COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 29.8.2006
SEC(2006) 1080

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

Anexo à

Proposta de Decisão-Quadro do Conselho

relativa à decisão europeia de controlo judicial no âmbito dos procedimentos cautelares aplicados entre os Estados-Membros da União Europeia

{COM(2006) 468 final}

SÍNTESE DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

SÍNTESE DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

SÍNTESE

1. Introdução

A possibilidade de apresentar uma proposta de decisão-quadro relativa ao reconhecimento mútuo de medidas de controlo anteriores ao julgamento figura na ordem do dia da Comissão desde há vários anos. A eventual adopção de uma decisão-quadro na matéria foi debatida em três reuniões de peritos (em 2003, 2004 e 2005), bem como em diferentes documentos de reflexão, sendo o mais importante o Livro Verde[1] consagrado a esta questão e o correspondente documento de trabalho dos serviços da Comissão[2]. A Comissão recebeu igualmente um grande número de respostas e de observações dos Estados-Membros e da sociedade civil sobre a questão[3].

A fase de consulta revelou que as estatísticas disponíveis sobre o número de pessoas envolvidas não eram suficientes para servir de base sólida a uma proposta neste domínio. A fim de obter outros dados estatísticos que lhe permitissem determinar a eventual mais-valia de uma decisão-quadro neste domínio, a Comissão decidiu recorrer a um consultor externo. O consultor externo forneceu os instrumentos metodológicos em conformidade com as orientações da Comissão e as linhas directrizes relativas à avaliação de impacto. Efectuou uma avaliação integrada das consequências directas e indirectas de uma série de cenários possíveis – descritos na exposição de motivos da proposta (na secção "avaliação de impacto"[4]).

2. Número de detidos não residentes em prisão preventiva abrangidos por um novo instrumento

Segundo as estimativas, cerca de 10 000 nacionais da UE são cada ano detidos em prisão preventiva num país da UE diferente do seu país de residência habitual. Há permanentemente cerca de 4 500 nacionais da UE em prisão preventiva num país da UE diferente do seu país de residência habitual.

Estes dados têm por base uma análise das estatísticas existentes em matéria de justiça penal e em informações recolhidas directamente junto das autoridades dos Estados-Membros no quadro desse estudo. A totalidade das informações e das hipóteses subjacentes a esta avaliação do número de nacionais da UE em prisão preventiva figura no Anexo 1 da avaliação de impacto[5].

Entre os 10 000 nacionais da UE detidos cada ano, alguns continuariam detidos mesmo se fossem residentes no país em que são suspeitos de ter cometido uma infracção. Se a natureza

---

1 COM(2004) 562 final.
2 SEC(2004) 1046.
3 Disponível em http://europa.eu.int/comm/justice_home/news/consulting_public/.
4 Ver p. 6-8.
5 Ver p. 36-38.

da infracção é especialmente grave e/ou se é considerado que o suspeito poderia ser perigoso caso fosse autorizada a sua libertação, é-lhe aplicada a prisão preventiva tanto no seu país de residência habitual, como "no estrangeiro" noutros Estados-Membros da UE.

Por conseguinte, é necessário proceder a um cálculo do número de nacionais da UE em prisão preventiva que são acusados de infracções muito graves e que não teriam muitas hipóteses de ser transferidos para o seu país de residência habitual durante a fase anterior ao julgamento. Na falta de estatísticas fiáveis nesta matéria, o homicídio, a violação e o furto qualificado foram considerados infracções graves. Com base nos dados provenientes de vários países, calculou-se que não menos de 80% de nacionais da UE actualmente em prisão preventiva poderiam potencialmente ser objecto de uma decisão de transferência anterior ao julgamento e de medidas alternativas à prisão preventiva[6].

Por conseguinte, admitindo que os elementos de prova necessários para acusar um suspeito (ou para iniciar um procedimento) sejam idênticos em todos os Estados-Membros, poderiam ser aplicadas medidas cautelares alternativas à prisão preventiva a cerca de 80% de nacionais da UE em prisão preventiva num Estado-Membro diferente do seu Estado-Membro de residência habitual. Estes números parecem indicar que, cada ano, pelo menos **8 000 reclusos em prisão preventiva e não residentes habitualmente no Estado-Membro em que estão detidos** poderiam ser objecto de uma medida alternativa.

3. Os problemas com que se confrontam os nacionais da ue em prisão preventiva

Existe o risco de que os nacionais da UE não residentes no Estado-Membro em que são detidos sejam mais frequentemente colocados em prisão preventiva do que os residentes nacionais. Tal deve-se ao facto de os tribunais considerarem que existe um maior risco de fuga devido à falta de vínculos sociais no país em que essas pessoas são acusadas de um crime. Um factor importante que alimenta este receio pode ser a falta de informações verificáveis colocadas à disposição do tribunal que profere a decisão. O tribunal de um país "estrangeiro" não se encontra na melhor posição para avaliar os riscos. Podem existir problemas de interpretação e de tradução dos documentos principais, existindo um risco de xenofobia e de choque de culturas na origem da dificuldade em aceitar elementos de prova sobre um suspeito de origem estrangeira. Existe igualmente o problema de o tribunal ter de se basear em documentos escritos, enquanto os residentes nacionais podem convocar testemunhas orais em sua defesa. Como os documentos escritos não podem ser postos em causa, tal incitará o tribunal a conceder-lhes menor valor.

Os dados do quadro 3.1 (da avaliação de impacto[7]) corroboram esta análise. Revelam que a

---

[6] Estes números têm por base dados de 2005 recolhidos nos Países Baixos e na Finlândia, em que cerca de 40% do conjunto dos reclusos em prisão preventiva eram inculpados de homicídio, de violação e de furto qualificado. Contudo, uma análise mais aprofundada revelou que os nacionais da UE eram duas vezes menos susceptíveis de ser acusados desses crimes do que os residentes nacionais. Nos Países Baixos, 4,4% do conjunto dos reclusos em prisão preventiva eram nacionais da UE não residentes, mas apenas 3,2% dos acusados de homicídio, de violação e de furto qualificado eram nacionais da UE não residentes. Na Finlândia a situação era idêntica, pois 8,5% do conjunto dos reclusos em prisão preventiva eram nacionais da UE não residentes, enquanto apenas 2,2% dos acusados de homicídio, de violação e de furto qualificado eram nacionais da UE não residentes. Calculou-se, portanto, que apenas 20% de nacionais da UE não residentes detidos em prisão preventiva seriam acusados de crimes muito graves, cuja natureza os impediria de beneficiar de uma decisão de transferência anterior ao julgamento.

proporção de nacionais da UE é, em geral, muito mais elevada entre os reclusos em prisão preventiva do que entre o conjunto da população prisional. Em alguns países, a diferença entre o número de nacionais da UE em prisão preventiva e o número de nacionais da UE a nível da população prisional global é surpreendente.

Os nacionais da UE em prisão preventiva são confrontados igualmente com problemas a nível da língua e da compreensão de um sistema jurídico diferente do seu. O facto de se encontrar em prisão preventiva no "estrangeiro", de dever fazer face ao problema de língua e de estar afastado das redes de apoio constituídas pela família e amigos, tem graves repercussões e pode tornar mais difícil a preparação de uma defesa adequada.

As consequências destas discriminações prejudicam um espaço comum de liberdade, de segurança e de justiça, cuja realização é um dos objectivos fundamentais da União Europeia e dos seus Estados-Membros.

Como demonstra o quadro 3.2 (da avaliação de impacto[8]), a duração média da prisão preventiva é de 5,5 meses, embora se verifiquem maiores variações entre os Estados-Membros (desde 42,5 até 365 dias). Estas variações, e designadamente a duração média muito longa de detenção em alguns Estados-Membros, agravam as discriminações que os nacionais da UE não residentes podem sofrer. Não só estes últimos são detidos enquanto que, nas mesmas circunstâncias, caso estivessem no seu país de residência poderiam ficar em liberdade, mas também a duração da detenção pode ser mais longa do que aquela que lhes seria aplicada na qualidade de suspeito no seu país de residência. Existem igualmente outras divergências quanto às condições da prisão preventiva que, embora possam não ser uma forma de discriminação, estão em contradição com o objectivo de um espaço europeu de liberdade e de justiça. Entre estas, citemos os tipos de infracções a que se aplica a prisão preventiva e as condições de detenção.

Segundo uma pessoa entrevistada durante o estudo, "…o problema principal nos Estados-Membros consiste na excessiva utilização e duração da prisão preventiva … os critérios tradicionais utilizados para decidir a libertação provisória são incorrectamente aplicados… outras razões para a duração excessiva da prisão preventiva são o atraso dos processos, a burocracia ou o investimento deficiente…".

4. Custos

Numerosas pessoas em prisão preventiva são eventualmente libertadas. Por exemplo, no Reino Unido, em 2003, entre os reclusos em prisão preventiva pelo menos parte do seu período anterior ao julgamento, 22% de homens e 19% de mulheres foram libertados. Apenas 49% de homens e 40% de mulheres acabaram por ser condenados a uma pena privativa da liberdade (prisão). Cerca de uma em cada cinco pessoas em prisão preventiva é, portanto, libertada. O quadro 3.3 (da avaliação de impacto[9]) indica as taxas de condenação e de libertação noutros Estados-Membros da UE, sendo as variações significativas.

Tendo em conta os cálculos anteriores segundo os quais existem cerca de 10 000 nacionais da UE em prisão preventiva num Estado-Membro diferente do seu Estado-Membro de residência

---

7 Ver p. 8.

8 Ver p. 10.

9 Ver p. 11-12.

habitual, poderia esperar-se que pelo menos cerca de 20%, ou seja, cerca de 2 000 pessoas, seriam libertadas. O custo financeiro resultante da prisão preventiva destas 2 000 pessoas poderia elevar-se a cerca de 22 milhões de euros (na hipóteses de um custo por pessoa de cerca de 11 000 euros, com base numa duração média de detenção de 5,5 meses x 2 000 euros).

A prisão preventiva tem igualmente incidências financeiras para as autoridades. O quadro 3.4, (da avaliação de impacto[10]) apresenta dados de alguns Estados-Membros da UE sobre o custo mensal e anual médio da prisão preventiva. Em média, a detenção de um suspeito custa cerca de 3 000 euros por mês. Considerando que cerca de 8 000 nacionais da UE não residentes no Estado em que estão detidos poderiam potencialmente ser transferidos para o seu país de residência habitual, mantê-los detidos no âmbito da prisão preventiva custa actualmente cerca de 132 milhões de euros (8 000 pessoas x 3 000 euros (por mês) x 5,5 meses (duração média) da prisão preventiva).

Em contrapartida, as soluções alternativas à prisão preventiva apresentam uma relação custo-eficácia claramente menos onerosa quando comparadas com a detenção prisional.

5. Avaliação da opção política preconizada

Segundo a exposição de motivos, o cenário privilegiado é a opção por um "novo instrumento legislativo para o reconhecimento mútuo das medidas cautelares, que inclui um mecanismo específico de transferência" anterior ao julgamento.

5.1. Vantagens da opção política preconizada

Podem ser atribuídas as seguintes vantagens à opção política preconizada, segundo a qual o reconhecimento mútuo seria apoiado por um mecanismo de execução destinado a reduzir o risco de que o suspeito possa fugir à justiça:

– *Garantir os direitos individuais e um acesso equitativo à justiça*. Esta opção política evitaria que os nacionais da UE não residentes sejam discriminados no procedimento anterior ao julgamento no Estado-Membro em que são detidos e sejam tratados de forma diferente do que seriam no seu país de residência habitual.

– *Reduzir os custos implícitos da injustiça*. Na actual situação, cerca de 10 000 nacionais da UE não residentes passam cada ano 5,5 meses em média em prisão preventiva. Segundo a opção política preconizada, no caso de reconhecimento mútuo de medidas transfronteiras alternativas de prisão, uma proporção significativa dessas pessoas poderia evitar a prisão preventiva de longa duração, cujo custo é elevado, em especial a nível da perda de rendimentos.

– *Reduzir o risco de fuga.* Se o reconhecimento mútuo de medidas alternativas anteriores ao julgamento for apoiado por um mecanismo de execução, o risco de fuga de um suspeito diminuiria. Tal risco não seria obviamente eliminado, mas graças ao mecanismo de execução seria reduzido.

– *Reduzir os custos da detenção.* Esta opção aumentará provavelmente o recurso a

[10] Ver p. 12-13.

medidas cautelares anteriores ao julgamento em relação a nacionais da UE não residentes, o que permitiria uma redução considerável a nível dos custos de detenção (e permitiria regular parcialmente o problema da sobrelotação das prisões).

– *Incidência sobre a cooperação judiciária e policial*. No contexto desta opção, pode prever-se que as autoridades judiciárias sejam levadas a cooperar a fim de tomar bastante mais medidas cautelares anteriores ao julgamento. A cooperação policial seria reforçada, pois provavelmente as autoridades policiais deveriam desempenhar um papel fundamental na aplicação das medidas cautelares (por exemplo, no quadro da obrigação de se apresentar regularmente à policia) e para assegurar o respeito das medidas ordenadas se o suspeito não comparecer no julgamento.

5.2. Custos associados à opção política preconizada

Um dos elementos a considerar na avaliação da relação custo-eficácia das medidas alternativas à prisão preventiva é o custo resultante da necessidade de assegurar a comparência no julgamento dos nacionais da UE não residentes e que são transferidos para o seu país de residência habitual. Actualmente, uma proporção significativa de nacionais da UE não residentes estão detidos no país em que são acusados de ter cometido uma infracção devido ao risco de falta de comparência no tribunal.

Se for aplicado um instrumento de reconhecimento mútuo de medidas cautelares de controlo e se as pessoas em causa são transferidas para o seu país de residência sujeitas à obrigação de respeito de medidas alternativas, pode prever-se que algumas dessas pessoas fujam e não compareçam no julgamento. Em tais casos, o mecanismo de execução garantirá que essas pessoas sejam detidas no seu país de residência e transferidas de forma segura para o país de julgamento. Os custos desse mecanismo de execução seriam repartidos da seguinte forma:

– Remuneração dos agentes policiais que escoltam o suspeito – segundo as previsões, 3 pessoas em média durante 2 dias.

– Custo das deslocações por avião dos agentes policiais (600 euros em média).

– Custo do alojamento em hotel para os agentes policiais (100 euros em média).

Pode prever-se, portanto, que os custos com as autoridades policiais que asseguram a comparência do suspeito no julgamento serão elevados e provavelmente deverão ser suportados pelas autoridades policiais do Estado de residência do suspeito.

Contudo, o recurso às tecnologias nos procedimentos anteriores ao julgamento deve igualmente ser tido em conta no âmbito da avaliação dos custos associados à opção política preconizada. Em especial, o recurso à videoconferência em procedimentos anteriores ao julgamento deveria ser examinado. Este aspecto já é contemplado no âmbito da Convenção Europeia de Auxílio Judiciário Mútuo em Matéria Penal, pois prevê a realização de audiências por videoconferência sempre que não viole qualquer princípio fundamental do direito. Segundo um relatório recente sobre as práticas jurídicas em matéria de prova em processo penal no conjunto da UE, a maioria dos Estados-Membros está equipada com instalações que permitem a obtenção da prova por videoconferência[11]. Além disso, um pequeno número de

[11] "The study of the laws of evidence in criminal proceedings throughout the European Union', The Law Society of England and Wales, Summary Report", Outubro de 2004.

Estados-Membros indicou que previa introduzir procedimentos destinados a recolher elementos de prova por videoconferência ou que examinam a possibilidade de o fazer. Uma das conclusões do estudo indica igualmente que a obtenção de elementos de prova por videoconferência é permitida em certos casos, por exemplo, quando a testemunha se encontra no estrangeiro.

O recurso à videoconferência no âmbito de procedimentos anteriores ao julgamento sempre que um nacional da UE não residente está sujeito a medidas cautelares alternativas poderia permitir uma redução não negligenciável dos custos em alguns casos, nomeadamente:

– se um suspeito violou as condições das medidas cautelares alternativas, as autoridades do Estado de julgamento realizariam normalmente uma audiência para decidir sobre as sanções a aplicar. O recurso à videoconferência no Estado de residência permitiria reduzir os custos associados à transferência do suspeito para o Estado de julgamento e, eventualmente, os custos associados à escolta no Estado de residência.

– em alguns Estados-Membros, o suspeito deve apresentar-se regularmente às autoridades policiais e às autoridades de aplicação da lei em várias fases do procedimento cautelar. Se o suspeito é transferido para o seu país de residência e for sujeito a medidas cautelares alternativas anteriores ao julgamento, deverá ser transferido para o Estado de julgamento por forma a comparecer no procedimento cautelar anterior ao julgamento. Contudo, a utilização da videoconferência nesses casos permitiria a redução dos custos associados à transferência do suspeito para o Estado de julgamento.

Em conclusão, o recurso à videoconferência contribuiria para maximizar a provável redução de custos que a opção política preconizada prevê.

5.3. Proporcionalidade e mais-valia europeia

A mais-valia europeia do reconhecimento mútuo de medidas cautelares anteriores ao julgamento pode ser identificada nos seguintes domínios.

A opção política preconizada daria uma solução aos problemas actualmente existentes no domínio da prisão preventiva, em que as medidas tomadas pelos Estados-Membros revelaram ser claramente insuficientes, tornando necessária uma intervenção a nível da UE. A proporção de nacionais da UE em prisão preventiva é claramente superior em comparação com a proporção de nacionais da UE a nível da população prisional total. Os nacionais da UE não residentes têm menos probabilidades de serem acusados da prática de crimes graves (nomeadamente o homicídio, a violação ou o furto qualificado) do que os nacionais residentes desse Estado. Contudo, são muito frequentemente colocados em prisão preventiva e em relação a infracções relativamente às quais os nacionais residentes do país em causa seriam objecto de medidas alternativas em vez da detenção. O reconhecimento mútuo de medidas cautelares anteriores ao julgamento aplicadas entre os Estados-Membros da UE permitiria certamente evitar tal discriminação dos nacionais da UE não residentes e garantir a justiça transfronteiras. Caso contrário, manter-se-á a actual situação, segundo a qual os princípios essenciais dos sistemas de justiça penal dos Estados-Membros da UE conduzem a uma discriminação de nacionais da UE não residentes.