

Bruxelas, 27.11.2013
SWD(2013) 479 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

que acompanha o documento

Proposta de medidas

**sobre o reforço de certos aspetos da presunção de inocência e do direito de comparecer
em tribunal em processo penal**

{ COM(2013) 821 final }

{ SWD(2013) 478 final }

{ SWD(2013) 500 final }

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

que acompanha o documento

Proposta de medidas

sobre o reforço de certos aspetos da presunção de inocência e do direito de comparecer em tribunal em processo penal

1. DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

Problemas gerais:

1. Os direitos fundamentais dos suspeitos ou arguidos não são plenamente protegidos devido a uma proteção deficiente do princípio da presunção da inocência na União Europeia. A existência de normas mínimas comuns enunciadas no artigo 48.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir designada «Carta») e no artigo 6.º, n.º 2, da Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (a seguir designada «CEDH») parece insuficiente para proteger este princípio na prática. A jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (a seguir designado «TEDH») revela que este princípio é violado de forma constante e repetida. Ora, a presunção de inocência constitui um princípio geral, complementar de outros direitos processuais, incluindo os já contemplados pelo direito da União. O objetivo geral da proposta é o de garantir o direito a um processo penal equitativo. Contudo, este último não existirá enquanto tal se a presunção de inocência não for respeitada
2. A insuficiente proteção dos direitos fundamentais suscita a falta de confiança mútua entre os Estados-Membros quanto à qualidade dos respetivos sistemas judiciais. Esta situação de facto dificulta o correto funcionamento do reconhecimento mútuo das decisões judiciais e a cooperação judiciária.

Problemas específicos:

1. Proteção insuficiente contra as **referências em público à culpabilidade por parte das autoridades com funções coercivas e judiciárias** antes de uma condenação. Por vezes, nas declarações ou decisões oficiais, as autoridades apresentam os suspeitos ou arguidos como culpados de um crime antes da decisão definitiva do tribunal.
2. Proteção insuficiente do princípio segundo o qual o **ónus da prova recai sobre a acusação e que qualquer dúvida sobre a culpabilidade da pessoa a deve beneficiar**, em especial, **proteção insuficiente, na prática, nos casos em que há inversão do ónus da prova**.
3. **Proteção insuficiente do direito de não se autoincriminar, incluindo o direito de não colaborar e o direito de guardar silêncio**. Os sistemas jurídicos de alguns Estados-Membros permitem que o exercício dos direitos de não se autoincriminar, de não colaborar e de guardar silêncio possa ser utilizado como prova contra o suspeito ou arguido, não estando prevista qualquer via de recurso efetiva e dissuasiva em caso de violação desses direitos.

4. Proteção insuficiente do **direito de comparecer no processo**¹ - um julgamento ou qualquer decisão suscetível de conduzir à privação da liberdade exige a presença da pessoa. Ora, nem todos os Estados-Membros preveem vias de recurso adequadas em caso de violação deste direito.

Categoria de pessoas abrangidas

Todos os suspeitos ou arguidos em processo penal na UE são potencialmente abrangidos. Anualmente, são instaurados cerca de 10 milhões de processos penais na União. O TEDH considerou que 10 Estados-Membros da UE infringiram o princípio da presunção de inocência entre 1 de janeiro de 2007 e 31 de dezembro de 2012, representando um total de 26 processos.

Por que motivo é necessária uma intervenção?

A insuficiente proteção atualmente conferida a certos aspetos da presunção da inocência prejudica a confiança mútua entre as autoridades judiciárias e, conseqüentemente, o correto funcionamento do espaço europeu de justiça. Os princípios defendidos e os mecanismos aplicados pelo TEDH não levaram a uma proteção suficiente na prática, como o ilustra a jurisprudência deste órgão jurisdicional. É pouco provável assistir proximamente a outras evoluções com base no quadro jurídico existente.

Se a União Europeia adotar medidas legislativas, ficará disponível um conjunto completo de mecanismos de recurso previstos pelo Tratado para assegurar que os Estados-Membros respeitam o direito à presunção de inocência inscrito na legislação da UE. Considera-se necessária a introdução de determinadas alterações à legislação de alguns Estados-Membros, no pleno respeito, porém, dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

2. ANÁLISE DA SUBSIDIARIEDADE

Reforçar a confiança mútua entre as autoridades judiciárias: é precisamente em razão da sua importância para o correto funcionamento do espaço europeu de justiça penal que, no Programa de Estocolmo², o Conselho Europeu convidou a Comissão a tratar a questão da presunção da inocência.

Circulação de pessoas: as pessoas implicadas em processos penais fora do seu país de origem devem ter a certeza de que estão protegidas por um direito geral europeu em matéria de presunção de inocência. No entanto, embora este direito esteja protegido pela Carta, esta só pode ser invocada num processo concreto se estiver em causa a aplicação do direito da União pelo Estado-Membro.

Limitações do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem: o TEDH não pode, por si só, assegurar a proteção adequada. Com efeito, alguns aspetos da presunção da inocência (por exemplo, as conseqüências exatas da violação dos direitos em causa e as vias de recurso disponíveis) não têm sido tratados ultimamente ou não têm merecido uma análise aprofundada por parte deste órgão jurisdicional. O procedimento de recurso para o TEDH não é satisfatório, uma vez que só intervém *a posteriori*, depois de esgotadas todas as vias de recurso nacionais; este órgão jurisdicional regista, além disso, um grande volume de processos em atraso.

3. OBJETIVOS DA INICIATIVA DA UE

Os **objetivos gerais** são os seguintes:

¹ Salvo algumas exceções bem definidas (decisões proferidas à revelia).

² JO C 115 de 4.5.2010, p. 1.

- (1) garantir um nível elevado de proteção dos direitos processuais fundamentais em processo penal;
- (2) reforçar a confiança mútua para efeitos de uma melhor cooperação judiciária.

Os **objetivos específicos** visam:

- (1) assegurar que os suspeitos ou arguidos se presumem inocentes ao longo de todo o processo penal até que a sua culpabilidade seja legalmente provada, e que são tratados como tal pelas autoridades judiciárias dos Estados-Membros;
- (2) assegurar que as autoridades que participam na cooperação judiciária e estão associadas à execução de uma pena, de uma medida de investigação ou de um mandado de detenção europeu emitido noutro Estado-Membro podem confiar que a decisão subjacente, proferida no Estado-Membro de origem, respeita plenamente a presunção de inocência.

Os **objetivos operacionais** visam:

- (1) assegurar que nenhum suspeito ou arguido é referido como culpado pelas autoridades judiciárias antes de uma decisão definitiva;
- (2) assegurar que recai sobre a acusação o ónus de provar a culpabilidade do suspeito ou arguido e que qualquer dúvida deve beneficiar a pessoa;
- (3) proteger de forma adequada, em todas as fases do processo, o direito do suspeito ou arguido de não se autoincriminar, incluindo o direito de não colaborar e de guardar silêncio;
- (4) assegurar que a sentença é proferida na presença da pessoa, exceto em casos específicos (decisões à revelia).

4. OPÇÕES

Foram examinadas quatro opções:

- (1) Opção 1 - manutenção do *statu quo* - nenhuma ação a nível da UE.
- (2) Opção 2 - medidas não legislativas: redação de orientações e organização de formação em matéria de boas práticas, intercâmbio de informações sobre as eventuais melhores práticas e melhoria das modalidades de acompanhamento.
- (3) Opção 3 - duas opções legislativas:
 - (a) Opção 3a) - uma **diretiva** que estabeleceria normas mínimas a confirmar o acervo do TEDH no respeitante a cada um das problemas identificados, bem como vias de recurso efetivas em caso de violação dos direitos em causa.
 - (b) Opção 3b) - uma **diretiva**, como na opção 3a), que estabeleceria, porém, normas mínimas prevendo um nível de proteção mais elevado do que o garantido pelo acervo do TEDH (exceto no respeitante à omissão de referências em público à culpabilidade da pessoa pelas autoridades judiciárias, domínio este em que não é possível ir além do princípio estabelecido pelo TEDH) e que limitaria, ou mesmo excluiria, a possibilidade de exceções aos princípios gerais.

5. AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS

5.1. Eficácia na realização dos objetivos fixados

- (1) Opção 1 - o nível de proteção continuaria inalterado e a confiança mútua não seria melhorada.
- (2) Opção 2 - os Estados-Membros seriam pouco encorajados a tratar os problemas em causa, devido à falta de normas vinculativas.
- (3) Opções 3a) e 3b)
 - (a) Confiança mútua melhorada graças à instauração de normas mínimas comuns; redução dos atrasos a nível da cooperação judiciária, redução das despesas que lhe estão associadas, diminuição de processos interrompidos, de novos julgamentos e de recursos; na opção 3 b), a confiança mútua seria também reforçada.
 - (b) A opção legislativa é executória, ao contrário da opção não legislativa ou da opção de manutenção do *statu quo*.
 - (c) Os suspeitos ou arguidos beneficiariam de normas mínimas em matéria de presunção de inocência, bem como de vias de recurso adequadas; na opção 3b), beneficiariam de normas mínimas de proteção mais elevada.
 - (d) Mecanismo de recurso efetivo contra os Estados-Membros em caso de incumprimento.
 - (e) As autoridades incorreriam em menos erros judiciários, o que melhoraria não só a perceção geral da justiça para o suspeito ou arguido, as vítimas, as autoridades judiciárias, os advogados de defesa e a opinião pública, mas também reduziria as despesas resultantes para os Estados-Membros da proteção insuficiente deste direito (custo dos procedimentos de recurso em direito nacional).

5.2. Impactos sociais e nos direitos fundamentais

- (1) Opção 1 - nenhuma melhoria.
- (2) Opção 2 - a melhoria só variaria provavelmente em função do Estado-Membro em causa, dada a ausência de qualquer método para fazer respeitar esta opção.
- (3) Opções 3a) e 3b)
 - (a) Reforço da proteção dos direitos fundamentais dos suspeitos ou arguidos graças a uma maior clarificação do disposto no artigo 48.º da Carta.
 - (b) Mudança progressiva da mentalidade a nível da acusação e das autoridades judiciárias sobre o respeito do direito à presunção de inocência.
 - (c) Eventual inobservância dos princípios da proporcionalidade e da subsidiariedade se forem tidos em conta todos os aspetos da opção 3a) e 3b).
 - (d) É arriscado codificar, através de um instrumento legislativo vinculativo da UE, a jurisprudência do TEDH, que está em constante evolução. Com efeito, caso esta jurisprudência venha a evoluir no sentido de um reforço da proteção, uma diretiva com carácter vinculativo, consagrando o atual nível de proteção, acabaria por ficar desatualizada.
 - (e) A opção 3b) poderia ter consequências negativas para a administração da justiça, na medida em que os direitos individuais seriam de tal forma

reforçados que, a prazo, seriam suscetíveis de prejudicar a eficácia das investigações e da ação penal.

5.3. Impacto nos sistemas judiciais dos Estados-Membros

- (1) Opção 1 - as divergências entre os sistemas respetivos dos Estados-Membros manter-se-iam, uma vez que estes sistemas continuariam a evoluir segundo considerações estritamente nacionais.
- (2) Opção 2 - impacto limitado - é impossível prever reformas legislativas, uma vez que estas serão deixadas ao critério dos legisladores nacionais.
- (3) Opções 3 a) e 3 b): vários Estados-Membros teriam de alterar a sua legislação em função do problema específico que os afeta.

5.4. Impacto financeiro e económico³

- (1) Opção 1 — Nenhum encargo financeiro imediato, mas também nenhuma redução dos custos atuais associados aos recursos para o TEDH e aos recursos em direito interno, aos novos julgamentos e às indemnizações devidas em reparação do prejuízo causado em resultado da violação do direito à presunção de inocência das pessoas.
- (2) Opção 2 — Custos com seminários, formação e intercâmbio das melhores práticas estimados em menos de **8 milhões de EUR por ano em relação a cada um dos aspetos** da presunção de inocência, exceto os custos com a elaboração de orientações (custo único de 47 520 EUR). Se estas medidas forem postas em prática para o conjunto dos quatro aspetos da presunção de inocência, um nível elevado de sinergias permitiria reduzir o montante total dos custos.
- (3) Opção 3a) - A longo prazo, o impacto financeiro estimado indicado adiante deveria diminuir gradualmente, pois o direito em causa passaria a ser mais respeitado, diminuindo, portanto, o número de recursos apresentados. É possível que aumentassem os custos com a formação de advogados de defesa, agentes policiais e funcionários judiciais. Os custos estimados adiante são expressos por ano e cobrem o conjunto dos Estados-Membros.
 - (a) Ausência de referências em público à culpabilidade - os custos associados a uma via de recurso suplementar (novo julgamento) para todos os Estados-Membros, exceto AT, FI, LT, PL e SE, elevam-se a: 240 000 EUR. Custos pouco relevantes para outras vias de recurso específicas (afastamento do juiz, direito a indemnização).
 - (b) Ónus da prova recai sobre a acusação/qualquer dúvida quanto à culpabilidade deve beneficiar o arguido - os custos associados a uma via de recurso suplementar (novo julgamento) no conjunto dos Estados-Membros, exceto AT, FR e UK: entre 92 000 e 920 000 EUR.
 - (c) Direito de não se autoincriminar, direito de não colaborar e direito de guardar silêncio - se a via de recurso suplementar é um novo julgamento (possibilidade atualmente prevista apenas em AT, FI, FR, HU): entre 98 000 e 980 000 EUR; se a via de recurso suplementar é a inadmissibilidade de provas obtidas em violação deste direito, os custos incluiriam a intensificação da atividade da

³ No que diz respeito às opções 3a) e 3b), haveria um custo adicional estimado de **1,3 milhões de EUR** por ano, resultante do sistema a implantar nos Estados-Membros para acompanhar o cumprimento da sua obrigação de prestação de informações e de recolha de dados fiáveis.

acusação/Ministério Público em BE, BG, CY, EE, ES, HR, IE, LT, LV, NL, PL, SE (custos estimados entre 7 500 e 75 000 EUR).

(d) Direito de comparecer no próprio julgamento - custos de uma via de recurso suplementar (novo julgamento) em BE, BG, HU e LV: 523 000 EUR.

(4) Opção 3 b)

(a) Ausência de referências em público à culpabilidade - as mesmas observações mencionadas na opção 3a).

(b) Ónus da prova recai sobre a acusação/qualquer dúvida quanto à culpabilidade deve beneficiar a pessoa: - aumento da atividade da acusação/Ministério Público nos Estados-Membros em que a inversão do ónus da prova é atualmente possível [dado que estes casos seriam limitados no âmbito da opção 3b) na Bélgica, Croácia, França, Hungria, Irlanda, Portugal, Espanha, Suécia e Reino Unido]. No quadro do cenário provável, os custos são avaliados em 2,9 milhões de EUR.

(c) Direito de não se autoincriminar, direito de não colaborar e direito de guardar silêncio - aumento da atividade da acusação/Ministério Público nos Estados-Membros em que este direito não tem caráter absoluto [este sistema seria suprimido no âmbito da opção 3b) em BE, CY, UK, FI, FR, IE, LV, NL e SE]. No quadro do cenário provável, os custos são avaliados em 27 milhões de EUR.

(d) Direito de comparecer no próprio julgamento - os custos implicariam recursos adicionais a fim garantir que o suspeito ou arguido é fisicamente apresentado em tribunal (atualmente é julgado à revelia ao abrigo do direito em vigor) em todos os Estados-Membros, exceto em CY, IE e DE. As poupanças geradas implicariam custos associados a todos os novos eventuais julgamentos (se todas as pessoas devessem comparecer no próprio julgamento, uma via de recurso suplementar respeitante aos julgamentos à revelia deixaria de ter razão ser). O custo total é estimado entre 5,5 milhões de EUR e 22 milhões de EUR.

6. COMPARAÇÃO DAS OPÇÕES/OPÇÃO PREFERIDA

A opção preferida é uma combinação de **elementos das opções 2, 3a) e 3b)**. **Respeita plenamente os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade** ao propor um **nível diferenciado de intervenção da UE** para cada aspeto da presunção de inocência, em função de vários fatores: (i) impacto sobre o correto funcionamento dos instrumentos de reconhecimento mútuo: seria conveniente conferir uma atenção especial aos aspetos geradores de direitos concretos e tangíveis para os cidadãos, em vez dos princípios gerais do direito de processo penal; (ii) impõe-se uma intervenção mais decisiva da UE em relação aos aspetos que as legislações nacionais não protegem suficientemente e em que os problemas existentes ultrapassam a aplicação concreta destas legislações, e (iii) impõe-se uma intervenção mais determinada da UE em relação aos aspetos em que a jurisprudência do TEDH não elaborou uma norma que confira uma proteção suficientemente elevada num espaço comum de justiça penal.

(1) **Ausência de referências em público à culpabilidade** - é preferida a opção 3a) sem, todavia, aditar uma via de recurso específica, dado que a situação legislativa nos Estados-Membros é aceitável e este aspeto não está relacionado com o funcionamento do espaço europeu de justiça, a não ser em grau menor.

- (2) **Ónus da prova; qualquer dúvida sobre a culpabilidade deve beneficiar a pessoa** - a opção 3a) é a preferida sem, todavia, aditar uma via de recurso específica, dado que este aspeto já é suficientemente protegido pelas legislações dos Estados-Membros.
- (3) **Direito de não se autoincriminar, direito de não colaborar e direito de guardar silêncio - combinação das opções 3a) e 3b):**
- definir os princípios gerais decorrentes da jurisprudência do TEDH e instaurar uma via de recurso específica em caso de violação desses princípios - inadmissibilidade das provas [opção 3a)];
 - admitir exceções ao direito de não colaborar, em conformidade com a jurisprudência do TEDH [opção 3a)];
 - não permitir que possam ser deduzidas conclusões desfavoráveis do exercício desses direitos [opção 3b)];
- (4) **Direito de comparecer no próprio julgamento** - é preferida a opção 3a), que incluiria a instauração de uma via de recurso específica (novo julgamento).
- (5) Abordagem horizontal: a aplicação seria apoiada por medidas horizontais em matéria de **acompanhamento, avaliação e formação** (elementos da opção 2).

Dada a falta de dados fiáveis, os números são fornecidos a título indicativo. Todos os Estados-Membros seriam abrangidos em proporção variável. Segundo o cenário mais provável, os custos da opção preferida seriam repartidos da seguinte forma:

- os dois primeiros aspetos da presunção da inocência não teriam qualquer custo (exceto para a formação, a avaliação e o acompanhamento);
- interdição de deduzir conclusões do silêncio da pessoa: 27 milhões de EUR por ano para um total de 9 Estados-Membros;
- no respeitante à inadmissibilidade das provas obtidas em violação do direito de não colaborar, o custo estimado é entre 7 500 (mínimo) e 75 000 EUR (máximo) por ano para um total de 12 Estados-Membros;
- no respeitante ao direito de comparecer no próprio julgamento, os custos estimados são de 523 000 EUR por ano para um total de quatro Estados-Membros;
- Fica excluído um montante anual suplementar estimado em 1,3 milhões de EUR por ano, decorrente do sistema de acompanhamento e prestação de informações que incumbe aos Estados-Membros.

Os custos totais por Estado-Membro são os seguintes (*mínimos/máximos*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, **LU** 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.

⁴ Nem todos os Estados-Membros são abrangidos pela variável de custos máximos/mínimos, uma vez que alguns não seriam afetados por determinadas medidas que já se encontram em vigor no seu território.

7. ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO

A opção preferida criará apenas um número comparativamente limitado de obrigações a cumprir pelos Estados-Membros (as quais, em certa medida, refletem as já impostas pela CEDH, bem como as obrigações constitucionais ou legais em vigor em numerosos Estados-Membros); o prazo de 18 meses deve ser suficiente para permitir aos Estados-Membros introduzirem as alterações necessárias às legislações e práticas respetivas.

A diretiva estabelecerá que os Estados-Membros devem prestar informações sobre a aplicação efetiva de medidas legislativas ou não legislativas. Seria conveniente solicitar aos Estados-Membros que recolhessem dados fiáveis para apoiar este processo, uma vez que atualmente há falta de tais dados.

Além disso, a Comissão tenciona realizar um estudo empírico centrado na recolha de dados, decorridos três a cinco anos após o início da aplicação do instrumento⁵, a fim de proceder a uma análise quantitativa e qualitativa aprofundada da eficácia da proposta. Todos os dados recolhidos permitirão à Comissão avaliar, de forma mais fiável do que os meios atualmente disponíveis permitem, o grau efetivo de conformidade nos Estados-Membros.

⁵ JO C 291 de 4.12.2009, p. 1.