

RO

RO

RO



COMISIA EUROPEANĂ

Bruxelles, 20.7.2010
SEC(2010) 908

**DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI
care însoțește**

**Propunerea de
DIRECTIVA PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI A CONSILIULUI
privind dreptul la informare în cadrul procedurilor penale**

REZUMATUL EVALUĂRII IMPACTULUI

{COM(2010) 392 final}
{SEC(2010) 907}

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

REZUMATUL EVALUĂRII IMPACTULUI

1. CONTEXTUL ȘI PROCEDURA DOMENIULUI DE POLITICĂ

Pentru a spori încrederea reciprocă, în acest fel consolidând punerea în practică a recunoașterii reciproce, în noiembrie 2009 Consiliul European a adoptat Foaia de parcurs cu privire la drepturile procedurale¹, în care a stabilit o abordare graduală a consolidării drepturilor persoanelor suspectate și învinuite:

Măsuri vizate în prezent de Foaia de parcurs:
Măsura A: Traducere și interpretariat
Măsura B: Informare privind drepturile și informare privind învinuirile
Măsura C: Consiliere juridică și asistență juridică
Măsura D: Comunicare cu rude, angajatori și autorități consulare
Măsura E: Măsuri referitoare la garanții speciale pentru persoanele suspectate sau acuzate care sunt vulnerabile

Această evaluare a impactului se referă la măsura B care vizează să amelioreze situația persoanelor suspectate, asigurând că acestea primesc informații cu privire la drepturile lor și la cauza în care sunt parte învinuită în cadrul procedurilor penale.

Evaluarea impactului este empirică, în ansamblu: părțile interesate au fost consultate cu diferite ocazii, cum ar fi reuniunile din 2008 și 2009 ale Forumului pentru Justiție. Evaluarea impactului a valorificat, de asemenea, studiile universitare recente.

2. PROBLEMA

2.1. Informații insuficiente furnizate în cadrul procedurilor penale

Accesul la informații al persoanelor suspecte și învinuite reprezintă un factor cheie în asigurarea unor proceduri penale echitabile. Nu se poate presupune că persoanele suspecte au suficiente cunoștințe cu privire la drepturile de care beneficiază (cum ar fi dreptul la consiliere juridică) în momentul arestării, care să le permită valorificarea eficientă a drepturilor respective. Furnizarea de informații cu privire la drepturi reprezintă platforma de acces la

¹ 2009/C 295/01

toate drepturile. De asemenea, pentru a-și pregăti apărarea, o persoană învinuită trebuie să cunoască în detaliu cauza în care este parte învinuită, precum și dovezile existente.

Persoanele suspectate și persoanele învinuite nu primesc întotdeauna aceste informații. Statele membre au sisteme diferite de transmitere a informațiilor, iar în unele state membre, anumite informații nu sunt comunicate deloc. De exemplu, în patru state membre nu există obligația legală de a informa o persoană suspectată cu privire la dreptul la consiliere juridică și numai în zece state membre o persoană suspectată este informată cu privire la drepturile sale sub forma unei notificări scrise (Notă privind drepturile). Legislația și practica judiciară diferă considerabil de la un stat membru la altul în ceea ce privește informarea persoanei cu privire la cauza în care este învinuită: se poate furniza un rezumat scris sau avocatul persoanei învinuite poate primi dreptul de acces la dosarul cauzei și poate face copii după documentele relevante din dosar. În trei state membre nu există dreptul de acces la dosarul cauzei și chiar în statele membre care acordă accesul, etapa procedurii penale în care se acordă acest drept de acces diferă semnificativ.

2.1.1. Efectele negative asupra procedurilor penale și cooperării judiciare

În cazul în care persoanele suspectate nu sunt informate în mod corespunzător, procedurile penale pot fi inechitabile, ceea ce poate determina costuri inutile din cauza tergiversării procedurilor, a căilor de atac și eșuării cercetărilor penale în statele membre în care au loc procedurile.

Insuficienta informare poate da naștere la probleme și la costuri în alte state membre dacă instanța din statul membru în care au loc procedurile penale în primă instanță face apel la cooperarea altor state membre. Instrumentele UE care facilitează cooperarea judiciară între statele membre (cum ar fi mandatul european de arestare – European Arrest Warrant, EAW) se întemeiază pe principiul recunoașterii reciproce, cu alte cuvinte, pe executarea unei hotărâri judecătorești în alt stat membru, fără revizuirea ulterioară a hotărârii respective). Această recunoaștere semiautomată necesită existența încrederii reciproce între judecători și instanțe. În cazul în care această încredere nu există, recunoașterea reciprocă nu va funcționa; de aici rezultă tergiversarea procedurilor și executarea cu întârziere a hotărârilor judecătorești pronunțate de o instanță străină, ceea ce antrenează costuri asociate. Într-o cauză recentă din Marea Britanie, afirmațiile conform cărora o persoană suspectată a primit informații insuficiente în cadrul procedurilor dintr-un stat membru care a emis un mandat european de arestare pentru predarea persoanei respective, au fost de natură să contribuie la tergiversarea cu mai mult de un an a procedurilor de predare și a implicat mai multe căi de atac introduse la instanțele superioare, precum și o plângere la Curtea Europeană a Drepturilor Omului, cu implicații semnificative în materie de costuri.

2.1.2. Normele juridice existente nu oferă o protecție adecvată

În prezent nu există norme la un nivel suficient de înalt și puse în aplicare în mod corespunzător. Normele minime sunt stabilite în Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, însă părțile interesate afirmă că nici convenția, nici mecanismul de aplicare a acesteia nu oferă în toate cazurile o protecție suficientă în ceea ce privește furnizarea de informații adecvate privind drepturile și învinuirile, în special. Cauza o reprezintă faptul că drepturile la informare prevăzute la articolele 5 și 6 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale nu acoperă un spectru suficient de larg și soluționarea plângerilor depuse la

Curtea Europeană a Drepturilor Omului poate dura ani de zile, rezultatul fiind numai o despăgubire *ex-post* cu eficacitate restrânsă.

2.2. Reechilibrarea politicii UE în domeniul justiției și promovarea liberei circulații a cetățenilor UE prin consolidarea drepturilor fundamentale

La nivelul UE au fost adoptate diferite măsuri care să garanteze un nivel ridicat de siguranță pentru cetățeni (cum ar fi introducerea mandatului european de arestare), însă în trecut nu s-a reușit convenirea unor măsuri privind normele referitoare la un proces echitabil. Prin adoptarea, în noiembrie 2009, a Foii de parcurs cu privire la drepturile procedurale, Consiliul a recunoscut că este nevoie să se acționeze urgent în UE pentru consolidarea drepturilor procedurale ale persoanelor suspectate. Foaia de parcurs deschide calea către o acțiune a UE care să asigure protecția drepturilor fundamentale mai mult decât o asigură Convenția europeană a drepturilor omului. De asemenea, acest lucru ar da un înțeles specific la nivelul UE măsurilor menite să garanteze un proces echitabil, consacrate de articolele 47 și 48 din Carta drepturilor fundamentale a UE și ar contribui, de asemenea, la eliminarea obstacolelor reale sau sesizate în legătură cu libera circulație a persoanelor, astfel cum sunt garantate de articolul 21 alineatul (2) din TFUE.

2.3. Dimensiunea actuală și de perspectivă a problemei

Cu toate că nu sunt disponibile datele privind numărul procedurilor în cadrul cărora sunt formulate plângeri cu privire la absența informațiilor, părțile interesate raportează că problema informării insuficiente deși nu este endemică, ea este acută și nu se limitează la anumite state membre. Se preconizează ca încrederea reciprocă între autoritățile judiciare ale statelor membre va rămâne la nivelul actual insuficient întrucât este posibil să persiste situația în care instanțele autorităților din statele membre să nu ofere persoanelor suspectate sau învinuite informații cu privire la drepturile lor. Având în vedere că intensificarea liberei circulații a cetățenilor între statele membre va atrage după sine o mai mare nevoie de cooperare judiciară și întrucât, în viitorul apropiat, vor trebui aplicate măsuri suplimentare de cooperare judiciară în UE, necesitatea de a ameliora încrederea reciprocă va deveni încă și mai urgentă.

2.4. Competența UE de a acționa

În conformitate cu articolul 82 alineatul (2) litera (b) din TFUE, se pot adopta norme minime privind drepturile persoanelor în cadrul procedurilor penale sub forma unor directive, în măsura necesară pentru facilitarea recunoașterii reciproce a hotărârilor judiciare și deciziilor preliminare și a cooperării judiciare în cauze penale cu dimensiune transfrontalieră. Întrucât în prezent există mari diferențe între statele membre în ceea ce privește furnizarea informațiilor, este puțin probabil ca statele membre care acționează în mod individual să aibă capacitatea de a institui norme cu un nivel suficient de ridicat privind furnizarea informațiilor pe teritoriul UE; acest lucru se poate obține numai prin acțiune adoptată la nivelul UE.

3. OBIECTIVE

Generale:	Îmbunătățirea cooperării judiciare prin restabilirea încrederii reciproce între statele membre privind funcționarea echitabilă a sistemelor de justiție penală
------------------	--

	Asigurarea unui nivel înalt de protecție a drepturilor fundamentale în cadrul procedurilor penale, în acest fel fiind promovată libera circulație a cetățenilor UE pe teritoriul UE	
Specifice:	Să se faciliteze punerea în aplicare și executarea hotărârilor judecătorești în cauze penale, asigurându-se că persoanele suspectate primesc informații suficiente cu privire la drepturile lor , de preferință în scris, pentru ca acestea să-și poată exercita în mod eficient dreptul la apărare	Să se faciliteze punerea în aplicare și executarea hotărârilor judecătorești în cauze penale, asigurându-se că persoanele învinuite primesc informații suficiente de detaliate cu privire la învinuirile care li se aduc pentru ca acestea să-și poată pregăti în mod corespunzător apărarea sau să poată ataca hotărârile în etapa preliminară judecătii
Operaționale	<p>Informațiile furnizate persoanelor suspectate cu privire la drepturile lor la un proces un echitabil trebuie:</p> <ul style="list-style-type: none"> • să fie redactate într-un limbaj clar, ușor de înțeles de către persoana suspectată • să fie oferite la primul contact cu poliția • să includă drepturi esențiale prevăzute de Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și de Carta drepturilor fundamentale a UE aplicabile în caz de arestare, primul interogatoriu și în timpul detenției • să fie furnizate în așa fel încât să existe posibilitatea de a se verifica transmiterea informațiilor 	<p>Informațiile furnizate persoanelor învinuite cu privire la învinuiri sau capete de acuzare trebuie:</p> <ul style="list-style-type: none"> • să fie suficient de detaliate pentru a permite pregătirea adecvată a apărării sau pentru atacarea hotărârilor în etapa preliminară judecătii • să fie furnizate la timp și în așa fel încât persoana învinuită să înțeleagă învinuirile care i se aduc • să fie furnizate în așa fel încât să existe posibilitatea de a se verifica transmiterea informațiilor

4. OPȚIUNI DE POLITICĂ ȘI IMPACTUL ACESTORA

- **Menținerea situației de status quo:** Această opțiune ar însemna să nu se acționeze la nivelul UE.
- **Opțiunea A de politică care vizează problema persoanelor suspectate care nu primesc întotdeauna informații adecvate cu privire la drepturi:**

Acțiune nelegislativă:

- **Opțiunea de politică A1:** campanie de informare la nivelul UE privind drepturile minime la apărare
- **Opțiunea de politică A2:** Recomandare a Consiliului privind bunele practici în domeniul informării persoanelor suspectate și învinuite cu privire la drepturile lor

Acțiune legislativă la nivelul UE:

- **Opțiunea de politică A3:** obligație la nivelul UE de a informa persoanele suspectate cu privire la drepturile lor, sub forma unei selecții de către fiecare stat membru
- **Opțiunea de politică A4:** obligație la nivelul UE de a se informa persoanele suspectate aflate în stare de arest cu privire la drepturile lor, sub forma unui set de drepturi (cele prevăzute de Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și de dreptul Uniunii), la care statele membre vor adăuga alte drepturi existente în dreptul intern al acestora)

- **Opțiunea de politică A5:** obligație la nivelul UE de a se informa persoanele suspectate aflate în stare de arest cu privire la drepturile lor, sub forma unei Note privind drepturile care să includă formulări standard la nivelul UE cu privire la drepturile minime, conform anexei la prezenta directivă

Opțiunile de politică B referitoare la problema persoanelor învinuite care nu primesc întotdeauna informații adecvate, prompte, detaliate și în limba pe care o înțeleg, cu privire la învinuirile care li se aduc:

Acțiune non-legislativă:

- **Opțiunea de politică B1:** Recomandare a Consiliului privind bunele practici și instruire în domeniul informării persoanelor învinuite cu privire la învinuirile care li se aduc

Acțiune legislativă la nivelul UE:

- **Opțiunea de politică B2:** obligație la nivelul UE de a se informa persoanele învinuite cu privire la învinuirile care li se aduc, sub forma unei selecții de către fiecare stat membru
- **Opțiunea de politică B3:** obligație la nivelul UE de a se informa persoanele învinuite cu privire la învinuirile care li se aduc, inclusiv prin acordarea acestor persoane (sau avocaților acestora) a accesului la dosarul cauzei

5. COMPARAREA OPȚIUNILOR DE POLITICĂ

Tabelele de mai jos prezintă o comparație între punctajele relative acordate opțiunilor de politică și obiectivele specifice și operaționale. Opțiunile sunt clasificate în funcție de potențialul acestora de a îndeplini obiectivele prevăzute în partea 3. Punctajele acordate din punct de vedere al eficacității privind îndeplinirea obiectivelor au o pondere egală în suma finală.

Opțiunile A5 și B3 arată cel mai mare potențial, de aceea sunt opțiunile preferate.

Tabelul 5.1 – Comparația punctajelor opțiunilor de politică A:

Obiective/cost	Statu-quo	A1	A2	A3	A4	A5
Să asigure că persoanele suspectate primesc informații suficiente, astfel încât să le poată utiliza în mod eficient	0	√	√√	√√√	√√√√	√√√√√
Să ofere informații redactate într-un limbaj clar, ușor de înțeles de către persoana suspectată	0	√	√√	√√√	√√√√	√√√√√

Tabelul 5.1 – Comparația punctajelor opțiunilor de politică A:

Obiective/cost	Statu-quo	A1	A2	A3	A4	A5
Să ofere informații la primul contact cu poliția și să includă drepturi esențiale prevăzute de Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și de Carta drepturilor fundamentale UE aplicabile în caz de arestare, primul interogatoriu și în timpul detenției	0	√	√√	√√	√√√√	√√√√√
Să asigure un mijloc de verificare a transmiterii informațiilor	0	√	√	√√	√√√√	√√√√√
Să îmbunătățească încrederea statelor membre în funcționarea echitabilă a sistemelor de justiție penală pe teritoriul UE	0	√	√	√√	√√√√	√√√√√
Punctaj total:	0	5	8	12	20	25
Sarcina financiară pe stat membru ²	-	100 000 € - 10 milioane € (costuri globale pentru UE)	<u>Costuri unice de pornire:</u> 0 € - 2,5 milioane € <u>Costuri operaționale anuale:</u> 0 € - 4,6 milioane €	<u>Costuri unice de pornire:</u> 0 € - 2,5 milioane € <u>Costuri operaționale anuale:</u> 5 000 € - 4,6 milioane €	<u>Costuri unice de pornire:</u> 15 000 € - 2,5 milioane € <u>Costuri operaționale anuale:</u> 5 000 € - 4,6 milioane €	<u>Costuri unice de pornire:</u> 5 000 € - 2,5 milioane € <u>Costuri operaționale anuale:</u> 5 000 € - 4,6 milioane €
Economii potențiale de cheltuieli în statele membre în care au loc procedurile penale	-	nivel scăzut	nivel scăzut	nivel scăzut până la mediu	nivel mediu	nivel mediu până la ridicat

² Plajă a costurilor rezultată din modelul de calcul pentru acele state membre care, foarte probabil, vor suporta costuri de punere în aplicare din cauză că practicile curente diferă de cele prezentate în opțiune. Având în vedere că nu sunt disponibile date statistice, cifrele care reflectă costurile operaționale nu țin seama de nivelul *actual* al costurilor operaționale, astfel încât sarcina financiară *suplimentară* a punerii în aplicare a opțiunii nu poate fi calculată cu precizie, dar se prevede a fi o fracție din cifra orientativă prezentată aici.

Tabelul 5.2 – Comparația punctajelor opțiunilor de politică B:

Obiective/cost	Statu-quo	B1	B2	B3
Să asigure că persoana învinuită primește informații suficient de detaliate cu privire la cauză, pe baza cărora să-și poată pregăti apărarea în mod corespunzător sau să atace hotărârile din etapa preliminară judecătii	0	√√	√√√	√√√√
Să ofere informații la timp și în așa fel încât persoana învinuită să înțeleagă învinuirile care i se aduc	0	√	√√√	√√√√
Să asigure un mijloc de verificare a transmiterii informațiilor	0	√	√√	√√√
Să îmbunătățească încrederea statelor membre în funcționarea echitabilă a sistemelor de justiție penală pe teritoriul UE	0	√	√√√	√√√√
Punctaj total:	0	5	11	17
Sarcina financiară pe stat membru ³	-	<u>Costuri unice de pornire:</u> 0 € - 2,6 milioane € <u>Costuri operaționale:</u> 270 000 € - 21 milioane €	<u>Costuri unice de pornire:</u> 0 € - 2,6 milioane € <u>Costuri operaționale:</u> 100 000 € - 30 milioane €	<u>Costuri unice de pornire:</u> 9 000 € - 2,6 milioane € <u>Costuri operaționale:</u> 270 000 € - 21 milioane €
Economii potențiale de cheltuieli în statele membre în care au loc procedurile penale	-	nivel scăzut	nivel scăzut	nivel mediu

³ Se aplică principiul *caveat* de la nota de subsol nr. 2.

6. OPȚIUNEA PREFERATĂ

Opțiunea preferată este o **combinație de opțiuni A5 și B3**:

Adoptarea unei directive care obligă statele membre să asigure

- că persoanele suspectate și învinuite aflate în stare de arest sunt informate, într-o limbă pe care o înțeleg, cu privire la drepturile lor în cadrul procedurilor penale prin intermediul unei Note privind drepturile astfel cum este întocmită de statele membre și care conține o formulare standard la nivelul UE cu privire la drepturile minime la un proces echitabil, prevăzute în anexa la directivă și, atunci când există, la drepturi suplimentare în temeiul legilor interne ale statelor membre, și
- că persoanele suspectate și persoanele învinuite sunt informate cu privire la învinuirile care li se aduc, informare care trebuie să includă acordarea accesului la dosar, în mod gratuit, persoanei în cauză (sau avocatului acesteia).

6.1. Valoarea adăugată a UE și proporționalitatea opțiunii preferate

Opțiunea preferată dă naștere la obligații noi și uniforme la nivelul UE (punerea în aplicare a Notei privind drepturile și accesul la dosarul cauzei). Acest efect de armonizare pune în evidență eficacitatea opțiunii preferate în ceea ce privește furnizarea informațiilor adecvate și promovarea încrederii în echitatea procedurilor în alte state membre. Opțiunile A5 și B3 dau naștere la noi obligații, însă acest lucru are loc numai în legătură cu obiectivul de fond al măsurii: dreptul la informare. Acestea nu creează drepturi noi care nu au legătură cu furnizarea de informații.

Ambele aspecte ale opțiunii preferate sunt proporționale: cu toate că ambele aspecte ar putea impune câtorva state membre să modifice legislația în domeniul procedurii penale, nu există alte mijloace eficiente de natură să asigure că persoanele suspectate primesc informații ample.

6.2. Impactul financiar asupra statelor membre

Principalul impact financiar al **opțiunii A5** îl reprezintă costurile unice de pornire/costurile inițiale suportate pentru introducerea sistemului de Note privind drepturile. Acestea constau în primul rând din costul întocmirii Notelor privind drepturile, traducerea lor și instruirea ofițerilor de poliție și, dacă este necesar, a procurorilor și a judecătorilor. Este posibil ca aceste costuri să se situeze între 10 000 EUR – 2,5 milioane EUR pentru fiecare stat membru (din modelul de calcul pentru Malta rezultă o plajă a costurilor de 10 600 EUR – 70 000 EUR, iar în cazul Franței de 655 000 EUR – 2,5 milioane EUR). Există posibilitatea unei tendințe a costurilor reale către nivelul cel mai de jos al plajelor de cheltuieli. Efectul opțiunii A5 asupra cheltuielilor operaționale pentru fiecare stat membru depinde în primul rând de tipul de informații furnizate persoanelor suspectate cu privire la drepturile de care beneficiază, precum și de timpul alocat informării. Se preconizează că implicațiile bugetare asupra statelor membre care aplică deja sistemul de Note privind drepturile sunt minime. În cazul acelor care în prezent informează pe cale verbală persoanele suspecte cu privire la drepturile lor, efectul asupra costurilor pentru fiecare cauză în parte va depinde de nivelul de detaliere a informațiilor primite în prezent pe cale verbală.

În ceea ce privește **opțiunea B3**, majoritatea statelor membre vor suporta costuri unice de pornire neglijabile numai atunci când pun în aplicare directiva, întrucât aceste state acordă deja accesul la dosarul cauzei. Astfel, costurile unice de pornire determinate de introducerea accesului la dosarul cauzei sunt preconizate numai pentru cele trei state membre care în prezent nu prevăd acest drept. Aceste cheltuieli pot rezulta, în principal, din acțiunile de instruire a ofițerilor de poliție, a procurorilor și a judecătorilor și se vor situa între 9 000 EUR – 2,6 milioane EUR pentru fiecare stat membru. Impactul exact al acestei opțiuni asupra costurilor operaționale nu poate fi estimat, însă este posibil ca și în cazul celor trei state membre care vor trebui să introducă acest drept, impactul asupra costurilor operaționale să fie foarte limitat.

7. MONITORIZARE ȘI EVALUARE

Crearea unui mecanism temeinic de monitorizare și evaluare este crucială pentru a se asigura respectarea, în practică și în legislație, a drepturilor menționate anterior. Comisia are în vedere întreprinderea un studiu empiric specific privind punerea în aplicare a propunerii astfel încât să se obțină o situație detaliată, calitativă și cantitativă, a eficacității propunerii, studiu care se va axa pe colectarea datelor într-un interval de timp de 3-5 ani. Odată cu aplicarea tuturor măsurilor din Foaia de parcurs, va fi esențial să se evalueze fiecare măsură în context, precum și eficiența Foi de parcurs în ansamblu.