



Bruxelas, 27.11.2013
SWD(2013) 477 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

que acompanha o documento

Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho

**relativa ao apoio judiciário provisório para suspeitos ou arguidos privados de liberdade
e ao apoio judiciário em processos de execução de mandados de detenção europeus**

{ COM(2013) 824 final }
{ SWD(2013) 476 final }
{ SWD(2013) 499 final }

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

que acompanha o documento

Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho

relativa ao apoio judiciário provisório para suspeitos ou arguidos privados de liberdade e ao apoio judiciário em processos de execução de mandados de detenção europeus

1. DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

O **problema geral** analisado na presente avaliação de impacto tem duas vertentes: a) não existe proteção suficiente dos direitos fundamentais dos suspeitos e arguidos na UE e b) é necessário reforçar a confiança mútua entre os Estados-Membros, devido a normas deficientes em matéria de apoio judiciário.

Não existe atualmente qualquer instrumento jurídico da UE que preveja o direito dos suspeitos e arguidos a apoio judiciário em processo penal. Apesar de existirem normas comuns a nível europeu¹ e de todos os Estados-Membros disporem de regimes de apoio judiciário, há um grande nível de variação, de direito e de facto, entre esses regimes. Esta situação conduz a deficiências da proteção do direito a um processo equitativo. O direito limitado a apoio judiciário em alguns Estados-Membros pode contribuir para afetar a confiança mútua e a cooperação judiciária mútua no domínio do processo penal e para comprometer o direito a um tribunal imparcial consagrado na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (Carta).

O direito a apoio judiciário está intrinsecamente ligado ao direito de acesso a um advogado. Para as pessoas sem meios económicos suficientes e em certas situações (por exemplo, durante a privação de liberdade), o acesso a um advogado pode não ser efetivo se o Estado não garantir, do ponto de vista prático e financeiro, a prestação de apoio judiciário, para garantir a proteção jurídica. Embora a proposta de diretiva da UE sobre o acesso a um advogado², que está pendente para adoção formal, preveja o direito substantivo de acesso a um advogado, não inclui quaisquer disposições sobre quem paga ou nomeia o advogado. Assim, sem a intervenção da UE para estabelecer normas mínimas comuns em matéria de apoio judiciário, o direito de acesso a um advogado previsto na diretiva pode não ter expressão prática nem ser eficaz.

A falta de normas adequadas em matéria de apoio judiciário prejudica a confiança mútua entre as autoridades judiciárias e compromete a cooperação judiciária entre os Estados-Membros. Esta situação é prejudicial para o reconhecimento mútuo das decisões judiciais e outras formas de cooperação judiciária entre os Estados-Membros, afetando também a confiança nos instrumentos transnacionais. Se as autoridades judiciárias duvidarem que o direito a um tribunal imparcial é respeitado noutra país e estiverem convencidas de que os suspeitos ou arguidos não têm acesso efetivo a aconselhamento jurídico devido a apoio

¹ Artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE e artigo 6.º, n.º 3, alínea c), da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH).

² COM(2011) 326 final de 8.6.2011.

judiciário insuficiente, os pedidos de cooperação judiciária provenientes desse país poderão ser recusados. Dado que o princípio do reconhecimento mútuo é a pedra angular do espaço europeu de justiça, é necessário reforçar a confiança mútua para garantir a sua eficácia.

O **problema específico** analisado é que não existe acesso suficiente dos suspeitos ou arguidos a apoio judiciário na UE, o que é prejudicial para a confiança mútua e o bom funcionamento do sistema de reconhecimento mútuo. Existem duas causas subjacentes a este problema:

- Insuficientes possibilidades de acesso a apoio judiciário em processos de execução de mandados de detenção europeus (MDE) nos Estados-Membros;
- O apoio judiciário nem sempre está disponível na fase inicial dos processos, especialmente antes da decisão sobre o pedido de apoio judiciário, embora o direito de acesso a um advogado seja aplicável a partir do momento em que a pessoa é informada pelas autoridades de que é um suspeito.

Além disso, existem ainda duas outras questões que também afetam potencialmente a confiança mútua:

- Critérios demasiado restritivos para beneficiar de apoio judiciário;
- Deficiências da qualidade e eficácia da proteção jurídica concedida através dos regimes de apoio judiciário.

Primeira causa – Apoio judiciário em processos de execução de MDE: a diretiva relativa ao acesso a um advogado prevê um direito de *representação dupla* no processo de extradição no âmbito do MDE³. Se a pessoa for detida ao abrigo de um MDE dispõe do direito de acesso a um advogado no Estado-Membro *de execução* para o processo de extradição e do direito de designar um segundo advogado no Estado-Membro que *emitiu* o MDE, para contactos com o advogado do Estado-Membro de execução. No entanto, a diretiva não exige que essa proteção jurídica inclua o apoio judiciário. Nenhum Estado-Membro concede atualmente apoio judiciário para obter a assistência de um advogado no Estado-Membro de emissão. O facto de o direito a apoio judiciário ser ainda exclusivamente regulado pela legislação nacional dos Estados-Membros de execução e de emissão, apesar do direito de acesso a um advogado previsto pela diretiva, afetarà a eficácia deste direito e a sua aplicação uniforme na UE. Isto pode prejudicar os direitos do demandado nos processos de execução de MDE, causar atrasos e custos adicionais e pode, em última análise, afetar a confiança mútua, necessária ao bom funcionamento do instrumento do MDE.

Segunda causa – Momento da concessão de apoio judiciário: é da maior importância dispor de acesso a um advogado o mais cedo possível durante a fase de inquérito, para proteger o direito dos suspeitos a um tribunal imparcial, a fim de assegurar a qualidade das provas e a proteção contra a intimidação e os maus tratos. Com efeito, a diretiva relativa ao acesso a um advogado garante proteção jurídica a partir do momento em que uma pessoa é informada pelas autoridades de que é suspeita ou arguida acusada da prática de um crime – mas não garante que esta proteção inclui o apoio judiciário. Alguns Estados-Membros não dispõem de um sistema público a funcionar que garanta o acesso efetivo e gratuito a um advogado nas fases iniciais do processo, especialmente por parte das pessoas detidas. Estas deficiências têm sido amplamente reconhecidos pelas partes interessadas⁴ e comprometem seriamente o elemento principal do direito de acesso a um advogado.

³ Os processos de execução de MDE não são, enquanto tais, considerados «processos penais», pelo que não são abrangidos pela CEDH.

⁴ Cf., por exemplo, Schumann, Bruckmüller, Soyer, *Pre-Trial Emergency Defence*, Intersentia 2012. Cape et al., *Effective Criminal Defence in Eastern Europe*, LARN 2012. Cf. também o relatório do FTI

Terceira causa – Elegibilidade: tal como previsto na Carta e na CEDH, os Estados-Membros podem utilizar dois métodos para determinar se uma pessoa tem direito a apoio judiciário gratuito: insuficiência de meios económicos (critério dos meios económicos); o interesse da justiça exige apoio judiciário (critério do mérito).⁵ O modo de verificação da elegibilidade varia muito consoante os Estados-Membros. Existe também uma ampla divergência na forma como são interpretados os critérios de «meios económicos» e «mérito». Os critérios de elegibilidade restritivos implicam que muitos suspeitos ou arguidos sem meios económicos suficientes não beneficiam de apoio judiciário, mesmo quando o interesse da justiça o justifica. Por conseguinte, os seus direitos de defesa não são devidamente garantidos.

Quarta causa – Qualidade: o TEDH considerou que a obrigação do Estado de conceder apoio judiciário gratuito não se limita à nomeação de um defensor oficioso, mas deve incluir também a garantia de que a assistência por eles prestada é concreta, eficaz e de uma certa qualidade.⁶ A qualidade do apoio judiciário pode ser garantida através de: 1) qualificação e acreditação dos advogados; 2) formação de advogados e 3) controlo do apoio judiciário prestado. Em muitos Estados-Membros quase não existe garantia de qualidade ou só num grau muito reduzido.

Quem é abrangido pelas medidas? Potencialmente todos os suspeitos e arguidos em processo penal na UE. São instaurados anualmente cerca de 10 milhões de processos penais na UE, mas não existem dados disponíveis sobre o número de processos em que foi recusado apoio judiciário ao suspeito ou arguido. As medidas abrangem igualmente os advogados que prestam ou podem prestar apoio judiciário a essas pessoas.

2. ANÁLISE DA SUBSIDIARIEDADE

É necessária uma ação da União com base nos três elementos seguintes:

- (1) O problema tem uma dimensão transnacional, uma vez que alguns Estados-Membros não respeitam o direito processual ao apoio judiciário, o que cria problemas para os outros Estados-Membros⁷.
- (2) Os cidadãos da UE podem estar envolvidos em processos penais fora do seu próprio Estado-Membro e as necessidades destes suspeitos ou arguidos devem ser supridas a nível da UE.
- (3) A CEDH já prevê normas de alcance europeu em matéria de processo equitativo, mas os seus mecanismos de aplicação não garantem um nível suficiente e coerente de proteção e aplicação por parte dos Estados signatários, incluindo os Estados-Membros da UE.

Defence Rights in the EU, outubro de 2012, n.ºs 71-73, que assinalam diversos problemas com os regimes de nomeação de defensores oficiosos nos Estados-Membros, e o recente relatório da Justiça, p. 46. Relatório da Conferência de Varsóvia sobre apoio judiciário. Cf. igualmente *Improving pre-trial Justice*, p. 38, do Open Society Institute, Sófia 2008, *Report on Civic monitoring of police stations* (relativo à BG).

⁵ A CEDH e a Carta preveem ambos os critérios (meios económico e mérito), sendo necessário preenchê-los os dois para obter apoio judiciário. Por conseguinte, aceita-se que em determinadas situações os suspeitos sem meios económicos suficientes não podem obter apoio judiciário, nomeadamente se o processo não for complexo ou se a sanção a impor não for severa.

⁶ *Pavlenko c. Rússia*, Recurso n.º 42371/02, acórdão de 4 de outubro de 2010, n.º 99.

⁷ Por exemplo, se for pedido a uma autoridade judicial que execute uma decisão de outro Estado-Membro em que as normas não são adequadas, esta autoridade pode recusar-se a fazê-lo ou pode solicitar informações adicionais, o que atrasará a execução.

3. OBJETIVOS DA INICIATIVA DA UE

Quaisquer medidas tomadas a nível da UE no domínio do apoio judiciário devem cumprir os seguintes objetivos gerais, específicos e operacionais, que foram fixados com base nos problemas gerais e específicos atrás referidos.

| | |
|----------------------|--|
| Gerais: | <ul style="list-style-type: none">• Garantir aos cidadãos da UE um padrão de proteção elevado e eficaz dos direitos processuais fundamentais em processo penal.• Reforçar a confiança mútua, facilitando assim o reconhecimento mútuo das decisões judiciais na UE e melhorando a cooperação judiciária na UE. |
| Específicos: | <ul style="list-style-type: none">• Garantir que os suspeitos e arguidos têm acesso e obtêm apoio judiciário ao longo de todo o processo penal, a um nível que assegure uma maior confiança mútua.• Garantir que o direito de acesso a um advogado, previsto na diretiva correspondente, dos suspeitos e arguidos em processo penal e pessoas objeto de um processo de execução de MDE é concretizado através da prestação de apoio judiciário. |
| Operacionais: | <ol style="list-style-type: none">1) Garantir que as pessoas objeto de um processo de execução de MDE obtêm apoio judiciário.2) Garantir o acesso a apoio judiciário («defesa de urgência») nas primeiras fases do processo.3) Garantir um acesso efetivo a apoio judiciário por parte de suspeitos e arguidos que não dispõem de meios económicos suficientes (critério dos meios económicos) e quando for necessário para garantir o acesso efetivo à justiça (critério do mérito).4) Garantir que os Estados-Membros tomam medidas para melhorar a qualidade dos serviços de apoio judiciário. |

4. OPÇÕES

Foram analisadas em pormenor quatro opções principais:

| | |
|---|---|
| Opção 1 – <i>Statu quo</i> | Manutenção do <i>statu quo</i>. Nenhuma ação a nível da UE. |
| Opção 2 – Baixo nível de obrigatoriedade | Medidas não legislativas: ações destinadas a reforçar capacidades, prestação de informações e intercâmbio de boas práticas entre os Estados-Membros (criação de grupos de peritos para reunir boas práticas em orientações dirigidas aos profissionais). |
| Opção 3 – Nível médio de obrigatoriedade | Instrumento jurídico: subopção 3-A – recomendação; subopção 3-B – diretiva; ou uma combinação de ambas: por um lado, estabelecer normas mínimas de qualidade em consonância com a CEDH e a Carta, por outro, procurar aumentar a previsibilidade e elevar os padrões de proteção nacionais. O instrumento jurídico deve incluir, em particular, disposições que garantam que os suspeitos ou arguidos podem obter apoio judiciário |

| | |
|---|---|
| | em processos de execução de MDE e nas primeiras fases dos processo penal. No entanto, não se prevê qualquer medida precisa, deixando aos Estados-Membros margem de manobra para a aplicação. Estas duas subopções podem ser combinadas, prevendo um instrumento vinculativo para alguns elementos e um instrumento não vinculativo para os restantes. |
| Opção 4 – Elevado nível de obrigatoriedade | Instrumento jurídico: mediante uma diretiva que fixa em pormenor os critérios mínimos harmonizados aplicáveis ao acesso a apoio judiciário e à sua qualidade, em certa medida sendo ainda mais exigentes do que as normas qualitativas previstas na CEDH. |

5. AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS

5.1. Eficácia na realização dos objetivos fixados

- **Opção 1:** o acesso insuficiente a apoio judiciário mantém-se ou pode mesmo agravar-se.
- **Opção 2:** incentivo reduzido para os Estados-Membros melhorarem o acesso a apoio judiciário, dada a ausência de medidas legislativas.
- **Opção 3-A – Recomendação:** impacto médio, visto que esta opção contribui para a concretização dos objetivos gerais. No entanto, dada a natureza não vinculativa do instrumento, esta opção pode não produzir qualquer efeito tangível se não for plenamente aplicada em todos os Estados-Membros.
- **Opção 3-B – Diretiva:** impacto elevado, visto que esta opção conduz a uma melhoria significativa através de normas comuns mínimas, juridicamente vinculativas em matéria de apoio judiciário.
- **Opção 4:** impacto muito elevado, visto que tem a força de um instrumento legislativo (natureza vinculativa, elevada exectoriedade) e pode ter um impacto positivo significativo no cumprimento do objetivo fixado, mas representa um esforço considerável para os Estados-Membros. Contribui para aumentar significativamente a confiança mútua e a cooperação.

5.2. Impacto nos direitos fundamentais

- **Opção 1:** sem impacto, visto que o acesso a apoio judiciário continua a ser regulado a nível nacional, através da CEDH e da Carta, e os atuais problemas de proteção limitada persistem.
- **Opção 2:** impacto reduzido, dado que o reforço do direito a um processo equitativo e dos direitos de defesa depende da forma como os Estados-Membros seguem os exemplos de boas práticas e as orientações a este respeito, como são divulgadas as informações sobre o apoio judiciário e como será ministrada a formação.
- **Opção 3-A – Recomendação:** impacto positivo, mas de intensidade reduzida-média, nos direitos fundamentais, dependente da aplicação pelos Estados-Membros. Espera-se alguma melhoria dos direitos a um processo equitativo e de defesa, mas a ausência de um método de aplicação pode impedir uma franca melhoria da situação.
- **Opção 3-B – Diretiva:** impacto elevado, na medida em que esta opção tem o mesmo impacto positivo que a opção 3-A, mas através de uma medida juridicamente vinculativa.
- **Opção 4 :** impacto positivo significativo nos direitos fundamentais dos suspeitos e arguidos.

5.3. Impactos sociais

- **Opção 1:** sem impacto.

- **Opção 2:** impacto positivo, embora limitado, através de ações de sensibilização, reforço das capacidades e formação.
- **Opção 3-A – Recomendação:** se devidamente aplicada pelos Estados-Membros, esta opção tem impactos sociais positivos (por exemplo, igualdade de acesso à justiça mediante o apoio judiciário e melhoria da qualidade do apoio judiciário).
- **Opção 3-B – Diretiva:** impacto elevado, na medida em que esta opção tem o mesmo impacto positivo que a opção 3-A, mas através de uma medida juridicamente vinculativa.
- **Opção 4:** impacto social elevado, uma vez que amplia o acesso a apoio judiciário e, conseqüentemente, a possibilidade de proporcionar um processo equitativo para suspeitos ou arguidos sem meios económicos suficientes.

5.4. Impacto nos sistemas judiciais nacionais

- **Opção 1:** sem impacto – os sistemas nacionais poderão evoluir no sentido de uma maior convergência, seguindo a jurisprudência do TEDH, mas não a curto ou médio prazo.
- **Opção 2:** o impacto global pode ser limitado, uma vez que as medidas não são vinculativas e não têm como objetivo direto estabelecer normas mínimas comuns na UE.
- **Opção 3-A – Recomendação:** devido à sua natureza não vinculativa, é difícil prever o impacto, já que este depende da vontade dos Estados-Membros de cumprir a recomendação. Se for devidamente aplicada, esta opção implica alterações nos sistemas dos Estados-Membros que têm atualmente normas pouco exigentes em matéria de apoio judiciário.
- **Opção 3-B – Diretiva:** impacto médio-alto, dado que esta opção exige reformas legislativas em alguns Estados-Membros, permitindo porém alguma flexibilidade mediante obrigações de carácter geral.
- **Opção 4:** impacto mais significativo nos sistemas judiciais nacionais, dado que estes passam a dispor de todos os meios necessários para fazer respeitar plenamente o direito a apoio judiciário. São necessárias reformas legislativas importantes em todos os regimes de apoio judiciário dos Estados-Membros para dar cumprimento ao instrumento.

5.5. Impacto financeiro e económico

- **Opção 1:** não existam custos financeiros imediatos associados a esta opção.
- **Opção 2:** os custos desta opção são reduzidos e suportados tanto pelos Estados-Membros como pela UE. Estima-se que os custos financeiros sejam de aproximadamente **23 milhões de EUR**.
- **Opção 3-A – Recomendação:** se os Estados-Membros cumprirem a recomendação, os custos seriam idênticos aos da opção 3-B.
- **Opção 3-B – Diretiva:** estima-se que os custos totais se situem **na média** das quatro opções e serão suportados pelos órgãos da administração pública regional e central. Esses custos totais variam entre **247 e 382 milhões de EUR**. Incluem os custos das seguintes medidas:
 - Apoio judiciário em processos de execução de MDE: **0,13 – 0,24 milhões de EUR (na UE/ano)**
 - Regime de defesa de urgência: **52 – 81 milhões de EUR (na UE/ano)**
 - Critérios mínimos comuns de elegibilidade: **181 – 287 milhões de EUR (na UE/ano)**
 - Controlo da qualidade: **13,4 milhões de EUR (na UE/ano)**

- **Opção 4:** estima-se que os custos totais sejam **os mais elevados** das quatro opções e serão suportados pelos órgãos da administração pública regional e central. Esses custos totais variam entre **1,594 e 1,716 milhões de EUR**. Incluem os custos das seguintes medidas:
 - Apoio judiciário em processos de execução de MDE: **0,8 – 1,1 milhões de EUR (na UE/ano)**
 - Regime de defesa de urgência: **180 – 210 milhões de EUR (na UE/ano)**
 - Critérios mínimos comuns de elegibilidade: **1,4 mil milhões de EUR** (mais 92 milhões para apoio judiciário obrigatório para menores) **(na UE/ano)**
 - Controlo da qualidade: **13,4 milhões de EUR (na UE/ano)**

Para as opções 3 e 4, os custos não têm em conta eventuais poupanças resultantes da redução dos custos atuais associados aos recursos a nível nacional e para o TEDH, a novos julgamentos e processos que não são concluídos devido a representação legal inadequada.

6. COMPARAÇÃO DAS OPÇÕES/OPÇÃO PREFERIDA

Não há uma opção preferida.

7. ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO

Se a opção preferida for uma medida legislativa sob a forma de diretiva, o prazo de transposição pelos Estados-Membros será de 18 meses a contar da sua entrada em vigor. Seria conveniente solicitar aos Estados-Membros que recolhessem dados fiáveis para apoiar este processo, uma vez que atualmente há falta de tais dados. Se a opção preferida for a adoção de uma recomendação, a Comissão avaliará a sua aplicação, o mais tardar quatro anos após a publicação.

Além disso, a Comissão tenciona realizar um estudo empírico centrado na recolha de dados, três a cinco anos após o início da aplicação de cada um dos instrumentos mencionados no roteiro dos direitos processuais. A fim de proceder a uma análise quantitativa e qualitativa aprofundada da eficácia das propostas, serão utilizados indicadores específicos para o apoio judiciário.