

Bruxelas, 27.11.2013
SWD(2013) 481 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

que acompanha a

proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho

relativa às garantias processuais para os menores suspeitos ou arguidos em processo penal

{ COM(2013) 822 final }

{ SWD(2013) 480 final }

{ SWD(2013) 492 final }

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

que acompanha a

proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho

relativa às garantias processuais para os menores suspeitos ou arguidos em processo penal

1. DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

1.1. Problemas gerais

(1) Proteção insuficiente dos direitos constitutivos de um processo equitativo para os menores e adultos vulneráveis no âmbito do atual enquadramento jurídico internacional e europeu

Embora existam princípios comuns e normas mínimas decorrentes da Carta dos Direitos Fundamentais da UE, da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH) e de outros instrumentos de direito internacional, o direito a um processo equitativo por parte das pessoas vulneráveis (ou seja, os menores na aceção de pessoas com menos de 18 anos, e os adultos vulneráveis, nomeadamente aqueles que apresentem alguma deficiência mental, física ou psicológica¹) nas várias fases do processo penal, não é adequadamente garantido na UE e, por conseguinte, não é possível impedir a violação do disposto no artigo 6.º da CEDH.

(2) As medidas adotadas no âmbito do Programa de Estocolmo não garantem a proteção global dos menores e dos adultos vulneráveis

Por outro lado, as medidas relativas aos direitos processuais adotadas pela UE na sequência do Programa de Estocolmo² não garantem suficientemente às pessoas vulneráveis a possibilidade de exercerem efetivamente os seus direitos. Embora estabeleçam certas garantias para os suspeitos ou arguidos, não têm em conta as necessidades específicas das pessoas vulneráveis nas várias fases do processo penal (por exemplo, prevendo mecanismos adequados para avaliar a sua vulnerabilidade, o acesso obrigatório a um advogado, a prestação de assistência médica, a formação específica dos juízes ou das autoridades com funções coercivas, etc.). De facto, o Programa de Estocolmo e o Plano de Ação subsequente da Comissão³ preveem explicitamente a adoção de uma medida específica para estabelecer normas mínimas comuns para as pessoas vulneráveis, para além das outras medidas relativas aos direitos processuais. Sem esse instrumento, a proteção dos suspeitos ou arguidos em processo penal seria incompleta, não podendo ser plenamente atingidos os objetivos do Programa de Estocolmo e do Roteiro para o reforço dos direitos processuais⁴.

(3) A proteção insuficiente dos menores e adultos vulneráveis afeta a confiança recíproca, dificultando o correto funcionamento do reconhecimento mútuo

¹ Nenhum dos instrumentos jurídicos internacionais ou europeus atualmente em vigor contém uma definição de adultos vulneráveis.

² JO C 115 de 4.5.2010, p. 1.

³ COM (2010) 171 final de 20.4.2010

⁴ JO C 295 de 4.12.2009, p. 1.

A falta de uma proteção adequada que proporcione garantias processuais aos menores e adultos vulneráveis prejudica a confiança mútua entre as autoridades judiciais e obsta à cooperação judiciária em matéria penal. Sendo o princípio do reconhecimento mútuo uma pedra angular do espaço de justiça é necessário reforçar a confiança mútua para se poder assegurar o bom funcionamento do espaço de liberdade, segurança e justiça. A fim de desenvolver um clima de confiança mútua, os Estados-Membros identificaram, no âmbito do Roteiro para o reforço dos direitos processuais, uma série de medidas necessárias para estabelecer normas mínimas de confiança mútua. Essas medidas contemplam garantias específicas para as pessoas vulneráveis.

1.2. Grupo de pessoas abrangido

O número de menores que foi objeto de um processo penal foi de cerca de 1 086 000 em toda a UE, o que representa 12 % da população europeia confrontada com a justiça penal. No que respeita aos adultos vulneráveis, 4 % a 8 % do número total de pessoas objeto de um processo penal podem ter alguma incapacidade que impeça a sua participação plena no processo penal.

1.3. Reação dos Estados-Membros e das partes interessadas

Os Estados-Membros e as outras partes interessadas (nomeadamente as ordens de advogados, as ONG e as associações de proteção da família) sublinharam a necessidade de se proporcionar garantias específicas às pessoas vulneráveis (em especial aos menores). Nesse contexto, salientaram a aplicação insuficiente e díspar das normas internacionais e a absoluta necessidade de se adotar normas mínimas comuns aos Estados-Membros. Todas as garantias previstas na avaliação de impacto foram amplamente debatidas e recolheram apoio generalizado, tendo o acesso obrigatório a um advogado sido considerado uma medida fundamental. Foi ainda sugerido que a situação dos menores fosse abordada separadamente da dos adultos vulneráveis, dado que não existe uma definição comum de adulto vulnerável.

2. ANÁLISE DA SUBSIDIARIEDADE

A intervenção da União é necessária em virtude dos três fatores seguintes:

(1) *Reforçar a confiança mútua entre as autoridades judiciais*: a falta de proteção adequada dos menores e dos adultos vulneráveis tem comprometido a confiança mútua entre as autoridades judiciais, prejudicando a cooperação judiciária transnacional no domínio penal. No Programa de Estocolmo, o Conselho Europeu convidou a Comissão a propor garantias especiais para proteger as pessoas vulneráveis (abrangendo tanto os menores como os adultos vulneráveis).

(2) *Livre circulação das pessoas*: os menores e os adultos vulneráveis podem estar envolvidos em processos penais fora do respetivo Estado-Membro. As necessidades dessas pessoas quando se tornam suspeitas ou arguidas devem ser satisfeitas à escala da UE.

(3) *Limitações das normas internacionais*: embora a CEDH tenha estabelecido algumas normas à escala europeia para garantir um processo equitativo, os respetivos mecanismos de aplicação não asseguram um nível suficiente e coerente de cumprimento pelos Estados signatários, nomeadamente os Estados-Membros⁵. Além disso, a falta de força executória das convenções internacionais sobre menores e pessoas com deficiência, que foram ratificadas pela União, dificulta a aplicação coerente dessas normas à escala da UE.

⁵ Mesmo os relatórios periódicos do Comité Europeu de Prevenção da Tortura dirigidos aos governos dos Estados-Membros exortando-os a garantir que os suspeitos detidos tenham acesso numa fase precoce aos serviços de um advogado, apenas conseguiram que uma minoria de Estados-Membros adotasse um sistema de notificação por esses meios.

3. OBJETIVOS DA INICIATIVA DA UE

Objetivos:	
Objetivos gerais:	▪ Assegurar a proteção eficaz dos principais direitos processuais das pessoas vulneráveis suspeitas ou arguidas em processo penal. ▪ Reforçar a confiança mútua, facilitando o reconhecimento das sentenças e decisões judiciais na UE e aprofundando a cooperação judiciária na União.
Objetivos específicos:	▪ A: Avaliar adequadamente a vulnerabilidade das pessoas suspeitas ou arguidas em processo penal, desde o início até ao final do processo. ▪ B: Prestar o apoio necessário às pessoas vulneráveis suspeitas ou arguidas em processo penal. Essas pessoas devem ter o direito irrenunciável de acesso a um advogado, a fim de poder compreender e participar efetivamente no processo. ▪ C: Proporcionar às pessoas vulneráveis, em especial aos menores, um conjunto de garantias processuais adequadas às suas necessidades especiais nas diferentes fases do processo (nomeadamente interrogatórios policiais, audiências e detenção).
Objetivos operacionais:	▪ A.1: Criação de mecanismos adequados para avaliar a vulnerabilidade dos menores e dos adultos vulneráveis desde o início do processo penal, nomeadamente desde o primeiro contacto com as autoridades policiais ou judiciais. ▪ B.1: Apoio adequado durante todo o processo aos menores e adultos vulneráveis pelos respetivos progenitores/representantes legais ou outro adulto devidamente habilitado. ▪ B.2: Acesso obrigatório dos menores e adultos vulneráveis a um advogado, desde o início do processo penal, a fim de poderem participar efetivamente no processo. ▪ C.1: Os menores e os adultos vulneráveis devem beneficiar de garantias adequadas em função das suas necessidades específicas nas diferentes fases do processo penal (por exemplo, gravação audiovisual dos interrogatórios policiais, proteção da privacidade, restrição das possibilidades de prisão preventiva).

4. OPÇÕES

Foram analisadas em profundidade quatro opções:

Opção 1 <i>Statu quo</i>:	A manutenção do <i>statu quo</i> implicaria que não se levasse a cabo qualquer ação a nível da UE.
Opção 2: Nível de	Ação não legislativa (normas não vinculativas) para apoiar a proteção dos direitos dos suspeitos e arguidos em processo penal, por exemplo

obrigatoriedade reduzido	através do acompanhamento e da avaliação do tratamento, da formação e da divulgação de boas práticas.
Opção 3: Nível de obrigatoriedade médio	A opção 3 prevê que sejam adotadas normas mínimas para dar cumprimento à jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH) e aos elementos pertinentes das disposições internacionais aplicáveis às garantias processuais das pessoas vulneráveis suspeitas ou arguidas em processo penal.
Opção 4: Nível de obrigatoriedade elevado	A opção 4 é a mais ambiciosa e vinculativa, indo mais longe que a opção 3 relativamente a certas garantias . Entre as garantias suplementares figuram uma avaliação exaustiva da vulnerabilidade, a realização de um exame médico aprofundado (para os adultos vulneráveis), a gravação audiovisual dos interrogatórios policiais, a formação específica de juízes e o acesso a medidas de reeducação ou a atividades recreativas durante a detenção.
As opções 3 e 4 poderiam assumir a forma de uma diretiva ou de uma recomendação, podendo ser combinados elementos das duas opções. Prevê-se a adoção de medidas distintas, nomeadamente uma diretiva no que respeita aos menores e uma recomendação no que se refere aos adultos vulneráveis .	

5. AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS

5.1. Eficácia na realização dos objetivos estratégicos

- Opção 1 – manter-se-ia o nível insuficiente de proteção dos suspeitos ou arguidos.
- Opção 2 – ligeiro incentivo aos Estados-Membros para resolverem os problemas, dada a inexistência de intervenção normativa.
- Opção 3 — impacto médio, na medida em que contribuiria para a realização dos objetivos gerais da(s) medida(s) relativas a garantias especiais para os menores e os adultos vulneráveis.
- Opção 4 — estabelece normas mais ambiciosas e obrigações mais exigentes para os Estados-Membros do que a opção 3 quanto a certas garantias, nomeadamente a avaliação da vulnerabilidade, a realização de um exame médico (para os adultos vulneráveis), os interrogatórios policiais, as audiências em tribunal e a detenção. Reforçaria significativamente a confiança mútua e a cooperação.

5.2. Impacto sobre os direitos fundamentais

- A opção 1 não introduziria qualquer melhoria e não garantiria uma proteção suficiente do direito a um processo equitativo por parte das pessoas vulneráveis.
- A opção 2 teria um impacto reduzido, pois dependeria, em grande medida, da forma como os Estados-Membros dessem cumprimento às diretrizes não vinculativas.
- A opção 3 poderia ter um impacto positivo nos direitos fundamentais: concretamente, a obrigação de os Estados-Membros assegurarem informação e apoio adequados pelos progenitores/representantes legais ou outro adulto devidamente habilitado contribuiria para fazer respeitar o direito a um processo equitativo. O acesso obrigatório a um advogado teria um impacto substancial nos direitos de defesa das pessoas vulneráveis. Por outro lado, as garantias estabelecidas quanto aos interrogatórios policiais, às audiências em tribunal e à detenção poderiam igualmente contribuir para o respeito do direito a um processo equitativo.

- A opção 4 é a que teria mais impacto nos direitos fundamentais: a avaliação em profundidade das pessoas vulneráveis permitiria satisfazer as suas necessidades específicas e a assistência médica garantiria a sua integridade. Estão previstas várias garantias específicas quanto aos interrogatórios policiais (por exemplo, a gravação audiovisual), detenção (limitação, proporcionalidade) e audiências em tribunal (nomeadamente a formação especializada dos juízes e a proteção da privacidade).

5.3. Impacto sobre os sistemas judiciais nacionais

- Opção 1: manter-se-iam ou agravar-se-iam as divergências entre os sistemas judiciais dos Estados-Membros.
- Opção 2: o impacto global seria limitado dado que o carácter não vinculativo desta opção impediria que se alcançassem resultados significativos.
- As opções 3 e 4 teriam um impacto positivo nos sistemas judiciais dos Estados-Membros, proporcionando maior segurança jurídica e introduzindo normas mínimas comuns para a proteção dos suspeitos e arguidos nos Estados-Membros. Todos os Estados-Membros teriam de introduzir alterações no direito processual penal nacional. Estas duas opções permitiriam melhorar substancialmente a cooperação judiciária e reduzir as discrepâncias existentes entre Estados-Membros quanto ao reconhecimento de certos direitos aos suspeitos e arguidos.

5.4. Impacto financeiro e económico

- Opção 1: não teria encargos financeiros imediatos.
- Opção 2: os encargos financeiros desta opção dependeriam do grau da sua aplicação pelos Estados-Membros. Os custos globais máximos foram estimados em **20,2 milhões de EUR** (formação de juízes e agentes policiais, custos da eventual realização de um estudo, seminários, etc.).
- Opção 3: os custos totais desta opção situar-se-iam na **média** das quatro opções, ou seja **100,1 milhões de EUR (no que respeita aos menores)** e **entre 40,3 e 72,8 milhões de EUR (no que respeita aos adultos vulneráveis)**.
- Opção 4: os custos totais desta opção seriam os mais elevados das quatro opções. Ascenderiam a **164,2 milhões de EUR [182,8 milhões de EUR, incluindo a formação] (no que respeita aos menores)** e a **entre 134,4 e 228,9 milhões de EUR [entre 153 milhões de EUR e 247,5 milhões de EUR, incluindo a formação] (no que respeita aos adultos vulneráveis)**.

6. COMPARAÇÃO DAS DIFERENTES OPÇÕES / OPÇÃO PREFERIDA

(1) Menores

No que respeita aos menores, a avaliação de impacto privilegiou a opção que consiste numa **diretiva que combine elementos das opções 3 e 4**.

Essa diretiva deve proporcionar **garantias mínimas aos menores suspeitos ou arguidos em processo penal em toda a UE**. Será **juridicamente vinculativa** para os Estados-Membros e, quando aplicada, aumentará o nível de proteção na UE.

A combinação de elementos das opções 3 e 4 tem em conta os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. Apresenta um claro valor acrescentado para a UE e reforça as normas mínimas assentes na jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem e nas outras normas internacionais aplicáveis às garantias processuais dos menores suspeitos ou arguidos em processo penal.

Os custos globais elevar-se-iam a **136,2 milhões de EUR** [154,8 milhões de EUR, incluindo a formação]⁶. Todos os Estados-Membros seriam abrangidos, mas em diferentes graus. Os custos totais por Estado-Membro seriam os seguintes:

AT 3 564 000; **BE** 802 000; **BU** 714 000; **CY**: 94 000; **CZ**: 996 000; **DE**: 35 982 000; **DK**: 413 000; **EE**: 170 000; **EL**: 1 042 000; **ES**: 2 175 000; **FI**: 3 545 000; **FR**: 17 950 000; **HU**: 667 000; **IE**: 1 309 000; **IT**: 4 978 000; **LT**: 346 000; **LV**: 134 000; **LU**: 172 000; **MT**: 22 000; **NL**: 3 225 000; **PL**: 2 548 000; **PT**: 495 000; **RO**: 1 130 000; **SE**: 7 330 000; **SK**: 337 000; **SI**: 112 000; **UK**: 45 907 000⁷.

(2) Adultos

A dificuldade em estabelecer uma definição geral de adulto vulnerável e, por conseguinte, delimitar o âmbito de aplicação da iniciativa prevista, bem como o facto de haver menos normas e disposições internacionais que sejam aplicáveis aos adultos vulneráveis, exclui a possibilidade de se adotarem medidas juridicamente vinculativas no que respeita às garantias dos adultos vulneráveis.

No que respeita aos adultos vulneráveis, a avaliação de impacto privilegiou a opção que consiste numa **recomendação** que **combine elementos das opções 3 e 4**.

A combinação de elementos das opções 3 e 4 tem em conta os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. Apresenta um claro valor acrescentado da UE e reforça as normas mínimas assentes na jurisprudência do TEDH e nas outras normas internacionais aplicáveis às garantias processuais dos adultos vulneráveis suspeitos ou arguidos em processo penal.

Os custos globais situar-se-iam entre **70,9 e 133,6 milhões de EUR** [entre 89,5 e 152,2 milhões de EUR, incluindo a formação]⁸. Todos os Estados-Membros seriam afetados, mas em diferentes graus. Os custos totais por Estado-Membro seriam os seguintes (mínimo-máximo):

AT 847 000-1 397 000; **BE** 1159 000-2 289 000; **BU** 762 000-1 554 000; **CY**: 82 000-149 000; **CZ**: 1 056 000-1 940 000; **DE**: 8 363 000-15 367 000; **DK**: 4 455 000-8 818 000; **EE**: 136 000-251 000; **EL**: 1 152 000-2 114 000; **ES**: 4 606 000-8 464 000; **FI**: 435 000-780 000; **FR**: 6 384 000-11 709 000; **HU**: 1 021 000-1 878 000; **IE**: 839 000-1 424 000; **IT**: 6 005 000-10 998 000; **LT**: 346 000-634 000; **LV**: 233 000-425 000; **LU**: 49 000-91 000; **MT**: 41 000-77 000; **NL**: 1 342 000-2 415 000; **PL**: 3 197 000-5 762 000; **PT**: 1 080 000-1 983 000; **RO**: 2 190 000-4 023 000; **SE**: 769 000-1 387 000; **SK**: 551 000-1 009 000; **SI**: 205 000-376 000; **UK**: 23 430 000-45 869 000⁹.

[Estes montantes foram calculados partindo do pressuposto de que todos os Estados-Membros aplicarão a recomendação].

Estes montantes não têm em conta as **eventuais economias** resultantes da diminuição dos custos com os recursos interpostos junto dos tribunais nacionais ou do TEDH, com novos julgamentos, com indemnizações devidas ou com processos arquivados por violação do direito a um processo equitativo. A assistência obrigatória de um advogado melhorará os direitos de defesa, contribuindo para reduzir o número de interrogatórios que são repetidos desnecessariamente, para racionalizar as investigações e as audiências e para diminuir a aplicação de penas privativas de liberdade. A longo prazo, à medida que as garantias processuais para as pessoas vulneráveis forem sendo reforçadas, o impacto financeiro deve

⁶ Custos de formação incluídos.

⁷ Custos de formação não incluídos.

⁸ Custos de formação incluídos.

⁹ Custos de formação não incluídos.

diminuir progressivamente devido à menor utilização das vias de recurso existentes em caso de violação do direito a um processo equitativo.

7. ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO

O prazo de transposição da diretiva proposta para os menores será de dois anos a contar da sua entrada em vigor. Quanto à proposta de recomendação para os adultos vulneráveis, a Comissão deve avaliar a sua aplicação, o mais tardar, três a quatro anos após a sua publicação.

Além disso, a Comissão tenciona realizar um estudo empírico específico, que prevê a recolha de dados três a cinco anos após a aplicação de cada instrumento do Roteiro para o reforço dos direitos processuais. A fim de poder efetuar uma análise, quantitativa e qualitativa, aprofundada da eficácia das propostas, serão utilizados indicadores específicos para os menores e os adultos vulneráveis.