



COMISIA EUROPEANĂ

Bruxelles, 8.6.2011
SEC(2011) 687 final

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

REZUMATUL EVALUĂRII IMPACTULUI

Document de însoțire a

**Propunerii de
DIRECTIVĂ A PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI A CONSILIULUI**

**privind dreptul de acces la un avocat și dreptul de a informa un terț cu privire la
reținere în cadrul procedurilor penale**

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

REZUMATUL EVALUĂRII IMPACTULUI

Evaluarea impactului (EI) vizează o măsură privind dreptul de a fi asistat de un avocat al unei persoane suspectate sau învinuite în cadrul procedurilor penale, precum și dreptul acesteia de a comunica reținerea sa unei terțe persoane. Această măsură are ca scop stabilirea unor norme minime de reglementare pe întreg teritoriul UE a dreptului la un avocat și la comunicarea reținerii.

Probleme

Problemele generale identificate în evaluarea impactului sunt următoarele: (1) nu există suficientă încredere reciprocă între autoritățile judiciare ale statelor membre; (2) nivelul de protecție a drepturilor fundamentale în procedurile penale din Uniunii Europene este insuficient. În special, în multe dintre statele membre accesul la un avocat și comunicarea reținerii sunt deficitare. Această problemă se prezintă sub diverse forme. În prezent, în mai multe state membre, suspectul nu are dreptul de a consulta un avocat înainte de orice interogatorii ale poliției și/sau de a fi asistat de un avocat în cursul acestor interogatorii. Conform hotărârii Curții Europene a Drepturilor Omului (CEDO), suspectii au dreptul de a consulta un avocat încă de la primul interogatoriu al poliției, precum și de a fi asistați de un avocat care să joace un rol activ în apărarea lor în cursul interogatoriului poliției (*Salduz/Turcia, Brusco/Franța*). Între statele membre există discrepanțe legate de posibilitatea de a se renunța la dreptul de a fi asistat de un avocat. Statutul elementelor de probă obținute în absența unui avocat diferă de la un stat membru la altul. În final, în cadrul procedurilor privind mandatul european de arestare, nu există norme europene care să reglementeze consilierea juridică pentru persoana urmărită atât în statul emitent, cât și în statul de executare, ceea ce scade și mai mult nivelul de încredere. Toate acestea sunt bine evidențiate în EI printr-o serie de studii de caz. Referitor la comunicarea reținerii, Comitetul pentru Prevenirea Torturii (CPT) a identificat, în contactul stabilit cu deținuții în cursul vizitelor sale în fiecare țară, cazuri repetate în care, deși legea prevede dreptul la comunicarea reținerii, în realitate acest drept nu este respectat în cazul tuturor deținuților sau este acordat cu o întârziere considerabilă (deseori, numai după ce s-a atins un anumit stadiu – de exemplu, persoana reținută este adusă în fața unui judecător), precum și numeroase cazuri în care deținutul nu a primit niciun răspuns cu privire la contactul stabilit cu persoana desemnată de acesta.

Subsidiaritate: se consideră necesar ca UE să adopte măsuri bazate, *inter alia*, pe dimensiunea transfrontalieră a problemei, având în vedere mobilitatea cetățenilor, inclusiv a infractorilor, deficiențele mecanismelor CEDR și ale CPT de aplicare a legii și, de asemenea, accesul la gama completă de mecanisme europene de aplicare a legii, care ar fi corelate cu măsurile UE.

Obiective

Orice măsură (măsuri) adoptată (adoptate) la nivelul UE privind accesul la un avocat ar trebui să îndeplinească următoarele obiective generale și specifice,

Obiective generale:	<ul style="list-style-type: none">• Îmbunătățirea cooperării judiciare în UE• Asigurarea unui nivel adecvat de protecție a drepturilor fundamentale în procedurile penale pentru toate persoanele fizice
Obiective specifice:	<ul style="list-style-type: none">• Reducerea cheltuielilor generate de întârzieri, respingeri, recursuri în executarea cererii de cooperare judiciară între statele membre

	<ul style="list-style-type: none"> • Asigurarea faptului că suspecții sau învinuții beneficiază de un acces corespunzător la un avocat pe tot parcursul procedurilor penale • Asigurarea faptului că suspecții sau învinuții lipsiți de libertate au dreptul la comunicarea reținerii lor unei terțe părți, la alegerea acestora
--	--

Opțiuni

Opțiunile de politică stabilite în Evaluarea impactului sunt:

- **Opțiunea de politică 1:** menținerea statu quo. Această opțiune ar presupune să nu se adopte nicio măsură la nivelul UE
- **Opțiunea de politică 2:** recomandare privind bunele practici cu privire la dreptul suspecților și învinuților de a fi asistați de un avocat și de a comunica reținerea
- **Opțiunea de politică 3:** directivă de stabilire a normelor minime de aplicare a *acquis*-ului CEDO privind accesul la un avocat, (și anume, Convenția europeană a drepturilor omului și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului) și recomandările CPT privind comunicarea reținerii și consolidarea aplicării instrumentelor de recunoaștere reciprocă
 - Această opțiune ar acoperi cinci aspecte specifice ale dreptului la un avocat și ale dreptului la comunicarea reținerii și, în special, ar asigura accesul prompt la un avocat, ar specifica în ce constă accesul și dreptul la un răspuns în privința comunicării reținerii, ar prevedea renunțarea și căile de atac și s-ar aplica procedurilor privind mandatul european de arestare în statele emitente și de executare.
- **Opțiunea de politică 4:** directivă de aplicare a recomandării CPT privind comunicarea reținerii și de stabilire a altor norme în afara sferei jurisprudenței CEDO privind accesul la un avocat și consolidarea aplicării instrumentelor de recunoaștere reciprocă.
 - Această opțiune ar asigura, pe lângă cele descrise la opțiunea 3 (asigurând, totodată, același drept de comunicare a reținerii), că accesul la un avocat se acordă înaintea (și nu în timpul) oricăror interogatorii ale poliției; aceasta ar impune o apărare obligatorie sub toate aspectele și ar prevedea interdicția de a se utiliza elementele de probă obținute prin încălcarea dreptului la un avocat.

IMPACT

Eficacitatea îndeplinirii obiectivelor:

- **Opțiunea de politică 1:** întrucât Convenția europeană a drepturilor omului, jurisprudența CEDO și recomandările CPT nu sunt aplicate în mod uniform de statele membre, nivelul de protecție a suspecților este în continuare necorespunzător. În plus, Convenția europeană a drepturilor omului și jurisprudența nu acoperă anumite aspecte ale problemei, esențiale pentru asigurarea unui proces echitabil, de exemplu, procedurile privind mandatul european de arestare
- **Opțiunea de politică 2:** nu există certitudinea că recomandarea fără caracter obligatoriu ar fi pusă în aplicare de către toate statele membre, în special în cazul celor care, în prezent, nu respectă standardele minime ale Curții Europene a Drepturilor Omului și recomandările CPT
- **Opțiunea de politică 3:** această opțiune ar avea toate punctele forte ale unui instrument legislativ (caracterul obligatoriu, nivel ridicat de aplicabilitate). În special, se vor ameliora

conformitatea cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului și cu recomandările CPT, în același timp consolidându-se cooperarea judiciară, prin măsuri specifice, prezentate în continuare.

1. **Dimensiunea temporală:** accesul la un avocat încă de la primul interogatoriu al poliției și comunicarea reținerii odată cu privarea de libertate
 2. **Dimensiunea materială:** reglementarea specifică a activității pe care o poate desfășura un avocat și dreptul la comunicare consolidat prin obligația de a se furniza un răspuns
 3. **Renunțarea la dreptul de a fi asistat de un avocat:**
 4. **Consecințele încălcărilor:** stipularea faptului că statele membre trebuie să prevadă căi de atac în caz de încălcare a dreptului la un avocat
 5. **Cauze care intră în domeniul de aplicare a mandatului european de arestare:** persoana reținută în baza mandatului este asistată de un avocat atât în statul membru emitent, cât și în statul membru de executare
- **Opțiunea de politică 4:** în cadrul acestei opțiuni, directiva ar asigura, pe lângă cele descrise la opțiunea 3 (asigurând, totodată, același drept de comunicare a reținerii), că accesul la un avocat se acordă *înaintea* (și nu *în timpul*) oricăror interogatorii ale poliției; astfel, s-ar impune o apărare obligatorie sub toate aspectele și interdicția de a se utiliza elementele de probă obținute prin încălcarea dreptului la un avocat. Prin urmare, aceste trei elemente suplimentare (aspectele 1, 3 și, respectiv, 4) ar îmbunătăți cooperarea judiciară, așa cum se arată mai jos.
 1. **Dimensiunea temporală:** accesul la un avocat încă dinaintea primului interogatoriu al poliției ar garanta că suspectul își poate construi apărarea înainte de interogatoriu
 2. **Apărare obligatorie:** cerința potrivit căreia un suspect trebuie să fie întotdeauna asistat de un avocat ar reprezenta singura măsură cu efect maxim de stimulare a încrederii pentru autoritățile judiciare
 3. **Consecințele încălcărilor:** prevederea, la nivelul UE, a faptului că elementele de probă obținute prin încălcarea dreptului la un avocat nu pot fi utilizate în instanță

Impactul asupra drepturilor fundamentale

- **Opțiunea de politică 1:** drepturile fundamentale vor fi protejate în continuare într-un alt mod, în conformitate cu fiecare sistem național. Carta drepturilor fundamentale se va aplica numai în cazurile care implică dreptul UE, de exemplu, în cadrul procedurilor mandatului european de arestare.
- **Opțiunea de politică 2:** impactul acestei opțiuni și consolidarea dreptului la un proces echitabil, dreptul la apărare al suspectului și al învinuitului și protecția împotriva aplicării de rele tratamente ar depinde de modul în care statele membre vor pune în aplicare recomandarea UE
- **Opțiunea de politică 3:** ar fi consolidate **dreptul la libertate și la siguranță** (articolul 6 din Carta UE, articolul 5 din Convenția europeană a drepturilor omului), **dreptul la o cale de atac eficientă și la un proces echitabil** (articolul 47 din Carta UE, articolele 6 și 13 din

Convenția europeană a drepturilor omului), precum și **prezumția de nevinovăție și dreptul la apărare** (articolul 48 din Carta UE, articolul 6 din Convenția europeană a drepturilor omului). Atât dreptul de a fi asistat de către un avocat, cât și dreptul la comunicarea reținerii, prevăd garanții oficiale împotriva aplicării de rele tratamente și, astfel, oferă protecție împotriva unei posibile încălcări a **interdicției privind tortura** (articolul 4 din Cartă și articolul 3 din Convenția europeană a drepturilor omului). Dreptul la comunicarea reținerii consolidează **dreptul la respectarea vieții private și de familie** (articolul 7 din Cartă și articolul 8 din Convenția europeană a drepturilor omului)

- **Opțiunea de politică 4:** ar fi consolidate **dreptul la libertate și la siguranță** (articolul 6 din Carta UE, articolul 5 din Convenția europeană a drepturilor omului), **dreptul la o cale de atac eficientă și la un proces echitabil** (articolul 47 din Carta UE, articolele 6 și 13 din Convenția europeană a drepturilor omului) și **prezumția de nevinovăție și dreptul la apărare** (articolul 48 din Carta UE; articolul 6 din Convenția europeană a drepturilor omului). Dreptul la o cale de atac eficientă ar fi garantat, de asemenea, prin introducerea interdicției de a se utiliza elementele de probă obținute prin încălcarea dreptului la consiliere juridică pe durata procesului

- **Impactul financiar și economic**

- **Opțiunea de politică 1:** deși nu există noi sarcini financiare imediate asociate acestei opțiuni, ea nu va determina reducerea cheltuielilor de la bugetul statelor membre pentru aplicarea legii și a costurilor suportate de persoanele suspectate și învinuite în legătură cu căile de atac, urmăriți în justiție suspendate/amânate, cauzate de accesul insuficient la un avocat
- **Opțiunea de politică 2:** depinde de nivelul punerii în aplicare de către statele membre a tuturor sau a unora dintre dispozițiile cuprinse în recomandare
- **Opțiunea de politică 3:** în medie, sarcina financiară a statelor membre va ajunge la **aproximativ 300 000 EUR pentru un stat membru de mari dimensiuni și va fi cuprinsă între 4 100 EUR și 70 950 EUR pentru un stat membru de mici dimensiuni**. De asemenea, un impact economic și financiar va fi exercitat și asupra persoanelor fizice. În cadrul EI, impactul este cuantificat (în mare) la aproximativ **1 500 EUR** pentru o persoană care face obiectul unui mandat european de arestare
- **Opțiunea de politică 4:** impactul financiar al acestei opțiuni asupra statelor membre poate fi estimat la **179 de milioane EUR** pentru un stat membru de mari dimensiuni și la aproximativ **110 milioane EUR** pentru un stat membru de dimensiuni medii. Costurile financiare pentru persoanele fizice sunt estimate între **4 170 și 5 200 EUR** pentru un suspect/învinuit per cauză (persoane care fac obiectul unor proceduri penale) și la aproximativ **1 500 EUR** pentru o persoană per cauză (persoane care fac obiectul unui mandat european de arestare)

Impactul asupra sistemelor naționale de justiție

- **Opțiunea de politică 1:** necesitatea punerii în aplicare a anumitor hotărâri ale CEDO și recomandări ale CPT poate spori divergențele existente, având în vedere, în special, faptul că există indicii potrivit cărora statele membre interpretează hotărârile CEDO în mod diferit
- **Opțiunea de politică 2:** este puțin probabil ca acest efect să fie mai semnificativ decât efectul *per se* al hotărârilor CEDO și al recomandărilor CPT
- **Opțiunea de politică 3:** această opțiune ar asigura că sistemele naționale de justiție sunt aliniate, în general, la dispozițiile Convenției europene a drepturilor omului, precum și la jurisprudența CEDO și recomandările CPT, astfel încât vor fi necesare o serie de reforme legislative

- **Opțiunea de politică 4:** va fi necesar să se întreprindă reforme legislative semnificative în vederea respectării cerințelor directivei. Este posibil ca unele state membre să accepte cu dificultate unele dintre condițiile puse de această opțiune
- Compararea opțiunilor:

Opțiunea de politică 3 oferă cel mai bun raport între costuri și eficacitate în ceea ce privește îndeplinirea obiectivelor. **În consecință, aceasta este opțiunea preferată:**

Obiective/costuri	Opțiunea de politică 1”	Opțiunea de politică 2:	Opțiunea de politică 3:	Opțiunea de politică 4:
Economii datorate unei mai bune cooperări judiciare	0	√	√√	√√[√]
Impactul asupra drepturilor fundamentale	Scăzut	Scăzut	Mediu spre ridicat	Ridicat
Impactul financiar și economic (a se consulta <u>tabelele de la anexele V și VI pentru explicații complete</u>)	0 ¹	Variabil, în funcție de măsura în care statele membre vor pune în aplicare dispozițiile recomandării	<p>Pentru statele membre:</p> <p>Costul asociat accesului la un avocat în cadrul procedurilor mandatului european de arestare în statul membru de executare este estimat la aproximativ 300 000 EUR pentru un stat membru de dimensiuni mari și între 4 100 EUR și 70 950 EUR pentru un stat membru de dimensiuni mici [sub rezerva opozițiilor menționate în tabelul de la punctul 5.3.3].</p> <p><u>NB.</u> Toate celelalte cerințe suplimentare impuse de directivă în plus față de opțiunea 1 au fost considerate neutre din perspectiva costurilor. (a se vedea analiza suplimentară a tuturor acestor date în tabelul de la anexa V)</p>	<p>Pentru statele membre: Costurile asociate acestei opțiuni în ceea ce privește <u>data începerii</u> ar ajunge la 179 de milioane EUR pentru un stat membru de dimensiuni mari și la aproape 110 milioane EUR pentru un stat membru de dimensiuni medii [sub rezerva opozițiilor menționate în tabelul de la punctul 5.3.4].</p> <p>Costul acestei opțiuni în ceea ce privește <u>data încheierii</u> ar varia între 309 milioane EUR pentru un stat membru de dimensiuni mari care aplică un regim generos de consiliere juridică și 137 046 EUR pentru un stat membru de dimensiuni medii care oferă un acces mai limitat la consiliere juridică.</p> <p>Costul asociat accesului la un avocat în cadrul <u>procedurilor mandatului european de arestare</u> în statul membru de executare este estimat la aproximativ 300 000 EUR pentru un stat membru de dimensiuni mari și este cuprins între</p>

¹ Totuși, conform explicațiilor de la alineatul 5.3.1 de mai sus, această opțiune va determina costuri semnificative pentru statele membre care nu respectă cerințele Convenției europene a drepturilor omului.

				<p>4 100 EUR și 70 950 EUR pentru un stat membru de dimensiuni mici.</p> <p><u>NB.</u> Toate celelalte cerințe suplimentare impuse de directivă în plus față de opțiunea 1 au fost considerate neutre din perspectiva costurilor.</p> <p>(a se vedea analiza suplimentară a tuturor acestor date în tabelul de la anexa VI)</p>
	<p>Pentru persoane fizice: nu se aplică</p>	<p>Pentru persoane fizice: nu se aplică</p>	<p>Pentru persoane fizice: aproximativ 1 500 EUR pentru o persoană care face obiectul unui mandat european de arestare</p>	<p>Pentru persoane fizice:</p> <p>1. Persoanele care fac obiectul unor proceduri penale: aproximativ 4 170 EUR și 5 200 EUR pentru un suspect/inculpat per caz.</p> <p>2. Persoanele care fac obiectul unui mandat european de arestare: aproximativ 1 500 EUR pentru o persoană care face obiectul mandatului european de arestare.</p>
<p>Impactul asupra sistemului național de justiție</p>	0	Scăzut spre mediu	Mediu spre ridicat	Ridicat

În mod evident, opțiunea 4 este cea mai eficientă în îndeplinirea tuturor obiectivelor generale și specifice; cu toate acestea, eficacitatea opțiunii 3 este doar ușor inferioară. Totuși, din punct de vedere al eficacității, costurile asociate opțiunii 4 suportate de statele membre (de ordinul sutelor de milioane de euro) sunt incomparabil mai ridicate decât cele care ar putea fi suportate în baza opțiunii 3 (300 000 EUR pentru un stat membru). În consecință, magnitudinea diferită a costurilor nu pare a fi compensată de câștigul nesemnificativ în ceea ce privește realizarea obiectivelor. În ceea ce privește impactul financiar asupra persoanelor fizice, există, de asemenea, o diferență notabilă între opțiunile 3 și 4, aceasta din urmă ajungând până la câteva mii de euro pentru o persoană per cauză penală.

VALOAREA ADĂUGATĂ DE UE ȘI PROPORȚIONALITATEA OPȚIUNII PREFERATE

Opțiunea preferată va garanta că toate persoanele suspectate și învinuite din UE au dreptul de a avea un acces adecvat și efectiv la un avocat. În plus, toate persoanele suspectate și învinuite care au fost lipsite de libertate vor avea dreptul să comunice reținerea lor unei terțe persoane. Directiva va crea obligații pentru statele membre care, odată ce au fost puse în aplicare, vor

avea putere executorie în instanțele statelor membre. Curtea Europeană de Justiție va prevedea o cale de atac în caz de neexecutare ceea ce, împreună cu competența Comisiei de a iniția procedurile privind încălcarea dreptului comunitar împotriva statelor membre, va reprezenta un impuls puternic pentru statele membre de a-și respecta obligațiile care le revin în temeiul directivei.

Dreptul la un avocat și dreptul la comunicarea reținerii ar trebui să fie prevăzute în mod explicit în ordinea de drept a UE, având în vedere că articolele 4, 7, 47 și 48 din Carta UE prevăd protecția împotriva aplicării de rele tratamente, dreptul la respectarea vieții private și de familie, dreptul la o cale de atac eficientă și la un proces echitabil, precum și dreptul la apărare și prezumția de nevinovăție. Articolul 82 alineatul (2) din TFUE prevede un temei juridic clar pentru instituirea unor norme europene minime cu privire la drepturile persoanelor fizice în cauze penale.

În plus, se preconizează că opțiunea preferată va genera economii datorită reducerii numărului de recursuri, de condamnări pronunțate de CEDO sau de întâzieri în procedurile judiciare de cooperare. Se estimează că economiile pe care le vor face statele membre în următorii 10 ani vor fi cuprinse între **3,73 milioane EUR** și **11,19 milioane EUR**.

MONITORIZARE ȘI EVALUARE

Întrucât directiva reflectă, cel puțin într-o anumită măsură, obligațiile prevăzute de Convenția europeană a drepturilor omului sau obligațiile care există deja într-o anumită formă în mai multe state membre, se preconizează că un termen de doi ani ar oferi statelor membre un răgaz suficient pentru a aduce modificările necesare legislației și practicilor lor naționale. Includerea dreptului la un avocat și a dreptului la comunicarea reținerii într-o singură măsură cu aceeași dată de punere în aplicare va ajuta statele membre, întrucât, în 21 de state membre, dispozițiile legale privind accesul la un avocat și comunicarea reținerii sunt incluse, în prezent, în aceeași legislație națională. În plus, multe dintre statele membre au mai analizat în trecut această problemă, în special în răspunsurile pe care multe dintre ele le-au formulat deja pe marginea recomandărilor CPT privind comunicarea reținerii. Reformele judiciare întreprinse recent în unele state membre în scopul alinierii legislației interne la jurisprudența CEDO indică faptul că se pot aduce modificări substanțiale într-un interval de timp chiar mai scurt.

Pe lângă planul de punere în aplicare care însoțește propunerea de directivă, aceasta din urmă va dispune că statele membre vor trebui să prezinte rapoarte privind aplicarea efectivă a măsurilor legislative sau nelegislative, în funcție de natura modificărilor propuse. Comisia are în vedere efectuarea unui studiu empiric specific, care se va concentra pe colectarea de date după o perioadă de 3-5 ani de la punerea în aplicare a propunerii.