



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 8.6.2011  
SEC(2011) 687 final

**DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO**

**RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO**

*que acompanha o documento*

**Proposta de  
DIRECTIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO**

**relativa ao direito de acesso a um advogado em processos penais e ao direito de  
comunicação da detenção a um terceiro**

{COM(2011) 326 final}  
{SEC(2011) 686 final}

## RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

A presente avaliação de impacto diz respeito a uma medida relativa ao direito de acesso a um advogado em processos penais e ao direito de os suspeitos e acusados comunicarem a detenção a um terceiro. A medida tem por objectivo estabelecer normas mínimas para regular o direito de acesso a um advogado e de comunicação da detenção no conjunto da União Europeia.

### Problemas

Os problemas gerais identificados na avaliação de impacto são principalmente os seguintes: 1) não existe um grau suficiente de confiança mútua entre as autoridades judiciais dos Estados-Membros e (2) o nível de protecção dos direitos fundamentais não é suficiente nos processos penais na UE. O problema específico diz respeito ao acesso deficiente a um advogado e à impossibilidade de comunicação da detenção em muitos Estados-Membros. A situação apresenta várias formas. Em muitos Estados-Membros não existe actualmente o direito de um suspeito consultar um advogado antes do eventual interrogatório da polícia e/ou de beneficiar da assistência de um advogado durante esse interrogatório. O Tribunal Europeu dos Direitos do Homem tem declarado que os suspeitos têm o direito quer de acesso a um advogado desde o primeiro interrogatório policial, quer de esse advogado desempenhar um papel activo na defesa dos suspeitos durante os interrogatórios policiais (processos *Salduz/Turquia*, *Brusco/França*). Há discrepâncias entre os Estados-Membros quanto à possibilidade de renunciar ao direito a um advogado. As provas obtidas sem a presença de um advogado têm um valor diferente em função dos Estados-Membros. Por último, no quadro dos procedimentos de execução de um mandado de detenção europeu, não existem normas da UE que regulem o apoio judiciário para a pessoa procurada no Estado de emissão e no Estado de execução, situação que prejudica enormemente a confiança mútua. Todas estas dificuldades são bem ilustradas por uma série de casos paradigmáticos mencionados na avaliação de impacto. No que se refere à comunicação da detenção, o Comité para a Prevenção da Tortura (CPT), nos seus contactos com detidos no âmbito de visitas a alguns países, identificou casos repetidos em que, embora o direito de comunicação da detenção exista na lei, na prática não é concedido a todos os detidos ou então é concedido com atrasos consideráveis (muitas vezes só depois de alcançada determinada fase processual, por exemplo a comparência perante um juiz), tendo sido igualmente identificados muitos casos em que o detido não recebe informações sobre o contacto com uma pessoa da sua escolha.

Subsidiariedade: Considera-se necessária uma acção da UE baseada, nomeadamente, na dimensão transfronteiriça do problema tendo em conta a mobilidade dos cidadãos, incluindo dos criminosos, nas lacunas relativas aos mecanismos de execução ao abrigo da CEDH e da Convenção para a Prevenção da Tortura e no acesso a um conjunto de mecanismos de execução da UE que a adopção de uma acção a nível da UE poderia proporcionar.

### Objectivos

Uma eventual medida adoptada a nível da UE sobre o acesso a um advogado deve atingir os seguintes objectivos gerais e específicos:

<b>Gerais:</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Melhorar a cooperação judiciária na UE</li><li>• Assegurar um nível adequado de protecção dos direitos fundamentais nos processos penais para todas as pessoas</li></ul>
----------------	--

<b>Específicos:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reduzir os custos com atrasos, indeferimentos e recursos na execução de pedidos de cooperação judiciária entre os Estados-Membros</li> <li>• Assegurar que os suspeitos ou acusados tenham acesso adequado a um advogado durante toda a tramitação penal</li> <li>• Assegurar que os suspeitos ou acusados privados de liberdade tenham o direito de comunicar a sua detenção a um terceiro da sua escolha</li> </ul>
---------------------	--

### Opções

As opções consideradas na avaliação de impacto são as seguintes:

- **Opção 1:** manutenção do *statu quo*. Esta opção implica não desenvolver qualquer acção a nível da UE.
- **Opção 2:** recomendação sobre as boas práticas aplicáveis aos suspeitos e acusados em matéria de direito de acesso a um advogado e de comunicação da detenção.
- **Opção 3:** directiva que estabelece normas mínimas relativas à aplicação do acervo do TEDH em matéria de acesso a um advogado (isto é, a Convenção e a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem) e recomendações do CPT em matéria de comunicação da detenção e de reforço da aplicação dos instrumentos de reconhecimento mútuo.
  - Esta opção cobre cinco aspectos específicos do direito de acesso a um advogado e do direito de comunicação da detenção e, em especial, assegura o acesso rápido a um advogado, define o conteúdo do direito de acesso e o direito de receber informações sobre a comunicação da detenção, prevê o direito de renúncia a um advogado e vias de recurso e a sua aplicação aos procedimentos em execução do mandado de detenção europeu nos Estados de execução e de emissão.
- **Opção 4:** directiva relativa à aplicação da recomendação do CPT sobre a comunicação da detenção e o estabelecimento de normas mais exigentes do que o acervo do TEDH em matéria de acesso a um advogado e de reforço da aplicação dos instrumentos de reconhecimento mútuo.
  - Esta opção assegura, para além do que se refere na opção 3 (embora assegurando o mesmo direito de comunicação da detenção), que o acesso a um advogado seja concedido antes (em vez de no final) de qualquer interrogatório policial; estabelece um mecanismo obrigatório e generalizado em matéria de defesa, bem como a proibição de utilizar elementos de prova obtidos em violação do direito a um advogado.

### IMPACTOS

#### Eficácia na realização dos objectivos:

- **Opção 1:** uma vez que a CEDH e a jurisprudência do TEDH, bem como as recomendações do CPT não são aplicadas de modo uniforme nos Estados-Membros, o nível de protecção dos suspeitos continua a ser actualmente deficiente. Além disso, a CEDH e a jurisprudência dela decorrente não contemplam determinados aspectos da questão, que são de importância fundamental para assegurar um processo equitativo, por exemplo, no quadro dos procedimentos relativos ao MDE.

- **Opção 2:** há dúvidas de que uma recomendação não vinculativa fosse plenamente aplicada em todos os Estados-Membros, em especial naqueles que actualmente não respeitam as normas mínimas do TEDH e as recomendações do CPT.
- **Opção 3:** esta opção teria todas as características fortes de um instrumento legislativo (natureza vinculativa, força executória elevada). Em especial, a conformidade com o acervo do TEDH e as recomendações do CPT, sendo reforçada a cooperação judiciária graças às seguintes medidas específicas:
  1. **Âmbito temporal:** prevê o acesso a um advogado desde o momento do primeiro interrogatório da polícia e a comunicação da privação de liberdade
  2. **Âmbito de aplicação material:** regulação específica das actividades que o advogado pode exercer e reforço do direito de comunicação através da obrigação de fornecer informações sobre a resposta
  3. **Renúncia ao direito a um advogado**
  4. **Consequências das violações:** prevê que os Estados-Membros estabeleçam a possibilidade de recurso judicial em caso de violação do direito de acesso a um advogado
  5. **Casos MDE:** a pessoa objecto do mandado é assistida por um advogado quer no Estado-Membro de emissão, quer no Estado-Membro de execução.
- **Opção 4:** segundo esta opção, uma directiva asseguraria, para além do que se refere na opção 3 (embora assegurando o mesmo direito de comunicação da detenção), que o acesso a um advogado fosse concedido *antes* (em vez de no *final*) de qualquer interrogatório policial; estabeleceria um mecanismo obrigatório e generalizado; estabeleceria a proibição de utilizar elementos de prova obtidos em violação do direito de acesso a um advogado. Por conseguinte, estes três elementos adicionais (respectivamente os aspectos 1, 3 e 4) reforçariam a cooperação judiciária do seguinte modo:
  1. **Âmbito temporal:** permitir o acesso a um advogado antes do primeiro interrogatório da polícia asseguraria que o suspeito possa preparar previamente a sua defesa
  2. **Mecanismo obrigatório de defesa:** a exigência de que o suspeito deve ser sempre assistido por um advogado representaria a principal grande medida de incentivo à confiança mútua para as autoridades judiciárias
  3. **Consequências das violações:** estabelecer a nível da UE que as provas obtidas em violação do direito de acesso a um advogado não possam ser utilizadas em tribunal

### **Impacto sobre os direitos fundamentais**

- **Opção 1:** os direitos fundamentais continuarão a ser protegidos de modo diferente em função de cada sistema nacional. A Carta dos Direitos Fundamentais será aplicada unicamente quando estiver em causa a legislação da UE, por exemplo no âmbito do regime do mandado de detenção europeu.
- **Opção 2:** o impacto desta opção e o reforço do direito a um processo equitativo, do direito de defesa dos suspeitos e acusados e da protecção contra os maus tratos dependeria da forma como os Estados-Membros aplicariam a recomendação da UE.

- **Opção 3:** seriam reforçados o **direito à liberdade e à segurança** (artigo 6.º da Carta da UE; artigo 5.º da CEDH) e os **direitos à acção e a um tribunal imparcial** (artigo 47.º da Carta da UE; artigos 6.º e 13.º da CEDH), bem como a **presunção de inocência e os direitos de defesa** (artigo 48.º da Carta da UE; artigo 6.º da CEDH). Tanto o direito de acesso a um advogado como o direito de comunicação da detenção fornecem garantias formais contra os maus tratos e, deste modo, proporciona protecção contra uma potencial violação da **proibição de maus tratos** (artigo 4.º da Carta e artigo 3.º da CEDH). O direito de comunicação da detenção promove o **direito ao respeito pela vida privada e familiar** (artigo 7.º da Carta e artigo 8.º da CEDH).
- **Opção 4:** seriam reforçados o **direito à liberdade e à segurança** (artigo 6.º da Carta da UE; artigo 5.º da CEDH) e os **direitos à acção e a um tribunal imparcial** (artigo 47.º da Carta da UE; artigos 6.º e 13.º da CEDH), bem como a **presunção de inocência e os direitos de defesa** (artigo 48.º da Carta da UE; artigo 6.º da CEDH). O direito a um recurso efectivo seria também salvaguardado graças à introdução da proibição de utilizar elementos de prova obtidos em violação do direito à assistência de um advogado no julgamento.
- **Impacto financeiro e económico**
  - **Opção 1:** embora não existam custos financeiros imediatos associados a esta opção, não haverá uma redução de custos relativos aos orçamentos dos Estados-Membros destinados à aplicação da lei, nem os custos individuais para os suspeitos ou acusados decorrentes de recursos, acções penais indeferidas e/ou atrasadas devido ao acesso deficiente a um advogado.
  - **Opção 2:** depende do nível de aplicação, pelos Estados-Membros, da totalidade ou parte das disposições previstas pela recomendação.
  - **Opção 3:** os custos financeiros médios para cada Estado-Membro eleva-se a **cerca de 300 000 EUR para um Estado-Membro de grande dimensão e entre 4 100 e 70 950 EUR para um pequeno Estado-Membro**. Haverá também um impacto económico e financeiro sobre as pessoas. Este é quantificado (aproximadamente) na avaliação de impacto em cerca de **1 500 EUR** por cada pessoa objecto de um MDE.
  - **Opção 4:** o impacto financeiro desta opção nos Estados-Membros pode ser estimado em **179 milhões de EUR** para um Estado-Membro de grande dimensão e cerca de **110 milhões de EUR** para um Estado-Membro médio. No que se refere aos custos financeiros para as pessoas, são estimados entre **4 170 EUR** e **5 200 EUR** por suspeito/acusado por processo (pessoas sujeitas a um processo penal) e cerca de **1 500 EUR** por pessoa por processo (pessoas objecto de um MDE).

### **Impacto sobre os sistemas judiciais nacionais**

- **Opção 1:** a necessidade de aplicar determinados acórdãos do TEDH e recomendações do CPT pode mesmo aumentar as actuais divergências, especialmente porque há indicação de que os Estados-Membros interpretam as decisões do TEDH de forma diferente.
- **Opção 2:** é pouco provável que este impacto seja por si só mais significativo do que o impacto dos acórdãos do TEDH e das recomendações do CPT.
- **Opção 3:** esta opção asseguraria que os sistemas judiciais nacionais fossem globalmente alinhados com os princípios da CEDH, a jurisprudência do TEDH e as recomendações do CPT, sendo portanto necessário proceder a algumas reformas legislativas.
- **Opção 4:** devem ser realizadas reformas legislativas importantes de modo a cumprir os requisitos da directiva. Alguns Estados-Membros podem ter dificuldade em aceitar alguns dos requisitos exigidos por esta opção.

- Comparação das opções:

A opção 3 revela a melhor relação custo/eficácia no cumprimento dos objectivos. **É, portanto, a opção privilegiada:**

Objectivos/custos	Opção 1	Opção 2	Opção 3	Opção 4
Poupanças resultantes de uma melhor cooperação judiciária	0	√	√√	√√[√]
<b>Impacto sobre os direitos fundamentais</b>	Reduzido	Reduzido	Médio a elevado	Elevado
<b>Impacto financeiro e económico</b> (ver quadros nos Anexos V e VI para uma explicação completa)	0 <sup>1</sup>	Variável, dependendo em que medida os Estados-Membros aplicariam as disposições da recomendação	<p><b>Para os Estados-Membros:</b></p> <p>O custo de conceder o acesso a um advogado nos procedimentos de execução de um MDE no Estado-Membro de execução é estimado em cerca de <b>300 000 EUR</b> para um Estado-Membro de grande dimensão e entre 4 100 e 70 950 EUR para um pequeno Estado-Membro [sujeito às reservas mencionadas no quadro apresentado no ponto 5.3.3]</p> <p><b>NB:</b> todos os outros requisitos adicionais impostos pela directiva para além da opção 1 foram considerados neutros em termos de custos. (Ver a análise de todos estes dados no quadro do Anexo V)</p>	<p><b>Para os Estados-Membros:</b></p> <p>O custo desta opção no que diz respeito à <u>data de início</u> poderá atingir um máximo de <b>179 milhões de EUR</b> para um Estado-Membro de grande dimensão e cerca de <b>110 milhões de EUR</b> para um Estado-Membro médio [sujeito às reservas mencionadas no quadro apresentado no ponto 5.3.4].</p> <p>O custo desta opção em relação à <u>data final</u> varia entre <b>309 milhões de EUR</b> para um Estado-Membro de grande dimensão com um regime mais lato de apoio judiciário e uma média de <b>137 046 EUR</b> para um Estado-Membro de dimensão média com um acesso mais restrito ao apoio judiciário.</p> <p>O custo de conceder o acesso a um advogado nos <u>procedimentos de execução de um MDE</u> no Estado-Membro de execução é estimado em cerca de <b>300 000 EUR</b> para um Estado-Membro de grande dimensão e entre <b>4 100 e 70 950</b></p>

<sup>1</sup> Tal como explicado no ponto 5.3.1, esta opção implicará, no entanto, custos substanciais para os Estados-Membros que não observam os requisitos da CEDH.

				<p><b>EUR</b> para um pequeno Estado-Membro.</p> <p><u>NB</u>: todos os outros requisitos adicionais impostos pela directiva para além da opção 1 foram considerados neutros em termos de custos.</p> <p>(Ver a análise de todos estes dados no quadro do Anexo V)</p>
	<p><b>Para as pessoas:</b> nenhum</p>	<p><b>Para as pessoas:</b> nenhum</p>	<p><b>Para as pessoas:</b> cerca de <b>1 500 EUR</b> por pessoa objecto de um MDE</p>	<p><b>Para as pessoas:</b></p> <p>1. Pessoas sujeitas a um processo penal: entre <b>4 170 e 5 200 EUR</b> por suspeito/arguido por processo.</p> <p>2. Pessoas objecto de um MDE: cerca de <b>1 500 EUR</b> por pessoa objecto de um MDE.</p>
<p><b>Impacto sobre os sistemas judiciais nacionais</b></p>	<p><b>0</b></p>	<p>Reduzido ou médio</p>	<p>Médio a elevado</p>	<p>Elevado</p>

A opção 4 é evidentemente a mais eficaz para alcançar todos os objectivos gerais e específicos; não obstante, a opção 3 só é ligeiramente menos eficaz. Em termos de eficácia, porém, os custos para os Estados-Membros associados à opção 4 (cerca de várias centenas de milhões de euros) são incomparavelmente superiores aos custos decorrentes da opção 3 (300 000 EUR por Estado-Membro). Por conseguinte, as diferenças de grandeza de custos não parecem ser contrabalançadas pelos ganhos marginais em termos de concretização dos objectivos. No que diz respeito ao impacto financeiro sobre as pessoas, existe igualmente uma diferença acentuada entre as opções 3 e 4, representando a última um custo de vários milhares de euros por pessoa por cada acção penal.

#### **VALOR ACRESCENTADO DA UE E PROPORCIONALIDADE DA OPÇÃO PREFERIDA**

A opção preferida garantirá que todos os suspeitos e acusados no conjunto da UE tenham direito de acesso a um advogado de modo adequado e efectivo. Além disso, todos os suspeitos e acusados que se encontrem privados de liberdade terão o direito de comunicar a sua detenção a um terceiro. A directiva criará obrigações para os Estados-Membros que, na sua aplicação, terão natureza executória pelos tribunais dos Estados-Membros. O Tribunal de Justiça da União Europeia tomará medidas para remediar um eventual incumprimento e, juntamente com os poderes da Comissão para instaurar um processo de infracção contra os Estados-Membros, serão criados fortes incentivos para que os Estados-Membros respeitem as suas obrigações decorrentes da directiva.

O direito de acesso a um advogado e o direito de comunicação da detenção devem ser expressamente consagrados na ordem jurídica da UE, uma vez que os artigos 4.º, 7.º, 47.º e 48.º da Carta da UE prevêm a protecção contra os maus tratos, o direito à privacidade e à vida familiar, o direito a um processo equitativo e a um tribunal imparcial, bem como direitos de defesa e de presunção de inocência. O artigo 82.º, n.º 2, do TFUE estabelece uma base jurídica clara para o estabelecimento de normas mínimas a nível da UE no que diz respeito aos direitos individuais em matéria penal.

Além disso, prevê-se que a opção preferida permita fazer poupanças devido a uma redução do número de recursos, das condenações pelo TEDH ou dos atrasos nos procedimentos de cooperação judiciária. Essas poupanças para todos os Estados-Membros em relação aos próximos dez anos podem ser estimadas entre 3,73 milhões de EUR e 11,19 milhões de EUR.

### **ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO**

Tendo em conta que a directiva, pelo menos até certo ponto, reflecte obrigações já existentes a título da CEDH ou sob alguma forma nos vários Estados-Membros, um prazo de dois anos deve ser suficiente para os Estados-Membros procederem às alterações necessárias das respectivas legislações e práticas nacionais. A combinação do direito de acesso a um advogado e do direito de comunicação da detenção numa única medida, com a mesma data de implementação, facilitará a acção dos Estados-Membros, pois em 21 Estados-Membros disposições obrigatórias em matéria de acesso a um advogado e de comunicação da detenção são actualmente objecto de um acto de legislação nacional. Além disso, muitos Estados-Membros já abordaram esta questão, nomeadamente nas respostas que tinham fornecido às recomendações do CPT em matéria de comunicação da detenção a um terceiro. As reformas judiciais recentemente realizadas em alguns Estados-Membros com vista a harmonizar a legislação nacional com a jurisprudência da CEDH revelam que podem ser adoptadas alterações bastante substanciais num prazo ainda mais curto.

Para além do plano de execução que acompanha a proposta de directiva, esta última deverá prever que os Estados-Membros apresentem um relatório sobre a implementação efectiva de medidas de carácter legislativo ou não legislativo em função da natureza das alterações propostas. A Comissão prevê realizar um estudo específico centrado na recolha de dados, três a cinco anos após a transposição da proposta.