



Bruxelas, 12 de maio de 2015
(OR. en)

15584/2/14
REV 2

LIMITE

GENVAL 71
COPEN 287
DROIPEN 135
EUROJUST 199
ENFOPOL 363
JAI 879
COHOM 157
RELEX 933

NOTA

de:	Presidência
para:	Grupo das Questões Gerais incluindo a Avaliação
n.º doc. ant.:	15584/1/14 GENVAL 71 COPEN 287 DROIPEN 135 EUROJUST 199 ENFOPOL 363 JAI 879 COHOM 157 RELEX 933
Assunto:	Reforçar a luta contra a impunidade do crime de genocídio, dos crimes contra a humanidade e dos crimes de guerra na União Europeia e nos seus Estados-Membros <i>–Projeto de conclusões do Conselho</i>

I – Introdução

1. Junto se envia, à atenção das delegações, o projeto revisto de conclusões do Conselho sobre a luta contra a impunidade do crime de genocídio, dos crimes contra a humanidade e dos crimes de guerra na União Europeia e nos seus Estados-Membros. Estas conclusões foram apresentadas e submetidas a um primeiro debate na reunião de 21 de novembro de 2014 do Grupo das Questões Gerais, incluindo a Avaliação (GENVAL), que é informado bianualmente pelo Secretariado da Rede Genocídio sobre o trabalho desta organização. Nessa ocasião, várias delegações tomaram a palavra para sublinhar a importância do tema¹. As observações apresentadas pelos Estados-Membros foram incorporadas na versão revista do projeto de conclusões do Conselho, tal como consta do anexo ao doc. 15584/1/14 REV 1.

¹ 16098/14 GENVAL 86.

2. O Grupo GENVAL, na reunião de 29 de abril de 2015, manifestou o seu apoio geral ao projeto de conclusões do Conselho, na versão constante do doc. 15584/1/14 REV 1, sob reserva de algumas alterações ao texto propostas por FR e apoiadas por várias delegações e da inclusão nas notas de rodapé de uma referência à não participação do Reino Unido nas Decisões 2002/494/JAI e 2003/335/JAI do Conselho.

II – Contexto

3. O crime de genocídio, os crimes contra a humanidade e os crimes de guerra preocupam todos os Estados-Membros da UE. Os dados sobre a investigação e o exercício da ação penal relativamente a este tipo de crimes revelam um firme empenho por parte das autoridades dos Estados-Membros, existindo na UE 1 607 processos encerrados e – mais importante ainda – 1 339 processos em curso (sob investigação ou julgamento)². É provável que estes números aumentem devido à grande proximidade do conflito armado na Ucrânia e aos conflitos em curso na Síria e no Iraque.
4. Pode haver nacionais dos Estados-Membros envolvidos em crimes internacionais fundamentais enquanto seus autores³, vítimas⁴ ou testemunhas, independentemente do local onde ocorreram esses crimes. Existe ainda outro elo entre estes crimes e os Estados-Membros sempre que nacionais de Estados terceiros que tenham estado envolvidos em crimes internacionais fundamentais se encontrem no território dos Estados-Membros como visitantes, residentes, ou requerentes de asilo/refugiados⁵. Foram também cometidos crimes internacionais fundamentais no território dos Estados-Membros⁶.

² Dados de 30 de novembro de 2014.

³ Há nacionais dos Estados-Membros a participar no conflito em curso na Síria e na Ucrânia, que podem estar diretamente envolvidos na prática de crimes internacionais fundamentais. Há alguns casos de pessoas que entraram na União Europeia como requerentes de asilo, tendo posteriormente obtido a cidadania de um Estado-Membro. Desta forma, passaram a ser cidadãos entre o momento da prática dos crimes e a altura em que se tornaram suspeitos.

⁴ Foi iniciada uma investigação internacional por crimes de guerra depois do recente abate, quando sobrevoava a Ucrânia, da aeronave civil que realizava o voo MH17. As vítimas deste alegado crime eram, na sua maioria, nacionais dos Estados-Membros.

⁵ Em 2013, 50 495 pessoas provenientes da Síria procuraram obter proteção internacional na União Europeia, tendo este número quase duplicado, para 80 510 pessoas, nos três primeiros trimestres de 2014. Verificou-se também um forte crescimento do número de requerentes provenientes da Ucrânia.

⁶ As autoridades nacionais dos Estados-Membros estão ainda a investigar presumíveis criminosos de guerra nazis da Segunda Guerra Mundial, crimes cometidos pelos regimes comunistas totalitários durante a guerra fria e crimes perpetrados nos Balcãs, na década de 1990.

O crime de genocídio, os crimes contra a humanidade e os crimes de guerra ocorrem frequentemente durante períodos de conflito armado ou crises civis e envolvem os seus autores, as testemunhas e, acima de tudo, as vítimas. Este contexto suscita desafios específicos para a investigação e o exercício da ação penal, por vezes agravados pelo facto de as investigações serem frequentemente realizadas fora do território da UE e pelo facto de, uma vez que os crimes deste tipo não estão sujeitos a prescrição, as investigações poderem ocorrer muitos anos depois de o crime ter sido cometido.

III – A Rede Genocídio da UE e os instrumentos jurídicos

5. Nos últimos anos, foram realizados progressos significativos, graças à criação de equipas especializadas de polícias e/ou procuradores⁷ e ao aumento da partilha de melhores práticas e experiências, bem como em virtude de uma cooperação facilitada pela Rede Europeia de pontos de contacto relativa a pessoas responsáveis por genocídios, crimes contra a humanidade e crimes de guerra ("Rede Genocídio")⁸, que foi criada em 2002. Tudo isto contribuiu para levar a cabo, com êxito, ações penais contra autores de genocídio, crimes contra a humanidade, crimes de guerra e tortura, em vários Estados-Membros. A Noruega, a Suíça, os Estados Unidos e o Canadá participam nas reuniões da Rede na qualidade de observadores. Importa referir que, desde 1 de dezembro de 2014, o Reino Unido optou por não participar nas decisões pertinentes do Conselho nesta matéria e, por esta razão, deixou de ser membro da Rede Genocídio.
6. No intuito de dar apoio aos esforços que estão a ser feitos e angariar ainda mais apoios para a luta contra os crimes internacionais fundamentais, os profissionais desta área identificaram medidas concretas e recomendações dirigidas às instituições da UE, aos Estados-Membros e aos pontos de contacto e ao Secretariado da Rede Genocídio, as quais estão descritas na *Estratégia da Rede Genocídio*⁹. Esta Estratégia, que consta do anexo ao projeto de conclusões, tem por base os conhecimentos e as experiências dos profissionais neste domínio.

⁷ Os dados fornecidos pelos pontos de contacto da Rede Genocídio revelam que nove Estados-Membros da UE têm uma unidade especializada em crimes de guerra, integrada numa unidade da polícia, do Ministério Público ou de auxílio judiciário mútuo, enquanto outros Estados-Membros têm pessoal semidedicado.

⁸ Ver a Decisão 2002/494/JAI do Conselho, de 13 de junho de 2002, que cria uma Rede Europeia de pontos de contacto relativa a pessoas responsáveis por genocídios, crimes contra a humanidade e crimes de guerra (JO L 167 de 26 de junho de 2002, p. 1). Ver também a Decisão 2003/335/JAI do Conselho, de 8 de maio de 2003, relativa à investigação e instauração e perseguição penal de crimes de genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de guerra (JO L 118 de 14 de maio de 2003, p. 12).

⁹ *Estratégia da Rede Genocídio da UE para a luta contra a impunidade do crime de genocídio, dos crimes contra a humanidade e dos crimes de guerra na União Europeia e nos seus Estados-Membros*, doc. 15581/1/14 REV 1 (*Estratégia*). Esta *Estratégia*, a que é feita referência no projeto de conclusões do Conselho em anexo, foi traduzida para todas as línguas.

Trata-se de um documento de balanço que reflete os ensinamentos colhidos e as melhores práticas de procuradores, investigadores e outros peritos neste domínio, bem como os debates da Rede Genocídio durante os últimos doze anos. As medidas definidas na *Estratégia* constituem uma base de conhecimentos que poderá funcionar como um conjunto de orientações práticas e instrumentos a considerar pela União Europeia, bem como por cada um dos seus Estados-Membros.

IV – Conclusões

7. O projeto revisto de conclusões do Conselho constante do anexo, que inclui as alterações debatidas na reunião do Grupo GENVAL de 29 de abril de 2015 (estando as partes de texto novo ou modificado assinaladas através de sublinhado e as supressões através de texto riscado), está sujeito a aprovação por consulta escrita.
8. Para o efeito, as delegações são convidadas a informar a Presidência (Inga.Melnace@mfa.gov.lv) e o Secretariado-Geral do Conselho (giovanna.giglio@consilium.europa.eu), apenas no caso de terem observações a fazer ao texto proposto, **até 20 de maio de 2015 (à hora de encerramento do expediente)**.
9. Se as delegações não levantarem questões de fundo no prazo acima referido, o projeto de conclusões do Conselho será apresentado como ponto "I/A", para adoção, ao Coreper e ao Conselho de 15-16 de junho de 2015.

Projeto de conclusões do Conselho sobre a luta contra a impunidade do crime de genocídio, dos crimes contra a humanidade e dos crimes de guerra na União Europeia e nos seus Estados-Membros

O Conselho adotou as seguintes conclusões:

"O Conselho da União Europeia,

SALIENTANDO que a União Europeia se funda nos valores da liberdade, da democracia, do Estado de direito e do respeito pelos direitos do Homem.¹⁰

RECORDANDO que o crime de genocídio, os crimes contra a humanidade e os crimes de guerra (a seguir designados por "crimes internacionais") são "*atrocidades inimagináveis que chocam profundamente a consciência da Humanidade*" e que "*constituem uma ameaça à paz, à segurança e ao bem-estar da Humanidade*".¹¹

RECORDANDO que os crimes internacionais não podem ficar impunes e que deve ser assegurado um exercício eficaz da ação penal relativamente a estes crimes através da adoção de medidas a nível nacional e do reforço da cooperação internacional com países terceiros.

¹⁰ Artigo 2.º do Tratado da União Europeia (JO C 326 de 26.10.2012, p. 1).

¹¹ *Ver* considerandos 2 e 3 do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional.

AFIRMANDO que, de acordo com o direito internacional¹², a principal responsabilidade pela investigação e pelo exercício da ação penal contra os responsáveis por crimes internacionais recai sobre os Estados.

RECORDANDO que os Estados-Membros são regularmente confrontados com pessoas suspeitas de envolvimento em crimes internacionais que procuram entrar e residir na União Europeia¹³.

RECONHECENDO que a luta contra a impunidade exige que os crimes internacionais sejam investigados e sujeitos a ação penal a nível nacional, o que, devido à natureza deste tipo de criminalidade, constitui um desafio que requer a intervenção de investigadores, procuradores e juízes especializados em direito penal internacional e direito humanitário internacional.

RECONHECENDO que, para assegurar uma investigação e ação penal eficazes no que diz respeito a crimes internacionais, é necessária uma cooperação multidisciplinar entre as autoridades do Estado-Membro responsáveis pela imigração, aplicação da lei, exercício da ação penal, auxílio judiciário mútuo, finanças e recolha de informações secretas, juntamente com uma cooperação judiciária efetiva entre Estados.

RECORDANDO a Posição Comum 2001/443/PESC do Conselho¹⁴, na qual os Estados-Membros afirmaram que os crimes para os quais o Tribunal Penal Internacional tem competência preocupam todos os Estados-Membros e confirmaram a sua determinação em cooperar para pôr termo à impunidade dos autores destes crimes.

TENDO EM CONSIDERAÇÃO o forte compromisso consignado no Programa de Estocolmo¹⁵, que convidou as instituições da União a: "*continuarem a apoiar e fomentar a ação da União e dos Estados-Membros contra a impunidade e a sua luta contra o genocídio, os crimes contra a humanidade e os crimes de guerra; nesse contexto, a promoverem a cooperação entre os Estados-Membros, países terceiros e os tribunais internacionais neste domínio e, em particular, o Tribunal Penal Internacional, e a desenvolverem o intercâmbio de informações judiciais e de melhores práticas relativas à instrução penal de tais crimes através da Rede Europeia de pontos de contacto relativa a pessoas responsáveis por genocídios, crimes contra a humanidade e crimes de guerra.*"

¹² Ver o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional; a Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio, de 1948; as quatro Convenções de Genebra de 1949 e os três Protocolos Adicionais; a Convenção da Haia, de 1954, e o seu segundo Protocolo Adicional; a Convenção Internacional para a Eliminação e Punição do Crime de Apartheid, de 1976; a Convenção contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, de 1984; a Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra os Desaparecimentos Forçados, de 2006.

¹³ Decisão 2003/335/JAI do Conselho, de 8 de maio de 2003 (JO L 118 de 14.5.2003, p. 12).

¹⁴ Posição Comum do Conselho, de 11 de junho de 2001, relativa ao Tribunal Penal Internacional, 2001/443/PESC.

¹⁵ Programa de Estocolmo (JO C 115/1 de 4.5.2010, p. 8).

CONSIDERANDO que o artigo 8.º da Decisão 2011/168/PESC do Conselho¹⁶ afirma o compromisso da União Europeia em garantir a congruência e a coerência entre todos os seus instrumentos e políticas, em domínios que envolvam os crimes internacionais da competência do Tribunal Penal Internacional. Essencialmente, ao fazê-lo, a decisão obriga a União Europeia a garantir que tais congruência e coerência existam não apenas na sua ação externa, mas também no que respeita às suas medidas internas.

RECORDANDO que a União Europeia já demonstrou o seu empenho interno na luta contra estes crimes através da Decisão 2002/494/JAI do Conselho¹⁷, que criou a Rede Europeia de pontos de contacto relativa a pessoas responsáveis por genocídios, crimes contra a humanidade e crimes de guerra (a seguir designada por "Rede Genocídio"), e da Decisão 2009/426/JAI do Conselho¹⁸, que criou o Secretariado da Rede.

RELEMBRANDO a Decisão 2003/335/JAI do Conselho¹⁹, que tinha por objetivo "reforçar a cooperação entre as unidades nacionais, por forma a otimizar a capacidade das autoridades responsáveis pela aplicação da lei nos diferentes Estados-Membros de colaborarem eficazmente no domínio da investigação e perseguição penal de pessoas que tenham cometido ou participado em crimes de genocídio, crimes contra a humanidade ou crimes de guerra".

¹⁶ Decisão 2011/168/PESC do Conselho, de 21 de março de 2011 (JO L 76 de 22.3.2011, p. 56).

¹⁷ Decisão 2002/494/JAI do Conselho, de 13 de junho de 2002, que cria uma Rede Europeia de pontos de contacto relativa a pessoas responsáveis por genocídios, crimes contra a humanidade e crimes de guerra (JO L 167 de 26.6.2002, p. 1). Na sequência da notificação feita pelo Reino Unido, em 24 de julho de 2013, nos termos do artigo 10.º, n.º 4, primeiro parágrafo, primeira frase, do Protocolo n.º 36 relativo às disposições transitórias, a Decisão 2002/494/JAI do Conselho deixou de ser aplicável ao Reino Unido a partir de 1 de dezembro de 2014, nos termos do artigo 10.º, n.º 4, primeiro parágrafo, segunda frase, do referido Protocolo.

¹⁸ Artigo 25.º-A da Decisão Eurojust, com a redação que lhe foi dada pela Decisão 2009/426/JAI do Conselho, de 16 de dezembro de 2008 (JO L 138 de 4.6.2009, p. 14).

¹⁹ Artigo 1.º da Decisão 2003/335/JAI do Conselho, de 8 de maio de 2003, relativa à investigação e instauração e perseguição penal de crimes de genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de guerra (JO L 118 de 14.5.2003, p. 12). Na sequência da notificação feita pelo Reino Unido, em 24 de julho de 2013, nos termos do artigo 10.º, n.º 4, primeiro parágrafo, primeira frase, do Protocolo n.º 36 relativo às disposições transitórias, a Decisão 2003/335/JAI do Conselho deixou de ser aplicável ao Reino Unido a partir de 1 de dezembro de 2014, nos termos do artigo 10.º, n.º 4, primeiro parágrafo, segunda frase, do referido Protocolo.

ACOLHE FAVORAVELMENTE a Estratégia da "Rede Genocídio" para a luta contra a impunidade do crime de genocídio, dos crimes contra a humanidade e dos crimes de guerra na União Europeia e nos seus Estados-Membros (a seguir designada por "Estratégia")²⁰, [...] enquanto valioso conjunto de orientações práticas que poderão ser utilizadas como um instrumento de referência, tanto dentro como fora da União Europeia.

RECONHECENDO que a Estratégia da "Rede Genocídio" tem por base o trabalho desenvolvido por profissionais de todos os Estados-Membros, bem como os ensinamentos colhidos e as melhores práticas identificadas por procuradores, investigadores policiais, responsáveis pelo auxílio judiciário mútuo e outros peritos encarregados da investigação e do exercício da ação penal relativamente a crimes internacionais, bem como os debates e as conclusões de dezassete reuniões da Rede durante os últimos doze anos.

APOIANDO os objetivos da Estratégia da "Rede Genocídio" com vista a aumentar a sensibilização, partilhar as melhores práticas e prestar assistência aos Estados-Membros na luta contra a impunidade.

AFIRMANDO que há que prestar atenção às medidas apresentadas na Estratégia da "Rede Genocídio", que deverão ser tidas em consideração e implementadas, sempre que tal seja pertinente.

CONGRATULANDO-SE com a criação de unidades especializadas dedicadas a crimes internacionais ou a existência de pessoal especializado em alguns Estados-Membros e com a forma como estes concluíram com sucesso investigações e ações penais.

SALIENTANDO a importância do reforço da cooperação e da partilha de informações a nível nacional e europeu e da criação de unidades especializadas em mais Estados-Membros, juntamente com o reforço do desenvolvimento de capacidades e dos recursos.

REALÇANDO a importância fundamental do direito internacional e da sua transposição precisa e atempada para o direito nacional a fim de permitir a luta contra a impunidade, bem como a importância dos instrumentos da União Europeia e da sua aplicação na íntegra.

Acolhe favoravelmente as medidas e as recomendações enunciadas na Estratégia da "Rede Genocídio" e exorta os Estados-Membros e as instituições da UE a promoverem a sua aplicação, a nível nacional e da UE.

²⁰ 15581/14 (traduzido em todas as línguas); anexo às presentes conclusões.

CONVIDA OS ESTADOS-MEMBROS a:

- utilizar a Estratégia da "Rede Genocídio" como um conjunto de orientações práticas e um instrumento de referência para reforçar ainda mais o seu empenho em combater a impunidade do crime de genocídio, dos crimes contra a humanidade e dos crimes de guerra;
- continuar a cooperar de forma estreita e a reforçar a partilha de informações, a nível nacional e da UE.

CONVIDA A COMISSÃO a:

- continuar a apoiar a "Rede Genocídio" e o seu trabalho valioso, bem como as autoridades competentes no combate à impunidade do crime de genocídio, dos crimes contra a humanidade e dos crimes de guerra nos Estados-Membros.



**Estratégia da Rede Genocídio da UE para a luta contra a impunidade
do crime de genocídio, dos crimes contra a humanidade e dos crimes
de guerra na União Europeia e nos seus Estados-Membros**

Haia, outubro de 2014

ÍNDICE

SÍNTESE	12
BREVES RECOMENDAÇÕES	16
CAPÍTULO I: OS ESTADOS-MEMBROS E OS CRIMES INTERNACIONAIS FUNDAMENTAIS	18
1.1 Os crimes internacionais fundamentais como desafio para a UE e para os Estados-Membros.....	18
1.1.1 O elo entre os crimes internacionais fundamentais e os Estados-Membros	18
1.1.2 Quem é responsável pela investigação e pelo exercício da ação penal relativamente a estes crimes?	22
1.2 Obrigação de os Estados investigarem e exercerem a ação penal relativamente aos crimes internacionais fundamentais	23
1.2.1 Transposição da definição de crimes internacionais fundamentais para a legislação nacional	25
1.3 Desafios à investigação e ao exercício da ação penal relativamente aos crimes internacionais fundamentais.....	26
1.3.1. Complexidade factual	27
1.3.2. Complexidade jurídica.....	34
CAPÍTULO II: O EMPENHAMENTO NA LUTA CONTRA A IMPUNIDADE NA UNIÃO EUROPEIA E NOS SEUS ESTADOS-MEMBROS	37
2.1 Ao nível da União Europeia	37
2.1.1 O papel desempenhado pela Rede	39
2.2 Ao nível dos Estados-Membros.....	40
2.2.1 Resultados ao nível dos Estados-Membros e dos membros da rede.....	43
CAPÍTULO III: CONJUNTO DE MEDIDAS DE APOIO ÀS INVESTIGAÇÕES E AÇÕES PENAIS NACIONAIS RELATIVAMENTE A CRIMES INTERNACIONAIS FUNDAMENTAIS.....	47
Medida 1: Criar, desenvolver e promover unidades especializadas	47
Medida 2: Evitar os refúgios seguros através de uma melhor identificação de casos e informações relevantes para os mesmos	49
Medida 3: Criar um sistema de cooperação eficaz	52
Medida 4: Melhorar a legislação em matéria de investigação, ação penal e auxílio judiciário mútuo	56
Medida 5: Construir a Rede como um centro de conhecimentos especializados e promovê-la tanto nas instâncias da UE como a nível mundial.....	57
Medida 6: Renovar o empenhamento da UE.....	59
Medida 7: Desenvolver as capacidades e promover a sensibilização das autoridades nacionais competentes	60
Medida 8: Garantir os direitos, o apoio e a proteção das vítimas e das testemunhas de crimes internacionais fundamentais	61

SÍNTESE

A União Europeia (UE) manifestou o seu compromisso de assegurar a consistência e coerência das suas políticas externa e interna na luta contra a impunidade do genocídio, dos crimes contra a humanidade e dos crimes de guerra ("crimes internacionais fundamentais").²¹ No âmbito da sua política de justiça e assuntos internos (JAI), a UE procura apoiar as autoridades nacionais dos Estados-Membros na investigação e no exercício da ação penal relativamente a esses crimes, a fim de garantir que a UE não se torne um refúgio seguro para os seus autores.²²

Como parte deste compromisso, o Conselho da UE (o "Conselho") adotou, em 2002, a Decisão 2002/494/JAI do Conselho, que cria uma "Rede Europeia de pontos de contacto relativa a pessoas responsáveis por genocídios, crimes contra a humanidade e crimes de guerra" (doravante designada por "Rede Genocídio" ou "Rede"). A Rede Genocídio reúne-se duas vezes por ano e junta os procuradores, investigadores policiais e outros peritos ("pontos de contacto") de todos os Estados-Membros. Em 2003, o Conselho adotou a Decisão 2003/335/JAI do Conselho, com o objetivo de reforçar a cooperação entre a polícia e os serviços de ação penal, maximizando assim a capacidade das autoridades de justiça penal dos diferentes Estados-Membros para cooperarem de forma eficaz na investigação e no exercício da ação penal contra os presumíveis autores de crimes internacionais fundamentais. A Rede promove a aplicação desta decisão, facilitando o intercâmbio de informações entre os profissionais, incentivando a cooperação entre as autoridades nacionais dos diferentes Estados-Membros e disponibilizando um fórum para a partilha de boas práticas. Desde 2011, o trabalho da Rede Genocídio é apoiado através do Secretariado, localizado na sede da Eurojust, na Haia.

²¹ O termo "crimes internacionais fundamentais" será usado ao longo de todo o documento sempre que sejam referidos os crimes internacionais abrangidos pelo mandato da Rede, nomeadamente o crime de genocídio, os crimes contra a humanidade e os crimes de guerra. A Rede reconhece que muitos dos temas abrangidos pela "Estratégia da Rede Genocídio da UE para a luta contra a impunidade do crime de genocídio, dos crimes contra a humanidade e dos crimes de guerra na União Europeia e nos seus Estados-Membros" também se aplicam à tortura e ao desaparecimento forçado de pessoas enquanto crimes distintos. A investigação e o exercício da ação penal relativamente à tortura e ao desaparecimento forçado de pessoas enquanto crimes distintos constituem um elemento importante na luta geral contra a impunidade.

²² Ver o Programa da Haia: dez prioridades para os próximos cinco anos. Parceria para a renovação europeia no domínio da liberdade, segurança e justiça, COM 2005; JO C 236 de 24 de setembro de 2005, p. 11; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:PT:PDF>; e o Programa de Estocolmo, JO C 115/1 de 4 de maio de 2010, p. 8, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XG0504\(01\)&from=PT](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XG0504(01)&from=PT).

Estas iniciativas da UE são atualmente a pedra angular do compromisso assumido pela UE no âmbito da JAI de lutar contra a impunidade. Prestam um contributo essencial ao impulsionarem e apoiarem os esforços dos Estados-Membros no sentido de responsabilizar os autores desses crimes. Os Estados-Membros estão na linha da frente da luta contra a impunidade destes crimes, independentemente de onde, por quem ou contra quem tenham sido cometidos. Todos os Estados-Membros ratificaram tratados e convenções internacionais relevantes que os obrigam a assegurar a investigação, o exercício da ação penal e a punição dos autores de crimes internacionais fundamentais. Vários Estados-Membros seguiram a recomendação da UE na Decisão 2003/335/JAI do Conselho e criaram nos serviços policiais e de ação penal dos Estados-Membros "unidades especializadas em crimes de guerra" compostas por pessoal especializado em lidar com crimes internacionais fundamentais, dando origem a numerosas condenações efetivas de autores de crimes internacionais fundamentais nos Estados-Membros ao longo dos últimos anos e enviando um sinal importante de que a UE e os Estados-Membros não toleram a impunidade de tais crimes.

Ao mesmo tempo, mais poderia ser feito a nível da UE e dos Estados-Membros para garantir uma abordagem coerente e eficaz à escala da UE na luta contra a impunidade. Como descrito mais pormenorizadamente infra, esta abordagem promoveria uma maior cooperação e partilha de informações a nível nacional e da UE, a criação de unidades especializadas em mais Estados-Membros e um maior apoio da UE às autoridades nacionais de modo a alargar o número de Estados-Membros que participam ativamente na luta contra a impunidade.

Neste contexto, os pontos de contacto da Rede criaram um Grupo de Missão para estudar e propor medidas que aumentem a eficácia na luta contra a impunidade na UE.²³ A Rede considerou ainda que um novo instrumento, como um plano de ação da UE contra a impunidade, poderia ser importante para incentivar a cooperação e o desenvolvimento de boas práticas a nível nacional e regional e assim contribuir para o êxito das investigações e ações penais.²⁴

²³ O Grupo de Missão da Rede é composto por cinco pontos de contacto (três procuradores públicos, um agente de polícia e um responsável pelo auxílio judiciário mútuo); reúne-se regularmente e conta com o apoio do Secretariado da Rede.

²⁴ Ver os documentos do Conselho da UE n.º 16340/13 GENVAL 13, de 19 de novembro de 2013, intitulado "Strengthening efforts to combat impunity within the EU and its Member States for serious international crimes – renewed engagement in the field of Justice and Home Affairs" ["Intensificar esforços de luta contra a impunidade dos crimes internacionais graves na UE e nos seus Estados-Membros – compromisso renovado no domínio da Justiça e dos Assuntos Internos"], e n.º 17164/13 GENVAL 87, de 4 de dezembro de 2013, intitulado "Summary of discussions" ["Síntese dos debates"].

Numa primeira fase, o Grupo de Missão da Rede redigiu a presente "Estratégia da Rede Genocídio da UE para a luta contra a impunidade do crime de genocídio, dos crimes contra a humanidade e dos crimes de guerra na União Europeia e nos seus Estados-Membros" (doravante designada "Estratégia"). Todos os pontos de contacto, bem como os peritos da sociedade civil, tiveram a oportunidade de dar o seu contributo com base nos seus conhecimentos e experiência. A Estratégia baseia-se nos ensinamentos e nas boas práticas colhidos pelos procuradores, investigadores policiais e outros peritos, bem como nos debates e conclusões das dezasseis reuniões da Rede durante os últimos doze anos.

A Estratégia recomenda um conjunto abrangente de medidas que as instituições da UE e os Estados-Membros deverão tomar em apoio às autoridades nacionais encarregues de lutar contra a impunidade, responsabilizar os autores dos crimes e fazer justiça às vítimas. A Rede, agindo através dos seus pontos de contacto a nível nacional e do Secretariado da Rede²⁵ a nível da UE, utilizará a Estratégia como quadro para orientar o desenvolvimento contínuo da Rede nos próximos anos e defender uma maior participação da UE e dos Estados-Membros. À medida que for aumentando a sensibilidade para a necessidade de lutar contra a impunidade, a Rede analisará e avaliará regularmente a Estratégia para que reflita as mudanças e evoluções em curso.

Por conseguinte, o objetivo da presente Estratégia é duplo:

1. A nível da UE, reforçar o empenhamento da UE em lutar contra a impunidade dos crimes internacionais fundamentais e prestar maior apoio aos Estados-Membros. O Secretariado irá, com o apoio dos pontos de contacto, abordar as instituições pertinentes e os decisores políticos a fim de os sensibilizar para os desafios que as autoridades nacionais de justiça penal enfrentam no âmbito da investigação, do exercício da ação penal e da punição relativamente aos crimes internacionais fundamentais e a fim de partilhar as boas práticas na resposta a estes desafios.
2. A nível dos Estados-Membros, contribuir para e, quando necessário, desenvolver as práticas das autoridades nacionais na luta contra a impunidade a nível nacional, identificando medidas concretas destinadas a apoiar as autoridades nacionais na investigação e no exercício da ação penal relativamente aos crimes internacionais fundamentais.

²⁵ O Secretariado da Rede Genocídio foi criado em julho de 2011, em conformidade com o artigo 25.º-A da Decisão 2009/426/JAI do Conselho, relativa ao reforço da Eurojust e que altera a Decisão 2002/187/JAI relativa à criação da Eurojust a fim de reforçar a luta contra as formas graves de criminalidade. O Secretariado faz parte do quadro de efetivos da Eurojust e funciona como unidade distinta.

Para cumprir estes objetivos, a Rede apresentará esta Estratégia aos grupos relevantes da UE, inclusive o Grupo das Questões Gerais incluindo a Avaliação (GENVAL), acompanhada do pedido para que o GENVAL trabalhe com vista à adoção de eventuais conclusões do Conselho JAI sobre o compromisso da UE e dos Estados-Membros de lutarem contra a impunidade dos crimes internacionais fundamentais e assim submeta a questão à atenção dos Ministros. A Rede irá também instar a Comissão Europeia a dar mostras de um maior empenhamento na sua política de luta contra a impunidade. Os pontos de contacto nacionais assegurarão, na medida do possível, que a Estratégia é transmitida aos decisores nacionais pertinentes e com eles discutida. Tais debates a nível nacional são essenciais para reforçar as capacidades nacionais de luta contra a impunidade e podem contribuir para incentivar os Estados-Membros a evocar, nas instâncias competentes da UE, a necessidade de um maior empenhamento da UE neste domínio.

A Estratégia destaca os diferentes contextos em que os Estados-Membros são confrontados com crimes internacionais fundamentais e as medidas tomadas a nível da UE e dos Estados-Membros até à data. A Estratégia também aponta os desafios com que os investigadores, procuradores e outras autoridades se deparam no âmbito da investigação, do exercício da ação penal e da punição relativamente aos crimes internacionais fundamentais, e sublinha as boas práticas identificadas no passado para enfrentar estes desafios. A secção final da Estratégia apresenta um conjunto de medidas destinadas a melhorar a eficiência e eficácia das investigações e ações penais nacionais, juntamente com algumas recomendações complementares para as instituições da UE, os Estados-Membros, os pontos de contacto nacionais e o Secretariado da Rede.

BREVES RECOMENDAÇÕES

Para as instituições da UE:

1. Garantir recursos adequados para construir a Rede como centro de conhecimentos especializados e promovê-la tanto dentro como fora das instâncias da UE.
2. Reafirmar o compromisso de lutar contra a impunidade, avaliando possibilidades de financiamento suplementar para a Rede, para as autoridades nacionais que criam as unidades especializadas e para ações de formação e atividades de reforço das capacidades.
3. Avaliar formalmente a aplicação das Decisões 2002/494/JAI e 2003/335/JAI do Conselho, e organizar uma audição anual no Parlamento Europeu sobre a luta contra a impunidade na UE.
4. Colocar o tema na agenda política e reconhecer que o financiamento é essencial para que as autoridades nacionais e a sociedade civil possam coordenar de forma eficaz as suas atividades de luta contra a impunidade; desenvolver a compreensão do direito penal internacional e do direito internacional humanitário, e aumentar a sensibilidade do público para a necessidade de lutar contra a impunidade.
5. Alterar o mandato da Eurojust e da Europol, a fim de incluir os crimes internacionais fundamentais.
6. Preparar um plano de ação em matéria de luta contra a impunidade na UE.

Para os Estados-Membros:

7. Rever e, se necessário, alterar a legislação nacional sobre crimes internacionais fundamentais para garantir que reflita as obrigações assumidas ao abrigo do direito internacional e que não ofereça imunidade indevida.
8. Criar unidades especializadas nos serviços da polícia e de ação penal, e desenvolver uma estratégia nacional e plataformas nacionais de cooperação em matéria de luta contra a impunidade dos crimes internacionais fundamentais.
9. Assegurar, nos seus serviços de imigração, que o pessoal receba formação adequada, que sejam desenvolvidas boas práticas e que o fluxo de informação das autoridades de imigração para as autoridades de aplicação da lei seja eficiente, não esquecendo a obrigação específica de informar as autoridades de aplicação da lei na eventualidade de casos previstos pelo artigo 1.º, ponto F, da Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados ("casos 1F").
10. Melhorar a comunicação entre os Estados-Membros, por exemplo através de equipas de investigação conjuntas (EIC), se for caso disso; apoiar a iniciativa para um quadro global de cooperação entre os Estados-Membros.

11. Assegurar um intercâmbio de informações eficaz nos serviços do Estado, em especial entre os investigadores, os procuradores e as autoridades responsáveis por supervisionar o congelamento e o confisco de bens, os embargos comerciais e as proibições de viajar.
12. Aumentar o recurso à Rede e ao Secretariado da Rede através da designação de múltiplos pontos de contacto nacionais com experiência e conhecimentos em matéria de ação penal, investigação criminal e auxílio judiciário mútuo (AJM).
13. Integrar a perspetiva das vítimas nas suas estratégias de investigação e de ação penal desde o início de um processo, a fim de garantir a equidade do processo e o seu impacto nas vítimas e nas comunidades afetadas, e fornecer às vítimas informações sobre os seus direitos e proteções.
14. Sensibilizar o público para a necessidade de lutar contra a impunidade dos crimes internacionais fundamentais e de assegurar as respetivas investigações e ações penais.

Para os Pontos de Contacto Nacionais:

15. Divulgar informações sobre temas debatidos pela Rede a outros membros dos serviços de ação penal e de aplicação da lei, bem como a outras autoridades nacionais competentes, como os serviços de imigração a nível nacional.
16. Apresentar aos decisores políticos e ao público em geral informações sobre as investigações e ações penais contra os responsáveis por crimes internacionais fundamentais.
17. Atuar como plataforma de comunicação para os profissionais e reenviar informações à Rede.

Para o Secretariado da Rede:

18. Facilitar os esforços das autoridades nacionais alargando a função de partilha de informações, a fim de permitir um maior intercâmbio de boas práticas e de informações sobre a legislação aplicável e as investigações e ações penais em curso.
19. Apoiar os Estados-Membros na criação e promoção de unidades especializadas.
20. Facilitar a cooperação e a coordenação de esforços no sentido de levar a tribunal os autores dos crimes e oferecer às autoridades nacionais conhecimentos especializados.
21. Elaborar um relatório anual de atividades que apresente informações sobre as investigações e ações penais contra os autores de crimes internacionais fundamentais.
22. Informar regularmente os grupos do Conselho, nomeadamente o Grupo do Direito Internacional Público (COJUR), o Grupo do Direito Internacional Público (Tribunal Penal Internacional) (COJUR-TPI), o **Comité de Coordenação no domínio da Cooperação Policial e Judiciária em matéria Penal** (CATS), o Grupo das Questões Gerais incluindo a Avaliação (GENVAL), e os grupos de trabalho regionais.

CAPÍTULO I: OS ESTADOS-MEMBROS E OS CRIMES INTERNACIONAIS FUNDAMENTAIS

1.1 Os crimes internacionais fundamentais como desafio para a UE e para os Estados-Membros

Cerca de dois milhões de pessoas perderam a vida na sequência direta ou indireta de violência de Estado coletiva no século XX²⁶, tendo sido cometidos crimes internacionais fundamentais em cinco continentes diferentes nas últimas décadas. Tais crimes são frequentes durante períodos de conflito armado ou de crises civis, envolvem inúmeros autores, numerosas testemunhas e centenas ou mesmo milhares de vítimas, e são caracterizados por uma extrema e repetida brutalidade.

O crime de genocídio, os crimes contra a humanidade e os crimes de guerra são "atrocidades inimagináveis que chocam profundamente a consciência da humanidade" e que "constituem uma ameaça à paz, à segurança e ao bem-estar da Humanidade".²⁷ O desenvolvimento do direito penal internacional e a criação dos tribunais ad hoc na década de 90, a que se seguiu a criação do TPI, refletem a gravidade destes crimes e a necessidade de uma forte reação contra os autores de crimes internacionais fundamentais. A luta contra a impunidade não é, contudo, limitada às instâncias internacionais; de facto, incumbe em primeiro lugar aos Estados-Membros investigar e exercer a ação penal contra os autores destes crimes.

1.1.1 O elo entre os crimes internacionais fundamentais e os Estados-Membros

Apesar da perceção generalizada de que os crimes internacionais fundamentais ocorrem longe, a experiência mostra que estes crimes, os autores e os seus bens, as vítimas e as testemunhas têm efetivamente um elo com os Estados-Membros. O território dos Estados-Membros já foi palco de crimes internacionais fundamentais, por exemplo durante a Segunda Guerra Mundial, mas também nas décadas mais recentes. Envolveram também nacionais dos Estados-Membros, quer como vítimas, quer como autores. Existe ainda um elo entre os crimes internacionais fundamentais e os Estados-Membros no caso de nacionais de Estados terceiros que envolvidos em crimes internacionais fundamentais e que se encontrem no território dos Estados-Membros como visitantes, requerentes de asilo ou residentes.

²⁶ A. Smeulers e F. Grunfeld, *International Crimes and other Gross Human Rights Violations: a multi- and interdisciplinary textbook*, Antuérpia, 2011, Intersentia, Prefácio, p. XIIV.

²⁷ Ver considerandos 2 e 3 do Estatuto de Roma do TPI.

Território

Têm efetivamente sido cometidos crimes de genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de guerra no território dos Estados-Membros. As autoridades nacionais continuam a confrontar-se com atrocidades em massa, como as cometidas pelos presumíveis criminosos de guerra nazis durante a Segunda Guerra Mundial²⁸ e pelos regimes comunistas totalitários durante a guerra fria.²⁹ A recente adesão da Croácia à UE também significa que foi alargado o território da UE onde foram cometidos crimes nas últimas décadas e onde estão em curso investigações e ações penais.

²⁸ Ver o recente processo relativo à extradição de um presumível criminoso de guerra nazi, que opôs a Eslováquia e a Hungria, em <http://www.theguardian.com/world/2013/aug/12/laszlo-csatary-dead-hungary-auschwitz>. [Este processo foi arquivado devido ao falecimento de](#) László Lajos Csátary em 12 de agosto de 2013, <http://www.bbc.com/news/world-europe-23664226>

²⁹ Ver o recente processo relativo à condenação de um antigo ministro húngaro por crimes de guerra cometidos em 1956, disponível em <http://www.bbc.com/news/world-europe-27398373>.

Pode haver nacionais dos Estados-Membros envolvidos na prática de crimes internacionais fundamentais enquanto seus autores³⁰, vítimas³¹ ou testemunhas, independentemente do local onde ocorreram esses crimes. Para além de pessoas singulares, podem também estar envolvidas, como autoras, patrocinadoras, cúmplices ou beneficiárias dos crimes internacionais cometidos no estrangeiro, pessoas coletivas com sede na UE.³² Os Estados-Membros podem exercer a sua competência sobre os autores destes crimes devido ao envolvimento de nacionais seus como vítimas ou testemunhas ou por empresas ou nacionais seus terem facilitado a prática dos crimes a partir do território da UE.

³⁰ *Por exemplo*, os Países Baixos investigaram e julgaram dois empresários neerlandeses suspeitos de cumplicidade em crimes de guerra cometidos no Iraque e na Libéria, respetivamente. *Ver* <https://www.om.nl/onderwerpen/international-crimes-0/what-cases-have-been/iraq/> e <https://www.om.nl/onderwerpen/international-crimes-0/what-cases-have-been/liberia/>. Em alguns casos, as pessoas entraram na UE como requerentes de asilo e obtiveram, mais tarde, a cidadania de um Estado-Membro. Desta forma, tornaram-se cidadãos entre o momento da prática dos crimes e o levantamento de suspeitas. *Ver também* o recente processo neerlandês contra Yvonne N. em <https://www.om.nl/onderwerpen/international-crimes-0/what-cases-have-been/rwanda/>.

³¹ *Por exemplo*, a Bélgica investigou e julgou o major Bernard Ntuyahaga pelo seu envolvimento no assassinato de dez membros das forças de manutenção da paz da ONU durante o genocídio ruandês; informação disponível em <http://www.theguardian.com/world/2007/jul/05/rwanda.angeliquechrisafis>. Além disso, foi iniciado um inquérito internacional sobre crimes de guerra depois do recente abate da aeronave civil que realizava o voo MH17 quando sobrevoava a Ucrânia. As vítimas deste alegado crime eram, na sua maioria, nacionais dos Estados-Membros. *Ver* <http://www.reuters.com/article/2014/07/21/us-ukraine-crisis-dutch-idUSKBN0FQ15620140721> e <https://www.om.nl/algemeen/english/@86120/joint-investigation/>.

³² *Por exemplo*, os Países Baixos investigaram a empresa neerlandesa Lima Holding B.V. pelo aparente envolvimento na construção do muro israelita e de uma instalação industrial na proximidade de um colonato na Cisjordânia, <http://www.om.nl/onderwerpen/internationale/map/concerning/>. Além disso, a Suíça iniciou um inquérito sobre o caso da Argor Heraeus, uma das maiores refinarias de ouro do mundo, por cumplicidade em crimes de guerra e pelo crime de branqueamento de capitais relacionado com a origem do ouro comprado a um grupo armado da República Democrática do Congo, <http://www.reuters.com/article/2013/11/04/congo-gold-idUSL5N0IP29K20131104>.

A maioria dos crimes internacionais fundamentais ocorre no território de Estados terceiros. No entanto, os autores, vítimas e testemunhas desses crimes podem entrar no território da UE como visitantes mediante pedido de visto ou na qualidade de requerentes de proteção internacional (ou seja, requerentes de asilo). Este último cenário é particularmente relevante, uma vez que os crimes internacionais fundamentais ocorrem frequentemente em contexto de conflito armado ou em consequência da destruição sistemática do Estado de direito e da ordem pública. Por conseguinte, as pessoas desses países afetados poderão fugir do seu país de origem e entrar no território da UE. O número de nacionais de Estados terceiros que procuram asilo na UE aumentou significativamente nos últimos anos, chegando o número de pedidos de asilo a atingir os 435 000 em 2013.³³ Podendo alguns autores de crimes internacionais fundamentais passar despercebidos durante este processo, é possível que concluam com êxito os seus pedidos de asilo. Outros poderão ver recusado o estatuto de refugiado por uma série de razões, incluindo o artigo 1.º, ponto F, da Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados.³⁴

Apesar de os suspeitos poderem ser extraditados para serem julgados fora da UE, alguns permanecerão no território dos Estados-Membros devido ao princípio da *não repulsão*³⁵ ou simplesmente devido à ausência de um quadro jurídico adequado para a extradição. Neste último caso, e de acordo com as diferentes regras de competência, as autoridades nacionais são chamadas, no âmbito das suas obrigações internacionais, a exercer a ação penal contra os presumíveis criminosos presentes ou residentes no seu território.³⁶

³³ Ver relatório do Eurostat, de 24 de março de 2014, disponível em http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-24032014-AP/EN/3-24032014-AP-EN.PDF.

³⁴ Este artigo refere-se aos casos previstos no artigo 1.º, ponto F, da Convenção de Genebra de 1954 relativa ao Estatuto dos Refugiados, que tem a seguinte redação:

"F. As disposições desta Convenção não serão aplicáveis às pessoas acerca das quais existam razões ponderosas para pensar:

(a) Que cometeram um crime contra a paz, um crime de guerra ou um crime contra a Humanidade, segundo o significado dos instrumentos internacionais elaborados para prever disposições relativas a esses crimes;

(b) Que cometeram um grave crime de direito comum fora do país que deu guarida, antes de neste serem aceites como refugiados;

(c) Que praticaram atos contrários aos objetivos e princípios das Nações Unidas."

³⁵ A *não repulsão* constitui um princípio do direito internacional que proíbe o transporte direto ou indireto dos refugiados para territórios onde "a sua vida ou a sua liberdade sejam ameaçadas em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou opiniões políticas". No entanto, o princípio não poderá ser invocado por um refugiado quando há "razões sérias para [o] considerar [um] perigo para a segurança do país onde se encontra ou que, tendo sido objeto de uma condenação definitiva por um crime ou delito particularmente grave, constitua ameaça para a comunidade do dito país". Este princípio está consagrado no artigo 33.º da Convenção de Genebra de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados e no seu Protocolo de 1967.

³⁶ O princípio da *aut dedere aut judicare* refere-se à obrigação jurídica dos Estados-Membros de extraditar ou exercer a ação penal contra pessoas que cometem crimes internacionais fundamentais. Ver, em relação à obrigação de extraditar ou de exercer a ação penal no caso de crimes de tortura: "Questions relating to the obligation to prosecute or extradite" ["Questões relacionadas com a obrigação de exercer a ação penal ou extraditar"], Ver Bélgica contra Senegal, acórdão do TIJ LG n.º 144, TIJG 437 (TIJ 2012), de 20 de julho de 2012, Tribunal Internacional de Justiça (TIJ), disponível em <http://www.icjci.org/docket/files/144/17064.pdf>.

Outro caso que pode surgir diz respeito a possíveis questões de imunidade de diplomatas, funcionários governamentais ou outros representantes que possam estar envolvidos na prática desses crimes.

Por fim, a presença de vítimas e testemunhas que são nacionais de Estados terceiros acarreta responsabilidades em termos de cooperação judiciária com Estados terceiros ou organizações internacionais como o TPI. A cooperação com os outros Estados-Membros ou Estados terceiros é quase inevitavelmente necessária para mover as devidas ações penais contra os presumíveis autores de crimes internacionais fundamentais, pois é frequente as testemunhas, vítimas e autores estarem localizados em diferentes jurisdições. Por último, os Estados-Membros poderão ter responsabilidades no sentido de proteger e/ou indemnizar as vítimas e/ou testemunhas.

1.1.2 Quem é responsável pela investigação e pelo exercício da ação penal relativamente a estes crimes?

A principal responsabilidade pelo exercício da ação penal relativamente ao crime de genocídio, aos crimes contra a humanidade e aos crimes de guerra recai sobre os Estados. Estas obrigações decorrem dos tratados internacionais³⁷ e do direito consuetudinário, e muitas delas foram consolidadas no Estatuto de Roma do TPI, através do qual os Estados Partes reconheceram a obrigação de lutar contra a impunidade dos autores de crimes internacionais fundamentais. Além disso, a competência do TPI está limitada a um reduzido número de casos específicos, pelo que compete às autoridades nacionais agir penalmente contra os autores de crimes internacionais fundamentais.

Com exceção do TPI, todos os tribunais internacionais ad hoc foram criados para uma situação específica e só podem exercer a ação penal contra os autores de crimes relacionados com esse conflito, desde que estejam também preenchidos critérios adicionais. O TPI é o primeiro tribunal internacional permanente, e apesar de o seu mandato ser menos restrito em termos geográficos, pois abrange o território de todos os Estados Partes, existem algumas outras restrições à sua capacidade de exercer competência. Em primeiro lugar, embora todos os 28 Estados-Membros sejam Partes no Estatuto de Roma, contando com apenas 122 Estados Partes a nível mundial,³⁸ o TPI não é um tribunal de alcance verdadeiramente mundial. A competência do TPI está, além de mais, limitada a situações que envolvam crimes

- 1) cometidos por um nacional de um Estado Parte, ou
- 2) cometidos no território de um Estado Parte, ou
- 3) expressamente denunciados pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas ao TPI, ou

³⁷ Ver secção 1.2 da presente Estratégia, relativa às obrigações dos Estados-Membros.

³⁸ O número situa-se nos 122 Estados Partes desde 17 de setembro de 2014. Ver números atualizados em http://www.icc-cpi.int/en_menus/asp/states%20parties/Pages/the%20states%20parties%20to%20the%20rome%20statute.aspx.

4) em relação aos quais um Estado tenha expressamente consentido em que o Tribunal exerça a sua competência.³⁹

Além disso, a competência do TPI está restrita aos crimes cometidos após 1 de julho de 2002,⁴⁰ aos crimes internacionais fundamentais definidos no Estatuto de Roma (que apresenta uma lista menos exaustiva do que outras fontes de direito penal internacional⁴¹), e, na maior parte dos casos, aos autores de crimes com "maior responsabilidade".⁴² Mais importante ainda, o princípio da complementaridade implica que o TPI só exerce a sua competência nos casos em que os Estados não conseguem ou não querem fazê-lo.⁴³ Por conseguinte, deve ser assegurado um exercício eficaz da ação penal através da adoção de medidas a nível nacional e do reforço da cooperação internacional.⁴⁴ Nesse sentido, o TPI tem ou exercerá competência num número muito limitado de casos, tendo os Estados o dever, acima de tudo, de procurar, investigar e exercer a ação penal contra os responsáveis pela prática de crimes internacionais fundamentais.

1.2 Obrigação de os Estados investigarem e exercerem a ação penal relativamente aos crimes internacionais fundamentais

A obrigação de os Estados investigarem e exercerem a ação penal relativamente aos crimes internacionais fundamentais evoluiu sobretudo nos dois últimos séculos, podendo a codificação das regras aplicáveis em tais situações de conflito remontar, designadamente, à Declaração de São Petersburgo de 1868,⁴⁵ às Convenções da Haia de 1899 e de 1907,⁴⁶ ao Tratado de Versalhes (1919), às Cartas dos Tribunais Militares de Nuremberga e Tóquio, à Convenção sobre o Genocídio (1948) e às Convenções de Genebra de 1949 e seus protocolos adicionais.

³⁹ Ver artigos 12.º e 13.º do Estatuto de Roma do TPI.

⁴⁰ Contudo, um Estado poderá aceitar a competência do TPI com efeitos retroativos apresentando uma declaração em conformidade com o disposto no artigo 12.º, n.º 3, do Estatuto de Roma.

⁴¹ Por exemplo, 21 Estados-Membros assinaram a Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra os Desaparecimentos Forçados, ratificando-a a Áustria, a Bélgica, a França, a Alemanha, a Lituânia, os Países Baixos, Portugal e a Espanha. Além disso, todos os Estados-Membros ratificaram as quatro Convenções de Genebra, que impõem uma obrigação positiva de exercer a ação penal ou de extraditar, o que ultrapassa o âmbito do quadro do Estatuto de Roma.

⁴² Ver a Estratégia de Ação Penal do TPI 2009-2012, n.º 34, disponível em <http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/66A8DCDC-3650-4514-AA62-229D1128F65/281506/OTPProsecutorialStrategy20092013.pdf>; e o Plano Estratégico da Procuradoria do TPI 2012-2015, n.º 22, disponível em http://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/structure%20of%20the%20court/office%20of%20the%20prosecutor/policies%20and%20strategies/Documents/OTP-Strategic-Plan-2012-2015.pdf.

⁴³ Ver artigo 17.º, n.º 1, alínea a), do Estatuto de Roma do TPI.

⁴⁴ Quarto considerando do Preâmbulo do Estatuto de Roma do TPI.

⁴⁵ Declaração sobre a Renúncia à Utilização, em Tempo de Guerra, de Projéteis Explosivos com menos de 400 Gramas de Peso, São Petersburgo, 29 de novembro/11 de dezembro de 1868.

⁴⁶ Muitas das regras incluídas nas Convenções da Haia de 1899 e de 1907, por sua vez, refletem as disposições do Código Lieber (1863).

As fontes de direito internacional a seguir enumeradas permitem, e por vezes exigem, às autoridades nacionais procurar, investigar, extraditar ou exercer a ação penal contra os responsáveis pela prática de crimes internacionais fundamentais, independentemente do local onde são cometidos e da nacionalidade do autor ou da vítima:

- A Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio, de 1948 (artigos 1.º, 5.º e 6.º)⁴⁷
- As quatro Convenções de Genebra, de 1949 (CG I, artigo 49.º; CG II, artigo 50.º; CG III, artigo 129.º; CG IV, artigo 146.º) e os três Protocolos Adicionais (PA I, artigo 85.º)
- A Convenção da Haia para a Proteção dos Bens Culturais em caso de Conflito Armado, de 1954 (artigo 28.º) e o seu segundo Protocolo Adicional (artigo 17.º, n.º 1)
- A Convenção Internacional para a Eliminação e Punição do Crime de Apartheid, de 1976 (artigo 4.º)
- A Convenção contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, de 1984 (artigo 5.º, n.º 2, e artigo 7.º, n.º 1)
- O Estatuto de Roma do TPI, de 1998 (considerandos 4, 6 e 10 do Preâmbulo, e artigo 1.º)
- A Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra os Desaparecimentos Forçados, de 2006 (artigos 3.º, 4.º, 6.º e 9.º, n.º 2)
- O direito internacional consuetudinário⁴⁸

⁴⁷ No Parecer Consultivo sobre as Reservas à Convenção sobre o Genocídio, de 28 de maio de 1951, o Tribunal Internacional de Justiça declarou que "os princípios subjacentes à Convenção são princípios que são reconhecidos pelas nações civilizadas como vinculativos para os Estados, mesmo sem qualquer obrigação convencional", conferindo o estatuto de direito internacional consuetudinário a esta Convenção e tornando-a, assim, vinculativa para todos os Estados.

⁴⁸ Para uma análise mais aprofundada da existência da obrigação de exercer a ação penal ou de extraditar, ver Claire Mitchell, "*Aut Dedere, aut Judicare: The Extradite or Prosecute Clause in International Law.*" Os anexos 2 e 4 do presente documento referem-se a uma série de resoluções das Nações Unidas que assinalam a emergência deste princípio como parte do direito internacional consuetudinário. Disponível em <http://iheid.revues.org/312>.

1.2.1 Transposição da definição de crimes internacionais fundamentais para a legislação nacional

Os sistemas nacionais de justiça penal dos Estados-Membros devem estar em conformidade com as obrigações destes ao abrigo dos tratados internacionais e do direito internacional consuetudinário, como acima referido. Na falta de legislação nacional atualizada, fica comprometida a eficácia das investigações e ações penais e fica ainda dificultada a cooperação entre os Estados-Membros. Poderia, por exemplo, dar-se o caso de um Estado-Membro pedir auxílio judiciário mútuo no âmbito de crimes contra a humanidade e o Estado-Membro requerido não executar o pedido devido à ausência de tais crimes no seu código penal.⁴⁹ Por outro lado, a transposição inadequada pode levar a que sejam iniciados julgamentos por crimes de menor gravidade, como o homicídio. Os julgamentos poderão, assim, estar condicionados por obstáculos como os estatutos de limitação ou a falta de competência extraterritorial.

Crimes de guerra

A definição de crimes de guerra foi transposta para a legislação nacional, com 25 Estados-Membros a definir o âmbito do crime e a prever a competência universal para exercer a ação penal contra os autores de crimes que se encontrem nos seus territórios. No entanto, a definição de crimes de guerra não é contemplada pela legislação nacional em vigor num dos Estados-Membros, e em dois outros a definição só é abrangida pelo código penal militar.⁵⁰

Crimes contra a humanidade

A legislação penal nacional de três dos Estados-Membros não apresenta uma definição ou referência a crimes contra a humanidade ou não é plenamente compatível com o Estatuto de Roma.⁵¹

⁴⁹ Ver relatórios da Coligação para o Tribunal Penal Internacional, *Chart on the Status of Ratification and Implementation of the Rome Statute and the Agreement on Privileges and Immunities*, Global Advocacy Campaign for the International Criminal Court, maio de 2012, disponível em http://www.iccnw.org/documents/Global_Ratificationimplementation_chart_May2012.pdf, e relatórios da Amnistia Internacional, *Universal Jurisdiction – A preliminary survey of legislation around the world – 2012 update*, outubro de 2012, disponível em <http://www.amnesty.org/en/library/asset/IOR53/019/2012/en/2769ce03-16b7-4dd7-8ea3-95f4c64a522a/ior530192012en.pdf>.

⁵⁰ A Áustria não tem qualquer legislação relativa a crimes de guerra; a Dinamarca e a Itália apenas dispõem de legislação nacional em matéria de crimes de guerra no código penal militar, que só abrange as situações que envolvam atos cometidos por ou contra o seu exército. Ver "Extraterritorial Jurisdiction in the EU: A Study of the Laws and Practice in the 27 Member States of the EU", REDRESS/FIDH, dezembro de 2010, disponível em http://www.redress.org/downloads/publications/Extraterritorial_Jurisdiction_In_the_27_Member_States_of_the_European_Union.pdf e <http://www.legal-tools.org>.

⁵¹ Áustria, Dinamarca e Itália, *ibid.*

Genocídio

A definição do crime de genocídio foi transposta para a legislação nacional de todos os Estados-Membros.

1.3 Desafios à investigação e ao exercício da ação penal relativamente aos crimes internacionais fundamentais

O crime de genocídio, os crimes contra a humanidade e os crimes de guerra colocam uma série de desafios aos investigadores e procuradores. A sua complexidade factual distingue-os da maioria dos crimes nacionais e acarreta, por sua vez, desafios únicos para os investigadores, muitos dos quais são agravados pelo facto de as investigações serem frequentemente realizadas fora da UE. Por conseguinte, poderá ser necessário enviar equipas especializadas para Estados terceiros a fim de se familiarizarem com os locais de crime, procederem à recolha de provas ou de depoimentos de testemunhas. A sua complexidade jurídica coloca igualmente desafios especiais às autoridades nacionais que procuram estabelecer a competência e julgar os responsáveis pelas atrocidades em massa.

1.3.1. Complexidade factual

a. *Natureza e escala dos crimes*

Os crimes internacionais fundamentais ocorrem frequentemente a uma escala que não se compara à da maioria dos crimes nacionais. Podem envolver centenas e, muitas vezes, milhares de vítimas diretas, múltiplos autores e um grande número de testemunhas. Tais crimes envolvem normalmente uma brutalidade extrema e repetida. Estes fatores têm uma série de implicações para os investigadores.

- Distribuição geográfica dos locais dos crimes

Em muitos casos, os crimes internacionais fundamentais constituem-se de uma amálgama de diferentes incidentes que se verificam durante um longo período de tempo. Tendem a ocorrer numa vasta zona geográfica, abrangendo frequentemente muitas aldeias, cidades e regiões, e, por vezes, transcendendo as fronteiras nacionais. Além disso, o isolamento geográfico de uma zona de conflito apresenta, com frequência, diversos obstáculos. Em algumas situações, conseguir chegar até uma testemunha ou vítima numa região devastada pela guerra é extremamente difícil. Identificar, localizar e entrar em contacto com os indivíduos acarreta implicações logísticas e financeiras significativas e coloca obstáculos substanciais aos investigadores ou aos procuradores que se esforçam por levar a tribunal os alegados autores desses crimes.

- Elevado número de pessoas envolvidas

Como seria de esperar, os crimes a esta escala resultam geralmente da participação de um elevado número de autores. Os autores podem ser intervenientes estatais, tais como o exército, a polícia, funcionários do Estado ou civis, ou intervenientes não estatais, designadamente grupos paramilitares ou milícias. Tais crimes podem ter sido cometidos no âmbito de "estruturas organizativas complexas que não se ajustam ao modelo de organizações tradicionais hierárquicas".⁵² É extremamente importante compreender quais os intervenientes na prática de crimes a fim de determinar a participação de um alegado autor e a sua posição na estrutura criminosa. Além de um elevado número de autores, os crimes internacionais fundamentais envolvem frequentemente um elevado número tanto de vítimas como de testemunhas.

⁵² Gabinete do Procurador do TPI, Plano Estratégico para 2012-2015, ponto 3.

- Crimes violentos de natureza sexual e baseados no género

A investigação e o exercício da ação penal no caso de crimes violentos de natureza sexual e baseados no género podem ser particularmente difíceis devido ao carácter sensível dos crimes, às inerentes estigmatização social, vergonha e humilhação das vítimas e testemunhas, à privacidade dos crimes, bem como à probabilidade de ocorrerem uma revitimização e um trauma adicional durante o processo penal. Os casos até à data demonstraram que são necessários investigadores e procuradores qualificados com formação e conhecimentos suficientes para fazer as perguntas adequadas e abordar questões sensíveis a fim de identificar a prática de crimes sexuais e incluir todas as circunstâncias de violência sexual necessárias para verificar se estão reunidos os elementos que classificam o crime de genocídio, os crimes contra a humanidade e os crimes de guerra.⁵³

b. *Contexto pós-crime frágil e caracterizado por um vazio de direito*

Os crimes internacionais fundamentais podem ser cometidos durante um conflito armado, em consequência do colapso do Estado de direito e da ordem pública, da supressão da população civil, num contexto de discriminação ou perseguição violentas, ou de repressão política e de outros cenários. Tais condições dificultam as investigações, que podem prosseguir mesmo após o termo do conflito ou da crise.

- O Governo não tem capacidade ou não está disposto a colaborar

Num tal contexto, o Estado no território em que os crimes foram cometidos pode não colaborar com a investigação, especialmente se estiverem sob investigação agentes do Estado. Estes podem criar obstáculos jurídicos e políticos para impedir a realização das investigações. Por exemplo, a legislação nacional pode não permitir tais investigações, as leis podem ser manipuladas pelos funcionários do Governo ou podem ser impostas restrições de viagem aos investigadores. Nos casos em que o Governo colabora, outros fatores podem vir a prejudicar o inquérito. Por exemplo, o Estado poderá não dispor de estruturas ou organismos públicos que funcionem de modo correto e eficaz e, por conseguinte, não consegue assegurar canais adequados de cooperação nem o consequente auxílio judiciário mútuo entre Estados.

⁵³ Ver mais informações nas Conclusões da 16.ª Reunião da Rede Europeia de pontos de contacto para a investigação e ação penal em caso de crime de genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de guerra, 21 e 22 de maio de 2014, Haia, Conclusões 5 a 8.

- Preocupações de segurança

Poderá estar em curso um conflito armado nos Estados sob investigação ou, mesmo que não esteja em curso qualquer conflito armado, a deslocação para determinadas zonas a fim de recolher elementos de prova pode ser extremamente difícil ou perigosa devido aos efeitos devastadores dos conflitos na infraestrutura do Estado ou simplesmente porque as autoridades estatais podem não controlar partes do seu território. Algumas zonas poderão ter bombas ou minas por deflagrar ou ainda outros tipos de munições. Garantir a segurança das pessoas ligadas à investigação, à ação penal e ao julgamento de alegados autores de crimes internacionais fundamentais (investigadores, procuradores, advogados de defesa, juízes, testemunhas, vítimas, intérpretes e autor(es)) implica preparação prévia e recursos. Um planeamento abrangente da investigação e a realização de avaliações das ameaças para a segurança, com o objetivo de determinar as considerações em matéria de segurança para a condução da investigação, são passos essenciais para minimizar o risco.

- Identificação de testemunhas e vítimas

Os registos de população são, muitas vezes, destruídos, perdidos, realizados de forma incorreta em períodos de conflito ou simplesmente inexistentes. Além disso, um elevado número de vítimas e testemunhas e, com frequência, os próprios autores, fogem da região devido à fragilidade da situação em termos de segurança ou por receio de repercussões. Este tipo de situação cria obstáculos significativos para identificar e localizar testemunhas e vítimas, manter o contacto com as mesmas, encontrar as relações entre elas e estabelecer a ligação entre elas e o local do crime. Algumas autoridades nacionais tentaram encorajar as vítimas e testemunhas que entram no seu território a relatar, durante o processo de imigração, as suas experiências relativamente aos crimes.⁵⁴ A fim de garantir que a investigação de um crime internacional fundamental seja conduzida de uma forma abrangente, tendo em consideração as declarações de todas as partes afetadas e todas as provas disponíveis, a cooperação entre as autoridades dos Estados-Membros envolvidos e, em especial, entre as autoridades de imigração, as autoridades de aplicação da lei e os Ministérios Públicos dos Estados-Membros é imperativa para ajudar a identificar testemunhas importantes.

⁵⁴ *Por exemplo*, os funcionários dos serviços de imigração alemães solicitam aos requerentes de asilo oriundos da Síria que preencham um formulário que pergunta se foram testemunhas de eventuais crimes de guerra, e, em caso afirmativo, pede para fornecer pormenores. *Ver* publicação do Observatório da UE para os Direitos Humanos intitulada "*Lessons from specialised war crimes units in France Germany and the Netherlands*", setembro de 2014, p. 10, http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/IJ0914_ForUpload.pdf.

- Apoio e proteção das vítimas e das testemunhas

As autoridades encarregadas da investigação e do exercício da ação penal são frequentemente confrontadas com problemas específicos em relação às vítimas e testemunhas e devem guiar-se pelo princípio "*não prejudicar*". As vítimas ou as testemunhas podem ter receio de repercussões caso testemunhem contra os alegados autores.⁵⁵ Suspeitos com uma influência substancial nas regiões afetadas por conflitos podem exercer pressão sobre as pessoas que poderiam testemunhar contra eles. Além disso, deverá assegurar-se apoio psicológico adequado às vítimas e testemunhas para as proteger de uma revitimização. Podem surgir outros desafios em depender de peritos na qualidade de testemunhas, bem como na identificação e localização de testemunhas fiáveis e credíveis. Por motivos de logística ou outros, os depoimentos são, por vezes, efetuados através de videoconferência, sem qualquer das vantagens do depoimento presencial. Além disso, dada a natureza de algumas sociedades ou a inevitabilidade do reconhecimento, é muitas vezes difícil manter a confidencialidade das investigações no terreno. Estes problemas são agravados quando as vítimas, testemunhas e/ou as suas famílias residem fora dos Estados-Membros. Os desafios decorrentes de proporcionar proteção nestas circunstâncias exigem uma avaliação exaustiva do risco desde o início da investigação.

Para além de prestar assistência e proteção às vítimas e às testemunhas, as autoridades nacionais têm outras obrigações, tais como permitir que as vítimas participem no processo e dar-lhes acesso a outros direitos, como por exemplo representação em juízo, proteção e apoio jurídicos, bem como a reparações.⁵⁶ No entanto, a prestação deste tipo de apoio pode ser difícil, particularmente no que se refere às vítimas que residem no estrangeiro. Para prestar um apoio adequado, as autoridades poderão ter de pôr em prática uma estratégia de comunicação logo desde o início do processo e desenvolver atividades de sensibilização em relação às investigações e aos julgamentos em curso, com vista a informar as vítimas sobre o processo e os seus direitos, bem como a incentivá-las a apresentarem-se.

⁵⁵ *Por exemplo*, no caso Mpambara, as autoridades neerlandesas foram contactadas por uma testemunha que afirmou sentir-se assustada após ser abordada por familiares do arguido. *Ver* publicação do Observatório da UE para os Direitos Humanos intitulada "*Lessons from specialised war crimes units in France Germany and the Netherlands*", setembro de 2014, p. 49-50, http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/IJ0914_ForUpload.pdf.

⁵⁶ *Ver* Diretiva 2012/29/UE que estabelece normas mínimas relativas aos direitos, ao apoio e à proteção das vítimas da criminalidade, e o documento de orientação da Comissão Europeia sobre a transposição e a aplicação da Diretiva 2012/29/UE, dezembro de 2013.

- Incidência temporal

Por natureza, as investigações e as ações penais realizam-se após a ocorrência dos acontecimentos, mas no caso do crime de genocídio, dos crimes contra a humanidade e dos crimes de guerra, as investigações e as ações penais podem ter lugar vários anos ou mesmo décadas mais tarde. Os crimes internacionais fundamentais normalmente não prescrevem. Por este motivo, pode haver lugar a um processo desde que os autores estejam vivos. Porém, à medida que passa o tempo entre o momento da prática dos crimes e a investigação, aumentam também as dificuldades na recolha de elementos de prova fiáveis. Por exemplo, é possível que as provas forenses se percam ou sejam contaminadas, os arquivos sejam destruídos e as memórias das testemunhas sejam mais propensas a erros.

c. Natureza da informação

- Volume de informações e gestão de processos

Por um lado, os investigadores são confrontados com uma falta de provas concretas devido a vários fatores, tais como o tempo decorrido entre a prática do ato e a investigação, a existência de vários autores ou a inexistência de registos de, por exemplo, uma ordem que ligue o autor ao local do crime. Por outro lado, os investigadores podem deparar-se com uma quantidade esmagadora de informações potencialmente relevantes para beneficiar as investigações. As tarefas de consolidação e gestão de vastas quantidades de informações exigem profissionais, tradutores e investigadores qualificados, bem como requerem a utilização dos recursos administrativos disponíveis e de outros recursos. Os investigadores deparam-se igualmente com diversas fontes de informações que podem ser utilizadas como prova. As informações podem ser: 1) públicas, tais como as divulgadas nos média, na Internet (por exemplo, o YouTube ou o Facebook), em relatórios de organizações intergovernamentais, ONG e outras organizações internacionais; 2) restritas, tais como as recolhidas por diversos serviços de informação nacionais ou internacionais; ou 3) documentos nacionais e internacionais de acesso restrito provenientes, por exemplo, de investigações policiais ou dos serviços de imigração. Embora tanto as informações públicas como as restritas possam constituir fontes potenciais de provas para os processos judiciais, o volume destas informações, bem como a sua gestão e análise, representa um desafio para os investigadores e procuradores.

- Interpretação e tradução

Encontrar intérpretes disponíveis, neutros e fiáveis numa região de conflito pode revelar-se problemático. Em alguns casos, a língua falada pela população local ou pelas partes envolvidas pode ser extremamente rara ou falada exclusivamente por um grupo envolvido no conflito.⁵⁷ Além disso, tendo em conta a complexidade factual deste tipo de casos, poderá também ser necessário traduzir um elevado volume de documentação potencialmente relevante.

- A importância dos depoimentos das testemunhas

Uma vez que, normalmente, os autores de crimes internacionais fundamentais não deixam para trás informação documental ou registos rastreáveis, os depoimentos de testemunhas são um elemento fundamental para apoiar uma ação bem sucedida contra um criminoso. Nesses casos, porém, os investigadores são muitas vezes confrontados com questões como os traumas sofridos pelas testemunhas, a ocorrência de corrupção ou revitimização de testemunhas e a credibilidade. A fadiga das testemunhas também pode originar problemas significativos, especialmente se as testemunhas já expuseram os seus relatos anteriormente por várias vezes e a vários intervenientes (trabalhadores humanitários, ONG, média, investigadores internacionais, etc.). Além disso, as testemunhas podem sofrer de perda de memória ou confusão porque as recordações vão desaparecendo após um longo período de tempo.⁵⁸ Em resultado das complexidades características dos depoimentos das testemunhas e das vítimas em tais casos, os investigadores de crimes internacionais fundamentais devem dispor da formação necessária para poderem realizar entrevistas ou interrogatórios com eficácia. Ademais, os investigadores devem reconhecer a necessidade de explorar outras formas de prova, tais como provas documentais ou forenses.

⁵⁷ *Por exemplo*, no caso da guerra entre a Eritreia e a Etiópia, o Tribunal Permanente de Arbitragem deparou-se com declarações que foram recolhidas com recurso a quatro níveis de tradução. Ver "Litigating War: Mass Civil Injury and the Eritrea-Ethiopia Claims Commission", Sean D. Murphy, Won Kidane, Thomas R. Snider, p. 86

⁵⁸ *Por exemplo*, a Argentina e a Guatemala só recentemente deram início às investigações sobre atrocidades em massa cometidas no seu território, não obstante o facto de estas terem sido cometidas na década de 1980. Os Estados Bálticos estão a investigar crimes cometidos durante a década de 1950, no início da ocupação soviética. Estão a decorrer investigações e ações penais tanto no TPIJ como nos tribunais nacionais relativamente a crimes cometidos na ex-Jugoslávia durante o início da década de 1990. De igual modo, estão ainda em curso investigações e julgamentos por crimes cometidos durante o genocídio no Ruanda em 1994.

d. Desafios logísticos

- Número de eventuais investigações e definição de prioridades

Os sistemas penais nacionais dos Estados-Membros têm frequentemente de lidar com um número significativo de suspeitos de crimes internacionais fundamentais. Um número insuficiente de funcionários com formação, recursos inadequados ou capacidades administrativas limitadas poderão prejudicar a eficácia de numerosas investigações paralelas. Por conseguinte, as autoridades competentes têm muitas vezes de estabelecer prioridades e de concentrar os seus esforços nos julgamentos de suspeitos contra os quais conseguem uma melhor fundamentação da acusação. O estabelecimento de prioridades pode ser baseado numa série de fatores, tais como os recursos disponíveis e a quantidade de elementos de prova e de informações pertinentes disponíveis.

- Local de trabalho

As investigações realizam-se com frequência em territórios geográficos desconhecidos, o que pode acarretar vários problemas logísticos. Para planear uma viagem corretamente, um investigador de crimes internacionais fundamentais cometidos num Estado terceiro deve ter conhecimento prévio do clima, das condições meteorológicas, das infraestruturas rodoviárias e de outros problemas de acessibilidade que possam surgir, bem como deve compreender o impacto que estes fatores podem ter sobre os elementos de prova recolhidos. Pode ser necessária uma preparação intensiva para a realização de investigações em regiões recônditas, como, por exemplo, vacinação contra diversas doenças, material elétrico especializado e outros conjuntos de instrumentos especializados.

- Competências especializadas específicas

Os julgamentos de presumíveis autores de crimes internacionais fundamentais exigem sempre um amplo entendimento relativamente a domínios de competências adicionais para além do quadro jurídico aplicável. As equipas de acusação e as de defesa recorrem normalmente a peritos que testemunhem sobre as especificidades de determinado conflito. Tanto os investigadores como os procuradores e os juízes têm de estar familiarizados com outros domínios pertinentes, como, por exemplo, organização e estruturas militares, operações e diversas formas de armamento, minas ou munições, balística e ciência forense, bem como os fatores socioculturais e geopolíticos que desempenham um papel no desenvolvimento de conflitos violentos. Além disso, as autoridades competentes devem ter acesso a conhecimentos especializados nos domínios da polícia, segurança, política e história no que se refere ao Estado em que tenha sido cometido o crime.

- Sociedade

A população local na região de conflito onde os crimes foram cometidos tem muitas vezes uma cultura, um conjunto de valores ou padrões de comportamento que são diferentes ou com os quais não se está familiarizado. Além disso, os crimes internacionais fundamentais são com frequência perpetrados por ou contra intervenientes que pertencem a diferentes grupos com pontos de vista políticos ou económicos divergentes e características culturais, étnicas e históricas diversas. Tanto os investigadores como os procuradores e os juízes precisam de possuir um genuíno entendimento desse tipo de fatores sociais para assegurar o tratamento seguro e adequado desses casos.

- Instrumentos de cooperação judiciária insuficientes

Os investigadores e os procuradores deparam-se muitas vezes com a falta de instrumentos judiciais e a consequente ausência de uma base jurídica para o auxílio judiciário mútuo e a extradição nas relações com Estados terceiros. Nessas situações, as autoridades nacionais competentes, na melhor das hipóteses, têm de recorrer a acordos de cooperação ad hoc (os quais dependem, em grande medida, da vontade política de Estados estrangeiros e implicam um investimento significativo em termos de tempo e recursos), ou, na pior das hipóteses, não têm de todo condições para cooperar.

1.3.2. Complexidade jurídica

- Elementos contextuais

Para além de estabelecer os elementos objetivo (*actus reus* – tipo legal) e subjetivo (*mens rea* – elemento moral) de um crime internacional fundamental, importa igualmente fornecer provas de elementos contextuais específicos.⁵⁹ Por exemplo, para provar que foram cometidos crimes contra a Humanidade, é imperativo apresentar provas de que os crimes fizeram parte de um ataque generalizado ou sistemático lançado contra a população civil, ao passo que no caso dos crimes de guerra, têm de ser apresentadas provas que demonstrem que o crime foi cometido no contexto de um conflito armado internacional ou não internacional.

⁵⁹ Ver, em relação aos crimes enumerados no Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, o documento intitulado "*Elements of Crimes*" do Tribunal Penal Internacional, ICC-ASP/1/3, p. 108, Doc. ONU PCNICC/2000/1/Add. 2 (2000).

- Aplicação efetiva

De acordo com o princípio da complementaridade consagrado no Estatuto de Roma, a competência primária para investigar e exercer ação penal contra os autores de crimes de genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de guerra pertence aos Estados partes. Tal como já debatido, a responsabilidade que cabe a todos os Estados-Membros de levar a julgamento os autores de crimes internacionais fundamentais decorre de um conjunto de obrigações internacionais muito mais amplo do que as consagradas no Estatuto de Roma. O funcionamento correto do sistema de complementaridade exige, contudo, a aplicação adequada das obrigações nos termos do Estatuto de Roma, de modo a permitir às autoridades nacionais a realização de julgamentos em conformidade com as normas estabelecidas de direito penal internacional. A complementaridade significa, na prática, que os Estados partes devem não só tipificar os crimes previstos no Estatuto de Roma como crimes nos termos do direito nacional, mas também assegurar que aplicam de forma adequada conceitos como o de comando e o de responsabilidade superior e prever as regras pertinentes em matéria de competência jurisdicional, sanções, imunidade de jurisdição e prazos de prescrição, em conformidade com o direito internacional. Por vezes, a aplicação a nível nacional das normas do direito internacional revela-se inadequada para cumprir as obrigações internacionais, dificultando o cumprimento de todas as obrigações do Estado relativamente à cooperação em matéria penal ou de investigação e de ação penal.

- Imunidades internacionais

Determinados funcionários públicos, tais como os Chefes de Estado ou de Governo, Ministros dos Negócios Estrangeiros, diplomatas, pessoal de organizações internacionais⁶⁰ e membros de missões oficiais podem beneficiar de imunidade de jurisdição penal em circunstâncias particulares.⁶¹ Se existirem possíveis tensões entre a imunidade e a responsabilidade penal individual, as autoridades de investigação, de ação penal e de auxílio judiciário devem desempenhar o respetivo papel de

⁶⁰ Ver Convenção sobre os Privilégios e Imunidades das Nações Unidas, 1 U.N.T.S. 15, de 13 de fevereiro de 1946, artigos V-VII.

⁶¹ Ver processo relativo ao mandado de detenção de 11 de abril de 2000 (República Democrática do Congo contra Bélgica), 2002, TIJ. No entanto, esta imunidade termina quando a pessoa deixa de desempenhar as referidas funções. Ver também o acórdão do tribunal penal federal suíço, de 25 de julho de 2012, disponível em: <http://www.trial-ch.org/en/activities/litigation/trials-cases-in-switzerland/khaled-nezzar-algeria-2011.html>. Ver também Convenção sobre os Privilégios e Imunidades das Nações Unidas, 1 U.N.T.S. 15, de 13 de fevereiro de 1946, artigos V-VII.

assegurar a correta aplicação das regras em matéria de imunidade internacional, garantindo assim que as pessoas que beneficiem de imunidade de jurisdição penal nacional não sejam ilegalmente detidas ou presas e, por outro lado, que a imunidade não seja utilizada de forma abusiva para proteger indevidamente os indivíduos de serem responsabilizados penalmente pela prática dos mais graves crimes.⁶²

A prática do crime de genocídio, de crimes contra a humanidade e de crimes de guerra não pode ser aceite como parte integrante de quaisquer funções oficiais. Com a falta de clareza a nível nacional e diferentes sentenças perante situações semelhantes, a questão do regime internacional de imunidade é caracterizada por uma incerteza e uma falta de previsibilidade jurídica. O estatuto de imunidade de certos responsáveis públicos no caso do crime de genocídio, de crimes contra a humanidade e de crimes de guerra não está ainda muito bem definido.

- Estabelecer as ligações do alegado autor do crime

Provar a ligação entre o alegado autor do crime e o local do crime é uma etapa necessária para estabelecer a responsabilidade penal individual de pessoas que tenham estado envolvidas em crimes internacionais fundamentais. Além da prática direta, o direito penal internacional reconhece outros modos de responsabilidade penal em caso de crimes internacionais fundamentais. Assim, a responsabilidade por tais crimes pode ter origem tanto na prática direta de um determinado ato como em diferentes métodos de participação indireta, em função do sistema de justiça penal do Estado que procede à investigação e ao exercício de ação penal relativamente aos crimes. A distância entre a pessoa que planeou ou ordenou a prática de tais crimes e o local onde os crimes foram efetivamente perpetrados dá origem a um conjunto de desafios, tanto para investigadores como para procuradores. A existência de uma posição de superioridade de facto que não seja corroborada por registos ou outras provas é outro problema que os sistemas de justiça enfrentam, uma vez que a cadeia de comando nos conflitos modernos passa muitas vezes em simultâneo por estruturas administrativas, políticas, de aplicação da lei e militares.

- Diversas fontes de direito

Para além das regras contidas nos códigos penais nacionais, os investigadores, procuradores e juízes têm de observar outras fontes de direito, tais como as regras penais internacionais, incluindo tratados e direito consuetudinário, o direito internacional humanitário e em matéria de direitos humanos, bem como várias fontes secundárias, tais como a jurisprudência dos tribunais em outras jurisdições, a jurisprudência dos tribunais internacionais (por exemplo, o Tribunal Penal Internacional para a Ex-Jugoslávia (TPIJ), o Tribunal Penal Internacional para o Ruanda (TPIR), o Tribunal Internacional de Justiça (TIJ) e o Tribunal Penal Internacional (TPI)) e a doutrina. A fundamentação de uma ação bem sucedida exige, por conseguinte, que as autoridades de investigação e de ação penal a nível nacional possuam um vasto conhecimento dessas fontes e da respetiva aplicação, seja no caso de um conflito armado internacional ou interno, e sólidos conhecimentos especializados.

⁶² A Rede debateu a questão das regras internacionais relativas à imunidade internacional e as práticas nacionais a este respeito, na sua 14.ª reunião, que teve lugar em 17-18 de abril de 2013.

CAPÍTULO II: O EMPENHAMENTO NA LUTA CONTRA A IMPUNIDADE NA UNIÃO EUROPEIA E NOS SEUS ESTADOS-MEMBROS

2.1 Ao nível da União Europeia

A União Europeia assenta nos princípios da liberdade, da democracia, do respeito pelos direitos do Homem e pelas liberdades fundamentais, e do Estado de direito, incluindo a necessidade de pôr fim à cultura de impunidade e de investigar e exercer ação penal contra os responsáveis pela prática do crime de genocídio, dos crimes contra a humanidade e dos crimes de guerra.

A UE deu provas da sua forte dedicação às ações externas neste domínio, nomeadamente através da sua cooperação com o TPI⁶³, da política da União Europeia em matéria de direitos humanos⁶⁴, e do documento de trabalho conjunto sobre a promoção do princípio da complementaridade⁶⁵. Todavia, estes documentos promovem a continuação da luta contra a impunidade a nível internacional e centram-se nos Estados terceiros, prestando menos atenção à dimensão interna da política da UE. A UE demonstrou o seu empenhamento na luta contra estes crimes a nível interno através da criação da Rede em 2002⁶⁶ e do secretariado da Rede em 2011⁶⁷. Além disso, a Decisão 2003/335/JAI do Conselho convidou os Estados-Membros a reforçarem a cooperação entre as unidades nacionais, por forma a maximizar a capacidade das autoridades de aplicação da lei nos diferentes Estados-Membros de colaborarem eficazmente no domínio da investigação e do exercício de ação penal contra presumíveis autores de crimes internacionais graves.⁶⁸ O artigo 2.º da supracitada decisão do Conselho determina que os Estados-Membros devem tomar as medidas necessárias para informar as autoridades de aplicação da lei da presença de alegados autores e para assegurar o intercâmbio de informações entre autoridades nacionais de aplicação da lei e de imigração.

⁶³ *Ver, por exemplo*, a Decisão 2011/168/PESC do Conselho, de 21 de março de 2011, sobre o Tribunal Penal Internacional, JO L 76/56 de 22 de março de 2011, e o respetivo Plano de Ação de 12 de julho de 2011 (documento 12080/11 do Conselho).

⁶⁴ *Ver, por exemplo*, a Comunicação da Comissão Europeia e da Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança intitulada "*Os direitos humanos e a democracia no centro da ação externa da UE – Rumo a uma abordagem mais eficaz*", COM (2011) 886, p. 16, o Quadro estratégico da UE para os Direitos Humanos e a Democracia e o Plano de Ação da UE para os Direitos Humanos e a Democracia de 25 de junho de 2012 (documento 11855/12 do Conselho), e a Decisão 2012/440/PESC do Conselho de 25 de julho de 2012 que nomeia o Representante Especial da União Europeia para os Direitos Humanos, JO L 200/21 de 27 de julho de 2012.

⁶⁵ SWD(2013) 26 de 31 de janeiro de 2013.

⁶⁶ Decisão 2002/494/JAI do Conselho, de 13 de junho de 2002, JO L 167/1 de 26 de junho de 2002.

⁶⁷ Artigo 25.º-A da Decisão Eurojust, com a redação que lhe foi dada pela Decisão 2009/426/JAI do Conselho, de 16 de dezembro de 2008, JO L 138/14 de 4 de junho de 2009.

⁶⁸ Decisão 2003/335/JAI do Conselho, de 8 de maio de 2003, JO L 118/12 de 14 de maio de 2003.

Além disso, a UE salientou a importância da cooperação entre Estados-Membros, países terceiros e os tribunais internacionais, juntamente com a importância da congruência e coerência nos seus instrumentos e políticas.

No Programa de Estocolmo, o Conselho Europeu convidou as instituições europeias:

*a continuarem a apoiar e fomentar a ação da União e dos Estados-Membros contra a impunidade e a sua luta contra o genocídio, os crimes contra a humanidade e os crimes de guerra; nesse contexto, a promoverem a cooperação entre os Estados-Membros, países terceiros e os tribunais internacionais neste domínio e, em particular, o Tribunal Penal Internacional, e a desenvolverem o intercâmbio de informações judiciais e de melhores práticas relativas à instrução penal de tais crimes através da Rede Europeia de pontos de contacto relativa a pessoas responsáveis por genocídios, crimes contra a humanidade e crimes de guerra.*⁶⁹

Além disso, o artigo 8.º da Decisão 2011/168/PESC do Conselho:

*afirma o compromisso da UE em garantir a congruência e a coerência entre todos os seus instrumentos e políticas, em domínios que envolvam os crimes internacionais da competência do TPI. Essencialmente, ao fazê-lo, a decisão obriga a União Europeia a garantir que tais congruência e coerência existem não apenas na sua ação externa, mas também no que respeita às suas medidas internas.*⁷⁰

Os novos esforços para reforçar a vertente interna da política da UE na luta contra a impunidade servirão para garantir a credibilidade e a abrangência da sua dimensão externa e da sua política de justiça transicional.

⁶⁹ JO C 115/1 de 4 de maio de 2010, p. 8.

⁷⁰ Artigo 8.º da Decisão 2011/168/PESC do Conselho.

2.1.1 O papel desempenhado pela Rede

A Rede foi criada a fim de assegurar uma estreita cooperação entre as autoridades nacionais na investigação e ação penal em caso de crimes de genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de guerra. A primeira reunião da Rede teve lugar em novembro de 2004, embora o Secretariado da Rede só tenha sido criado em 2011. A Rede é atualmente o único órgão da UE com mandato para apoiar os esforços dos Estados-Membros e facilitar a coordenação das suas atividades no domínio da luta contra a impunidade dos autores de crimes internacionais fundamentais e, por conseguinte, desempenha um papel de charneira ao assegurar o empenhamento da UE na luta contra a impunidade no plano interno.

As autoridades nacionais estão representadas na Rede através de pontos de contacto nacionais — Ministério Público, investigadores e autoridades responsáveis pelo auxílio judiciário mútuo, que tratam da investigação e do exercício da ação penal a nível nacional no caso de crimes internacionais fundamentais. Além das autoridades nacionais dos Estados-Membros e dos seus homólogos no Canadá, na Noruega, na Suíça e nos EUA, a Rede também mantém contacto com representantes da Comissão Europeia, a Eurojust, o TPI e os tribunais penais internacionais *ad hoc*, o Comité Internacional da Cruz Vermelha, a Interpol e as organizações da sociedade civil.

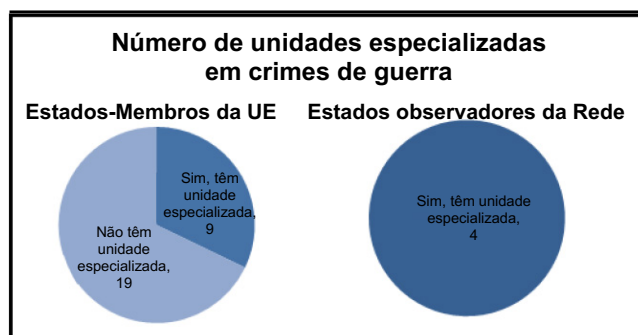
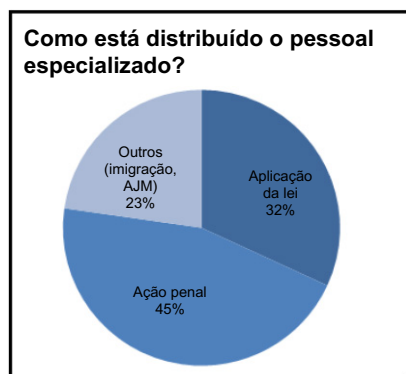
Realizam-se duas vezes por ano reuniões que permitem aos profissionais trocar informações operacionais, conhecimentos, técnicas de resolução de problemas e exemplos práticos.

As reuniões dividem-se em duas sessões. A reunião aberta inclui a Rede alargada, com os pontos de contacto nacionais e outros representantes, tal como acima descrito. A sessão à porta fechada realiza-se apenas com a presença dos pontos de contacto nacionais e os seus homólogos dos Estados observadores, criando, assim, um ambiente confidencial para o intercâmbio de informações operacionais sobre investigações em curso e pedidos de extradição relacionados com crimes internacionais fundamentais. Este tipo de sessão contribui para reforçar a confiança e a cooperação mútuas entre investigadores e procuradores de todos os Estados-Membros, bem como entre profissionais e representantes de outras organizações que trabalham neste domínio. Além disso, os membros da Rede beneficiam da parte não pública do seu sítio Web, a chamada zona de acesso restrito, que serve de plataforma para partilha de informações e acesso aos documentos pertinentes para o mandato da Rede.

Na sequência das reuniões, a Rede desenvolveu um acervo de conhecimentos sobre questões prementes relacionadas com o seu domínio de competência. A Rede e o seu Secretariado prepararam posteriormente documentos técnicos sobre uma série de temas, tais como a cooperação entre as autoridades de imigração e os serviços de aplicação da lei e de ação penal, a proteção e o apoio às testemunhas e a responsabilidade penal de pessoas coletivas. Enquanto plataforma para os profissionais, a Rede dedica-se a apoiar as autoridades nacionais, respondendo a questões práticas e jurídicas em matéria de investigação e ação penal relativamente a crimes internacionais fundamentais da competência penal dos Estados-Membros, independentemente do local onde estes crimes foram cometidos. Apesar dos seus recursos limitados, a Rede tem-se afirmado como um ponto focal informal na luta contra a impunidade na UE e está em posição de se tornar um modelo de melhores práticas para o desenvolvimento de redes semelhantes em outras regiões. Neste contexto, a Rede já serviu de modelo para o desenvolvimento de uma rede da União Africana de procuradores especializados em crimes internacionais fundamentais, e, havendo apoio suficiente, pode continuar a servir de modelo para futuras redes regionais. No futuro, pode vir a ser ainda mais importante que as redes da UE e africana trabalhem em estreita cooperação, troquem informações e abordem questões de interesse comum.

2.2 Ao nível dos Estados-Membros⁷¹

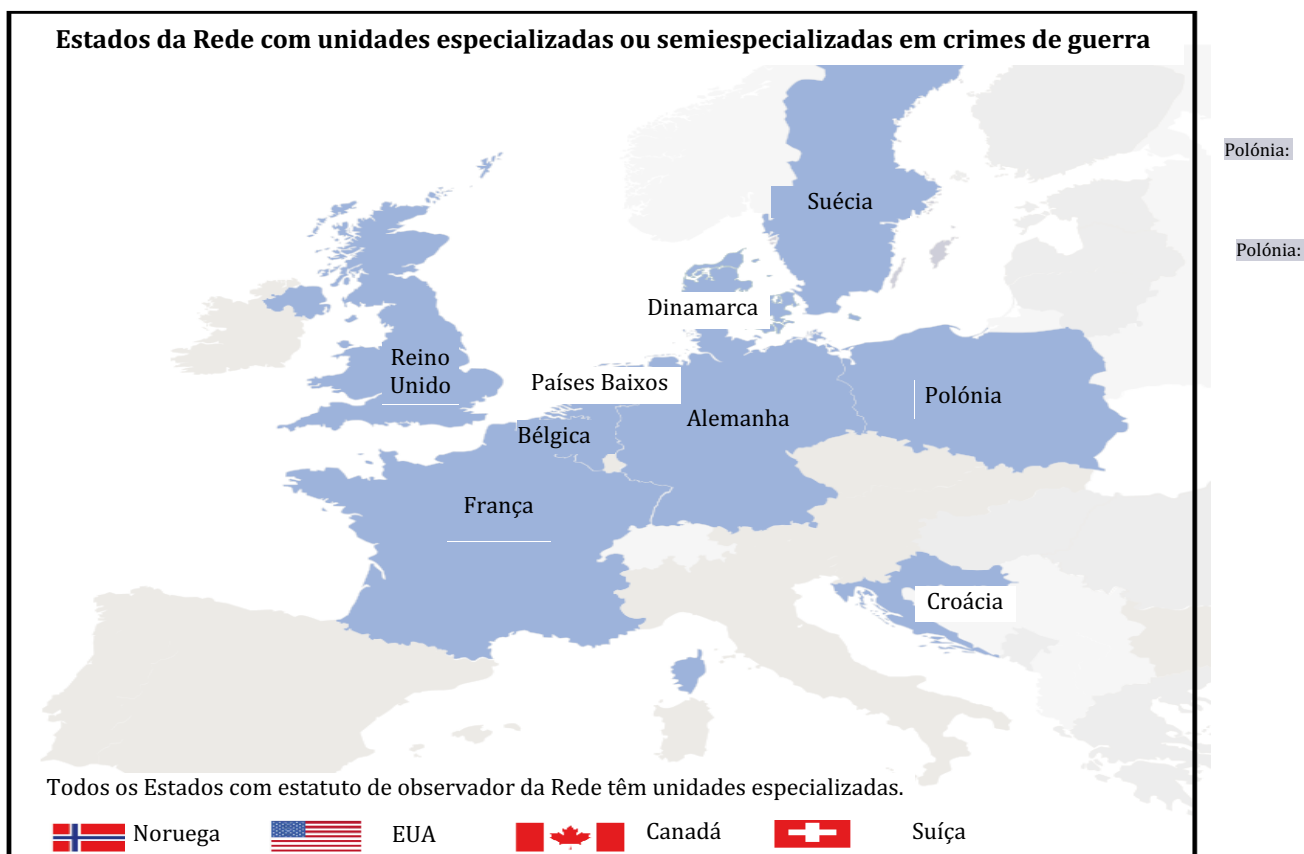
Nos últimos anos alcançaram-se progressos significativos em levar os autores de crimes a tribunal, graças a



iniciativas de alguns Estados-Membros que criaram equipas especializadas de polícia, procuradores e agentes de auxílio judiciário mútuo. Na Bélgica, na Croácia, na Dinamarca, na

⁷¹ Foi enviado um questionário aos pontos de contacto da Rede para recolher dados atualizados relativos ao número de pessoal especializado em crimes internacionais de diversos departamentos no seio das autoridades nacionais, bem como relativos ao número de ações penais e investigações nos Estados-Membros. As respostas foram coligidas pelo Secretariado da Rede e são apresentadas nos quadros que se seguem.

França, na Alemanha, nos Países Baixos, no Reino Unido e na Suécia foram criadas unidades dedicadas, na polícia e/ou nos Ministérios Públicos, especializadas em lidar com crimes internacionais fundamentais.⁷² Existem também unidades dedicadas na Noruega, na Suíça, no Canadá e nos EUA, que participam na Rede na qualidade de observadores. Em outros Estados-Membros, como a Finlândia, a Lituânia, a Polónia e a Letónia, existe pessoal especializado a trabalhar no domínio dos crimes internacionais fundamentais, embora não o façam no âmbito uma unidade dedicada aos crimes de guerra. Além disso, em alguns Estados-Membros, o pessoal não trabalha exclusivamente no domínio dos crimes internacionais fundamentais, mas possui, ainda assim, conhecimentos especializados nesse domínio. A existência de pessoal dedicado com conhecimentos especializados é extremamente benéfica para a investigação e o exercício de ação penal relativamente a crimes internacionais fundamentais. Verificaram-se novas melhorias por via do aumento do intercâmbio de boas práticas e experiências e da facilitação da cooperação através da Rede, que permitiram exercer com sucesso ação penal contra muitos autores dos crimes de genocídio, de crimes contra a humanidade, de crimes de guerra e de tortura em determinados Estados-Membros.



⁷² Para uma panorâmica geral das práticas de unidades especializadas na investigação e no exercício da ação penal relativamente a crimes internacionais fundamentais, ver o relatório intitulado "*Strategies for the effective investigation and prosecution of serious international crimes: The Practice of Specialised War Crimes Units*", REDRESS e Federação Internacional dos Direitos Humanos, disponível em http://www.redress.org/downloads/publications/The_Practice_of_Specialised_War_Crimes_Units_Dec_2010.pdf.

Unidades dedicadas e número de efetivos no âmbito dos diferentes serviços

	Unidade especializada em crimes de guerra	Aplicação da lei	Ação penal	Outros serviços (AMF, agentes de AJM, funcionários dos serviços de imigração)
Áustria		0	0	0
Bélgica	✓	5*	4*	4 AJM
Bulgária		0	0	0
Croácia	✓	Informação restrita	36 + consultores da procuradoria-geral	11*
Chipre		0	0	0
República Checa		0	0	0
Dinamarca	✓	5*	3*	3*
Estónia		0	0	0
Finlândia		2*	1*	0
França	✓	10	2 + 3 juízes de instrução	
Alemanha	✓	10 + 16*	7	24*
Grécia		0	0	0
Hungria		0	0	0
Irlanda		0	0	0
Itália		0	0	0
Letónia		0	1	0
Lituânia		0	18*	0
Luxemburgo		0	0	0
Malta		0	0	0
Países Baixos	✓	25-30	5,5	1 AJM 25 membros do pessoal dos serviços de imigração encarregados dos casos 1F
Polónia	✓ ⁷³	0	87 procuradores (+11 historiadores)	0
Portugal		0	0	0
Roménia		0	0	0
Eslováquia		0	0	0
Eslovénia		0	0	0

⁷³ O Instituto da Memória Nacional Polaco — Comissão para o exercício de ação penal relativamente aos crimes contra a Nação Polaca (na qualidade de unidade de procuradoria) está a realizar investigações sobre crimes comunistas e nazis e outros crimes que sejam classificados como genocídio, crimes de guerra e crimes contra a humanidade cometidos contra os cidadãos polacos no período compreendido entre setembro de 1939 e julho de 1990. Todos os outros crimes que sejam classificados como genocídio, crimes de guerra e crimes contra a humanidade são da responsabilidade da Procuradoria-Geral.

Espanha		0	0	0
Suécia	✓	8	6	0
Reino Unido	✓	20	13	8
Noruega	✓	14	6	
EUA	✓	10	11	
Canadá	✓	9*	30	50*
Suíça	✓	0	4*	0

* pessoal semidedicado — ou seja, também lida com outros crimes

2.2.1 Resultados ao nível dos Estados-Membros e dos membros da rede

As conquistas dos Estados-Membros no que se refere a levar os autores de crimes a tribunal são impressionantes tendo em conta que foram escassos a atenção e os recursos investidos no exercício de ação penal contra este

tipo de criminalidade a

nível nacional. Para os

Estados-Membros que não

exercem ação penal em

respeito do princípio da

competência territorial, os

benefícios das unidades

especializadas são ainda

mais evidentes. A

motivação e o

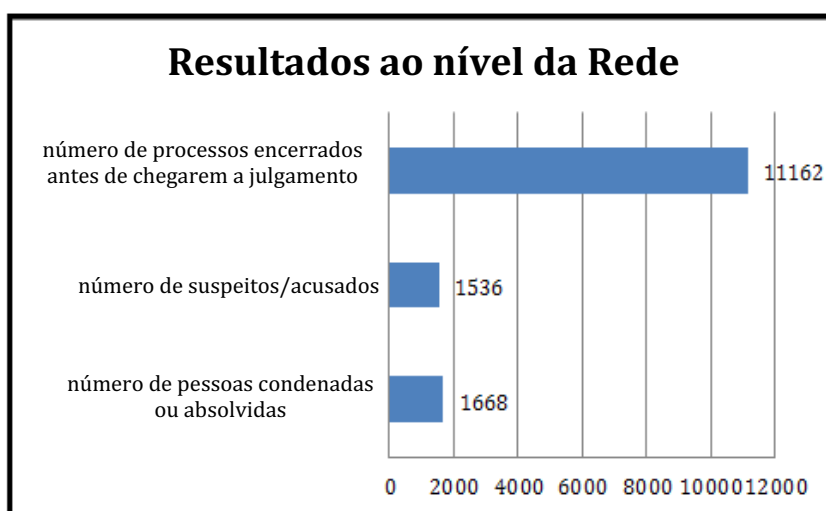
empenhamento pessoal

das pessoas que trabalham neste domínio têm frequentemente compensado os recursos disponíveis e

o facto de não se dar prioridade a estes crimes. Os Estados-Membros concluíram até ao momento

um total de 1 607 processos relacionados com crimes internacionais fundamentais e estão

atualmente a investigar mais de 1 339 processos por todo o mundo.

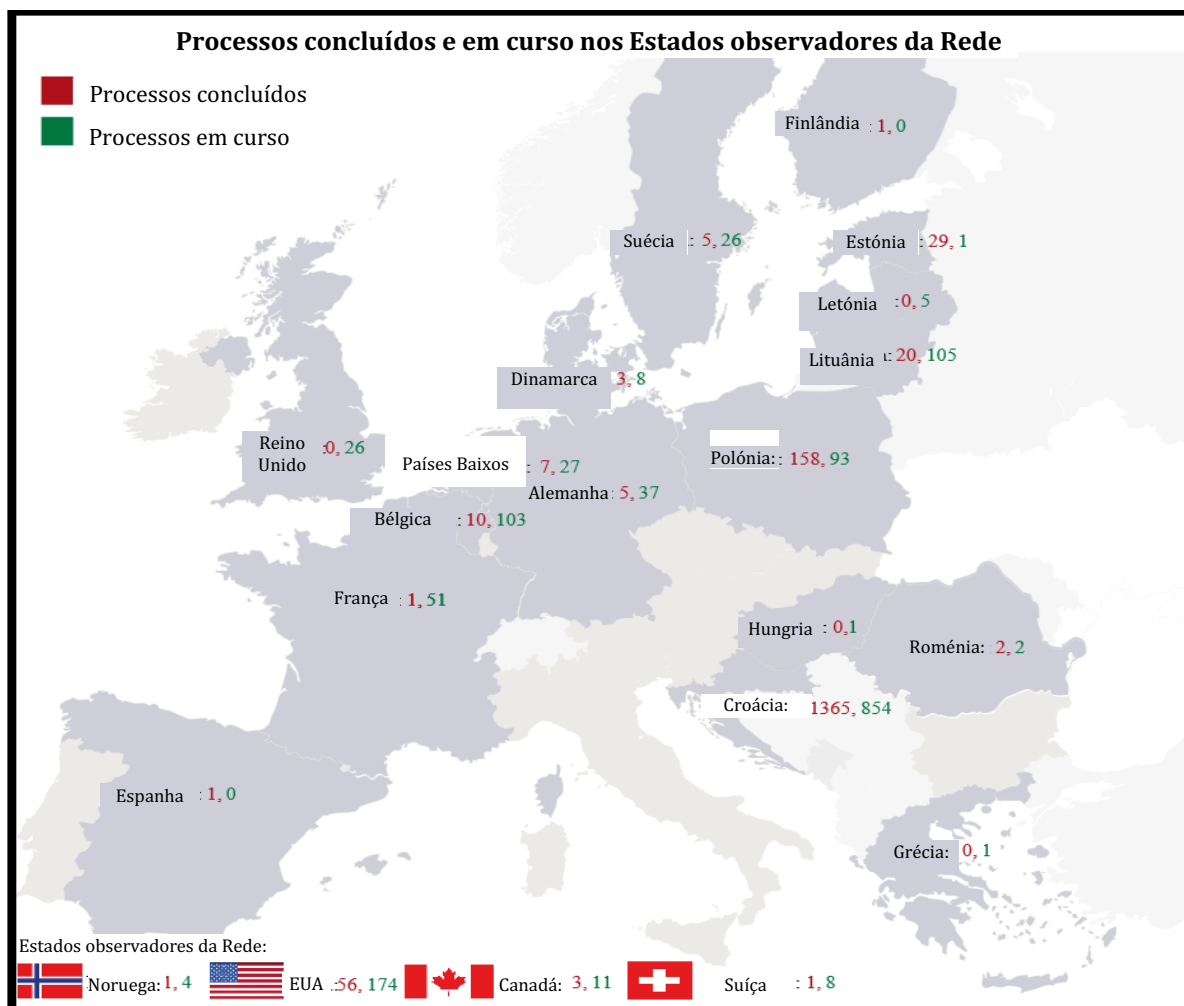


Os valores apresentados no quadro seguinte mostram o número de investigações e ações penais relativamente a crimes internacionais fundamentais em diferentes períodos de tempo, de acordo com os dados disponíveis em cada Estado-Membro. O período de tempo geral a que se referem os dados é de 2002 em diante. No entanto, dado que existem variações na forma de documentação e arquivo de processos, bem como diferenças na transposição do direito internacional para a legislação nacional, são também indicados outros períodos de tempo. No que se refere aos pedidos

de extradição, os Estados-Membros têm, em geral, de rever estes casos de acordo com o princípio de *aut dedere aut judicare* e, por conseguinte, de considerar questões materiais, processuais e jurisdicionais.

Processos nos Estados-Membros da UE	
Processos concluídos	1607
Processos em curso	1339

O número relativamente elevado de processos encerrados antes do julgamento é resultado de problemas inerentes à investigação e ao exercício de ação penal relativamente a crimes internacionais fundamentais. Ao mesmo tempo que realça as dificuldades que as autoridades nacionais enfrentam, este número salienta igualmente as conquistas significativas demonstradas pelo valor atual de 1 607 processos concluídos.



Investigação e ação penal

Estado	Período de tempo (se não for a partir de 2002)	Número de pessoas condenadas/absolvidas	Número de suspeitos acusados/atualmente sob investigação ou julgamento	Número de processos encerrados antes do julgamento	Pedidos de extradição recebidos
Áustria		0	0	0	0
Bélgica ⁷⁴		10	103	88	25
Bulgária		0	0	0	0
Croácia	1991- dezembro de 2013	1365	854	1265	Dados não disponíveis
Chipre		0	0	0	0
República Checa		0	0	0	0
Dinamarca	Desde 1995	3	8	254	5
Estónia	Desde 1995	29	1	15	0
Finlândia		1	0	0	1
França		1	51	11	Dados não disponíveis
Alemanha	1988-2002	4		108	Dados não disponíveis
	2002-2014	1	37	13	19
Grécia		0	1	0	0
Hungria		0	1	3	Dados não disponíveis
Irlanda		0	0	0	6
Itália		0	0	0	1
Letónia		0	5	0	0
Lituânia	Desde 2011	20	105	53	0
Luxemburgo		0	0	0	0
Malta		0	0	0	0

⁷⁴ Os números dizem respeito a casos e não a suspeitos, apesar de os números de pedidos de extradição recebidos não incluírem os pedidos efetuados pelas jurisdições penais internacionais.

Países Baixos		7	27	8	9
Polónia	Desde 2000	158	93	9285	1
Portugal		0	0	0	0
Roménia	A partir de 2013	2	2	0	0
Eslováquia		0	0	0	0
Eslovénia		0	0	0	0
Espanha		1	0	5	40
Suécia		5	26		Entre 3 e 8 processos
Reino Unido	2012-2014	0	26	18	6
Noruega		1	4	17	5
EUA ⁷⁵	2003-2013	56	174		Dados não disponíveis
Canadá		3	11	10	9
Suíça		1	8	12	5 por ano
Todos os Estados observadores		61	197	39	19
Toda a UE		1607	1339	11123	118
Toda a Rede (UE e Estados observadores)		1668	1536	11162	137

⁷⁵ Nos EUA, a lei penal para os crimes internacionais fundamentais entrou em vigor em momentos diferentes (por exemplo, para o crime de tortura entrou em vigor em 1994, para os crimes de guerra em 1996, para o recrutamento de crianças soldados em 2008, etc.). Como tal, nos casos em que ocorreram violações antes de a lei penal entrar em vigor, as autoridades instauraram processos penais por fraude na imigração, entre outras acusações aplicáveis, a fim de exercer ação penal contra os autores.

CAPÍTULO III: CONJUNTO DE MEDIDAS DE APOIO ÀS INVESTIGAÇÕES E AÇÕES PENAIS NACIONAIS RELATIVAMENTE A CRIMES INTERNACIONAIS FUNDAMENTAIS

As medidas incluídas na presente Estratégia resultam de uma análise aprofundada das medidas e das políticas que já estão em vigor em vários Estados-Membros. São constituídas por boas práticas, por recomendações de anteriores reuniões da Rede, pelo trabalho de um grupo de peritos e por amplas consultas com parceiros, o TPI, académicos, a sociedade civil e outras partes interessadas. As referidas medidas não estão apresentadas por ordem de prioridade. Pelo contrário, a Rede considera que estas medidas são complementares e, como tal, os Estados-Membros e a UE devem tomá-las todas em consideração aquando do estabelecimento de um quadro eficaz para a luta contra a impunidade.

A Rede sublinha ainda que as medidas descritas na presente Estratégia não constituem uma lista exaustiva das medidas que a UE e os Estados-Membros devem tomar a fim de combater, de forma eficaz, a impunidade. A complexidade jurídica e factual da investigação e da ação penal relativamente aos crimes internacionais fundamentais requererá que os Estados-Membros tomem medidas adicionais para refletir as circunstâncias específicas de cada caso. Uma vez que esta Estratégia será avaliada regularmente, poderão ser incluídas nas suas futuras versões outras medidas que não foram inseridas até agora.

Medida 1: Criar, desenvolver e promover unidades especializadas

Contexto: Foram já criadas, em vários países, unidades dedicadas ou especializadas, que tratam exclusivamente de casos relativos a crimes internacionais fundamentais. Entre os Estados-Membros, os Países Baixos, a Dinamarca, a Bélgica, a Alemanha, a França, a Suécia, o Reino Unido e a Croácia têm este tipo de unidades, integradas nas autoridades responsáveis pela investigação criminal e/ou nas autoridades competentes no domínio da ação penal. O Conselho também indicou que a criação de tais estruturas é conveniente, afirmando que os Estados-Membros devem:

garantir que as autoridades responsáveis pela aplicação da lei e as autoridades competentes no domínio da imigração disponham das estruturas e dos recursos adequados para permitir uma cooperação eficaz entre as mesmas, bem como uma investigação e ação penal eficazes relativamente a crimes de genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de guerra.⁷⁶

⁷⁶ Decisão do Conselho relativa à investigação e instauração e perseguição penal de crimes de genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de guerra, 2003/335/JAI, Jornal Oficial 118/12, de 14 de maio de 2003.

As unidades especializadas são compostas por agentes com formação em identificação, investigação e ação penal relativas ao crime de genocídio, aos crimes contra a humanidade, aos crimes de guerra e ao crime de tortura e desaparecimento forçado.⁷⁷ Uma abordagem multidisciplinar deverá também envolver peritos de outros domínios, tais como historiadores, sociólogos, diplomatas, antropólogos e especialistas em investigações financeiras e recuperação de bens, bem como especialistas em questões militares. Estes possuem um conhecimento especializado do direito internacional e nacional e podem dar resposta aos problemas específicos que se colocam à investigação e ao exercício da ação penal relativamente a crimes internacionais fundamentais. Os resultados alcançados nos Estados-Membros que têm unidades especializadas provam que uma cooperação estruturada e a criação de unidades dedicadas, sem outras tarefas adicionais, facilitam imenso a identificação, a investigação e o exercício da ação penal relativamente a presumíveis autores de crimes internacionais fundamentais que estejam em território da UE.⁷⁸ A criação de estruturas especializadas também permite uma obtenção de experiência gradual, bem como a retenção, no âmbito da mesma unidade, dos conhecimentos, boas práticas e ensinamentos colhidos. Mesmo quando os Estados-Membros normalmente não enfrentam grandes afluxos de pessoas provenientes de zonas de conflito ou não têm, até agora, registado casos de tal tipo de criminalidade, deve ser estipulada a especialização dos procuradores em crimes internacionais fundamentais.

Diligências recomendadas: Devem ser adotadas várias medidas concretas, a nível nacional e, em certa medida, a nível da UE, a fim dar aos Estados-Membros a oportunidade de criar ou desenvolver unidades especializadas:

- a) Os Estados-Membros devem criar unidades especializadas e/ou assegurar a especialização do pessoal a todos os níveis

⁷⁷ As unidades especializadas também têm, frequentemente, competência em casos de tortura e desaparecimentos forçados, visto que estes crimes podem constituir crimes contra a humanidade e crimes de guerra, apesar de também poderem ser julgados como crimes internacionais distintos. Neste último caso, a acusação tem uma oportunidade acrescida para obter um resultado bem sucedido.

⁷⁸ Entre os últimos anos da década de 90 e 2010, 18 de um total de 24 condenações na sequência de crimes internacionais envolveram investigações e ações penais levadas a cabo por unidades especializadas; ver o relatório intitulado *"The Practice of Specialised War Crimes Units"*, da Federação Internacional dos Direitos do Homem e da REDRESS, p. 18. Em França, uma nova unidade constituída por polícias e procuradores, que foi criada em janeiro de 2012, realizou progressos significativos para dar resposta aos processos pendentes — alguns dos quais há já 20 anos — relativos a casos de crimes internacionais fundamentais. Nos dois primeiros anos, essa unidade deu origem a uma condenação, concluiu uma investigação sobre dois suspeitos que deverão ser julgados em 2015 e iniciou dez novas investigações. Ver os artigos de Delphine Carlens e Nicolas Le Coz, disponíveis no boletim de informação da REDRESS, intitulado *"EU Update on International Crimes"*, edições de julho de 2013, <http://www.redress.org/downloads/publications/2013-June-Legal-update.pdf>, e de julho de 2014, <http://www.redress.org/downloads/1407euupdate.pdf>.

- ❖ A existência de unidades dedicadas, a todos os níveis (aplicação da lei, ação penal e outros serviços, tais como os da imigração, das autoridades responsáveis pelo auxílio judiciário mútuo (AJM) e do Ministério dos Negócios Estrangeiros), é útil para assegurar a especialização, as competências técnicas, a cooperação e a troca de informações, a nível nacional. Os Estados-Membros que ainda não dispõem de unidades especializadas podem inspirar-se e procurar orientações noutros Estados-Membros nos quais essas unidades já foram criadas. Além disso, os Estados-Membros devem assegurar que as unidades sejam dotadas de meios e de recursos humanos adequados e que o seu pessoal receba regularmente a formação adequada.

- b)** Criação de um grupo de missão nacional sobre a impunidade para assegurar a cooperação e a colaboração entre as unidades especializadas
- ❖ Os Estados-Membros podem assegurar uma colaboração significativa e eficaz entre as unidades especializadas que fazem parte dos serviços relacionados com a imigração, a polícia e o exercício da ação penal, através da criação de um grupo de missão nacional sobre a impunidade.
- ❖ A criação e o funcionamento de unidades especializadas podem, além disso, ser integrados numa estratégia nacional sobre a luta contra a impunidade relativamente a crimes internacionais fundamentais.

- c)** A Rede deve dar assistência aos Estados-Membros na criação e na promoção de unidades especializadas
- ❖ A Rede deve dar assistência aos Estados-Membros na criação das referidas unidades, fornecendo informações sobre a existência e o funcionamento de unidades especializadas existentes noutros locais, e deve também facilitar as colaborações relevantes para a criação de unidades especializadas.

Medida 2: Evitar os refúgios seguros através de uma melhor identificação de casos e informações relevantes para os mesmos

Contexto: A experiência das autoridades nacionais no âmbito da Rede demonstrou a importância das informações fornecidas pelas autoridades competentes no domínio da imigração aos departamentos de investigação/ação penal. As autoridades competentes no domínio da imigração constituem um dos pontos de entrada da UE e desempenham um papel crucial na identificação e localização iniciais de suspeitos que estão a entrar ou estão presentes no território da UE. As autoridades competentes no domínio da imigração estão também numa posição ideal para obter informações sobre as testemunhas e as vítimas de crimes internacionais fundamentais. A possibilidade prática e/ou legal de as autoridades competentes no domínio da justiça penal terem acesso a determinados dossiês e informações das autoridades competentes no domínio da imigração, para efeitos de identificação de presumíveis autores de crimes, vítimas e potenciais testemunhas, reforça significativamente a eficácia e a eficiência das autoridades nacionais competentes no âmbito da investigação e da ação penal.

Diligências recomendadas: Podem ser tomadas várias medidas concretas, a nível nacional e, em certa medida, a nível da UE, a fim de explorar as potencialidades das autoridades competentes no domínio da imigração para contribuir para a luta contra a impunidade, através da identificação de potenciais casos e de informações relevantes para os mesmos:

- a) As autoridades competentes no domínio da imigração devem receber a formação adequada
- ❖ Os Estados-Membros devem assegurar que as autoridades competentes no domínio da imigração recebam a formação adequada, estejam devidamente familiarizadas com a complexidade factual e jurídica geral dos crimes internacionais fundamentais relativos a casos IF e proporcionem a compreensão dos elementos relevantes no contexto de uma determinada zona de conflito.
 - ❖ O Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (EASO) está numa posição ideal para proporcionar às autoridades nacionais este apoio ao desenvolvimento de capacidades, em colaboração com a Rede e com as autoridades competentes no domínio da imigração com experiência na matéria. O EASO deve assegurar que os módulos relevantes sejam incluídos no seu material de formação e nas suas atividades.⁷⁹
- b) Deve ser melhorado o acesso por parte das autoridades responsáveis pela justiça penal aos dados das autoridades competentes no domínio da imigração
- ❖ Deve exigir-se aos funcionários dos serviços de imigração que apresentem os motivos específicos da recusa de pedidos de asilo, para além de indicarem qual é a base jurídica que a justifica. Os motivos apresentados servem para que as autoridades relevantes responsáveis pela aplicação da lei possam mais facilmente identificar suspeitos ou testemunhas. Se for aplicado de forma coerente, este procedimento permitirá às autoridades apurar potenciais ligações entre suspeitos e testemunhas, desde que tenham os meios técnicos necessários a nível nacional e que seja cumprida a legislação em matéria de proteção de dados.
 - ❖ As autoridades competentes no domínio da imigração devem assegurar que as informações relevantes possam ser encontradas mediante o uso de critérios de busca específicos, de modo a facilitar a recolha de informações sobre crimes internacionais fundamentais. Estes critérios devem incluir a data da entrada no país, a indicação exata do local de origem, a profissão da pessoa (incluindo, por exemplo, a função, o posto ocupado na hierarquia do exército ou o nome da autoridade para a qual a pessoa estava a trabalhar) e a zona de conflito da qual chega a pessoa em causa.

⁷⁹ Ver sítio Web do EASO, "What we do", disponível em <http://easo.europa.eu/about-us/tasks-of-easo/training-quality/>.

- c) Os Estados-Membros devem adotar uma abordagem integrada entre as autoridades competentes no domínio da imigração e as autoridades responsáveis pela aplicação da lei.⁸⁰
- ❖ Os Estados-Membros devem pôr em prática uma "abordagem integrada" mais aprofundada entre as autoridades competentes no domínio da imigração, as autoridades policiais e o Ministério Público, visto que tal abordagem deixará as autoridades dos Estados-Membros em melhor posição para lutar contra a impunidade. Esta abordagem deve obrigar os funcionários dos serviços de imigração a notificar as autoridades responsáveis pela aplicação da lei, quando confrontados com casos 1F.⁸¹ Os pontos de contacto da Rede salientaram que, para assegurar que a informação seja automaticamente transmitida, é necessário haver uma obrigação específica de trocar informações sobre eventuais suspeitos.⁸² Além disso, esta abordagem pode também proporcionar a comunicação de informações relativas a vítimas e potenciais testemunhas de crimes internacionais fundamentais, desde que a pessoa em causa dê o seu consentimento.⁸³

⁸⁰ Nas conclusões da 13.^a reunião da Rede (7-8 de novembro de 2012) e com base no questionário "Access to immigration files and data by investigation and prosecution services", os participantes salientaram que não existe qualquer abordagem comum entre os Estados-Membros no que respeita à obrigação de comunicar a existência de casos 1F às autoridades responsáveis pela aplicação da lei e pelo exercício da ação penal. As referidas conclusões sublinharam ainda que alguns Estados-Membros têm uma abordagem integrada sólida para assegurar a notificação de casos 1F, o que a Rede considera ser uma boa prática que deve ser seguida, a fim de garantir uma estreita colaboração para uma melhor identificação de presumíveis autores, testemunhas e vítimas de crimes internacionais fundamentais.

⁸¹ Os Países Baixos, a Polónia e a Suécia são os únicos Estados-Membros que já aprovaram legislação que obriga especificamente as autoridades competentes no domínio da imigração a comunicar a existência de casos 1F. Esta prática existe também na Bélgica e na Estónia. Além disso, existe ainda a obrigação de comunicar a existência de tais casos na Noruega, no Canadá e na Suíça, que têm estatuto de Estados observadores na Rede.

⁸² *Por exemplo*, nos Países Baixos, uma unidade das autoridades competentes no domínio da imigração, que é especializada em casos 1F, transfere automaticamente ao Ministério Público qualquer dossiê que envolva um destes casos. Após a análise do dossiê, o Ministério Público toma uma decisão sobre a possibilidade de remeter o caso, para investigação, à unidade especializada da Polícia dos Países Baixos. No Canadá, existe uma estrutura formal na qual se reúnem regularmente os serviços que integram o programa nacional em matéria de crimes de guerra (as autoridades competentes no domínio da imigração, a polícia e o Ministério da Justiça), no intuito de analisar todas as novas alegações recebidas em quaisquer serviços e determinar, através de critérios estabelecidos, que serviço deve ficar responsável pelo caso. Normalmente, os casos sobre os quais existem alegações mais graves são afetados aos serviços da polícia para investigação, enquanto as alegações menos graves são transferidas para os serviços de imigração. A colaboração entre as autoridades competentes no domínio da imigração e os serviços responsáveis pela aplicação da lei/pelo exercício da ação penal, nos Países Baixos e no Canadá, bem como na Bélgica e na Noruega, demonstra que uma cooperação estruturada facilita a identificação e a subsequente investigação e ação penal respeitantes a presumíveis autores de crimes internacionais fundamentais, que se encontrem no território da UE.

⁸³ *Por exemplo*, o departamento de imigração do governo alemão solicita aos requerentes de asilo provenientes da Síria que preencham um formulário que inclui uma pergunta sobre se terão sido testemunhas de eventuais crimes de guerra, e, em caso afirmativo, solicita que forneçam detalhes. *Ver* Human Rights Watch, "The Long Arm of Justice: Lessons from specialised war crimes units in France, Germany and the Netherlands", setembro de 2014, p. 10, http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/IJ0914_ForUpload.pdf. [Em 2008, a Dinamarca adotou legislação para permitir que as autoridades competentes no domínio da ação penal tenham acesso a dossiês de imigração relativos a grupos de pessoas que tenham chegado de zonas de conflito, de modo a identificar eventuais suspeitos ou para utilização em investigações em curso, no intuito de identificar vítimas e testemunhas de crimes internacionais fundamentais.](#)

d) Responsabilidade e envolvimento de pessoas coletivas em crimes internacionais fundamentais

- ❖ As pessoas coletivas podem estar envolvidas em crimes internacionais fundamentais, apoiando, auxiliando, financiando, sendo cúmplices ou beneficiando destes crimes.⁸⁴ No intuito de assegurar a responsabilização das pessoas coletivas e reduzir o défice de justiça relativo à impunidade nesta área, as autoridades nacionais devem tratar a identificação de casos e possíveis investigações da perspetiva das violações dos direitos humanos — considerando a exploração ilegal de recursos naturais como crime de pilhagem, no âmbito dos crimes de guerra — ou, alternativamente, devem assegurar ações penais cumulativas para outros tipos alternativos de criminalidade, como o branqueamento de capitais e a violação de embargos. Esta abordagem é particularmente pertinente para os cinco Estados-Membros que não preveem a responsabilidade penal das pessoas coletivas nos seus sistemas jurídicos.⁸⁵



e) Os Estados-Membros devem comparar os avisos de pessoas procuradas a nível internacional com os registos nacionais da população

- ❖ As autoridades nacionais normalmente verificam os avisos de pessoas procuradas a nível internacional, como a Circular Vermelha da INTERPOL, sempre que pessoas estrangeiras procurem entrar no seu território. Os Estados-Membros devem, além disso, assegurar que as autoridades nacionais comparam regularmente as Circulares Vermelhas da Interpol com os registos da população relativamente a pessoas já presentes ou residentes no território de um Estado-Membro. A revisão periódica de avisos ou mandados judiciais existentes por parte das autoridades nacionais asseguraria que a UE não se transforme num refúgio seguro para responsáveis por crimes internacionais fundamentais em fuga.

Medida 3: Criar um sistema de cooperação eficaz

Contexto: Facilitar a cooperação, relativamente a crimes internacionais fundamentais, entre as autoridades de um Estado-Membro competentes no domínio da imigração, da aplicação da lei, da ação penal, do auxílio judiciário mútuo, das finanças e da recolha de informações secretas, bem como a cooperação com a sociedade civil, é um passo necessário para reduzir o défice de justiça relativo à impunidade na UE. É essencial existir uma abordagem e cooperação multidisciplinar

⁸⁴ As formas de envolvimento de empresas e empresários na prática de crimes internacionais fundamentais traduzem-se, habitualmente, na exploração ilegal de recursos naturais em países em desenvolvimento, cuja receita é usada para a compra de armas, conduzindo subsequentemente a violações maciças dos direitos humanos ou crimes internacionais fundamentais. Outra modalidade é a venda ou o aluguer de equipamentos ou produtos específicos (como precursores químicos ou instrumentos de vigilância) a regimes ditatoriais ou grupos militares que os utilizam para cometer crimes internacionais fundamentais. *Ver* "Criminal responsibility of corporations and business persons for serious international crimes", documento de apoio para a 15.ª reunião da Rede (29-30 de outubro de 2013), Secretariado da Rede Genocídio.

⁸⁵ Bulgária, Alemanha, Grécia, Letónia e Suécia

entre, por um lado, as unidades competentes nos domínios relativos a terrorismo, criminalidade organizada e financeira, violações de embargos, branqueamento de capitais, comércio ilegal de diamantes e outros recursos naturais, tráfico de espécies selvagens, etc., e, por outro, as autoridades competentes em matéria de crimes internacionais fundamentais, uma vez que os criminosos são generalistas — e não especialistas — e, por conseguinte, as atividades ilegais que geram lucros devem receber especial atenção. Além disso, as consultas com organizações não governamentais, a nível nacional ou no âmbito da Rede, contribuem também para este objetivo, mediante o intercâmbio de informações, conhecimentos, aptidões e competências especializadas.

Diligências recomendadas: Os Estados-Membros, a UE e os pontos de contacto da Rede devem tomar um certo número de medidas concretas para garantir uma cooperação eficaz, a nível nacional:

- a)* Abordagem multidisciplinar, investigações financeiras, recuperação de bens e deteção das violações de sanções internacionais para apoiar a luta contra a impunidade
- ❖ As investigações de crimes internacionais fundamentais devem ser complementadas por investigações financeiras e recuperação de bens. As investigações financeiras e a recuperação de bens devem ser vistas como formas importantes de atribuir indemnizações às vítimas, obter um tipo adicional de provas, dismantelar organizações criminosas e agir como um mecanismo de dissuasão.
 - ❖ A cooperação entre as unidades que lidam com a criminalidade organizada, o comércio ilegal de recursos naturais e a supervisão de restrições financeiras, violações de sanções internacionais e proibições de comércio ou de viajar pode fazer com que as autoridades nacionais obtenham acesso a informações e pode, subsequentemente, resultar em julgamento por um crime de menor gravidade, em casos em que os elementos de prova à disposição das autoridades responsáveis pelo exercício da ação penal não seriam suficientes para justificar uma condenação por implicação em crimes internacionais fundamentais, embora indiquem claramente a prática de outros crimes relacionados com os crimes internacionais fundamentais (por exemplo, a manipulação de produtos do crime ou o branqueamento de capitais).
 - ❖ Todas as partes interessadas devem receber uma formação adequada para reconhecer a importância de as investigações financeiras serem uma parte integrante das investigações criminais. Para tal, podem ser utilizados os instrumentos existentes, tais como a Rede Camden Interserviços de Recuperação de Bens (rede CARIN).
- b)* Intercâmbio de informações entre as autoridades competentes no domínio da imigração de vários Estados-Membros
- ❖ Os Estados-Membros devem facilitar o intercâmbio de conhecimentos, boas práticas e informações entre as autoridades competentes no domínio da imigração em toda a Europa, para fins de investigação de suspeitos de prática de crimes internacionais fundamentais.

❖ Deve ser criada uma estrutura em rede das autoridades competentes no domínio da imigração e responsáveis por casos 1F — semelhante à Rede Genocídio —, a fim de contribuir para a criação de sinergias e para a cooperação, bem como para assegurar uma abordagem harmonizada no tratamento de suspeitos, vítimas e testemunhas de crimes internacionais fundamentais.⁸⁶

c) Nomeação de múltiplos pontos de contacto da Rede com experiência e conhecimentos especializados

- ❖ Os Estados-Membros devem assegurar que os pontos de contacto designados para a Rede Genocídio têm a experiência necessária, são nomeados por um período de tempo suficientemente longo e participam assiduamente nas reuniões da Rede.
- ❖ Além disso, a designação de múltiplos pontos de contacto — incluindo representantes das autoridades responsáveis pelo exercício da ação penal, pela aplicação da lei e pelo auxílio judiciário mútuo — serve ainda para promover um aumento dos intercâmbios de conhecimentos especializados, experiência, questões pendentes e informações relevantes.

d) Interação dos pontos de contacto com os seus parceiros a nível nacional

- ❖ Os pontos de contacto da Rede podem aumentar a consciencialização e a sensibilização sobre a Rede Genocídio e as suas atividades, através da difusão de informação sobre os temas debatidos pela Rede a outros serviços responsáveis pela aplicação da lei, pelo exercício da ação penal e pela imigração, a nível nacional.
- ❖ Os pontos de contacto da Rede estão, além disso, em condições de recolher informações destes serviços — por exemplo, sobre os últimos desenvolvimentos jurídicos, questões preocupantes e desafios operacionais — e transmiti-las à Rede.
- ❖ Os pontos de contacto da Rede devem coordenar a sua ação com os funcionários dos ministérios que representam os seus Estados-Membros noutros organismos da UE — em especial, o Grupo das Questões Gerais incluindo a Avaliação (GENVAL), o Comité de Coordenação no domínio da Cooperação Policial e Judiciária em matéria Penal (CATS) e o Grupo do Direito Internacional Público (Tribunal Penal Internacional)(COJUR-TPI) —, facilitando assim uma abordagem consistente e coerente relativamente à luta contra a impunidade a nível nacional e regional, no âmbito da política interna e externa.
- ❖ Os pontos de contacto da Rede devem também assegurar o intercâmbio de informações e a cooperação com os pontos focais nacionais do TPI, que estão mais frequentemente associados aos Ministérios dos Negócios Estrangeiros do que à polícia, ao Ministério Público ou aos Ministérios da Justiça.

⁸⁶ Já existe uma rede deste tipo entre o Reino Unido, os EUA, o Canadá, a Austrália e a Nova Zelândia.

- e)* Os Estados-Membros podem criar e promover um grupo de missão nacional sobre a impunidade
- ❖ Os Estados-Membros podem promover a cooperação acima mencionada, a nível nacional, através da formação de grupos de missão nacionais para lutar contra a impunidade. A realização de reuniões regulares dos grupos de missão nacionais facilitaria a comunicação nos dois sentidos entre os pontos de contacto nacionais e os seus homólogos em outras instituições dos Estados-Membros.
- f)* Criação de "painéis de participação comunitária" nos Estados-Membros
- ❖ As autoridades nacionais podem considerar a possibilidade de estabelecer "painéis de participação comunitária", a nível nacional, para assegurar a coordenação de atividades entre as autoridades nacionais competentes e os representantes da sociedade civil. Tais painéis facilitam um intercâmbio de informações e um debate abertos sobre as questões relacionadas com a cooperação, permitem às autoridades nacionais um contacto mais estreito com as ONG que trabalham com vítimas e testemunhas e permitem a exploração de vias de recurso, bem como ações de sensibilização destinadas às comunidades, sobre as atividades e os resultados.
- g)* Os Estados-Membros devem ponderar a utilização de equipas de investigação conjuntas (EIC)
- ❖ Os Estados-Membros devem ponderar a utilização de EIC para investigar e julgar crimes internacionais fundamentais. As EIC são uma mais-valia significativa para as autoridades responsáveis pela aplicação da lei nos Estados-Membros, tendo em conta o apoio da Eurojust e da Europol e o financiamento da UE. As EIC podem contribuir para evitar a duplicação de trabalho e de custos; poupar em termos de recursos humanos e financeiros; fornecer uma base jurídica para uma troca de informações rápida e flexível e limitar o número de vezes que as testemunhas e as vítimas precisam de ser chamadas a depor.
- h)* A necessidade de um quadro global de cooperação entre os Estados
- ❖ É necessário um quadro global de cooperação entre Estados para resolver os problemas decorrentes da ausência de um mecanismo de cooperação judiciária entre Estados.
 - ❖ As instituições da UE e os Estados-Membros devem dar mais apoio à iniciativa proposta pelos Países Baixos, Bélgica, Eslovénia, Argentina e Senegal, que procura colmatar a lacuna de cooperação existente em matéria penal. Esta proposta deve ser apoiada em todas as instâncias regionais e mundiais, no intuito de facilitar a cooperação das autoridades nacionais com países terceiros em matéria de auxílio judiciário mútuo e de extradição.

- i)* Partilha de informação sobre a luta contra a impunidade, a nível nacional e da UE
- ❖ As informações sobre os resultados de investigações e ações penais relativas a responsáveis pela prática de crimes internacionais fundamentais devem ser apresentadas aos decisores, bem como ao público em geral. Os esforços nacionais podem ser complementados por atualizações feitas a nível europeu, através do Secretariado da Rede.⁸⁷
 - ❖ Estes relatórios periódicos sobre as evoluções recentes, destinados às autoridades envolvidas nos processos decisório e legislativo, garantem que os desafios encontrados pelas autoridades responsáveis pela identificação, investigação e exercício da ação penal relativamente a alegados autores destes crimes são tidos em consideração, no intuito de prever, na medida do necessário, novas alterações legislativas e administrativas.

Medida 4: Melhorar a legislação em matéria de investigação, ação penal e auxílio judiciário mútuo

Contexto: A capacidade dos Estados-Membros para investigar e julgar crimes internacionais fundamentais depende da aplicação integral, na legislação nacional, das obrigações legais decorrentes de tratados internacionais e do direito consuetudinário, que proíbem os crimes internacionais fundamentais. A existência da referida legislação é também de importância vital na facilitação do auxílio judiciário mútuo.

Diligências recomendadas: Estão à disposição dos Estados-Membros várias medidas para garantir que a legislação nacional destes esteja em conformidade com as obrigações que lhes incumbem por força dos tratados internacionais e do direito internacional consuetudinário:

- a)* Garantir a existência de legislação nacional abrangente e atualizada sobre "crimes internacionais fundamentais"
- ❖ Sempre que necessário, os Estados-Membros devem alterar a legislação existente para garantir que a legislação nacional reflete as suas obrigações por força do direito internacional consuetudinário e dos tratados, no que diz respeito aos crimes internacionais fundamentais.⁸⁸
- ❖ Os Estados-Membros devem assegurar que as suas respetivas legislações preveem a definição de crimes internacionais fundamentais, em conformidade com as normas internacionais e para o exercício da competência extraterritorial sobre os referidos crimes, incluindo a competência universal.

⁸⁷ Relativamente a relatórios periódicos ao Parlamento Europeu, *ver* o artigo 3.º da Decisão 2002/494/JAI do Conselho.

⁸⁸ *Ver acima:* Capítulo Um, ponto 1.2, "Obrigação de os Estados investigarem e exercerem a ação penal".

- ❖ Além disso, os Estados-Membros devem assegurar que a legislação nacional prevê certos conceitos, como o comando ou a responsabilidade superior, e inclui regras pertinentes sobre a irrelevância dos argumentos de defesa baseados na "obediência a ordens superiores" e os prazos de prescrição.
- b)** Garantir que a legislação nacional e as práticas em matéria de imunidades internacionais não protegem pessoas indevidamente
- ❖ Os Estados-Membros e as autoridades nacionais têm que desempenhar as suas funções no sentido de garantir que as imunidades não sirvam para proteger pessoas de forma indevida, impedindo-as de serem responsabilizadas penalmente pela prática de crimes internacionais fundamentais.⁸⁹
- ❖ Os Estados-Membros devem elaborar orientações nacionais em consonância com as normas internacionais e clarificar este domínio do direito aplicável aos ministérios e às autoridades competentes em matéria de justiça penal.⁹⁰
- ❖ A Rede pode ajudar a preparar uma compilação das boas práticas existentes e definir o âmbito de aplicação das regras sobre a imunidade internacional. Essas orientações poderão ser utilizadas como referência pelas autoridades nacionais em casos de incerteza quanto ao estatuto de funcionários estrangeiros suspeitos da prática de crimes internacionais fundamentais.

Medida 5: Construir a Rede como um centro de conhecimentos especializados e promovê-la tanto nas instâncias da UE como a nível mundial

Contexto: A Rede desempenha um papel central com vista a garantir o empenho da UE na luta contra a impunidade, no seu espaço interno. A futura expansão e evolução da Rede depende dos recursos atribuídos ao seu Secretariado. Um maior apoio permitiria ao Secretariado da Rede realizar progressos, de várias formas, na luta contra a impunidade.

Diligências recomendadas: Várias medidas podem ser tomadas pela própria Rede, no caso de dispor de mais recursos, para fazer de si própria um centro de conhecimentos especializados e para a promover, tanto nas instâncias da UE como a nível mundial:

- a)** Deve ser reforçada a partilha de informações entre Estados

⁸⁹ A Rede debateu a questão das regras internacionais relativas à imunidade internacional e as práticas nacionais a este respeito, na sua 14.^a reunião, que teve lugar em 17-18 de abril de 2013.

⁹⁰ Nos Países Baixos, o Comité Consultivo sobre a questão de direito internacional público foi encarregado de preparar recomendações sobre a imunidade de funcionários estrangeiros, em relação a crimes internacionais fundamentais. As referidas orientações foram aceites pelo governo neerlandês e, por conseguinte, permitem a sua aplicação por parte de todas as autoridades nacionais competentes, em caso de incerteza quanto ao estatuto de funcionários públicos ou representantes estrangeiros. *Ver* <http://www.cavv-advies.nl/Publications>.

- ❖ A Rede deve alargar a sua função de partilha de informações entre os Estados, no sentido de permitir um maior intercâmbio de informações — designadamente sobre a legislação nacional e internacional aplicável, os procedimentos relevantes, o conhecimento de ações penais e investigações em curso, os elementos de prova ou as testemunhas relevantes disponíveis —, facilitando os esforços das autoridades nacionais para trazer à justiça os alegados autores de crimes e permitindo que a Rede se desenvolva enquanto ponto focal para a luta contra a impunidade, no âmbito da UE.
- b) Devem ser reforçadas a prestação de informações e a colaboração da Rede com outras instituições da UE e intervenientes relevantes
- ❖ O Secretariado da Rede deve elaborar um relatório anual de atividades, descrevendo os esforços dos Estados-Membros para combater a impunidade, que poderá ser apresentado às instituições pertinentes da UE, para as manter a par dos desenvolvimentos relevantes a nível da UE.⁹¹ Este relatório aumentaria a sensibilização para os problemas enfrentados pelas autoridades nacionais competentes e serviria de impulso para colmatar as lacunas existentes e ultrapassar as deficiências legislativas.
- ❖ O Secretariado da Rede deve produzir documentos técnicos sobre várias questões que dizem respeito às investigações e ações penais relativas a crimes internacionais fundamentais, identificando a cooperação e as melhorias em matéria de auxílio judiciário mútuo, bem como fornecendo informações sobre a evolução da situação jurídica e prática relativamente ao direito da UE ou ao direito internacional.⁹²
- ❖ A cooperação do Secretariado da Rede com outros intervenientes nacionais, regionais e internacionais deve ser alargada. A comunicação e a cooperação ativas com várias ONG que contribuam para a luta contra a impunidade, bem como as discussões com organizações regionais — tais como a União Africana, representantes do TPI e de tribunais ad hoc, representantes do Comité Internacional da Cruz Vermelha e da Interpol, entre outras — dão origem a uma abordagem mais abrangente no intuito de reduzir o défice de justiça relativo à impunidade.

⁹¹ Artigo 3.º da Decisão 2002/494/JAI do Conselho.

⁹² Mais ideias e recomendações para o desenvolvimento da Rede podem ser encontradas no relatório da Human Rights Watch, intitulado "The Long Arm of Justice: Lessons from specialised war crimes units in France, Germany and the Netherlands", publicado em setembro de 2014, p. 86-90, http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/IJ0914_ForUpload.pdf.

Medida 6: Renovar o empenhamento da UE

Contexto: Embora a UE tenha demonstrado dar um apoio significativo à luta contra a impunidade, ainda há margem para renovar o seu compromisso e prestar mais assistência. O seu empenho político nesta luta não está refletido no Programa pós-Estocolmo. Colocar a questão da impunidade dos autores de crimes internacionais fundamentais novamente na ordem do dia traria grandes benefícios às campanhas de sensibilização, ao reforço das capacidades de coordenação e ao apoio às investigações e ao exercício da ação penal por parte das autoridades nacionais.

Diligências recomendadas: Várias medidas podem ser tomadas pelas instituições da UE para reforçar o apoio à luta contra a impunidade:

- ❖ A Comissão Europeia deve dar assistência na luta contra a impunidade, através da avaliação formal da execução, nos Estados-Membros, das Decisões 2002/494/JAI e 2003/335/JAI do Conselho, tal como previsto no Programa de Estocolmo. Esta avaliação poderá destacar as áreas que precisam de ser melhoradas e fornecer orientações úteis para a Rede e o seu Secretariado.
- ❖ Os mandatos da Eurojust e da Europol devem ser alargados, de forma a incluir os crimes internacionais fundamentais, permitindo, assim, que estas organizações trabalhem com a Rede para reforçar ao máximo o apoio às autoridades nacionais.⁹³
- ❖ A União Europeia deve considerar a possibilidade de preparar ou disponibilizar recursos para a preparação de um plano de ação em matéria de luta contra a impunidade na UE, que seria um instrumento importante para incentivar a cooperação e o desenvolvimento de boas práticas, a nível nacional e regional, a fim de melhorar as investigações e ações penais relativamente a crimes internacionais fundamentais.
- ❖ A Comissão das Liberdades Cívicas, Justiça e Assuntos Internos (LIBE) do Parlamento Europeu, em colaboração com a Comissão dos Direitos do Homem, deve realizar uma audição anual, no Parlamento Europeu, sobre a "Luta contra a Impunidade na União Europeia".

⁹³ A extensão da lista de crimes sobre os quais a Eurojust e a Europol poderão, no futuro, ter competências está proposta nos novos projetos de regulamentos relativos à Eurojust e à Europol. A referida lista também inclui o crime de genocídio, os crimes contra a humanidade e os crimes de guerra. Em função das negociações e após a adoção dos novos regulamentos relativos à Eurojust e à Europol, o âmbito de aplicação material das competências da Eurojust e da Europol seria alargado, a fim de abranger os crimes internacionais fundamentais. A Rede, a Eurojust e a Europol deveriam, por conseguinte, associar os seus mandatos e as suas funções, de forma a dar o maior apoio possível aos profissionais que trabalham na investigação e no exercício da ação penal relativamente a crimes internacionais fundamentais. Os três organismos deveriam ser capazes de trabalhar em paralelo no âmbito dos seus respetivos mandatos, a fim de fazer progredir a posição UE na luta contra a impunidade. As referidas propostas estão disponíveis em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013PC0173&qid=1421247303439&from=EN> e <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013PC0535&qid=1421247177175&from=EN>.

- ❖ A Comissão Europeia deve avaliar as possibilidades de financiamento adicional para apoiar as autoridades nacionais na criação de unidades especializadas.
- ❖ A UE deve assegurar a possibilidade de financiamento da formação e do desenvolvimento de capacidades, incluindo a possibilidade de projetos e programas de formação para agentes responsáveis pela aplicação da lei, procuradores, agentes responsáveis pelo auxílio judiciário mútuo e juízes, no âmbito da Rede Europeia de Formação Judiciária (REFJ) ou da Academia Europeia de Polícia (CEPOL), com especial incidência sobre o direito internacional humanitário e o direito penal internacional.

Medida 7: Desenvolver as capacidades e promover a sensibilização das autoridades nacionais competentes

Contexto: Muitos Estados-Membros continuam a ter dificuldades devido à falta de peritos com competências especializadas em crimes internacionais fundamentais. É essencial dar formação específica a pessoas que trabalhem com os autores ou as vítimas de crimes internacionais fundamentais. A REFJ, o EASO e a CEPOL são exemplos de plataformas que podem ser utilizadas para facilitar a partilha de conhecimentos e a formação dos profissionais que trabalham no domínio da luta contra a impunidade, a nível dos Estados-Membros.⁹⁴

Diligências recomendadas: Várias medidas podem ser tomadas para fomentar a formação especializada nos Estados-Membros, o que, por sua vez, contribuirá para colmatar a lacuna criada pelos atuais problemas de falta de formação e de pessoal especializado nos Estados-Membros.

a) Assegurar a formação em matéria de asilo e de cooperação judiciária e policial

- ❖ Os funcionários que trabalham na identificação, na investigação e no exercício da ação penal em relação a presumíveis autores de crimes internacionais fundamentais precisam de uma formação especializada para adquirir conhecimento da complexidade jurídica e factual do crime, do contexto em que foi cometido e das várias fontes do direito aplicável.
- ❖ A criação de estabelecimentos de ensino ou programas especializados com enfoque no exercício da ação penal relativamente a crimes internacionais fundamentais contribuiria igualmente para colmatar o fosso criado pelos atuais problemas de falta de formação e de pessoal especializado nos Estados-Membros. Também é preciso desenvolver programas de formação específicos para advogados de defesa, representantes legais das vítimas e juízes envolvidos em processos relativos a crimes internacionais fundamentais.

⁹⁴ *Por exemplo*, o Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo elaborou dois pormenorizados "relatórios relativos aos países de origem" respeitantes ao Afeganistão: "Insurgent strategies — intimidation and targeted violence against Afghans", dezembro de 2012, http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/192143_2012_5967_EASO_Afghanistan_II.pdf, e "Taliban Strategies – Recruitment", julho de 2012, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/european-asylum-support-office/bz3012564enc_complet_en.pdf.

b) O apoio de competências especializadas

- ❖ As autoridades nacionais devem ponderar a possibilidade de pedir apoio a organizações que tenham formação especializada na investigação do crime de genocídio, de crimes contra a humanidade e crimes de guerra, bem como de violações graves dos direitos humanos, como a Justice Rapid Response (JRR).⁹⁵

c) Dia Europeu contra a Impunidade por Crimes Internacionais Fundamentais

- ❖ Poder-se-ia criar uma iniciativa, a nível da UE, organizando um evento especial para prestar homenagem às vítimas de crimes internacionais fundamentais e para promover a sensibilização e a luta contra a impunidade, à semelhança do Dia Europeu da Memória das Vítimas de Todos os Regimes Autoritários e Totalitários, do Dia Europeu contra o Tráfico de Seres Humanos e do Dia Mundial para a Justiça Internacional. Um evento deste tipo aumentaria a sensibilização para os problemas inerentes ao ato de levar a tribunal os responsáveis pela prática de crimes internacionais fundamentais.

Medida 8: Garantir os direitos, o apoio e a proteção das vítimas e das testemunhas de crimes internacionais fundamentais

Contexto: As vítimas e as testemunhas de crimes internacionais fundamentais colocam questões específicas às autoridades competentes no domínio da investigação e da ação penal. As preocupações relativas à segurança, o risco de traumatismos e a necessidade de representação legal nos processos judiciais requerem que as autoridades nacionais prestem especial atenção ao envolvimento das vítimas e das testemunhas em tais investigações e ações penais.

Diligências recomendadas: Não obstante os desafios envolvidos, várias medidas devem ser tomadas pelas autoridades nacionais para dar resposta aos direitos e às necessidades das vítimas e das testemunhas.

- a) As estratégias de ação penal devem incluir uma estratégia de sensibilização adequada das vítimas**
 - ❖ Os Estados-Membros devem dispor de regras claras sobre as ações de sensibilização e os esforços de comunicação com as vítimas, em relação a julgamentos e investigações em curso. Esses esforços também devem contemplar a integração das perspetivas das vítimas e dos seus direitos nas estratégias de investigação e ação penal.
- b) As autoridades nacionais devem fornecer informações sobre os direitos das vítimas e os dispositivos de proteção**

⁹⁵ A JRR é um mecanismo intergovernamental que disponibiliza o destacamento rápido de profissionais de justiça penal, a partir de uma lista de reserva. Estes peritos têm uma formação especializada na investigação do crime de genocídio, de crimes contra a humanidade e crimes de guerra, bem como de violações graves dos direitos humanos. Para mais informações, consultar <http://www.justicerapidresponse.org/>.

- ❖ As vítimas de crimes internacionais fundamentais devem ser suficientemente informadas sobre se a jurisdição do Estado que procede à investigação prevê a participação das vítimas em processos desta natureza. Neste tipo de casos, devem igualmente ser fornecidas informações sobre os mecanismos de proteção das testemunhas.
- ❖ Os Estados-Membros têm também de assegurar que é proporcionado um nível de proteção adequado contra as ameaças, os traumatismos e o risco de revitimização, nos casos em que a vítima é apresentada como parte neste tipo de processos ou como testemunha contra os seus perseguidores. Tais procedimentos deverão proporcionar às vítimas o nível básico de proteção conferido pela diretiva que estabelece normas mínimas relativas aos direitos, ao apoio e à proteção das vítimas da criminalidade.⁹⁶

⁹⁶ Diretiva 2012/29/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 25 de outubro de 2012 que estabelece normas mínimas relativas aos direitos, ao apoio e à proteção das vítimas da criminalidade e que substitui a Decisão-Quadro 2001/220/JAI do Conselho.