



Bruxelas, 27.11.2013
COM(2013) 820 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO
CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ
DAS REGIÕES**

**Avançar na aplicação da agenda da União Europeia em matéria de garantias
processuais dos suspeitos ou arguidos – reforçar as bases do espaço europeu de justiça
penal**

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES

Avançar na aplicação da agenda da União Europeia em matéria de garantias processuais dos suspeitos ou arguidos – reforçar as bases do espaço europeu de justiça penal

É bem conhecida a máxima segundo a qual «não basta fazer justiça, é preciso mostrar que foi feita justiça». O corolário do espaço europeu de justiça é que os cidadãos devem não só beneficiar do direito a tribunais imparciais em toda a União Europeia, mas também estarem confiantes de que assim sucede quando exercem o direito de circular livremente na União. As autoridades judiciais dos Estados-Membros devem igualmente poder confiar no funcionamento correto dos sistemas judiciais dos outros países da UE.

Para desenvolver este espaço de justiça baseado no reconhecimento mútuo e na confiança mútua, a Comissão foi convidada, no Programa de Estocolmo¹, a apresentar propostas para reforçar os direitos processuais dos suspeitos ou arguidos². Este mandato político que visa dar grande prioridade ao reforço dos direitos dos cidadãos em processo penal, a fim de garantir o direito a um processo equitativo em toda a União Europeia, deu origem à agenda da Comissão em matéria de direitos processuais.

O presente pacote é a continuação de um programa legislativo bem-sucedido. Passo a passo, registaram-se progressos significativos e a União Europeia adotou três diretivas relativas a direitos processuais.

- Foi adotada em 2010 uma diretiva relativa ao direito à **interpretação e tradução** em processo penal, que deveria ser transposta para o direito nacional até 27 de outubro de 2013³. Os arguidos irão dispor de interpretação gratuita não só durante o julgamento mas também durante os interrogatórios da polícia e reuniões importantes com o advogado, bem como de uma tradução escrita dos documentos essenciais para o exercício do seu direito de defesa.
- Seguiu-se, em 2012, uma diretiva relativa ao direito ao **direito à informação** em processo penal, que deve ser transposta para o direito nacional até 2 de junho de 2014⁴. Os suspeitos que sejam detidos deverão receber sempre uma Carta de Direitos sob a forma escrita, numa linguagem simples e acessível, com informações acerca dos seus direitos. Se necessário, esta carta será traduzida.
- Em outubro de 2013 foi adotada uma diretiva relativa ao **direito de acesso a um advogado e ao direito de comunicar numa situação de privação de liberdade**⁵. Esta é a medida mais importante da agenda dos direitos processuais. Todos os suspeitos terão direito de acesso a um advogado desde as primeiras fases do processo até à sua conclusão. Além disso, qualquer pessoa privada de liberdade tem a possibilidade de comunicar com a sua família e, se for detido noutro país da UE, com o consulado.

¹ JO C 115 de 4.5.2010, p. 1.

² JO C 291 de 4.12.2009, p. 1.

³ Diretiva 2010/64/UE de 20 de outubro de 2010, JO L 280 de 26.10.2010, p. 1.

⁴ Diretiva 2012/13/UE de 22 de maio de 2012, JO L 142 de 1.6.2012, p. 1.

⁵ Diretiva 2013/48/UE de 22 de outubro de 2013, JO L 294 de 6.11.2013, p. 1.

Estas diretivas são marcos para o reforço dos direitos processuais dos cidadãos da UE. As novidades do Tratado de Lisboa no domínio do direito penal, incluindo a votação por maioria qualificada no Conselho e no Parlamento Europeu na qualidade de legisladores, conduziram a estes instrumentos pioneiros, cuja redação resultou de um esforço de colaboração por parte das instituições.

Além disso, em junho de 2011 foi publicado um Livro Verde sobre a aplicação da legislação penal da UE no domínio da **detenção**, que visa explorar as interações entre a detenção e a confiança mútua na UE. As condições de detenção podem ter uma incidência direta no funcionamento correto do reconhecimento mútuo das decisões judiciais, uma vez que as condições de detenção que não cumprem as normas podem levar um juiz a recusar a transferência de uma pessoa procurada, designadamente em processos de execução de mandados de detenção europeus⁶. As respostas e a sua análise foram publicadas no sítio web da Comissão. A conclusão é que, embora a prisão preventiva e a promoção de alternativas sejam questões importantes suscitadas pelos Estados-Membros e a sociedade civil, a aplicação correta e atempada da legislação da UE em vigor é a prioridade⁷.

A presente comunicação estabelece **um pacote de cinco instrumentos legislativos para avançar na aplicação da agenda dos direitos processuais e para reforçar as bases do espaço europeu de justiça penal**. Este pacote surge na sequência da recente adoção das três diretivas em matéria de direitos processuais atrás referidas.

É composto por **três propostas de diretivas** sobre:

- 1) o reforço de certos aspetos da **presunção de inocência** e do direito de comparecer em tribunal em processo penal;
- 2) garantias especiais para **menores** suspeitos ou arguidos em processo penal;
- 3) **apoio judiciário provisório** para suspeitos ou arguidos privados de liberdade e apoio judiciário em processos de execução de mandados de detenção europeus.

Uma vez que as medidas adotadas devem ser proporcionadas à finalidade da atuação da UE, são também propostas duas **recomendações da Comissão**:

- 4) sobre garantias processuais para pessoas vulneráveis suspeitas ou arguidas em processo penal;
- 5) sobre o direito dos suspeitos ou arguidos a apoio judiciário em processo penal.

1. FUNDAMENTAÇÃO PARA ATUAR A NÍVEL DA UE

- *Uma base comum: Carta da UE e CEDH*

A UE tem uma forte tradição de desenvolvimento e promoção dos direitos fundamentais. A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (Carta da UE) e a Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (CEDH) constituem a base para a proteção dos direitos dos suspeitos ou arguidos nos sistemas de justiça penal da União Europeia. O Tratado torna a Carta da UE juridicamente vinculativa⁸ e estabelece que a União Europeia irá aderir à CEDH⁹. Todos os Estados-Membros são signatários da CEDH. O direito à ação e a um tribunal imparcial, a presunção de inocência e os direitos de defesa,

⁶ Decisão-Quadro 2002/584/JAI do Conselho, de 13 de junho de 2002, relativa ao mandado de detenção europeu e aos procedimentos de entrega entre Estados-Membros, JO L 190 de 18.7.2002, p. 1.

⁷ http://ec.europa.eu/justice/newsroom/criminal/opinion/110614_en.htm.

⁸ Artigo 6.º, n.º 1, do TUE.

⁹ Artigo 6.º, n.º 3, do TUE.

previstos nos artigos 47.º e 48.º da Carta da UE e no artigo 6.º da CEDH, devem ser respeitados no espaço europeu de justiça. Isto significa que nos Estados-Membros vigora um quadro normativo substancial que reconhece e protege os direitos abrangidos pelo presente pacote.

Mudança de orientação: complementar a segurança com os direitos processuais e a confiança mútua como condição do reconhecimento mútuo

Na década anterior à entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a legislação da UE concentrou-se em promover a repressão da criminalidade, dando origem a um número impressionante de instrumentos de cooperação judiciária e reconhecimento mútuo, cujo objetivo é levar os infratores a tribunal. O mais conhecido é a decisão-quadro relativa ao mandado de detenção europeu, que permite que as pessoas procuradas sejam rapidamente transferidas entre Estados-Membros. O objetivo principal é garantir que a livre circulação dos cidadãos na UE não prejudica a aplicação transnacional da lei.

Estes instrumentos da UE permitem que as autoridades judiciais reconheçam, de forma fácil e rápida, medidas de investigação e decisões de condenação de arguidos na União Europeia. Estas autoridades presumem que o pedido deve ser reconhecido e executado porque cada Estado-Membro tem um sistema de justiça que garante o direito a um processo equitativo num grau relativamente semelhante.

O sistema de reconhecimento mútuo só pode funcionar de forma satisfatória se os Estados-Membros confiarem nos sistemas de justiça penal dos outros países da UE. Contudo, a proteção dos direitos processuais dos suspeitos e arguidos ainda varia significativamente consoante os Estados-Membros. Esta situação dá origem a obstáculos à confiança mútua necessária entre os Estados-Membros da UE. Para afastar esses obstáculos, a União Europeia tem de garantir que todos os Estados-Membros adotam um nível mínimo comum de direitos processuais e que estes direitos podem ser exercidos através de legislação da UE.

É por este motivo que o Tratado de Lisboa permite a atuação a nível da UE em matéria de direitos individuais em processo penal no artigo 82.º, n.º 2, alínea b), do TFUE. O mesmo se afirma no mandato que o Conselho Europeu conferiu à Comissão para o período de 2010 a 2014: «Muito se avançou [...] em matéria de cooperação judiciária e policial, na adoção de medidas que visam facilitar a instauração de processos penais. É agora chegado o momento de atuar no sentido de estabelecer um melhor equilíbrio entre essas medidas e a proteção dos direitos processuais dos particulares. Devem ser desenvolvidos esforços para reforçar as garantias processuais e o respeito pelo Estado de direito nos processos penais, independentemente do local da União Europeia onde os cidadãos decidam viajar, estudar, trabalhar ou viver.»¹⁰

- *Confiança dos cidadãos na igualdade de condições para o exercício dos direitos processuais*

A necessidade de proteger o direito dos suspeitos ou arguidos a um processo equitativo tem uma dimensão transnacional evidente. Cerca de 14,1 milhões de cidadãos da UE residem permanentemente fora do país de origem¹¹, 10 % dos cidadãos da UE viveram ou trabalharam no estrangeiro num determinado momento da vida e 13 % viveram no estrangeiro para estudar ou receber formação¹². Visto que as pessoas estão constantemente a viajar e a atravessar as fronteiras na União Europeia, e podem ver-se envolvidas em processos penais fora do país de

¹⁰ Considerando 10, JO C 291 de 4.12.2009, p. 1.

¹¹ Eurostat, estatísticas da migração e da população migrante (março de 2013).

¹² Eurobarómetro n.º 337 de 2010.

origem, a União Europeia deve garantir a igualdade de condições para o exercício dos direitos processuais em processo penal.

2. NECESSIDADE DE TOMAR MEDIDAS BEM PONDERADAS PARA AVANÇAR NA APLICAÇÃO DA AGENDA DA UNIÃO EUROPEIA EM MATÉRIA DE DIREITOS PROCESSUAIS

- *Porquê continuar a tomar medidas a nível da UE?*

Depois de transpostas pelos Estados-Membros, as diretivas recentemente adotadas em matéria de direitos processuais garantirão que os suspeitos ou arguidos dispõem de uma vasta gama de garantias essenciais. Mas a agenda dos direitos processuais deve ser reforçada.

- Os suspeitos ou arguidos receberão prontamente informações sobre o direito a guardar silêncio, mas o que acontece se exercerem efetivamente este direito? Em alguns Estados-Membros, as autoridades judiciais podem considerar este silêncio como uma confirmação de provas contra a pessoa em causa. O direito a um processo equitativo deve assentar numa base sólida e deve ser garantida a nível da UE a proteção da **presunção de inocência**.
- Quem não falar nem compreender a língua do processo penal poderá ter acesso a interpretação e tradução, mas qual será a situação daqueles que, devido à idade ou deficiência mental, são incapazes de acompanhar e participar no processo? As diretivas europeias em vigor sobre garantias dos suspeitos ou arguidos também se aplicam aos menores. No entanto, devido à sua vulnerabilidade inerente, é amplamente reconhecido pelas partes interessadas e os Estados-Membros que os menores carecem de proteção reforçada, nomeadamente o apoio obrigatório de um advogado, caso devam responder na polícia ou nos tribunais¹³. Atualmente, o direito dos menores e outras pessoas vulneráveis a um processo equitativo não está suficientemente garantido na UE – não está prevista uma proteção global. O Programa de Estocolmo prevê explicitamente que deve ser adotada uma medida específica para aprovar normas mínimas comuns aplicáveis às pessoas vulneráveis. Estas regras mínimas reforçarão a confiança dos Estados-Membros no sistema de justiça penal dos outros Estados-Membros e, por conseguinte, contribuirão para melhorar o reconhecimento mútuo das decisões em matéria penal. São necessárias **garantias especiais** para acautelar as necessidades dos menores e pessoas vulneráveis em processo penal.
- A diretiva relativa ao direito de acesso a um advogado atribui a qualquer suspeito ou arguido o direito a um advogado desde as fases iniciais do processo e, por exemplo, quando interrogados pela polícia. Mas o que fazer se eles não dispuserem de meios para pagar um advogado? Precisarão de **apoio judiciário** para garantir o exercício efetivo do direito de acesso a um advogado.
- *Necessidade de uma ação equilibrada*

A Comissão apresenta um pacote equilibrado de medidas, que tem em conta e respeita as diferenças, as tradições e os sistemas jurídicos dos Estados-Membros, tal como previsto no artigo 82.º, n.º 2, do TFUE, a fim de propiciar um clima de confiança mútua, respeitando o princípio da proporcionalidade (artigo 5.º do TUE). Cada elemento foi avaliado cuidadosamente a fim de decidir se devem ser tomadas medidas a nível da UE e, em caso

¹³ Cf., por exemplo, as orientações do Comité de Ministros do Conselho da Europa sobre a justiça adaptada às crianças.

afirmativo, a que nível, e de que forma, incluindo os potenciais custos para os Estados-Membros. A necessidade de cautela é particularmente óbvia em tempos de consolidação orçamental, que tornam necessária a análise cuidada das implicações em termos de custos. É por isso que, nomeadamente no domínio do apoio judiciário, o pacote proposto pela Comissão não prevê parâmetros juridicamente vinculativos para a avaliação da elegibilidade para apoio judiciário numa diretiva. Os custos que a prestação de apoio judiciário provisório e de apoio judiciário em processos de execução de mandados de detenção europeus representará para os Estados-Membros serão limitados.

- *Uma perspetiva mais ampla: garantias processuais e a Procuradoria Europeia*

Este pacote contribuirá também para reforçar as garantias jurídicas das pessoas implicadas em processos instaurados pela Procuradoria Europeia. A proposta de um regulamento do Conselho recentemente apresentada¹⁴ prevê que um suspeito tem todos os direitos previstos na legislação da UE, na Carta da UE e na legislação nacional aplicável, referindo explicitamente o direito a apoio judiciário e o direito à presunção de inocência. A introdução de direitos reforçados permitirá melhorar as garantias processuais aplicáveis aos processos instaurados pela Procuradoria Europeia e promoverá a confiança dos cidadãos no funcionamento correto deste serviço.

3. PRINCIPAIS ELEMENTOS DA PROPOSTA

3.1. Uma base sólida para o direito a um tribunal imparcial – a presunção de inocência

- *Presunção de inocência — um princípio fundamental da justiça*

A presunção da inocência dos arguidos até prova da sua culpa por um tribunal mediante uma decisão final, cabendo à acusação provar essa culpa, é um dos princípios mais antigos e mais importantes em processo penal, consagrado em todos os principais instrumentos internacionais e regionais em matéria de proteção dos direitos humanos. Inspirado no artigo 6.º, n.º 2, da CEDH, e no artigo 11.º, n.º 1, da Declaração Universal dos Direitos do Homem, o artigo 48.º, n.º 1, da Carta da UE estabelece que: «*Todo o arguido se presume inocente enquanto não tiver sido legalmente provada a sua culpa*».

O Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH) precisou o âmbito de aplicação do princípio da presunção de inocência ao longo dos anos. O artigo 6.º, n.º 2, da CEDH regula três elementos essenciais¹⁵: o direito de não ser referido como culpado pelas autoridades públicas antes da decisão final¹⁶, o ónus da prova cabe à acusação e qualquer dúvida razoável sobre a culpa deve beneficiar o arguido¹⁷, bem como direito de ser informado da acusação¹⁸. A presunção de inocência é uma condição prévia essencial para a imparcialidade do tribunal e o TEDH declarou que uma violação da presunção de inocência prejudica o direito a um

¹⁴ Proposta de Regulamento do Conselho que institui a Procuradoria Europeia, COM(2013) 534 final de 17.7.2013.

¹⁵ *Barberà, Messegué e Jabardo c. Espanha*, recursos n.ºs 10588/83, 10589/83 e 10590/83, acórdão de 6 de dezembro de 1988.

¹⁶ *Minelli c. Suíça*, recurso n.º 8660/79, acórdão de 25 de março de 1983.

¹⁷ Cf. nota 14.

¹⁸ Isto é abordado na Diretiva 2012/13/UE, de 22 de maio de 2012, relativa ao direito à informação em processo penal.

processo equitativo¹⁹. Isto aplica-se, sobretudo, ao direito de não se incriminar a si próprio, ao direito de não colaborar e ao direito de guardar silêncio²⁰.

O direito à presunção de inocência abrange diversas necessidades e graus de proteção das pessoas singulares e coletivas, como é reconhecido pela jurisprudência do Tribunal de Justiça sobre o direito de não se incriminar a si próprio²¹. A proposta de diretiva tem em conta estas diferenças e, por conseguinte, só é aplicável a pessoas singulares.

- *A presunção de inocência como fundação e cimento dos direitos previstos nas diretivas relativas aos direitos processuais*

O direito a um processo equitativo previsto nos instrumentos vigentes da UE, incluindo o direito de receber informações, o direito de estar em condições de compreender e acompanhar o processo e o direito de acesso a um advogado são, por conseguinte, complementares e indissociáveis da presunção de inocência, para garantir a equidade do processo e a confiança mútua.

O Programa de Estocolmo convidou a Comissão a analisar novos elementos dos direitos processuais mínimos dos suspeitos ou arguidos, mencionando, em particular, a presunção de inocência. A Comissão propõe, numa diretiva, o reforço de certos aspetos da presunção de inocência em processo penal, que estão estreitamente ligados e são indispensáveis ao funcionamento correto dos instrumentos relativos aos direitos processuais e ao reconhecimento mútuo, num clima de confiança mútua. Esta instituição continuará a promover, entre os profissionais, uma cultura que limite o recurso a medidas como a prisão preventiva.

- *Reforço de determinados aspetos do direito à presunção de inocência a nível da UE*

A diretiva proposta incide sobre determinados aspetos da presunção de inocência decorrentes da jurisprudência do TEDH, relativamente aos quais se afigura necessário estabelecer normas mínimas comuns para garantir a confiança mútua. Fornece uma base sólida para outros instrumentos em matéria de direitos processuais já adotados ou propostos conjuntamente com esta diretiva.

Além disso, dado que o direito de o arguido de comparecer no próprio julgamento é um direito essencial de defesa e parte do direito a um processo equitativo, tal como interpretado pelo TEDH²², o reforço deste direito, que também é previsto na proposta, contribuirá para fortalecer o direito a um tribunal imparcial.

O nível de proteção na legislação dos Estados-Membros é, de um modo geral, aceitável e não parece haver qualquer problema sistémico neste domínio. No entanto, subsistem ainda pontos em que as garantias jurídicas devem ser reforçadas. Além disso, na União Europeia ainda se verificam com demasiada frequência violações da presunção de inocência.

- (a) *Nenhuma referência pública à culpabilidade antes da condenação*

Uma declaração das autoridades policiais ou judiciais, que sugere a culpabilidade de uma pessoa que ainda não foi objeto de condenação definitiva, prejudica a reputação dessa pessoa e pode influenciar o júri ou o tribunal que decide o caso.

¹⁹ *John Murray c. Reino Unido*, recurso n.º 18731/91, acórdão de 26 de janeiro de 1996.

²⁰ *Murray c. Reino Unido*, cf. supra, *Funke c. França*, recurso n.º 10828/84, acórdão de 25 de fevereiro de 1993, *Saunders c. Reino Unido*, recurso n.º 19187/91, acórdão de 17 de dezembro de 1996.

²¹ Cf., *inter alia*, processo C-301/04 P *Comissão/SGL Carbon* (Coletânea 2006, p. I-5915), e processo T-112/98 *Mannesmannröhren-Werke/Comissão* (Coletânea 2011, p. II-732).

²² *Colozza c. Itália*, recurso n.º 9024/80, acórdão de 12 de fevereiro de 1985.

Em consonância com a jurisprudência do TEDH²³, a diretiva consagra claramente o princípio de que, antes da condenação definitiva, as decisões e declarações oficiais das autoridades policiais e judiciais, entre outras, não podem apresentar o suspeito ou arguido como culpado. Assim, a diretiva protege a reputação e a privacidade das pessoas submetidas a um processo penal.

(b) *Ónus da prova – qualquer dúvida sobre a culpabilidade deve beneficiar o suspeito ou arguido*

Em processo penal, o ónus da prova deve recair sobre a acusação e qualquer dúvida deve beneficiar o suspeito ou arguido, sem prejuízo da independência dos juízes na apreciação da culpa do suspeito ou arguido. A decisão deve basear-se nos elementos de prova que lhe forem apresentados, e não em alegações ou suposições. No entanto, o TEDH tem vindo a aceitar que, em casos específicos e limitados, o ónus da prova pode ser transferido para a defesa e a diretiva irá refletir esta interpretação, no intuito de chegar a um equilíbrio entre o interesse público de repressão penal efetiva e os direitos de defesa²⁴.

(c) *O direito a guardar silêncio – nenhuma coação para a autoincriminação ou para colaborar*

O direito a guardar silêncio, o direito de não se autoincriminar e o direito de não colaborar são «normas internacionais geralmente reconhecidas que estão no cerne do conceito de processo equitativo»²⁵. Estes direitos garantem que o suspeito ou arguido não pode ser indevidamente forçado a apresentar provas, o que violaria o princípio de que o ónus da prova recai sobre a acusação.

A proposta de diretiva não se limita a seguir estes princípios no que diz respeito às pessoas singulares, mas prevê uma solução específica. Qualquer utilização de provas obtidas em violação destes direitos está excluída, exceto nos casos excecionais em que a utilização dessas provas não obste à equidade geral do processo.

(d) *Direito de estar presente no julgamento – uma norma mínima comum e uma solução*

Se o suspeito ou arguido for julgado à revelia, isto é, se não comparecer no julgamento, o direito de defesa é comprometido: o réu não tem a possibilidade de apresentar a sua versão dos factos nem de contestar as provas.

A Decisão-Quadro 2009/299/JAI²⁶ reforçou a proteção desses réus em vários instrumentos da UE em matéria de reconhecimento mútuo de decisões judiciais, em conformidade com a jurisprudência do TEDH²⁷, através do estabelecimento de um eventual motivo de recusa de cooperação judiciária se determinadas normas mínimas comuns não forem respeitadas.

A proposta de diretiva prevê, por conseguinte, o direito fundamental do arguido de estar presente no julgamento, estabelecido pelo TEDH, tornando-o uma norma mínima da UE aplicável também aos processos penais nacionais. Este direito está sujeito a um número muito

²³ *Minelli c. Suíça*, recurso n.º 8660/79, acórdão de 25 de março de 1983; *Alenet de Ribemont c. França*, recurso n.º 15175/89, acórdão de 10 de fevereiro de 1995; *Pandy c. Bélgica*, recurso n.º 13583/02, acórdão de 21 de setembro de 2006; *Garlicki c. Polónia*, recurso n.º 36921/07, acórdão de 14 de junho de 2011.

²⁴ *Salabiaku c. França*, recurso n.º 10519/83, acórdão de 7 de outubro de 1988; *Barberà, Messegué e Jabardo c. Espanha*, recurso n.º 10590/83, acórdão de 6 de dezembro de 1988.

²⁵ *Heaney and McGuinness c. Irlanda*, recurso n.º 34720/97, acórdão de 21 de dezembro de 2000.

²⁶ Decisão-Quadro 2009/299/JAI do Conselho, de 26 de fevereiro de 2009, que altera as Decisões-Quadro 2002/584/JAI, 2005/214/JAI, 2006/783/JAI, 2008/909/JAI e 2008/947/JAI, JO L 81 de 27.3.2009, p. 24.

²⁷ *Colozza c. Itália*, recurso n.º 9024/80, acórdão de 12 de fevereiro de 1985.

limitado de exceções, a fim de evitar que a justiça não seja indevidamente atrasada por réus de má-fé. Prevê-se uma solução concreta sob a forma de um novo julgamento, como estabelecido pelo TEDH²⁸, nos casos em que o direito de estar presente no julgamento tiver sido violado.

3.2. Proteção daqueles que mais necessitam – garantias especiais para pessoas vulneráveis

- *Quem carece de proteção especial e porquê?*

O Programa de Estocolmo sublinha a necessidade de reforçar os direitos individuais das pessoas vulneráveis em processo penal: «*Deve ser dada especial atenção aos suspeitos ou arguidos que não conseguem compreender nem seguir o conteúdo ou o significado do processo, devido, designadamente, à idade ou às condições mentais ou físicas.*»²⁹

Estas necessidades especiais são reconhecidas em normas internacionais e na jurisprudência do TEDH. As pessoas podem ser vulneráveis devido ao facto de não poderem participar efetivamente no processo penal: «*'participação efetiva' neste contexto pressupõe que o arguido tenha um amplo conhecimento da natureza do processo de julgamento e do que está em jogo para si próprio, incluindo a importância de qualquer sanção que pode ser aplicada.*»³⁰

Os menores são considerados vulneráveis por definição, devido à idade, ao desenvolvimento físico e psicológico incompleto e à imaturidade emocional³¹. Os menores estão mais sujeitos a maus tratos e a problemas de saúde do que outros suspeitos ou arguidos; podem não poder manifestar devidamente as suas dificuldades ou problemas de saúde. Assim, todos os Estados-Membros consideram que os menores carecem de garantias e proteção especiais em processo penal.

A situação é diferente para os adultos. Os motivos para um adulto não poder participar efetivamente no processo podem ser múltiplos, nomeadamente doença mental ou deficiência física ou de aprendizagem. Não existe uma definição-tipo de adulto vulnerável em processo penal nas legislações dos Estados-Membros da UE.

- *Diretiva centrada nas garantias essenciais para os menores*

As três diretivas já aprovadas em matéria de direitos processuais são aplicáveis a todos os suspeitos e arguidos, incluindo menores. No entanto, ainda que prevejam algumas garantias específicas para menores, não têm suficientemente em conta as suas necessidades específicas, nomeadamente as dificuldades para compreender e acompanhar o processo e o maior risco de maus tratos devido à sua vulnerabilidade.

A diretiva proposta prevê que:

- As garantias processuais se apliquem aos menores desde o momento em que forem suspeitos ou arguidos pela prática de um crime (âmbito de aplicação);
- Os menores sejam assistidos pelos pais ou outras pessoas adequadas se forem detidos e que tanto os menores como os pais sejam informados dos respetivos direitos;
- Os menores não possam renunciar ao direito de assistência por um advogado, visto que é maior o risco de não avaliarem as consequências dos seus atos; o acesso obrigatório a um advogado é a medida central da diretiva proposta;

²⁸ Cf. nota 25.

²⁹ JO C 139 de 4.12.2009, p. 1.

³⁰ *S.C. c. Reino Unido*, recurso n.º 60958/00, acórdão de 10 de novembro de 2004.

³¹ Nos termos do artigo 1.º da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, ratificada por todos os Estados-Membros da UE e pela UE, qualquer pessoa com menos de 18 anos de idade deve ser considerada menor (criança).

- A sua situação pessoal ou familiar e as suas necessidades sejam devidamente analisadas antes do julgamento e que os menores sejam objeto de um exame médico se forem privados de liberdade; que, durante o processo, os interrogatórios sejam efetuados em circunstâncias que tenham em conta a idade e maturidade do menor e que os interrogatórios feitos pela polícia sejam gravados (áudio e vídeo), a menos que não seja proporcionado;
- Os menores não possam ser julgados à revelia; para garantir que os menores não possam ser considerados culpados sem lhes ser dada oportunidade de contestar os fundamentos da acusação e compreender os motivos de uma eventual condenação, no intuito de evitar a reincidência e promover a integração social;
- As autoridades judiciais que lidam com menores recebam formação adequada; que a privacidade dos menores seja respeitada para facilitar a integração na sociedade, nomeadamente garantindo que o processo decorra, em princípio, à porta fechada;
- Os menores sejam privados de liberdade só em último recurso e que sejam detidos separadamente dos adultos.

Decorre de normas internacionais que os menores que confrontam com o sistema de justiça penal devem beneficiar de medidas alternativas à prisão e educativas e só devem ser privados de liberdade em circunstâncias excecionais. Os menores encontram-se numa posição particularmente vulnerável quando privados de liberdade, atendendo aos riscos inerentes ao seu desenvolvimento físico, mental e social. A fim de evitar os maus tratos e os abusos em caso de privação de liberdade, devem ser previstas determinadas medidas de proteção. Tendo em conta as necessidades específicas dos menores, a diretiva inclui normas especiais sobre tratamento específico em caso de privação de liberdade.

A diretiva promoverá, assim, os direitos dos menores, tendo em conta as orientações e recomendações internacionais sobre a justiça adaptada às crianças, e faz parte da agenda da UE para os direitos da criança³². A diretiva não prejudica as normas nacionais que determinam a responsabilidade penal³³.

- *Uma recomendação da Comissão que garante que as pessoas vulneráveis são reconhecidas e as suas necessidades são tidas em conta*

A definição dos motivos pelos quais as pessoas podem ser vulneráveis em processo penal – para além da idade – não é possível nesta fase; qualquer definição pode até ser criticada por estigmatizar essas pessoas. Este é o resultado de várias consultas e reuniões com as partes interessadas e com os Estados-Membros.

No entanto, ao mesmo tempo, é geralmente reconhecido pelas partes interessadas que algumas pessoas necessitam de garantias especiais em processo penal, a fim de assegurar que compreendem o processo e exercem os seus direitos. Se as pessoas não compreenderem o processo ou as consequências de atos como a confissão, quer porque a sua vulnerabilidade não foi identificada, quer porque não existem garantias especiais, deixará de haver igualdade processual entre as partes, o que reduz as suas possibilidades de obter um julgamento equitativo e ameaça a integridade do processo judicial. Se não forem tomadas medidas a nível da UE continuará a existir um nível de proteção desigual em toda a União. Por conseguinte, a única abordagem equilibrada que permite conciliar os princípios da proporcionalidade e da subsidiariedade e a necessidade de aumentar o nível de proteção das pessoas vulneráveis é

³² Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, COM(2011) 60 final de 15.2.2001.

³³ Trata-se da idade em que os menores se tornam penalmente responsáveis pelos seus atos.

uma recomendação da Comissão que promova os direitos essenciais das pessoas vulneráveis em processo penal.

- Criar mecanismos para assegurar que as pessoas vulneráveis são detetadas e reconhecidas, e que as suas necessidades especiais são tidas em conta em processo penal, constitui o ponto fundamental da recomendação. Recomenda-se a realização de uma avaliação por um perito independente, que garanta que o grau de vulnerabilidade é devidamente verificado e que as necessidades especiais das pessoas são reconhecidas.
- Estabelecer garantias adequadas para pessoas vulneráveis: a recomendação apela ao estabelecimento, pelos Estados-Membros, de garantias concretas que resultem dessa avaliação, como o acesso obrigatório a um advogado, a assistência por um terceiro adequado, a gravação (áudio e vídeo) dos interrogatórios policiais e a assistência médica.

Conferindo aos Estados-Membros maior margem de manobra do que uma diretiva, a recomendação não deixará, no entanto, de contribuir para aumentar o nível de proteção processual dos adultos vulneráveis e para reforçar a confiança mútua. A Comissão irá avaliar em que medida os Estados-Membros tomaram medidas para dar seguimento à recomendação, quatro anos após a sua publicação, e, se for caso disso, proporá medidas legislativas para reforçar os direitos processuais das pessoas vulneráveis.

3.3. Um direito efetivo de acesso a um advogado – direito a apoio judiciário

Inspirado no artigo 6.º, n.º 3, alínea c), da CEDH, o artigo 47.º, n.º 3, da Carta da UE estabelece que *«é concedido apoio judiciário a quem não disponha de recursos suficientes, na medida em que essa assistência seja necessária para garantir a efetividade do acesso à justiça»*.

O direito a apoio judiciário está intrinsecamente ligado ao direito de acesso a um advogado. Para as pessoas que não dispõem de meios económicos, o acesso a um advogado só pode ser efetivo se o Estado prestar apoio judiciário para garantir a proteção jurídica. Assim, para que o direito de acesso a um advogado seja efetivo, e para continuar a reforçar a confiança mútua na União Europeia, o apoio judiciário deve ser concedido às pessoas que dele necessitam.

Uma diretiva sobre certos aspetos do direito a apoio judiciário

- *Garantir apoio judiciário quando o acesso a um advogado é mais necessário – «apoio judiciário provisório»*

Nas primeiras fases do processo, o suspeito ou arguido encontra-se particularmente vulnerável, nomeadamente se estiver privado de liberdade. O acesso a um advogado nessas fases é extremamente importante para proteger os direitos processuais, incluindo o direito de não se incriminar a si próprio, tal como indicado na jurisprudência do TEDH. O artigo 6.º da CEDH exige que, em regra, os suspeitos ou arguidos tenham acesso a proteção jurídica desde o momento em que são detidos pela polícia ou presos preventivamente e que esta proteção seja concedida oficiosamente, se necessário. Não deverão ter de esperar que o seu pedido de apoio judiciário seja decidido para terem acesso a um advogado.

Por conseguinte, a proposta de diretiva prevê o direito dos suspeitos ou arguidos privados de liberdade a obter apoio judiciário provisório nas fases iniciais do processo, até que a autoridade competente tome uma decisão final sobre o pedido de apoio judiciário.

- *Atenção especial às pessoas que estão sujeitas a processos de execução de mandados de detenção europeus*

A diretiva sobre o acesso a um advogado prevê o direito de representação jurídica dupla nos processos de execução de mandados de detenção europeus, isto é, tanto no Estado-Membro de execução como no Estado-Membro de emissão, a fim de reforçar a confiança mútua na União Europeia. Todavia, para o tornar eficaz, é necessária uma garantia de acesso a apoio judiciário em processos de execução de mandados de detenção europeus.

Às pessoas procuradas no âmbito de processos de execução de mandados de detenção europeus também deve ser concedido apoio judiciário provisório se forem privadas de liberdade no Estado-Membro de execução, sem ter de esperar pela decisão acerca do pedido de apoio judiciário.

Uma recomendação sobre algumas questões suplementares relativas ao apoio judiciário em processo penal

- *Para uma maior convergência dos critérios de atribuição do direito a apoio judiciário*

Decorre do artigo 47.º, n.º 3, da Carta da UE e do artigo 6.º, n.º 3, alínea c), da CEDH que os Estados-Membros podem determinar que uma pessoa tem direito a apoio judiciário se essa pessoa não dispuser de meios económicos suficientes («avaliação dos meios económicos») e/ou se, no interesse da justiça, for necessário prestar apoio judiciário, nomeadamente em casos complexos ou devido à situação pessoal do suspeito, à gravidade do crime ou à severidade da eventual pena («avaliação do mérito»).

A forma como estes critérios de elegibilidade são combinados e avaliados varia consideravelmente consoante os Estados-Membros. Alguns Estados-Membros procedem apenas à avaliação dos meios económicos, outros procedem à avaliação do mérito, outros combinam as duas avaliações. Existem também diferenças consideráveis na forma como estas duas avaliações são interpretadas e entendidas.

Devido à grande variedade dos regimes de apoio judiciário e à necessidade de manter a proporcionalidade das medidas, especialmente em tempos de dificuldades económicas e financeiras, esta questão é regulada numa recomendação, que prevê critérios objetivos comuns a ter em conta ao avaliar a elegibilidade para apoio judiciário. A recomendação clarifica o quadro em que a avaliação deve ser feita, de acordo com a jurisprudência do TEDH, e promove a convergência entre os diferentes sistemas jurídicos, com vista a reforçar a confiança mútua.

- *Garantir a qualidade e a eficácia dos serviços de apoio judiciário*

O TEDH declarou que a obrigação do Estado de prestar apoio judiciário gratuito não se limita à nomeação de um defensor oficioso³⁴. O Estado deve garantir que o apoio prestado pelos advogados nomeados é concreto e eficaz. Para este efeito, a recomendação convida os Estados-Membros a criarem mecanismos para garantir um elevado nível de qualidade dos serviços de apoio judiciário, para promover sistemas de acreditação de advogados e formação profissional contínua destinada aos profissionais do apoio judiciário. A aplicação desta recomendação aumentará a qualidade e a eficácia dos serviços de apoio judiciário e também a confiança mútua nos sistemas judiciais dos Estados-Membros.

Para promover os efeitos e a aplicação da recomendação, a Comissão irá recorrer ao atual grupo de peritos da cooperação judiciária em matéria penal. Este grupo poderá assisti-la na redação de orientações para a sua aplicação e para facilitar o intercâmbio de boas práticas entre os Estados-Membros. A Comissão avaliará em que medida os Estados-Membros tomaram medidas para dar seguimento à recomendação, quatro anos após a sua publicação e,

³⁴ TEDH, *Pavlenko c. Rússia*, recurso n.º 42371/02, acórdão de 4 de outubro de 2010, n.º 99.

se for caso disso, proporá medidas legislativas para reforçar o direito a apoio judiciário em processo penal.

4. CONCLUSÃO

Este pacote prevê normas mínimas comuns aplicáveis ao direito a um processo equitativo na União Europeia, avançando na aplicação da agenda da Comissão em matéria de direitos processuais. Combinado com todos os instrumentos em vigor para fazer da cooperação judiciária transnacional uma realidade, num clima de confiança mútua, através de normas mínimas comuns, o pacote promove o desenvolvimento do espaço europeu de liberdade, segurança e justiça.

O novo regime introduzido pelo Tratado de Lisboa entrará plenamente em vigor em breve. O regime transitório nele previsto para a justiça e assuntos internos – abrangidos pelo antigo «terceiro pilar» – expira a 30 de novembro de 2014. A partir dessa data, a Comissão terá poderes de execução relativamente a todo o acervo da justiça e assuntos internos e o Tribunal de Justiça da União Europeia terá plena competência para apreciar instrumentos de reconhecimento mútuo anteriores ao Tratado de Lisboa. Juntamente com a criação de um sistema europeu de repressão da fraude contra os interesses financeiros da UE, este pacote irá alterar a paisagem do espaço europeu de justiça penal.

Dada a internacionalização da criminalidade, deverá dar origem a um aumento dos pedidos de inquérito e de execução das decisões em matéria penal em toda a UE, em resultado da aplicação das muitas medidas de reconhecimento mútuo. Mais uma razão para avançar na aplicação da agenda europeia dos direitos processuais, mediante a aprovação rápida deste novo pacote.

A longo prazo, este conjunto de direitos processuais europeus será transposto para as legislações nacionais. O seu impacto prático para defender o direito a um processo equitativo deverá ser cuidadosamente avaliado, no intuito de identificar eventuais lacunas e, se necessário, proceder à redação de uma proposta consolidada em matéria de direitos processuais.