA FRA

Os Estados-Membros devem tomar medidas para assegurar que as infrações penais no domínio do terrorismo sejam previsíveis e claras. Tal poderá incluir fornecer aos profissionais as orientações necessárias para clarificar o âmbito das infrações individuais relacionadas com o terrorismo e o terrorismo no contexto da legislação nacional relevante, e promover o intercâmbio regular de informações e experiências entre os profissionais envolvidos. Poderá também incluir, quando apropriado, a revisão das definições aplicáveis de infrações individuais na legislação nacional e da sua aplicação prática, a fim de evitar sobreposições entre diferentes infrações, o que pode resultar numa falta de previsibilidade, e de evitar a utilização de disposições gerais e abrangentes em vez de crimes claramente definidos.

A Comissão Europeia deve considerar a possibilidade de conferir maior clareza às definições de infrações individuais constantes da diretiva e de as rever sempre que necessário. Tal iria reforçar a previsibilidade e a clareza da lei. Isto, por seu turno, ajudaria a proporcionar um nível comparável de garantias em matéria de direitos fundamentais em toda a UE e a assegurar que a legislação da UE tem um impacto consistente nos direitos e nas liberdades fundamentais em todos os Estados-Membros.

O considerando 35 da diretiva refere-se aos princípios da legalidade e da proporcionalidade dos delitos e das penas, consagrados no n.º 1 do artigo 49.º da Carta. Abrangem igualmente a exigência de precisão, clareza e previsibilidade em direito penal. Em conformidade com a jurisprudência estabelecida do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos e a jurisprudência correspondente do Tribunal de Justiça da UE, isto significa que um indivíduo pode saber, com base na redação da disposição pertinente, quais os atos e omissões que são criminalmente puníveis. O n.º 3 do artigo 49.º exige igualmente que as sentenças proferidas sejam proporcionais aos atos cometidos.

A diretiva baseia-se em definições gerais de infrações terroristas e de grupo terrorista, tal como introduzidas na **Decisão-Quadro 2002/475/JAI relativa à luta contra o terrorismo**, que precedeu a diretiva. As conclusões da FRA mostram que isto torna pouco claro o âmbito das infrações recentemente introduzidas na legislação dos Estados-Membros, que são definidas pela sua relação com estes atos criminosos amplamente concebidos. Além disso, vários entrevistados observaram que o âmbito de algumas das infrações introduzidas ou alteradas pela diretiva está aberto à interpretação devido à redação das disposições substantivas e dos considerandos. Incluem-se as infrações de incitamento público à prática de infrações terroristas (artigo 5.º), receção de treino para o terrorismo (artigo 8.º) e deslocações para fins de terrorismo (artigo 9.º), que introduzem condutas como o «incitamento indireto» ou o «estudo autodidata».

Igualmente, em alguns Estados-Membros, são frequentemente aplicadas infrações que abrangem uma vasta gama de comportamentos vagamente definidos — como diversas formas de participação

numa organização terrorista. Tal reduz a clareza jurídica. Existem também sobreposições entre as definições de diferentes infrações no direito nacional. No seu conjunto, estes fatores dão origem a interpretações divergentes das infrações em toda a UE, bem como a jurisprudência contraditória em cada Estado-Membro, e reduzem a previsibilidade dos comportamentos que devem ser criminalizados e sob que infração.

## EVITAR A CRIMINALIZAÇÃO DE ATIVIDADES LÍCITAS E DETERMINAR OBJETIVAMENTE A INTENÇÃO TERRORISTA

### PARECER 2 DA FRA

Os Estados-Membros devem assegurar que a tipificação como infração penal dos atos preparatórios, como o incitamento público ao terrorismo, as deslocações para fins de terrorismo e a receção de treino para o terrorismo, não tenha impacto no exercício legítimo dos direitos individuais nem resulte num efeito inibidor desses direitos, incluindo nomeadamente a liberdade de expressão e de informação, a liberdade das artes e das ciências e a liberdade de circulação. Devem ser implementadas salvaguardas práticas e dadas orientações às autoridades responsáveis pelas investigações, de modo que as atividades de profissionais como jornalistas, investigadores ou organizações humanitárias não conduzam à sua implicação nas investigações sobre o terrorismo.

A Comissão Europeia e os Estados-Membros devem fornecer, com base nas respetivas esferas de competência, orientações e formação adequadas aos profissionais envolvidos na investigação, na ação penal e no julgamento de infrações terroristas e afins, com o objetivo de assegurar que sejam desenvolvidos e utilizados critérios objetivos para determinar a intenção pretendida. A formação e a troca de opiniões do pessoal das autoridades competentes em contextos transfronteiriços contribuiriam para o desenvolvimento de um entendimento comum dos crimes em causa e ajudariam a obter uma interpretação e aplicação harmoniosas das infrações terroristas e afins em todos os Estados-Membros. Tais atividades devem contar com o apoio das redes de profissionais existentes no plano europeu.

O considerando 35 estipula que a diretiva deve ser aplicada em conformidade com os direitos estabelecidos na Carta e tendo em conta as obrigações decorrentes de outros instrumentos da UE e internacionais em matéria de direitos humanos. Estes incluem, nomeadamente, a liberdade de expressão e de informação nos termos do artigo 11.º da Carta, a liberdade das artes e das ciências nos termos do artigo 13.º da Carta e a liberdade de circulação na UE nos termos do artigo 45.º da Carta.

A diretiva reforçou o enfoque da legislação antiterrorista da UE nas infrações preparatórias, ou seja, nos atos levados a cabo com a intenção de cometer ou contribuir para a prática de infrações terroristas reais. Estas infrações incluem o incitamento público à prática de infrações terroristas, receção de treino para o terrorismo e deslocações para fins de terrorismo. Estas infrações criminalizam atividades definidas por uma combinação de intenções terroristas e comportamentos comuns, como a utilização de canais de comunicação em linha, a consulta de material escrito ou em linha, ou as deslocações.

Os inquiridos de todos os grupos profissionais, incluindo os que investigam, instauram os processos e julgam tais casos, manifestam a sua preocupação quanto ao facto de tais atividades poderem estar muito longe de um ato terrorista real. Esta abordagem marca uma mudança para uma abordagem preventiva que criminaliza certas atividades com base no seu potencial para conduzir a futuras infrações terroristas.

As conclusões da FRA mostram que isto também pode afetar os comportamentos lícitos, podendo mesmo desencorajar os indivíduos de exercerem certas atividades porque estão preocupados com a interpretação que as autoridades possam fazer de tais atividades. Tal tem implicações, em particular, para a liberdade de expressão e de informação, para a liberdade das artes e das ciências e para a liberdade de circulação. Pode também conduzir à investigação de atividades de indivíduos ou grupos, como jornalistas, investigadores, artistas ou organizações humanitárias, que tenham razões legítimas para prosseguir atividades como viajar para zonas de conflito ou estudar informações relacionadas com o terrorismo.

Além disso, em todos os Estados-Membros abrangidos pelo trabalho de campo, os inquiridos de todos os grupos profissionais confirmam que, devido às definições das infrações, a natureza

criminosa do comportamento é em grande parte determinada pela intenção da pessoa, que é difícil de provar. Na ausência de critérios objetivos, surgem preocupações de que as autoridades possam confiar em critérios e indicações subjetivos, presumir a existência de intenção em alguns casos e transferir o ónus da prova para a defesa.

Os profissionais das autoridades de investigação e dos tribunais estão frequentemente conscientes do potencial impacto nos direitos fundamentais. No entanto, espera-se que interpretem as infrações sem terem necessariamente acesso a orientação e formação adequadas. Tal contribui também para uma jurisprudência fragmentada em alguns Estados-Membros, bem como em toda a UE.





## APLICAR SALVAGUARDAS EFICAZES À UTILIZAÇÃO DE INSTRUMENTOS E PROVAS DE INVESTIGAÇÃO

O artigo 47.º da Carta garante o direito à ação e a um tribunal imparcial. O artigo 48.º garante a presunção de inocência, bem como os direitos de defesa dos arguidos. De acordo com o considerando 36 da diretiva, as salvaguardas processuais previstas noutros atos legislativos da UE aplicam-se às infrações abrangidas pela diretiva. Tais salvaguardas incluem as relativas aos direitos à informação, interpretação e tradução, ao direito de acesso a um advogado e à assistência judiciária, à presunção de inocência e aos direitos das crianças em processos penais.

Os inquiridos estão preocupados com a ênfase dada pela diretiva às infrações preparatórias formuladas de forma abrangente, como mostram as conclusões da FRA. Esta ênfase pode conduzir a uma maior utilização de instrumentos de investigação mais invasivos, incluindo a interceção de comunicações eletrónicas. Dado também o contexto particular das investigações de luta contra o terrorismo, os juízes ou outras autoridades competentes tendem a autorizar mais prontamente tais medidas, incluindo para prevenir potenciais crimes. Tal pode interferir de forma desproporcionada com os direitos processuais e outros, como o direito ao respeito pela vida privada e familiar, e afetar também os direitos de pessoas não diretamente visadas pelas medidas. Na maioria dos Estados-Membros abrangidos pelo trabalho de campo, advogados de defesa e especialistas académicos em matéria de combate ao terrorismo e assuntos de direito penal conexos expressaram particularmente tais opiniões. Uma série de juízes e magistrados do Ministério Público também as confirmaram.



### PARECER 3 DA FRA

Os Estados-Membros devem assegurar que a utilização de instrumentos especiais de investigação nas investigações criminais contra o terrorismo seja direcionada, proporcionada e acompanhada de salvaguardas que reflitam a sua natureza invasiva, incluindo critérios adequados para a sua autorização e supervisão, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça da UE e do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos. A utilização de informações de inteligência no decurso de processos penais em casos de terrorismo deverá estar sujeita a salvaguardas eficazes, incluindo o controlo judicial, que garantam que os direitos de defesa são respeitados na prática.

Quando as provas ou informações utilizadas em processos relativos a infrações terroristas e infrações conexas forem provenientes de países terceiros, os Estados-Membros devem assegurar a existência de um mecanismo que permita aos juízes e a outras autoridades competentes avaliar sistematicamente se essas provas foram obtidas com recurso à tortura ou outras violações dos direitos fundamentais.

A investigação da FRA também constata que a informação obtida fora do processo penal, particularmente de fontes de inteligência, desempenha frequentemente um papel fundamental no processo, mas sem a transparência necessária, regras claras para a sua utilização no processo e garantias para os direitos da defesa e controlo judicial efetivo. Por outro lado, as provas em casos de terrorismo provêm frequentemente de países terceiros, mas os juízes ou outras autoridades relevantes parecem presumir a sua legalidade e não verificam sistematicamente se foram obtidas sem violar os direitos humanos, em particular através de tortura.



## EVITAR O IMPACTO DISCRIMINATÓRIO DAS MEDIDAS DE LUTA CONTRA O TERRORISMO EM GRUPOS ESPECÍFICOS, EM PARTICULAR OS MUÇULMANOS

O artigo 21.º da Carta proíbe a discriminação por qualquer motivo. Entre outros, inclui a raça, a origem étnica, a religião ou as convicções (crenças). A proibição abrange igualmente a discriminação indireta, em que uma disposição, critério ou prática aparentemente neutros colocariam pessoas com uma determinada característica protegida (como a religião) numa situação de especial desvantagem em relação a outras. O artigo 10.º garante a liberdade de pensamento, de consciência e de religião. O considerando 35 da diretiva reconhece estes direitos e princípios, e o considerando 39 estipula que a aplicação de medidas de direito penal ao abrigo da diretiva deverá excluir qualquer forma de arbitrariedade, racismo ou discriminação.

A investigação da FRA mostra que, em todos os Estados-Membros abrangidos pelo trabalho de campo, a associação de um indivíduo a uma religião ou crença pode, na prática, aumentar a probabilidade de ser objeto de investigações criminais e outras medidas. Isto acontece porque as políticas de combate ao terrorismo se concentram predominantemente no «jihadismo», e o foco subjacente da diretiva e da sua transposição tem sido a questão dos combatentes terroristas estrangeiros.

Além disso, os inquiridos de diferentes grupos profissionais expressam preocupações concretas de que a crença religiosa e as suas manifestações possam ser incorretamente interpretadas como um sinal de radicalização e utilizadas em vez de critérios objetivos para determinar a intenção. A intenção desempenha um papel determinante na distinção entre atividades comuns e as infrações de incitamento público à prática de infrações terroristas, deslocações para fins de terrorismo e receção de treino para o terrorismo. A falta de provas empíricas parece constituir um obstáculo importante à avaliação da extensão do possível impacto discriminatório das medidas de luta contra o terrorismo.

Igualmente, as conclusões da FRA mostram que, em alguns Estados-Membros, infrações como o incitamento público à prática de infrações terroristas e as deslocações para fins de terrorismo são aplicadas predominante ou exclusivamente ao «jihadismo.» É o que acontece apesar da formulação neutra das disposições legais da diretiva e das legislações nacionais, bem como da ameaça que outras formas de terrorismo representam. Uma conduta comparável motivada, por exemplo, pelo extremismo de direita pode não estar sujeita ao mesmo enfoque ou não ser objeto de ação penal ao abrigo da legislação de combate ao terrorismo, como alguns entrevistados referem especificamente.

### PARECER 4 DA FRA

Os Estados-Membros devem assegurar que a legislação, as políticas e as medidas de combate ao terrorismo sejam formuladas e aplicadas de forma totalmente coerente com a proibição da discriminação direta e indireta. A fim de avaliar o impacto nos diferentes grupos, incluindo com base na religião e na etnia, devem ser recolhidos e analisados regularmente dados desagregados sobre a aplicação e o impacto das medidas de luta contra o terrorismo.

Os Estados-Membros devem disponibilizar orientações e formação adequadas aos profissionais envolvidos na investigação, na ação penal e no julgamento de infrações terroristas e afins, com o objetivo de garantir que as crenças e práticas religiosas não sejam tratadas como representativas de sinais de radicalização e intenção terrorista, especialmente na ausência de outras provas objetivas a este respeito.

Os Estados-Membros devem considerar a implementação de medidas específicas, sempre que adequado, para garantir que a legislação e outras medidas de combate ao terrorismo sejam aplicadas de forma equitativa às diferentes formas de terrorismo, independentemente da sua motivação.

## APLICAR MEDIDAS DE COMBATE AO TERRORISMO APENAS A CONDUTAS DE NATUREZA TERRORISTA

### PARECER 5 DA FRA

A Comissão Europeia deve considerar a emissão de orientações para os Estados-Membros a fim de apoiar uma interpretação e aplicação das infrações terroristas e relacionadas com o terrorismo que estejam em plena consonância com os objetivos estabelecidos na diretiva.

Neste contexto, poderia analisar igualmente a interpretação e aplicação da diretiva paralelamente ao direito internacional relevante, e avaliar se todas as definições são suficientemente precisas e não permitem uma interpretação extensiva por parte das autoridades nacionais e a criminalização de atividades que não sejam de natureza terrorista.

O direito internacional e comunitário, incluindo a diretiva, entende o terrorismo como uma forma particularmente grave de criminalidade que persegue um objetivo específico de natureza terrorista. Na diretiva, um objetivo de natureza terrorista inclui intimidar gravemente uma população e compelir de forma indevida os poderes públicos ou uma organização internacional a praticarem ou a absterem-se de praticar um ato. Estes dois objetivos estão em conformidade com as convenções, os protocolos e outros instrumentos internacionais de luta contra o terrorismo, incluindo a Resolução n.º 1566 (2004) do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

No entanto, no artigo 3.º, n.º 2, alínea c), a diretiva inclui um terceiro objetivo: desestabilizar gravemente ou destruir as estruturas políticas, constitucionais, económicas ou sociais fundamentais de um país ou de uma organização internacional. Tal não tem equivalente no direito internacional; como resultado, existe o risco de a UE e os seus Estados-Membros

utilizarem uma noção mais abrangente de terrorismo, que pode gerar confusão quando aplicada juntamente com outros instrumentos internacionais.

Além disso, o considerando 8 da diretiva sublinha que os atos cometidos com um dos objetivos acima referidos não podem ser considerados infrações terroristas se não envolverem uma das infrações graves especificadas suscetíveis de prejudicar gravemente um país ou uma organização internacional. Por conseguinte, os protestos pacíficos não devem ser considerados atos de terrorismo, assim como não o devem ser as atividades criminalmente puníveis que sejam hostis ao Estado mas que não atinjam nem visem uma determinada intensidade de violência ou destruição material. Por conseguinte, quaisquer atividades relacionadas com tais atos, como o incitamento à sua prática ou diversas formas de participação nos mesmos, deverão igualmente ser excluídas do âmbito de aplicação da legislação de luta contra o terrorismo.

As conclusões da FRA mostram que, em alguns Estados-Membros, há preocupações de que a noção de terrorismo, e consequentemente a utilização de legislação e medidas de luta contra o terrorismo, seja alargada a atividades cuja natureza terrorista não seja tão estritamente definida. Tal inclui a sua utilização contra ideologias, grupos e indivíduos que o Estado considera indesejáveis, que podem abranger movimentos anarquistas ou separatistas não violentos, protestos públicos de vários tipos e organizações não governamentais ou nacionais de países terceiros. Advogados de defesa, especialistas académicos na luta contra o terrorismo e em assuntos de direito penal conexos e especialistas de ONG, em particular, mas também alguns juízes, afirmam que isto pode conduzir, entre outros efeitos, a uma utilização desproporcionada dos instrumentos de investigação e das sentenças.

Esta interpretação e aplicação alargadas da legislação de combate ao terrorismo pode afetar negativamente uma variedade de direitos fundamentais, ter impacto em grupos e ideologias de natureza não terrorista e resultar na transgressão do objetivo legítimo dos esforços antiterroristas, ignorando o direito comunitário e internacional.

## ASSEGURAR A UTILIZAÇÃO PROPORCIONADA DE MEDIDAS ADMINISTRATIVAS E O ACESSO A VIAS DE RECURSO EFETIVAS

A diretiva é principalmente um instrumento de direito penal. No entanto, o n.º 1 do artigo 28.º enumera as disposições regulamentares e administrativas, além das disposições legislativas, como formas de a transpor para o direito nacional. O considerando 35 estipula que a diretiva deve ser aplicada em conformidade com os direitos estabelecidos na Carta e tendo em conta as obrigações decorrentes de outros instrumentos da UE e internacionais em matéria de direitos humanos.

As conclusões da FRA mostram que alguns Estados-Membros, embora criminalizem as infrações terroristas abrangidas pela diretiva, introduziram também medidas administrativas. Estas medidas dizem respeito, entre outras, às infrações relacionadas com as deslocações, o treino e o incitamento público. Podem incluir a monitorização pós-sentença, bem como a inclusão em bases de dados de combatentes terroristas estrangeiros e de suspeitos radicais; a restrição da liberdade de movimentos, como a prisão domiciliária ou a interdição de deslocações; medidas previstas ao abrigo da legislação em matéria de imigração, como a expulsão; e sanções particularmente severas, nomeadamente a privação da nacionalidade. Dependendo do seu tipo específico, tais medidas administrativas podem ter um impacto considerável em diversos direitos fundamentais.

As conclusões da investigação indicam que as medidas administrativas são aplicadas paralelamente a sanções e processos penais, mas também a pessoas contra as quais não tenha sido instaurado qualquer processo penal, ou até mesmo a pessoas que tenham sido absolvidas pelos tribunais.

O direito administrativo e o direito penal têm naturezas e objetivos intrinsecamente diferentes. Isto significa que as medidas administrativas não estão sujeitas às mesmas garantias processuais rigorosas que as decisões de direito penal. São geralmente aplicadas com base em critérios e provas menos precisos e, tendo em conta o contexto da luta contra o terrorismo, baseiam-se frequentemente em informações de inteligência.

De acordo com alguns inquiridos, isto pode levar, na prática, a que as limitações ligadas aos processos penais sejam contornadas. Reduz também consideravelmente a transparência de tais medidas e a possibilidade de serem contestadas eficazmente, e pode conduzir a uma inversão do ónus da prova. Consequentemente, é também difícil procurar um recurso eficaz contra tais medidas, uma vez que até mesmo os tribunais que poderiam aplicar tal recurso têm frequentemente um acesso limitado às informações utilizadas como base para a imposição das medidas.

A investigação conclui que existem diferenças consideráveis entre os Estados-Membros no que se refere à disponibilidade de vias extrajudiciais para apresentar queixas contra medidas de combate ao terrorismo. Em alguns Estados-Membros, os organismos com um mandato e poderes sólidos, e conhecimentos especializados, como algumas instituições de Provedoria de Justiça ou organismos de supervisão especializados, podem examinar as medidas de combate ao terrorismo, incluindo a sua compatibilidade com os direitos fundamentais.

### PARECER 6 DA FRA

Os Estados-Membros devem assegurar que a utilização de medidas administrativas contra pessoas suspeitas de envolvimento em atividades terroristas seja sujeita a regras e condições claras para a sua aplicação, a fim de evitar um impacto desproporcionado nos direitos fundamentais.

Os Estados-Membros devem assegurar a disponibilidade de vias de recurso eficazes contra as decisões que impõem medidas administrativas, nomeadamente no que diz respeito a permitir que as pessoas contestem e revejam eficazmente as medidas impostas com base em informação de inteligência. Os organismos que oferecem vias de recurso extrajudiciais deverão dispor do mandato, poderes e recursos adequados para o tratamento de potenciais queixas, abrangendo toda a gama de questões que podem surgir em relação aos direitos fundamentais, decorrentes da aplicação de medidas administrativas no contexto da luta contra o terrorismo, e eliminando eventuais lacunas a este respeito.

No entanto, noutros Estados-Membros, essas possibilidades parecem ser limitadas, por diversas razões. Pode não existir qualquer organismo com um mandato específico à escala nacional; a responsabilidade pode ser dispersa entre vários organismos, conduzindo a uma abordagem compartimentada; existem isenções específicas ao mandato do organismo ou obstáculos ao acesso à informação sobre casos individuais; e pode haver um conhecimento público limitado dos mecanismos de queixa, quando estes existem, levantando questões sobre a eficácia dos procedimentos.





A presente síntese apresenta as principais conclusões do relatório da FRA sobre a *Diretiva (UE) 2017/541 relativa à luta contra o terrorismo – impacto nos direitos e nas liberdades fundamentais*. O relatório principal está disponível no [sítio Web da FRA](#).



# PROMOVER E PROTEGER OS SEUS DIREITOS FUNDAMENTAIS EM TODA A UE

O relatório da FRA sobre a Diretiva (UE) 2017/541 analisa a forma como a diretiva aborda as questões dos direitos fundamentais, que afetam indivíduos, grupos e a sociedade no seu conjunto. Centra-se em três infrações específicas abrangidas pela diretiva, todas elas de natureza preparatória: o incitamento público à prática de infrações terroristas, as deslocações para fins de terrorismo e a receção de treino para o terrorismo.

A presente síntese apresenta as principais conclusões descritas no relatório da FRA.



FRA – AGÊNCIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UNIÃO EUROPEIA  
Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Viena – Austria  
Tel. +43 158030-0 – Fax +43 158030-699

[fra.europa.eu](http://fra.europa.eu)

 [facebook.com/fundamentalrights](https://facebook.com/fundamentalrights)  
 [twitter.com/EURightsAgency](https://twitter.com/EURightsAgency)  
 [linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)



Serviço das Publicações da União Europeia