



COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 27.11.2013
SWD(2013) 481 final

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

REZUMAT AL EVALUĂRII IMPACTULUI

care însoțește

**Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului
privind garanțiile procedurale pentru copiii suspectați sau acuzați în cadrul
procedurilor penale**

{COM(2013) 822 final}
{SWD(2013) 480 final}
{SWD(2013) 492 final}

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

REZUMAT AL EVALUĂRII IMPACTULUI

care însoțește

Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind garanțiile procedurale pentru copiii suspectați sau acuzați în cadrul procedurilor penale

1. DEFINIREA PROBLEMEI

1.1. Problemele generale

(1) Protecția insuficientă a drepturilor copiilor și ale adulților vulnerabili la un proces echitabil pe baza actualului cadru juridic internațional și european

În pofida existenței unor principii comune și a unor standarde minime care decurg din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, Convenția europeană a drepturilor omului și alte instrumente de drept internațional, dreptul la un proces echitabil al persoanelor vulnerabile (și anume, copiii – însemnând persoanele cu o vârstă mai mică de 18 de ani – și adulții vulnerabili, cum ar fi persoanele cu deficiențe mentale, fizice sau psihologice¹), pe parcursul diferitelor etape ale procedurilor penale, nu este suficient garantat în prezent în cadrul UE și, prin urmare, nu poate împiedica încălcări ale articolului 6 din Convenția europeană a drepturilor omului.

(2) Măsurile deja adoptate în conformitate cu programul de la Stockholm nu asigură o protecție cuprinzătoare a copiilor și a adulților vulnerabili

De asemenea, măsurile referitoare la drepturile procedurale care au fost deja adoptate în UE ca urmare a programului de la Stockholm² nu oferă suficiente garanții că persoanele vulnerabile își pot exercita efectiv drepturile. Deși sunt prevăzute anumite garanții pentru toate persoanele suspectate și acuzate, acestea nu iau în considerare nevoile speciale ale persoanelor vulnerabile suspectate sau acuzate care survin în diferitele etape ale procedurilor penale (de exemplu, mecanisme corespunzătoare de evaluare a vulnerabilității acestora, asistența obligatorie de către un avocat, asistență medicală, formare specifică pentru autoritățile de asigurare a respectării legii și judecători etc.). De fapt, programul de la Stockholm și planul de acțiune al Comisiei³ care decurge din acesta prevăd în mod explicit necesitatea adoptării unei măsuri specifice care să asigure norme comune minime pentru persoanele vulnerabile, pe lângă alte măsuri legate de drepturile procedurale. În lipsa unui astfel de instrument, protecția persoanelor suspectate sau acuzate în cadrul procedurilor penale nu ar fi completă și obiectivele programului de la Stockholm și ale foii de parcurs privind drepturile procedurale⁴ nu ar putea fi pe deplin realizate.

3) Protecția insuficientă a copiilor și a adulților vulnerabili afectează încrederea reciprocă și împiedică buna funcționare a recunoașterii reciproce

¹ Adulții vulnerabili nu sunt definiți în niciun instrument juridic internațional sau european.

² JO C 115, 4.5.2010, p.1.

³ COM(2010) 171 final, 20.4.2010.

⁴ JO C 295, 4.12.2009, p.1.

Lipsa unei protecții adecvate prin garanții procedurale pentru copii și adulții vulnerabili poate să aibă drept rezultat un grad insuficient de încredere reciprocă între autoritățile judiciare și, astfel, să constituie un obstacol pentru cooperarea judiciară în materie penală. Având în vedere faptul că principiul recunoașterii reciproce reprezintă piatra de temelie a spațiului de justiție, este necesar să se consolideze încrederea reciprocă pentru funcționarea eficientă a spațiului de libertate, securitate și justiție. Pentru a institui un climat de încredere reciprocă, statele membre au indicat în foaia de parcurs privind drepturile procedurale măsurile care sunt considerate necesare pentru a realiza aceste standarde minime de încredere reciprocă. Garanțiile specifice pentru persoanele vulnerabile sunt incluse în măsurile prevăzute.

1.2. Grupul de persoane afectate

Numărul copiilor care se confruntă cu justiția penală este de aproximativ 1 086 000 la nivelul UE, reprezentând 12 % din totalul populației europene care se confruntă cu justiția penală. În ceea ce privește adulții vulnerabili, aproximativ 4-8 % din totalul persoanelor care se confruntă cu justiția penală ar putea fi afectate de o deficiență care le împiedică să participe pe deplin în cadrul procedurilor penale.

1.3. Reacții din partea statelor membre și a părților interesate

Statele membre și părțile interesate (de exemplu, barouri, ONG-uri, asociații familiale) au subliniat în mod clar necesitatea unor garanții specifice pentru persoanele vulnerabile (în special copiii). În acest context, s-a evidențiat punerea în aplicare insuficientă și fragmentară a standardelor internaționale și necesitatea absolută de a stabili norme minime comune în rândul statelor membre ale UE. Toate garanțiile prezentate în evaluarea impactului au fost discutate și sprijinite în mare măsură, în special asistența obligatorie din partea unui avocat a fost considerat o măsură-cheie. S-a sugerat tratarea separată a copiilor și a adulților vulnerabili, având în vedere, printre altele, lipsa unei definiții comune a adulților vulnerabili.

2. ANALIZA SUBSIDIARITĂȚII

Acțiunea la nivelul UE este necesară, având în vedere următorii trei factori:

(1) *consolidarea încrederii reciproce între autoritățile judiciare*: lipsa unei protecții adecvate a copiilor și a adulților vulnerabili generează, de asemenea, în prezent, o încredere insuficientă între autoritățile judiciare, care subminează cooperarea judiciară în materie penală cu dimensiune transfrontalieră. În programul de la Stockholm, Consiliul European a invitat Comisia să propună garanții speciale pentru protecția persoanelor vulnerabile (care se referă atât la copii, cât și la adulții vulnerabili);

(2) *circulația persoanelor*: copiii și adulții vulnerabili pot fi implicați în proceduri penale în afara statului membru din care provin. Nevoile unor astfel de persoane suspectate sau acuzate trebuie abordate la nivelul UE;

(3) *limitele standardelor internaționale*: Convenția europeană a drepturilor omului prevede deja standarde la nivel european privind un proces echitabil, însă mecanismele de punere în aplicare a acestora nu pot garanta că statele semnatare, inclusiv statele membre ale UE⁵, le respectă suficient și consecvent. În plus, întrucât convențiile internaționale vizând copiii și persoanele cu handicap care sunt ratificate de Uniune nu au forță executorie, aplicarea consecventă a standardelor respective la nivelul UE este improbabilă.

⁵

Inclusiv rapoartele recurente ale Comitetului pentru prevenirea torturii și a tratamentelor inumane sau degradante (CPT) adresate guvernelor statelor membre, invitându-le să se asigure că suspectii arestați beneficiază într-un stadiu timpuriu de acces la consiliere juridică, au determinat numai un număr mic de state membre să adopte un sistem de notificare prin astfel de mijloace.

3. OBIECTIVELE INIȚIATIVEI UE

Obiective:	
Generale:	▪ Se garantează un standard de protecție eficace a drepturilor procedurale fundamentale pentru persoanele vulnerabile suspectate și acuzate în cadrul procedurilor penale. ▪ Este consolidată încrederea reciprocă, ceea ce va facilita recunoașterea reciprocă a hotărârilor judecătorești și a deciziilor judiciare în UE și va îmbunătăți cooperarea judiciară în UE.
Specifice:	▪ A: Vulnerabilitatea persoanelor suspectate sau acuzate în cadrul procedurilor penale este evaluată corespunzător la începutul și pe parcursul procedurilor penale. ▪ B: Persoanele vulnerabile suspectate sau acuzate sunt asistate în mod corespunzător în cadrul procedurilor penale și au dreptul la asistență obligatorie din partea unui avocat, drept la care nu se poate renunța, menit să le permită acestora să înțeleagă și să participe efectiv la procedurile penale. ▪ C: Persoanele vulnerabile, în special copiii, beneficiază de o serie de garanții procedurale adecvate care țin seama de nevoile lor speciale în toate etapele procedurilor penale (de exemplu, interogatoriile efectuate de poliție, audieri, detenție).
Operaționale:	▪ A.1: Sunt instituite mecanisme de evaluare corespunzătoare privind vulnerabilitatea copiilor și adulții vulnerabili încă de la începutul procedurilor penale, începând cu primul contact cu autoritățile de asigurare a respectării legii sau cu autoritățile judiciare. ▪ B.1: Copiii și adulții vulnerabili vor fi asistați în mod corespunzător de către părinți/reprezentanți legali sau de un adult adecvat pe parcursul procedurilor. ▪ B.2: Copiii și adulții vulnerabili vor beneficia de asistență obligatorie din partea unui avocat încă de la începutul procedurilor penale, pentru a le permite să participe efectiv la proceduri. ▪ C.1: Copiii și adulții vulnerabili vor beneficia de garanții corespunzătoare care țin seama de nevoile specifice ale acestora în diferitele etape ale procedurilor penale (de exemplu, înregistrarea audio-video în timpul interogatoriilor efectuate de poliție, norme privind protecția vieții private, limitările detenției preventive).

4. OPȚIUNI DE POLITICĂ

Au fost analizate în detaliu patru opțiuni de politică principale:

Opțiunea 1 Status quo	Menținerea status quo-ului. Această opțiune ar presupune să nu se ia nicio măsură la nivelul UE.
Opțiunea 2 Nivel scăzut de obligativitate	Acțiuni nelegislative (fără caracter obligatoriu) care sprijină protecția drepturilor persoanelor vulnerabile suspectate sau acuzate în cadrul procedurilor penale, de exemplu, prin monitorizare și evaluarea tratamentului, formare și diseminarea de bune practici.
Opțiunea 3 Nivel mediu de obligativitate	Opțiunea 3 stabilește norme minime de aplicare a acquis-ului CEDO și a aspectelor semnificative ale dispozițiilor internaționale relevante în ceea ce privește garanțiile procedurale pentru protecția persoanelor vulnerabile suspectate sau acuzate în cadrul procedurilor penale.
Opțiunea 4 Nivel înalt de obligativitate	Opțiunea 4 este cea mai ambițioasă și mai normativă opțiune care merge și mai departe față de opțiunea 3 în ceea ce privește anumite garanții. Garanțiile suplimentare ar include o evaluare aprofundată a vulnerabilității, examinări medicale mai detaliate (pentru adulții vulnerabili), înregistrarea audio-video a interogatoriilor efectuate de poliție, judecători cu pregătire specială, accesul la activități educative sau recreative în timpul detenției.
Opțiunile 3 și 4 ar putea lua forma fie a unei directive, fie a unei recomandări. Se pot combina elemente din ambele opțiuni. Se intenționează întreprinderea de acțiuni distincte, sub forma unei directive privind copiii și a unei recomandări privind adulții vulnerabili .	

5. EVALUAREA IMPACTULUI

5.1. Eficacitatea în ceea ce privește îndeplinirea obiectivelor de politică

- Opțiunea 1 – nivelul insuficient de protecție a persoanelor vulnerabile care sunt suspectate sau acuzate ar rămâne același.
- Opțiunea 2 – statele membre ar fi puțin stimulate să soluționeze problemele, dată fiind lipsa acțiunii normative.
- Opțiunea 3 – impact mediu, întrucât această opțiune va contribui la realizarea obiectivelor generale ale acțiunii (acțiunilor) privind garanțiile speciale în cazul copiilor și al adulților vulnerabili.
- Opțiunea 4 – impune norme mai ambițioase și un nivel „mai înalt” de obligativitate pentru statele membre în comparație cu opțiunea 3 în ceea ce privește anumite garanții, cum ar fi evaluarea vulnerabilității, examinarea medicală (pentru adulții vulnerabili), interogatoriile efectuate de poliție, audierile în fața instanței și detenția. Aceasta va îmbunătăți în mod semnificativ încrederea reciprocă și cooperarea.

5.2 Impactul asupra drepturilor fundamentale

- Opțiunea 1: nicio ameliorare în ceea ce privește nivelul insuficient de protecție a dreptului la un proces echitabil în cazul persoanelor vulnerabile.
- Opțiunea 2: impact limitat, întrucât acesta va depinde în mare măsură de modul în care statele membre ar pune în aplicare orientările fără caracter obligatoriu.

- Opțiunea 3 va avea un impact pozitiv asupra drepturilor fundamentale: mai precis, obligația statelor membre de a asigura o informare corespunzătoare și asistență din partea părinților/reprezentanților legali sau a unui adult adecvat va contribui la consolidarea dreptului la un proces echitabil; asistența obligatorie din partea unui avocat va avea un impact semnificativ asupra dreptului la apărare al persoanelor vulnerabile. În plus, anumite garanții referitoare la interogatoriile efectuate de poliție, audierile în fața instanței și detenția ar consolida dreptul la un proces echitabil.
- Opțiunea 4, dintre toate cele patru opțiuni, va avea cel mai mare impact asupra drepturilor fundamentale: evaluarea aprofundată a persoanelor vulnerabile ar permite abordarea nevoilor specifice ale acestora; asistența medicală ar asigura integritatea personală a persoanelor vulnerabile; sunt prevăzute mai multe garanții specifice cu privire la interogatoriile efectuate de poliție (de exemplu, înregistrarea audio-video), detenție (limitare, proporționalitate) și audierile în fața instanței (de exemplu, formare specializată pentru judecători, norme privind protecția vieții private).

5.3. Impactul asupra sistemelor judiciare naționale

- Opțiunea 1: divergențele între sistemele judiciare ale statelor membre ar rămâne aceleași sau chiar s-ar accentua.
- Opțiunea 2: impactul global va fi limitat, întrucât este posibil ca, din cauza caracterului neobligatoriu al opțiunii de politică, să nu se obțină rezultate semnificative.
- Opțiunile 3 și 4 vor avea efecte pozitive asupra sistemelor judiciare ale statelor membre deoarece ar întări securitatea juridică prin introducerea unor standarde minime stabilite de comun acord în ceea ce privește protecția persoanelor vulnerabile suspectate și acuzate în toate statele membre ale UE. Toate statele membre ar fi obligate să aducă modificări legislațiilor lor naționale de procedură penală. De asemenea, opțiunile vor îmbunătăți în mod semnificativ cooperarea judiciară, întrucât vor scădea diferențele dintre statele membre în ceea ce privește modul în care anumite drepturi sunt acordate persoanelor vulnerabile suspectate sau acuzate.

5.4. Impactul financiar și economic

- Opțiunea 1: nu există obligații financiare imediate asociate cu această opțiune.
- Opțiunea 2: obligațiile financiare care rezultă din această opțiune vor depinde de nivelul de punere în aplicare de către statele membre. Costul financiar total maxim este estimat la aproximativ **20,2 milioane EUR** (formarea judecătorilor și a agenților de poliție și costuri potențiale pentru un studiu, ateliere etc.).
- Opțiunea 3: conform estimărilor, costurile totale sunt **medii** în comparație cu celelalte trei opțiuni, ridicându-se la **100,1 milioane EUR (copii)** și la **între 40,3 milioane EUR și 72,8 milioane EUR (adulții vulnerabili)**.
- Opțiunea 4: costurile totale se estimează a fi cele mai ridicate dintre cele patru opțiuni. Acestea se ridică la **164,2 milioane EUR** [*182,8 milioane EUR, inclusiv formarea*] **(copii)** și la **între 134,4 și 228,9 milioane EUR** [*153 de milioane EUR până la maxim 247,5 milioane EUR, inclusiv formarea*] **(adulții vulnerabili)**.

6. COMPARAȚIE ÎNTRE OPȚIUNI / OPȚIUNEA PREFERATĂ

(1) Copii

Evaluarea a condus la alegerea opțiunii preferate privind copiii, constând într-o **directivă** care **combină elemente ale opțiunii 3 și ale opțiunii 4**.

O astfel de directivă va oferi **garanții minime** pentru **copiii suspectați sau acuzați în cadrul procedurilor penale în UE**. Aceasta va fi **obligatorie din punct de vedere juridic** pentru statele membre și, odată pusă în aplicare, va întări nivelul de protecție în UE.

Combinția de elemente din opțiunea 3 și opțiunea 4 ține seama de considerente privind subsidiaritatea și proporționalitatea și are o valoare adăugată clară la nivelul UE, prin consolidarea standardelor minime bazate pe acquis-ul CEDO și pe standardele internaționale în ceea ce privește garanțiile procedurale pentru copiii suspectați sau acuzați în cadrul procedurilor penale.

Costurile totale se ridică la 136,2 milioane EUR [154,8 milioane EUR, inclusiv formarea]⁶. Toate statele membre ar fi afectate, dar într-o măsură diferită. Costurile totale pentru fiecare stat membru în parte sunt următoarele:

AT 3 564; BE 802; BU 714; CY: 94; CZ: 996; DE: 35 982; DK: 413; EE: 170; EL: 1 042; ES: 2 175; FI: 3 545; FR: 17 950; HU: 667; IE: 1 309; IT: 4 978; LT: 346; LV: 134; LU: 172; MT: 22; NL: 3 225; PL: 2 548; PT: 495; RO: 1 130; SE: 7 330; SK: 337; SI: 112; UK: 45 907⁷

(2) Adulți

Dificultatea de a stabili o definiție cuprinzătoare și, prin urmare, domeniul de aplicare a inițiativei preconizate, precum și existența unui număr mai mic de standarde internaționale și dispoziții relevante pentru adulții vulnerabili au exclus adoptarea unor măsuri obligatorii din punct de vedere juridic cu privire la garanțiile pentru adulții vulnerabili.

Evaluarea a condus la alegerea unei opțiuni preferate pentru adulții vulnerabili sub forma unei **recomandări care combină elemente ale opțiunii 3 și ale opțiunii 4**.

Combinția de elemente din opțiunea 3 și opțiunea 4 ține seama de considerente privind subsidiaritatea și proporționalitatea și are o valoare adăugată clară la nivelul UE, prin consolidarea standardelor minime bazate pe acquis-ul CEDO și pe standardele internaționale în ceea ce privește garanțiile procedurale pentru adulții vulnerabili suspectați sau acuzați în cadrul procedurilor penale.

Costurile totale sunt cuprinse **între 70,9 și 133,6 milioane EUR** [între 89,5 și 152,2 milioane EUR, inclusiv formarea]⁸. Toate statele membre ar fi afectate, dar într-o măsură diferită. Costurile totale pentru fiecare stat membru (costuri minime-maxime) sunt următoarele:

AT 847-1 397; BE 1 159-2 289; BU 762-1 554; CY: 82-149; CZ: 1 056-1 940; DE: 8 363-15 367; DK: 4 455-8 818; EE: 136-251; EL: 1 152-2 114; ES: 4 606-8 464; FI: 435-780; FR: 6 384-11 709; HU: 1 021-1 878; IE: 839-1 424; IT: 6 005-10 998; LT: 346-634; LV: 233-425; LU: 49-91; MT: 41-77; NL: 1 342-2 415; PL: 3 197-5 762; PT: 1 080-1 983; RO: 2 190-4 023; SE: 769-1 387; SK: 551-1 009; SI: 205-376; UK: 23 430-45 869⁹

[Costurile sunt calculate pe baza ipotezei potrivit căreia toate statele membre vor pune în aplicare recomandarea.]

Costurile nu țin seama de **posibilele economii** rezultate din reducerea costurilor actuale legate de căile de atac naționale și la CEDO, rejudicare, compensații financiare, întreruperea urmăririi penale ca urmare a încălcării dreptului la un proces echitabil al persoanelor suspectate. În special, asistența obligatorie de către un avocat va asigura o mai bună apărare a

⁶ Inclusiv costurile legate de formare.

⁷ Exclusiv costurile legate de formare.

⁸ Inclusiv costurile legate de formare.

⁹ Exclusiv costurile legate de formare.

acestor persoane, reducând astfel repetarea interogatoriilor și contribuind la eficientizarea investigațiilor și a audierilor, precum și la reducerea măsurilor privative de libertate. Pe termen lung, impactul financiar ar trebui să se reducă treptat, pe măsură ce garanțiile procedurale pentru persoanele vulnerabile s-ar îmbunătăți și căile de atac pentru încălcarea dreptului la un proces echitabil ar fi mai puțin utilizate.

7. MONITORIZAREA ȘI EVALUAREA

Termenul de transpunere a directivei propuse privind copiii va fi de doi ani de la intrarea în vigoare a acesteia. În ceea ce privește recomandarea propusă privind adulții vulnerabili, Comisia ar evalua punerea sa în aplicare după cel târziu trei până la patru ani de la publicarea acesteia.

În plus, Comisia are în vedere efectuarea unui studiu empiric specific cu accent pe culegerea datelor după 3-5 ani de la punerea în aplicare a fiecărui instrument prevăzut în foaia de parcurs privind drepturile procedurale. Pentru a examina în detaliu eficacitatea propunerilor, atât din punct de vedere calitativ, cât și cantitativ, privind, se vor utiliza indicatori specifici pentru copii și pentru adulții vulnerabili.