



COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 27.11.2013
SWD(2013) 479 final

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

REZUMATUL EVALUĂRII IMPACTULUI

care însoțește documentul

Propunere de măsuri

**privind consolidarea anumitor aspecte ale prezumției de nevinovăție și ale dreptului de a
fi prezent la proces în cadrul procedurilor penale**

{COM(2013) 821 final}

{SWD(2013) 478 final}

{SWD(2013) 500 final}

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

REZUMATUL EVALUĂRII IMPACTULUI

care însoțește documentul

Propunere de măsuri

privind consolidarea anumitor aspecte ale prezumției de nevinovăție și ale dreptului de a fi prezent la proces în cadrul procedurilor penale

1. DEFINIREA PROBLEMEI

Probleme generale:

1. Apărarea drepturilor fundamentale ale persoanelor suspectate și acuzate este insuficientă în UE, ca urmare a protecției insuficiente a principiului prezumției de nevinovăție. Faptul că la articolul 48 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”) și la articolul 6 alineatul (2) din Convenția europeană a drepturilor omului (denumită în continuare „convenția”) sunt prevăzute standarde comune minime pare a fi insuficient pentru protecția acestui principiu în practică. Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului („CEDO”) arată faptul că au loc încălcări constante și repetate ale acestui principiu. Presumția de nevinovăție reprezintă un principiu esențial, complementar altor drepturi procedurale, inclusiv celor care fac deja obiectul prevederilor din dreptul Uniunii. Obiectivul general este acela de a se asigura dreptul la un proces penal echitabil. Dacă prezumția de nevinovăție nu este respectată, nu se poate vorbi despre un proces penal echitabil.
2. Apărarea insuficientă a drepturilor fundamentale generează o încredere reciprocă insuficientă între statele membre în ceea ce privește calitatea sistemelor judiciare respective ale acestora, fapt care împiedică buna funcționare a procedurilor de recunoaștere reciprocă a hotărârilor și cooperarea judiciară.

Probleme specifice:

1. Protecția insuficientă împotriva **referirilor publice la vinovăție făcute de către autoritățile de asigurare a respectării legii și de către cele judiciare** înainte de condamnare. Uneori, în declarații sau decizii oficiale, autoritățile se referă la persoanele suspectate sau acuzate ca fiind vinovate de o infracțiune, înainte de pronunțarea hotărârii definitive a instanței.
2. Protecția insuficientă a principiului conform căruia **sarcina probei îi revine acuzării, iar orice îndoială privind vinovăția ar trebui să fie în beneficiul acuzatului; în practică, protecția insuficientă se observă în special în cazurile în care sarcina probei este transferată apărării.**
3. **Protecția insuficientă a dreptului de a nu se autoincrimina, inclusiv a dreptului de a nu coopera și a dreptului de a păstra tăcerea.** Sistemele juridice ale unor state membre permit ca exercitarea drepturilor de a **nu se autoincrimina**, de a nu coopera și de a păstra tăcerea să poată fi folosite ca probă împotriva persoanelor suspectate sau acuzate; deseori, nu există măsuri corective eficiente și disuasive în cazul încălcărilor.

4. Apărarea insuficientă a **dreptului de a fi prezent la proces**¹ – o hotărâre și orice decizie ce ar putea conduce la privarea de libertate necesită prezența acuzatului. Nu toate statele membre dispun de măsuri corective adecvate în cazul încălcării.

Categoria persoanelor vizate

Teoretic sunt vizate toate persoanele suspectate și toate persoanele acuzate în cadrul urmăririlor penale din UE. Anual, în UE au loc aproximativ 10 milioane de proceduri penale. Între 1.1.2007 și 31.12.2012, dintr-un număr total de 26 de cazuri, CEDO a depistat 10 state membre vinovate de încălcarea dreptului de a beneficia de prezumția de nevinovăție.

De ce este necesară intervenția publică?

În prezent, protecția insuficientă a anumitor aspecte ale prezumției de nevinovăție afectează încrederea reciprocă dintre autoritățile judiciare și prin urmare buna funcționare a spațiului european de justiție. Principiile și mecanismele CEDO nu au generat un nivel suficient de protecție în practică, după cum demonstrează jurisprudența CEDO. Este puțin probabil ca în viitorul apropiat să se producă schimbări în temeiul cadrului juridic existent.

În cazul în care UE adoptă măsuri legislative, va fi disponibil întregul set de acțiuni întemeiate pe dreptul UE, prevăzute în tratat pentru a asigura respectarea de către statele membre a dreptului de a beneficia de prezumția de nevinovăție prevăzută în legislația UE. Sunt considerate necesare și anumite modificări în legislația unor state membre, însă cu respectarea deplină a principiilor subsidiarității și proporționalității.

2. ANALIZA SUBSIDIARITĂȚII

Creșterea încrederii reciproce între autoritățile judiciare: În Programul de la Stockholm², Consiliul European a invitat Comisia să abordeze problema prezumției de nevinovăție tocmai datorită importanței pe care aceasta o are pentru buna funcționare a spațiului european de justiție penală.

Circulația persoanelor: Persoanele implicate în proceduri penale în afara țării lor de origine ar trebui să aibă siguranța că beneficiază de protecția unui drept general european de a fi prezumat nevinovat. Carta UE prevede acest drept; cu toate acestea, cartă poate fi invocată într-un caz individual doar atunci când chestiunea în cauză se referă la aplicarea dreptului UE de către statul membru.

Limitele CEDO: CEDO de una singură nu poate să asigure o protecție adecvată. Unele aspecte ale prezumției de nevinovăție nu au fost analizate de curând sau în mod cuprinzător de către CEDO (de exemplu consecințele și măsurile corective exacte în cazul unei încălcări). Procedura de recurs la CEDO nu este satisfăcătoare deoarece intervine doar *ex post*, după epuizarea tuturor căilor de atac interne și este întârziată de un număr important de cazuri aflate în curs de soluționare.

3. OBIECTIVELE INIȚIATIVEI UE

Obiectivele generale sunt următoarele:

- (1) garantarea unui nivel ridicat de protecție a drepturilor procedurale fundamentale în procedura penală;
- (2) creșterea încrederii reciproce, ceea ce ar îmbunătăți cooperarea judiciară.

¹ În afara anumitor excepții bine definite („hotărâri pronunțate *in absentia*”).

² JO C 115, 4.5.2010, p. 1.

Obiectivele specifice urmăresc să se asigure că:

- (1) persoanele suspectate sau acuzate beneficiază de prezumția de nevinovăție pe parcursul întregii proceduri penale, până când se dovedește vinovăția acestora în conformitate cu legea și sunt tratate ca atare de către autoritățile judiciare ale statelor membre;
- (2) autoritățile care se ocupă de cooperarea judiciară și sunt implicate în executarea unei sancțiuni penale, a unei măsuri de investigație sau a unui mandat european de arestare eliberat într-un alt stat membru se încredințează că în statul membru de origine hotărârea de bază a fost luată cu respectarea deplină a prezumției de nevinovăție.

Obiectivele operaționale urmăresc să se asigure faptul că:

- (1) nicio persoană suspectată sau acuzată nu este considerată vinovată de către autoritățile judiciare înainte de pronunțarea hotărârii definitive;
- (2) sarcina probei în ceea ce privește culpabilitatea unei persoane suspectate sau acuzate revine acuzării, iar persoana respectivă beneficiază de orice îndoială;
- (3) dreptul persoanelor suspectate sau acuzate de a nu se autoincrimina, inclusiv dreptul de a nu coopera și de a păstra tăcerea sunt apărute corespunzător în orice fază a procedurii;
- (4) hotărârea se pronunță în prezența persoanei acuzate, cu excepția unor cazuri specifice („hotărâri pronunțate *in absentia*”).

4. OPȚIUNI DE POLITICĂ

S-au analizat patru opțiuni:

- (1) opțiunea 1 – menținerea *statu-quo*-ului – nicio măsură la nivelul UE;
- (2) opțiunea 2 – opțiune nelegislativă: elaborarea de orientări și formarea privind bunele practici, schimbul de informații privind cele mai bune practici posibile și îmbunătățirea monitorizării;
- (3) opțiunea 3 – două opțiuni legislative:
 - (a) opțiunea 3a) – o **directivă** de stabilire a normelor minime de confirmare a *acquis*-ului CEDO în ceea ce privește fiecare dintre problemele specifice și de stabilire a măsurilor corective eficiente și adecvate în caz de încălcare;
 - (b) opțiunea 3b) – o **directivă** similară celei prevăzute la opțiunea 3a, însă care să stabilească norme minime de stabilire a unui nivel de protecție mai ridicat decât *acquis*-ul CEDO (cu excepția referirilor publice la vinovăție făcute de autoritățile judiciare, caz în care nu este posibilă prevederea de norme mai stricte decât principiul CEDO), prin limitarea sau chiar excluderea posibilității de a avea excepții de la principiile generale.

5. EVALUAREA IMPACTURILOR

5.1. Eficiența îndeplinirii obiectivului de politică

- (1) Opțiunea 1 – nivelul de protecție ar rămâne același, nu s-ar înregistra nicio îmbunătățire a încrederii reciproce.

- (2) Opțiunea 2 – stimulare redusă a statelor membre din punctul de vedere al soluționării problemelor, dată fiind lipsa dispozițiilor legislative.
- (3) Opțiunile 3a) și 3b):
 - (a) creșterea încrederii reciproce prin standarde minime comune; mai puține întârzieri în ceea ce privește cooperarea judiciară, reducerea costurilor aferente aspectelor conexe, precum întârzierile, procedurile la care se renunță, precum și rejudecările cauzelor și măsurile corective;; în cazul opțiunii 3b), încrederea reciprocă ar fi consolidată și mai mult;
 - (b) în cazul opțiunii legislative se poate asigura respectarea viitoarelor norme, spre deosebire de opțiunea nelegislativă sau de opțiunea statu-quo-ului;
 - (c) persoanele suspectate sau acuzate beneficiază de standarde minime privind prezumția de nevinovăție și ar beneficia de măsuri corectoare corespunzătoare; în cazul opțiunii 3b), persoanele suspectate sau acuzate beneficiază de standarde minime mai înalte;
 - (d) acțiuni eficiente împotriva statelor membre în caz de încălcare;
 - (e) reducerea numărului de erori judiciare, ceea ce va genera nu doar o îmbunătățire a percepției generale privind justiția pe care o au persoanele suspectate și acuzate, victimele, autoritățile judiciare, avocații apărării și publicul larg, dar și o reducere a costurilor pe care le suportă statele membre ca urmare a protecției insuficiente a acestui drept (costul măsurilor corective interne).

5.2. Impactul social și drepturile fundamentale

- (1) Opțiunea 1 – nicio îmbunătățire.
- (2) Opțiunea 2 – există probabilitatea ca aceasta să genereze doar o îmbunătățire cu variații între statele membre, având în vedere lipsa oricărei metode de aplicare.
- (3) Opțiunile 3a) și 3b):
 - (a) o mai bună apărare a drepturilor fundamentale ale persoanelor suspectate sau acuzate, printr-o clarificare sporită a articolului 48 din Carta UE;
 - (b) schimbarea treptată a mentalității în cadrul organelor de urmărire penală și al autorităților judiciare în ceea ce privește respectarea dreptului de a beneficia de prezumția de nevinovăție;
 - (c) posibila nerespectare a principiilor proporționalității și subsidiarității în cazul în care se îndeplinesc toate aspectele prevăzute la opțiunea 3a) și la opțiunea 3b);
 - (d) riscul codificării jurisprudenței CEDO, care este în permanentă evoluție, printr-un instrument legislativ obligatoriu la nivelul UE. În cazul în care jurisprudența evoluează către un grad mai mare de protecție, o directivă obligatorie de stabilire a nivelului actual de protecție nu ar mai fi la zi;
 - (e) în cazul opțiunii 3b), ar putea să apară un efect negativ asupra administrării justiției, întrucât drepturile persoanelor ar fi consolidate într-o măsură care, în cele din urmă, ar putea să afecteze eficiența cercetării și urmăririi penale.

5.3. Impactul asupra sistemelor juridice ale statelor membre

- (1) Opțiunea 1 – deosebiriile dintre sistemele statelor membre ar continua să existe deoarece acestea se vor dezvolta în continuare într-un cadru strict național.
- (2) Opțiunea 2 – impact limitat – nu pot fi prevăzute reforme legislative, întrucât acestea vor fi lăsate la libera alegere a organelor naționale care exercită puterea legislativă.
- (3) Opțiunile 3a) și 3b): mai multe state membre ar trebui să își modifice legislația în funcție de problema specifică.

5.4. Impactul financiar și economic³

- (1) Opțiunea 1 – Nu va apărea o povară financiară imediată, dar nici nu vor avea loc reduceri ale costurilor actuale ale procedurilor CEDO și ale măsurilor corective interne, ale rejudecării cauzelor și ale despăgubirilor financiare, ca urmare a încălcării dreptului persoanelor suspectate de a beneficia de prezumția de nevinovăție.
- (2) Opțiunea 2 – Costurile aferente atelierelor, programelor de formare și schimburilor de bune practici sunt estimate la mai puțin de **8 milioane EUR pe an pentru fiecare dintre aspectele** legate de prezumția de nevinovăție, cu excepția costului de elaborare a orientărilor (cost punctual de 47 520 EUR). Dacă cele de mai sus se pun în practică pentru toate cele patru aspecte, nivelul înalt al sinergiei ar reduce costurile totale.
- (3) Opțiunea 3a) – Pe termen lung, impactul financiar estimat mai jos ar trebui să scadă, întrucât dreptul în cauză ar fi respectat într-o măsură din ce în ce mai mare, reducând astfel folosirea măsurilor corective. Ar putea să existe costuri legate de formarea avocaților apărării, a agenților de poliție și a personalului din domeniul judiciar. Costurile estimate mai jos sunt anuale și la nivelul tuturor statelor membre, în total:
 - (a) lipsa referirilor publice la vinovăție – costurile pentru o măsură corectivă suplimentară (rejudecarea cauzei) pentru toate statele membre, cu excepția AT, FI, LT, PL și SE sunt de 240 000 EUR. Nu există costuri substanțiale pentru alte măsuri corective specifice (recuzarea judecătorului, dreptul la despăgubiri);
 - (b) sarcina probei îi revine acuzării/orice îndoială privind vinovăția este în beneficiul acuzaților – costurile măsurilor corective suplimentare (rejudecării cauzei) în toate statele membre, cu excepția AT, FR și UK: între 92 000 și 920 000 EUR;
 - (c) dreptul de a nu se autoincrimina, inclusiv dreptul de a nu coopera și dreptul de a păstra tăcerea – în cazul în care măsura corectivă suplimentară constă în rejudecarea cauzei (disponibilă în prezent doar în AT, FI, FR, HU): între 98 000 și 980 000 EUR; în cazul în care măsura corectivă suplimentară constă în inadmisibilitatea prezentării în instanță a probelor obținute cu încălcarea acestui drept, costurile ar proveni din creșterea activității parchetelor în BE, BG, CY, EE, ES, HR, IE, LT, LV, NL, PL, SE (fiind estimate între 7 500 și 75 000 EUR);

³ În legătură cu opțiunile de politică 3a) și 3b), ar exista un cost anual suplimentar estimat la **1,3 milioane EUR** ca urmare a sistemului de monitorizare ce va fi aplicat în statele membre în vederea îndeplinirii obligațiilor de raportare și culegerii datelor relevante

- (d) dreptul a fi prezent la proces – costurile măsurii corective suplimentare (rejudicarea cauzei) pentru BE, BG, HU și LV: 523 000 EUR.
- (4) Opțiunea 3b):
- (a) lipsa referirilor publice la vinovăție – aceeași situație ca în cazul opțiunii 3a);
 - (b) sarcina probei revine acuzării/orice îndoială asupra vinovăției este în beneficiul acuzatului: - creșterea activității parchetului în statele membre în care sarcina probei poate fi în prezent inversată (întrucât aceste cazuri ar fi limitate, în conformitate cu punctul 3b), respectiv în BE, HR, FR, HU, IE, PT, ES, SE și UK). În cadrul scenariului probabil, costurile sunt estimate la 2,9 milioane EUR;
 - (c) dreptul de a nu se incrimina, dreptul de a nu coopera și dreptul de a păstra tăcerea – creșterea activității parchetelor în statele membre în care acest drept nu este absolut (acest sistem ar fi eliminat în cadrul opțiunii 3b), respectiv în BE, CY, UK, FI, FR, IE, LV, NL și SE). În cadrul scenariului probabil, costurile sunt estimate la 27 milioane EUR;
 - (d) dreptul de a fi prezent la proces – costurile ar implica resurse suplimentare din cadrul poliției, care să asigure aducerea efectivă a persoanei suspectate sau a celei acuzate la proces (persoane care, conform legislației actuale, sunt judecate în lipsă) în toate statele membre, cu excepția CY, IE și DE. Economii ar proveni din costurile tuturor posibilelor rejudicări ale cazurilor (dacă toate persoanele trebuie să fie prezente la proces, nu ar trebui să existe măsuri corective suplimentare pentru procesele *in absentia*). Costul total este estimat între 5,5 milioane EUR și 22 milioane EUR.

6. COMPARAREA OPȚIUNILOR/OPȚIUNEA PREFERATĂ

Opțiunea preferată constă într-o combinație a unor **părți provenind din opțiunile 2, 3a) și 3b)**. Această combinație de opțiuni **respectă în totalitate principiile subsidiarității și proporționalității**, propunând un **nivel diferențiat de intervenție a UE** pentru fiecare aspect al prezumției de nevinovăție, în funcție de mai mulți factori: (i) impactul asupra bunei funcționări a instrumentelor de recunoaștere reciprocă: ar trebui acordată o atenție deosebită aspectelor care creează drepturi concrete și tangibile pentru cetățeni – și nu principiilor generale ale dreptului procedural penal; (ii) intervenția mai puternică din partea UE este necesară pentru aspectele care nu sunt apărute în mod adecvat de legislația națională și în cazul în care problemele depășesc cadrul aplicării practice a acestei legislații; și (iii) intervenția mai puternică din partea UE este necesară pentru toate aspectele în legătură cu care jurisprudența CEDO nu asigură un standard suficient de înalt într-un spațiu comun de justiție penală.

- (1) **Lipsa referirilor publice la vinovăție - opțiunea 3a)**, însă fără măsuri corective specifice, având în vedere că situația legislativă în statele membre este acceptabilă și că acest aspect este legat doar într-o măsură mai redusă de funcționarea spațiului european de justiție.
- (2) **Sarcina probei și orice îndoială privind vinovăția ar trebui să fie în beneficiul acuzatului – opțiunea 3a)**, însă fără măsuri corective specifice, având în vedere că există deja o protecție suficientă în legislația statelor membre.
- (3) **Dreptul de a nu se incrimina, dreptul de a nu coopera și dreptul de a păstra tăcerea – o combinație între opțiunile 3a) și 3b)**:

- sunt prevăzute principiile generale ce rezultă din jurisprudența CEDO și este stabilită o măsură corectivă specifică în cazul încălcării – inadmisibilitatea probelor [opțiunea 3a)];
 - sunt permise excepții de la dreptul de a nu coopera, în conformitate cu jurisprudența CEDO [(opțiunea 3a)];
 - nu este permisă deducerea unor prezumții nefavorabile din exercitarea acestor drepturi [opțiunea 3b)].
- (4) **Dreptul de a fi prezent la proces** – opțiunea 3a), inclusiv stabilirea unei măsuri corective specifice (rejudecarea cauzei).
- (5) Nivel orizontal: punerea în aplicare ar fi susținută prin măsuri orizontale de **monitorizare, evaluare și formare** (părți ale opțiunii 2).

Având în vedere lipsa unor date fiabile, cifrele disponibile au caracter orientativ. Toate statele membre ar fi afectate, într-o măsură diferită. În cadrul scenariului cel mai probabil, costurile opțiunii preferate ar fi următoarele:

- nu se generează costuri (cu excepția celor pentru formare, evaluare și monitorizare) aferente primelor două aspecte ale prezumției de nevinovăție;
- interzicerea deducțiilor în urma exercitării dreptului la tăcere: 27 milioane EUR pe an pentru 9 state membre în total;
- pentru inadmisibilitatea probelor obținute cu încălcarea dreptului de a nu coopera, costul anual este estimat între minimum 7 500 și maximum 75 000 EUR pentru 12 state membre în total;
- pentru dreptul de a fi prezent la proces, costurile estimate se ridică la 523 000 EUR pe an pentru 4 state membre în total;
- se exceptează o sumă anuală suplimentară estimată la 1,3 milioane EUR, care rezultă din sistemul de monitorizare și din obligațiile de raportare care trebuie îndeplinite de către statele membre.

Costurile totale per stat membru sunt următoarele (*minimum/maximum*⁴): **AT** 305 164, **BE** 1 847 230 / 1 851 762, **BG** 126 521 / 126 985, **HR** 127 099 / 128 386, **CY** 266 173 / 267 655, **CZ** 158 698, **EE** 56 703 / 56 983, **FI** 640 664, **FR** 8 783 153, **DE** 6 630 288, **EL** 190 790, **HU** 231 851, **IE** 590 601 / 592 155, **IT** 480 388, **LV** 281 997, **LT** 93 657 / 94 047, **LX** 207 765 / 208 203, **MT** 82 850, **NL** 6 590 604 / 6 599 749, **PL** 373 953 / 382 782, **PT** 226 718, **RO** 144 338, **SK** 961 808, **SI** 133 248, **ES** 643 779 / 668 089, **SE** 1 589 620 / 1 591 443, **UK** 9 664 550 / 9 678 626.

7. MONITORIZARE ȘI EVALUARE

Opțiunea preferată va crea doar un număr comparativ limitat de obligații în sarcina statelor membre (care reflectă, într-o anumită măsură, obligații existente care decurg din convenție, precum și obligații constituționale sau legale în multe state membre) și se preconizează că un termen de optsprezece luni ar fi suficient pentru a pune în practică modificările necesare ale legislației și practicii naționale.

⁴ Nu toate statele membre sunt vizate de costurile maxime/minime, întrucât unele state nu ar urma să fie afectate de anumite măsuri care există deja.

Directiva va prevedea ca statele membre să prezinte un raport în legătură cu aplicarea efectivă a măsurilor legislative și nelegislative. Statele membre ar trebui să fie încurajate să culeagă date care să contribuie la acest proces, deoarece în prezent lipsesc date fiabile.

Comisia a analizat posibilitatea realizării unui studiu empiric specific, care să se axeze pe culegerea datelor după 3-5 ani de la punerea în aplicare a instrumentului⁵, pentru a avea o viziune cantitativă și calitativă aprofundată în legătură cu eficiența propunerii. Toate datele culese ar permite Comisiei să evalueze gradul de conformare efectivă în statele membre, într-un mod mai temeinic decât prin folosirea mijloacelor disponibile până în prezent.

⁵ JO C 291, 4.12.2009, p. 1.