



Bruxelles, 27.11.2013
SWD(2013) 477 final

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

REZUMAT AL EVALUĂRII IMPACTULUI

care însoțește documentul

Directivă a Parlamentului European și a Consiliului

privind asistența judiciară provizorie pentru persoanele suspectate sau acuzate care sunt private de libertate și asistența judiciară în cadrul procedurilor aferente mandatului european de arestare

{COM(2013) 824 final}

{SWD(2013) 476 final}

{SWD(2013) 499 final}

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

REZUMAT AL EVALUĂRII IMPACTULUI

care însoțește documentul

Directivă a Parlamentului European și a Consiliului

privind asistența judiciară provizorie pentru persoanele suspectate sau acuzate care sunt private de libertate și asistența judiciară în cadrul procedurilor aferente mandatului european de arestare

1. DEFINIREA PROBLEMEI

Problema generală abordată în prezenta evaluare a impactului are două aspecte: (a) persoanele suspectate și acuzate nu beneficiază de o protecție suficientă a drepturilor fundamentale în UE și (b) trebuie consolidată încrederea reciprocă între statele membre, din cauza deficiențelor privind standardele în materie de asistență judiciară.

În prezent, nu există niciun instrument legislativ al UE care să reglementeze dreptul persoanelor suspectate și acuzate de a beneficia de asistență judiciară în cadrul procedurilor penale. Deși există standarde comune la nivel european¹, iar toate statele membre au un sistem de asistență judiciară, există diferențe mari între sistemele de asistență judiciară ale statelor membre, atât în ceea ce privește legislația, cât și în practică. Acest lucru duce la deficiențe în materie de protecție a dreptului la un proces echitabil. Dreptul limitat la asistență judiciară în unele state membre poate submina încrederea reciprocă și cooperarea judiciară privind procedurile penale și poate împiedica exercitarea dreptului la un proces echitabil prevăzut în Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”).

Dreptul la asistență judiciară este legat în mod indisolubil de dreptul de a avea acces la un avocat. Pentru persoanele care nu au mijloacele necesare și care se află în anumite situații (de exemplu, sunt private de libertate), dreptul de acces la un avocat nu poate fi exercitat efectiv decât dacă statul oferă, atât din punct de vedere practic, cât și financiar, asistență judiciară, pentru a asigura acordarea de asistență juridică. Chiar dacă propunerea de Directivă privind accesul la un avocat², care nu a fost încă adoptată oficial, prevede dreptul fundamental de a avea acces la un avocat, aceasta nu conține nicio dispoziție referitoare la cine plătește sau desemnează avocatul. Astfel, dacă UE nu ar stabili standarde minime comune privind asistența judiciară, există riscul ca dreptul de a avea acces la un avocat, astfel cum este prevăzut în directivă, să nu fie realizabil și efectiv.

Lipsa unor standarde adecvate în materie de asistență judiciară afectează încrederea reciprocă între autoritățile judiciare și subminează cooperarea judiciară între statele membre. Acest lucru este în detrimentul recunoașterii reciproce a hotărârilor judecătorești și al altor aspecte ale cooperării judiciare între statele membre și subminează încrederea în instrumentele transfrontaliere. Dacă autoritățile judiciare pun la îndoială respectarea de către altă jurisdicție

¹ Articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a UE și articolul 6 alineatul (3) litera (c) din Convenția europeană a drepturilor omului.

² COM(2011) 326 final, 8.6.2011.

a drepturilor la un proces echitabil și consideră că o persoană suspectată sau acuzată riscă să nu obțină un acces efectiv la consultanță juridică din cauza asistenței judiciare insuficiente, este posibil ca cererile de cooperare judiciară ale jurisdicției respective să fie respinse. Având în vedere că principiul recunoașterii reciproce reprezintă piatra de temelie a spațiului de justiție, pentru ca încrederea reciprocă să fie eficace este necesară consolidarea acesteia.

Problema specifică abordată constă în faptul că accesul la asistență judiciară efectivă al persoanelor suspectate sau acuzate în UE este insuficient, ceea ce afectează încrederea reciprocă și buna funcționare a sistemului de recunoaștere reciprocă. Există două cauze subiacente ale acestei probleme:

- posibilitățile insuficiente de a avea acces la asistență judiciară în cadrul procedurilor aferente mandatului european de arestare în statele membre;
- asistența judiciară nu este întotdeauna disponibilă în primele etape ale procedurilor, în special înainte de adoptarea unei decizii privind asistența judiciară, deși dreptul de a avea acces la un avocat se aplică din momentul în care persoanei respective i se aduce la cunoștință de către autorități că este considerată persoană suspectată.

Există încă două aspecte care pot submina încrederea reciprocă, și anume:

- criterii de eligibilitate pentru a beneficia de asistență judiciară prea stricte;
- deficiențe în materie de calitate și eficacitate a asistenței judiciare acordate în cadrul sistemelor de asistență judiciară.

Primă cauză – Asistența judiciară acordată în cadrul procedurilor aferente mandatului european de arestare: Directiva privind accesul la un avocat va prevedea dreptul la *dublă reprezentare* în procedurile de extrădare desfășurate în temeiul mandatului european de arestare.³ Atunci când o persoană este arestată în baza unui mandat european de arestare, are dreptul de a avea acces la un avocat în statul membru *de executare* pentru procedurile de extrădare și dreptul de a numi un al doilea avocat în statul membru care *a emis* mandatul european de arestare, care să țină legătura cu avocatul din statul membru de executare. Cu toate acestea, directiva nu prevede că în cazul unei astfel de măsuri se poate acorda asistență judiciară. În prezent, niciun stat membru nu acordă asistență judiciară pentru un avocat care își desfășoară activitatea în statul membru emitent. Deși directiva prevede dreptul de a avea acces la un avocat, faptul că dreptul la asistență judiciară este reglementat în continuare exclusiv de legislațiile naționale ale statelor membre de executare și emitente va afecta exercitarea efectivă a acestui drept și aplicarea sa consecventă. Acest lucru poate aduce atingere drepturilor învinutului în procedurile aferente mandatului european de arestare, poate duce la amânări și la costuri suplimentare și, în ultimă instanță, ar putea submina încrederea reciprocă necesară pentru buna funcționare a instrumentului aferent mandatului european de arestare.

A doua cauză – Momentul acordării asistenței judiciare: Este extrem de important ca dreptul de acces la un avocat să poată fi exercitat cât mai curând posibil în cadrul etapelor de investigare ale procedurii, pentru a proteja drepturile la un proces echitabil al persoanelor suspectate, pentru a asigura calitatea probelor și protecția împotriva intimidării și a relelor tratamente. Directiva privind accesul la un avocat asigură asistența juridică din momentul în care unei persoane i se aduce la cunoștință de către autorități că este suspectată sau acuzată de comiterea unei infracțiuni, dar nu garantează faptul că în cazul unei astfel de măsuri se poate

³ Procedurile aferente mandatului european de arestare nu sunt considerate în sine proceduri penale și nu intră în domeniul de aplicare al convenției.

acorda asistență judiciară. O serie de state membre nu au un sistem funcțional sancționat de stat care să asigure faptul că există un acces efectiv și gratuit la un avocat în primele etape ale procedurii, în special pentru persoanele aflate în detenție. Aceste deficiențe au fost recunoscute de numeroase părți interesate⁴ și subminează grav însăși esența dreptului de a avea acces la un avocat.

A treia cauză – Eligibilitatea: Astfel cum se prevede în cartă și în Convenția europeană a drepturilor omului (denumită în continuare „convenția”), statele membre pot utiliza două condiții pentru a determina dacă o persoană are dreptul la asistență judiciară gratuită: persoana în cauză nu are suficiente mijloace („proba necesității”) și faptul că este în interesul actului de justiție să se acorde asistență judiciară („proba temeiniciei”).⁵ Există diferențe semnificative în ceea ce privește modul în care statele membre testează eligibilitatea. Există, de asemenea, diferențe mari în ceea ce privește modul în care sunt înțelese criteriile „necesitate” și „temeinicie”. Ca urmare a aplicării unor criterii de eligibilitate restrictive, numeroase persoane suspectate sau acuzate care nu dispun de resurse suficiente nu beneficiază de asistență judiciară nici măcar atunci când acest lucru ar fi în interesul actului de justiție. Prin urmare, drepturile lor la apărare nu vor fi garantate în mod corespunzător.

A patra cauză – Calitatea: Curtea Europeană a Drepturilor Omului (denumită în continuare „CEDO”) a susținut că obligația statului de a oferi asistență judiciară gratuită nu este îndeplinită prin simpla numire a unui avocat ale cărui servicii sunt plătite din fonduri publice, ci statul trebuie să se asigure că asistența oferită de avocații care acordă asistență judiciară este concretă, eficientă și de o anumită calitate.⁶ Calitatea asistenței judiciare poate fi asigurată prin: (1) condițiile de intrare în profesie și acreditare; (2) formarea profesională a avocaților și (3) monitorizarea asistenței judiciare acordate. În multe state membre, mecanismele de asigurare a calității sunt foarte limitate sau nu există.

Cine este afectat de măsuri? Potențial, sunt afectate toate persoanele suspectate și acuzate care fac obiectul procedurilor penale în UE. Anual, în UE se desfășoară aproximativ 10 milioane de proceduri penale, dar nu există date privind numărul procedurilor în cadrul cărora unei persoane suspectate sau acuzate i s-a refuzat acordarea de asistență judiciară. Aceste măsuri îi afectează și pe avocații care oferă sau care ar putea oferi asistență judiciară acestor persoane.

2. ANALIZA SUBSIDIARITĂȚII

Necesitatea unei acțiuni la nivelul UE se bazează pe următorii trei factori:

⁴ A se vedea, de exemplu, Schumann, Bruckmüller, Soyer, *Pre-Trial Emergency Defence*, Intersentia 2012, Cape et al, *Effective Criminal Defence in Eastern Europe*, LARN 2012. A se vedea, de asemenea, raportul FTI *Defence Rights in the EU*, octombrie 2012, paragrafele 71-73, în care se raportează existența a numeroase probleme în ceea ce privește sistemele de avocați de serviciu în statele membre, precum și raportul recent elaborat de Justicia, p. 46, „Raport privind conferința de la Varșovia pe tema asistenței judiciare”. A se vedea și *Improving pre-trial Justice*, p. 38, document elaborat de Open Society Institute, Sofia 2008, și *Report on Civic monitoring of police stations* (referitor la Bulgaria).

⁵ CEDO și cartă conțin un test cumulativ al necesității și al temeiniciei astfel că, pentru ca o persoană să beneficieze de asistență judiciară, aceasta trebuie să treacă ambele categorii ale testului. Astfel, se acceptă faptul că există situații în care o persoană suspectată care nu dispune de resurse suficiente nu trece testul și deci, nu este eligibilă pentru asistență judiciară, de exemplu din cauza lipsei de complexitate a cazului acesteia sau pentru că sancțiunea care poate fi impusă nu este gravă.

⁶ Pavlenko/Rusia, cererea nr. 42371/02, hotărârea din 4 octombrie 2010, punctul 99.

- (1) Problema are o dimensiune transfrontalieră, deoarece nerespectarea de către anumite state membre a dreptului procedural la asistență judiciară creează probleme pentru alte state membre.⁷
- (2) Cetățenii UE pot fi implicați în proceduri penale în afara propriului stat membru, iar nevoile acestor persoane suspectate sau acuzate trebuie abordate la nivelul UE.
- (3) În convenție sunt prevăzute standarde pentru asigurarea desfășurării unor procese echitabile la nivel european, dar mecanismele de asigurare a respectării acestora sunt insuficiente și nu garantează existența unui nivel uniform de protecție sau de respectare în statele semnatare, inclusiv în statele membre ale UE.

3. OBIECTIVELE INIȚIATIVEI UE

Orice măsură (măsură) luată (luată) la nivelul UE privind asistența judiciară ar trebui să ducă la îndeplinirea următoarelor obiective generale, specifice și operaționale, care au fost elaborate pe baza problemelor generale și specifice identificate mai sus.

Obiective generale:	<ul style="list-style-type: none"> • Asigurarea faptului că cetățenii UE beneficiază de un nivel ridicat și efectiv de protecție a drepturilor procedurale fundamentale în cadrul procedurilor penale. • Consolidarea încrederii reciproce, facilitând astfel recunoașterea reciprocă a hotărârilor judecătorești în UE și îmbunătățind cooperarea judiciară în UE.
Obiective specifice:	<ul style="list-style-type: none"> • Asigurarea faptului că persoanele suspectate și acuzate au acces și li se oferă asistență judiciară adecvată pe toată durata procedurilor penale, la un nivel care să asigure consolidarea încrederii reciproce. • Asigurarea faptului că persoanele suspectate și acuzate, precum și persoanele care fac obiectul mandatului european de arestare beneficiază efectiv de dreptul de acces la un avocat, astfel cum este prevăzut în Directiva privind dreptul de acces la un avocat, prin asigurarea acordării asistenței judiciare.
Obiective operaționale :	<ol style="list-style-type: none"> 1) Asigurarea faptului că persoanele care fac obiectul unui mandat european de arestare au la dispoziție asistență judiciară. 2) Asigurarea accesului la asistență judiciară („apărare de urgență”) în primele etape ale procedurii. 3) Asigurarea accesului efectiv la asistență judiciară pentru persoanele suspectate și acuzate care nu dispun de mijloace suficiente („proba necesității”) și, în cazul în care este necesar, asigurarea accesului efectiv la justiție („proba temeiniciei”). 4) Asigurarea faptului că statele membre iau măsurile necesare pentru a îmbunătăți calitatea serviciilor de asistență judiciară.

4. OPȚIUNI DE POLITICĂ

Au fost analizate în detaliu patru opțiuni principale de politică:

⁷ De exemplu, în cazul în care unei autorități judiciare i se solicită să execute o hotărâre judecătorească a unei instanțe din alt stat membru în care standardele nu sunt adecvate, aceasta poate fie să refuze executarea hotărârii, fie să solicite informații suplimentare care ar duce la întârzierea executării.

Opțiunea 1 – Statu-quo	Menținerea statu-quo-ului. Nicio acțiune la nivelul UE.
Opțiunea 2 – Nivel scăzut de obligare	Acțiune fără caracter legislativ: acțiuni privind consolidarea capacităților, furnizarea de informații, schimburi de cele mai bune practici între statele membre (formarea de grupuri de experți care să compileze cele mai bune practici și să le sintetizeze în orientări pentru practicieni).
Opțiunea 3 – Nivel mediu de obligare	Instrumentul juridic: subopțiunea 3 litera (a) - prin intermediul unei recomandări. Subopțiunea 3 litera (b) - prin intermediul unei directive sau printr-o combinație a primei și a celei de a doua subopțiuni, și anume stabilind parțial standarde de calitate minime, astfel cum sunt prevăzute în convenție și în cartă, și, în rest, vizând îmbunătățirea predictibilității și stabilirea unor standarde naționale mai ridicate. Instrumentul juridic ar include, în special, dispoziții care să asigure faptul că persoanele suspectate și acuzate pot beneficia de asistență judiciară în procedurile aferente mandatului european de arestare și în primele etape ale procedurilor penale. Cu toate acestea, nu ar fi prevăzute acțiuni detaliate, lăsând punerea în aplicare la latitudinea statelor membre. Aceste două subopțiuni pot fi combinate prin introducerea unora dintre elemente într-un instrument cu caracter juridic obligatoriu, iar alte elemente - într-un instrument fără caracter juridic obligatoriu.
Opțiunea 4 – Nivel ridicat de obligare	Instrumentul juridic: o directivă care să prevadă criteriile armonizate minime detaliate privind accesul la asistență judiciară și calitatea acesteia, stabilind într-o anumită măsură standarde de calitate mai ridicată decât cele prevăzute în convenție.

5. EVALUAREA IMPACTURILOR

5.1. Eficacitatea obținută în ceea ce privește realizarea obiectivelor de politică

- **Opțiunea 1:** Accesul insuficient la asistență judiciară s-ar menține sau s-ar înrăutăți.
- **Opțiunea 2:** Stimulente scăzute pentru statele membre să îmbunătățească accesul la asistență judiciară, având în vedere lipsa unei acțiuni legislative.
- **Opțiunea 3 litera (a)** – recomandare: impact mediu, întrucât această opțiune va contribui la realizarea obiectivelor generale, dar, dat fiind caracterul neobligatoriu al acestui instrument, există riscul ca această opțiune să nu aibă niciun impact tangibil, având în vedere că s-ar putea să nu fie aplicată în totalitate de toate statele membre.
- **Opțiunea 3 litera (b)** – directivă: impact ridicat, deoarece această opțiune va duce la o îmbunătățire semnificativă, având în vedere că prevede standarde minime comune cu caracter juridic obligatoriu și executoriu privind asistența judiciară.
- **Opțiunea 4:** Impact foarte mare, întrucât s-ar beneficia de toate atuurile unui instrument legislativ (caracter obligatoriu, grad înalt de aplicabilitate) și ar avea un impact pozitiv semnificativ asupra îndeplinirii obiectivului de politică, dar va reprezenta o povară grea pentru statele membre. Va îmbunătăți semnificativ încrederea reciprocă și cooperarea.

5.2. Impactul asupra drepturilor fundamentale

- **Opțiunea 1:** niciun impact, având în vedere că accesul la asistență judiciară va fi în continuare protejat la nivelul statelor membre, prin convenție și prin cartă, iar problemele actuale legate de protecția limitată ar persista.
- **Opțiunea 2:** impact scăzut, având în vedere că îmbunătățirea drepturilor la un proces echitabil și la apărare va depinde de modul în care statele membre vor respecta exemplele sau orientările în materie de bune practici, de modul în care informațiile referitoare la asistența judiciară vor fi diseminate și de modalitatea de desfășurare a activităților de formare.
- **Opțiunea 3 litera (a)** – recomandare: impact pozitiv, dar redus spre mediu asupra drepturilor fundamentale și în funcție de punerea în aplicare a recomandării de către statele membre. Sunt de așteptat unele îmbunătățiri ale drepturilor la un proces echitabil și la apărare, dar lipsa unei metode de asigurare a punerii în aplicare ar putea îmbunătăți doar în mică măsură situația.
- **Opțiunea 3 litera (b)** – directivă: impact ridicat, deoarece această opțiune ar avea aceleași efecte pozitive ca opțiunea 3 litera (a), numai că prin intermediul unei măsuri obligatorii din punct de vedere juridic.
- **Opțiunea 4:** impact pozitiv semnificativ asupra drepturilor fundamentale ale persoanelor suspecte și acuzate.

5.3. Impacturi sociale

- **Opțiunea 1:** niciun impact.
- **Opțiunea 2:** impact pozitiv, dar limitat, prin sensibilizarea opiniei publice, consolidarea capacităților și activități de formare.
- **Opțiunea 3 litera (a)** – recomandare. Dacă statele membre ar pune în aplicare recomandarea în mod corespunzător, această opțiune va avea impacturi sociale pozitive (de exemplu, acces egal la justiție, prin asigurarea acordării asistenței judiciare și prin îmbunătățirea calității acesteia).
- **Opțiunea 3 litera (b)** – directivă: impact ridicat, deoarece această opțiune ar avea același efecte pozitive ca opțiunea 3 litera (a), numai că prin intermediul unei măsuri obligatorii din punct de vedere juridic.
- **Opțiunea 4:** impacturi sociale ridicate, deoarece va extinde accesul la asistență judiciară și, în consecință, posibilitatea ca persoanele suspectate și acuzate cu resurse limitate să beneficieze de un proces echitabil.

5.4. Impactul asupra sistemelor judiciare naționale

- **Opțiunea 1:** niciun impact. Sistemele naționale pot evolua către un grad mai mare de convergență ca urmare a aplicării jurisprudenței CEDO, însă nu pe termen scurt spre mediu.
- **Opțiunea 2:** Impactul global va fi limitat, deoarece acțiunile nu au caracter obligatoriu și nu vizează direct atingerea unor standarde minime comune pe întreg teritoriul UE.
- **Opțiunea 3 litera (a)** – recomandare: având în vedere caracterul său neobligatoriu, este dificil să se prevadă care va fi impactul, care va depinde de respectarea recomandării de către statele membre. Dacă ar fi pusă corespunzător în aplicare, această opțiune ar implica efectuarea de modificări ale sistemelor statelor membre în care în prezent standardele privind asistența judiciară sunt scăzute.
- **Opțiunea 3 litera (b)** – directivă: impact mediu spre ridicat, întrucât această opțiune ar necesita efectuarea de reforme legislative într-o serie de state membre, permițând însă o anumită flexibilitate prin faptul că obligațiile prevăzute au un caracter general.

- **Opțiunea 4:** cel mai mare impact asupra sistemelor judiciare naționale, având în vedere că sistemele judiciare ar dispune de toate instrumentele necesare pentru a menține dreptul la asistență judiciară la un standard ridicat. Toate statele membre ar trebui să efectueze reforme legislative importante ale sistemelor lor de asistență judiciară pentru a se conforma acestui instrument.

5.5. Impactul financiar și economic

- **Opțiunea 1:** Nu ar exista poveri financiare imediate ca urmare a aplicării acestei opțiuni.
- **Opțiunea 2:** Costurile acestei opțiuni vor fi limitate și vor fi suportate atât de statele membre, cât și de UE. Costurile financiare maxime totale sunt estimate la aproximativ **23 de milioane EUR**.
- **Opțiunea 3 litera (a)** – recomandare. Dacă statele membre ar respecta recomandarea, costurile ar fi aceleași ca cele de la opțiunea 3 (b).
- **Opțiunea 3 litera (b)** – directivă. Costurile totale sunt estimate a fi de **nivel mediu**, comparând cele patru opțiuni, și vor fi suportate în principal de administrațiile publice, la nivel local și național. Costurile totale variază de la **247 la 382 de milioane EUR**. Acestea ar include costurile aferente următoarelor măsuri:
 - asistență judiciară în procedurile aferente mandatului european de arestare: **0,13-0,24 milioane EUR (la nivelul UE/an)**
 - sistemul de apărare de urgență: **52-81 de milioane EUR (la nivelul UE/an)**
 - criteriile de eligibilitate minime comune: **181-287 de milioane EUR (la nivelul UE/an)**
 - controlul calității: **13,4 milioane EUR (la nivelul UE/an)**
- **Opțiunea 4:** Costurile totale se estimează a fi **cele mai ridicate** dintre cele aferente celor patru opțiuni și vor fi suportate în principal de administrațiile publice, la nivel local și național. Costurile totale variază de la **1 594 la 1 716 de milioane EUR**. Acestea ar include costurile aferente următoarelor măsuri:
 - asistență judiciară în procedurile aferente mandatului european de arestare: **0,8-1,1 milioane EUR (la nivelul UE/an)**
 - sistemul de apărare de urgență: **180-210 de milioane EUR (la nivelul UE/an)**
 - criteriile de eligibilitate minime comune: **1,4 miliarde EUR** (la care se adaugă 92 de milioane EUR pentru asistența judiciară obligatorie pentru copii) (**la nivelul UE/an**)
 - controlul calității: **13,4 milioane EUR (la nivelul UE/an)**

Pentru opțiunile 3 și 4, costurile nu iau în considerare posibilele economii rezultate din reducerea costurilor actuale ale căilor de atac introduse intern și în fața CEDO, ale cauzelor rejudecate și ale procedurilor suspendate din cauza reprezentării juridice necorespunzătoare.

6. COMPARAȚIE ÎNTRE OPȚIUNI/OPȚIUNEA PREFERATĂ

Nu există o opțiune preferată.

7. MONITORIZARE ȘI EVALUARE

În cazul în care opțiunea preferată va fi o acțiune legislativă sub forma unei directive, termenul pentru transpunerea directivei de către statele membre va fi de 18 de luni de la data

intrării sale în vigoare. Statelor membre ar trebui să li se solicite să colecteze date fiabile, pentru a contribui la acest proces, întrucât în prezent lipsesc astfel de date. În cazul în care opțiunea preferată o va constitui întreprinderea de măsuri sub forma unei recomandări, Comisia ar urma să evalueze punerea în aplicare a acesteia cel târziu la patru ani de la publicarea sa.

În plus, Comisia are în vedere efectuarea unui studiu empiric specific, axat pe colectarea de date la 3-5 ani de la punerea în aplicare a fiecărui instrument din Foaia de parcurs privind drepturile procedurale. Pentru a obține date cantitative și calitative privind eficacitatea propunerilor, vor fi utilizați indicatori specifici privind asistența judiciară.