



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Parecer

COM(2013)822

Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativa a garantias processuais para os menores suspeitos ou arguidos em processo penal



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 8 de janeiro de 2013, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu o Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativa a garantias processuais para os menores suspeitos ou arguidos em processo penal [COM(2013)822].

PARTE II – CONSIDERANDOS

1. A presente iniciativa é relativa a garantias especiais para menores de 18 anos suspeitos ou arguidos em processo penal, e tem como objetivo determinar normas mínimas comuns, em toda a União Europeia no que concerne aos direitos dos menores nas condições descritas. Pretende assegurar que os menores, cuja vulnerabilidade advém da sua idade, tenham acesso obrigatório a um advogado em todas as fases de um processo. Assim os menores não podem renunciar ao direito a serem assistidos por um advogado, pois existe o risco elevado de não compreenderem as consequências dos seus atos, caso pudessem renunciar aos seus direitos. Os menores beneficiarão igualmente de outras garantias, nomeadamente o de serem informados rapidamente sobre os seus direitos, serem assistidos pelos pais (ou outras pessoas adequadas), não serem interrogados em audiências públicas, terem direito a um exame médico e a ficarem separados dos adultos em caso de privação de liberdade.
2. Importa sublinhar que o conjunto de direitos previstos, na presente iniciativa, aplicam-se indiscriminadamente a todos os menores suspeitos ou arguidos, independentemente de terem ou não o estatuto de residente no país.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

3. Por último, mencionar que a presente iniciativa ao consagrar um conjunto de normas mínimas em matéria de proteção dos direitos processuais dos suspeitos ou arguidos menores, pode contribuir para reforçar a confiança dos Estados membros nos sistemas de justiça penal dos outros Estados Membros, facilitando o reconhecimento das sentenças e decisões judiciais na UE e aprofundando a cooperação judiciária na União.
4. Acresce referir que os Estados Membros podem alargar os direitos nela previstos, de modo a proporcionar um nível de proteção mais elevado. Esse nível de proteção não poderá constituir um obstáculo ao reconhecimento mútuo das decisões judiciais que essas normas mínimas visam facilitar. Concluindo, “em caso algum”, o nível de proteção poderá “ser inferior ao das normas previstas na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e na Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, tal como interpretadas pela jurisprudência, respetivamente do Tribunal de Justiça da União Europeia e do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem”.
5. Atento o seu objeto, a presente iniciativa foi enviada à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, que a analisou e aprovou o Relatório que se subscreve na íntegra e anexa ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.

a) Da Base Jurídica

A base jurídica que suporta a presente iniciativa radica no artigo 82.º, n.º 2 alínea b) do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

b) Do Princípio da Subsidiariedade

Atendendo a que o objetivo da presente iniciativa visa, assegurar o estabelecimento de normas mínimas comuns sobre garantias processuais para os menores suspeitos ou arguidos em processo penal, não pode ser suficientemente alcançado pelos Estados Membros, podendo devido à dimensão da ação, ser melhor alcançado a nível da União, podendo esta adotar medidas em conformidade com o princípio da subsidiariedade previsto no artigo 5.º do Tratado da União Europeia.

Conclui-se, assim, que a iniciativa em apreço respeita o princípio da subsidiariedade.

PARTE III – PARECER

Em face dos considerandos expostos e atento o Relatório da comissão competente, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1. A presente iniciativa respeita o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União Europeia;
2. Em relação à iniciativa em análise, o processo de escrutínio está concluído.

Palácio de S. Bento, 4 de fevereiro de 2014

A Deputada Autora do Parecer

(Ana Catarina Mendes)

O Presidente da Comissão

(Paulo Mota Pinto)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE IV – ANEXO

Relatório da Comissão de Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

RELATÓRIO

COM (2013) 822 final – Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a garantias processuais para os menores suspeitos ou arguidos em processo penal

Autor: Deputado Jorge Lacão

1. Nota introdutória

Em cumprimento do disposto no n.º 1 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, que estabelece o regime de acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, foi distribuída à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, a iniciativa europeia «*COM (2013) 822 final – Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a garantias processuais para os menores suspeitos ou arguidos em processo penal*», para análise e elaboração do presente parecer, visando, nomeadamente, o efeito previsto no Protocolo n.º 2 relativo à aplicação do Princípio da Subsidiariedade,

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

anexo ao Tratado da União Europeia (TUE) e ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

2. Enquadramento

a) Tratado de Lisboa

O Tratado de Lisboa, que entrou em vigor em 1 de Dezembro de 2009, exerce atualmente uma influência considerável sobre as regras em vigor em matéria de liberdade, segurança e justiça e promove uma ação europeia mais completa, legítima, eficaz, transparente e democrática neste domínio, que se assume como uma das prioridades da União Europeia.

Antes da entrada em vigor daquele Tratado, as decisões em matéria de justiça, liberdade e segurança tinham de ser tomadas por unanimidade pelo Conselho, sendo o papel do Parlamento Europeu e do Tribunal de Justiça Europeu relativamente limitado.

A ação da UE nestes âmbitos foi facilitada pela abolição da separação entre domínios políticos (também conhecidos por «*pilares*») que caracterizaram a anterior estrutura institucional no que respeita à cooperação policial e judicial em matéria penal.



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Os parlamentos nacionais participam agora mais ativamente na análise e na elaboração de pareceres sobre questões relacionadas com a justiça, a liberdade e a segurança.

Por outro lado, o Tratado de Lisboa veio garantir as liberdades e os direitos estabelecidos na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, à qual conferiu um carácter juridicamente vinculativo.

Estes elementos viabilizaram um processo de tomada de decisões mais completo, legítimo, eficaz, transparente e democrático com vista à criação de um espaço comum de justiça, de liberdade e de segurança, permitindo superar o bloqueio frequente de propostas resultantes da aplicação da regra da unanimidade anteriormente vigente.

b) Justificação da iniciativa

O artigo 24.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (Carta) estabelece um regime de proteção específica às crianças que salvaguarda a sua idade, a sua maturidade e o seu interesse superior. Esta norma conjugada com os artigos 4.º, 6.º, 7.º, 47.º e 48.º também da Carta¹ e com os artigos 3.º,

¹ Respetivamente, reportam-se estas normas aos regimes de «proibição de tortura e dos tratos e penas desumanos ou degradantes», de «direito à liberdade e à segurança», de «respeito pela vida privada e familiar», do «direito à ação e a um tribunal imparcial» e de «presunção de inocência e direitos de defesa».

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

5.º e 6.º e 8.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH)², justifica, no que concerne ao tratamento de menores em processo penal, a densificação de um acervo de garantias especiais ao nível comunitário que atendam à sua inerente vulnerabilidade.

Conforme refere a Comissão Europeia na sua exposição de motivos, a capacidade de exercer efetivamente o direito à ação e a um tribunal imparcial, assim como o exercício pleno do direito da defesa *«depende em grande medida da capacidade da pessoa suspeita ou arguida poder acompanhar e participar plenamente no processo, capacidade essa que pode ser limitada em virtude da idade, da falta de maturidade ou de uma deficiência»*, pelo que *«é necessário adotar medidas específicas para garantir que os menores e os adultos vulneráveis participam efetivamente no processo e beneficiam do direito a um julgamento justo nas mesmas condições que os outros suspeitos ou arguidos»*.

É nesta perspetiva que também o *«Programa de Estocolmo»*, adotado em Dezembro de 2009 pelo Conselho³, que veio aprofundar o quadro programático e estratégico de europeização da justiça na senda do Tratado de Lisboa, e o

² Dizem respeito estes artigos, respetivamente, à *«proibição da tortura»*, ao *«direito à liberdade e segurança»*, ao *«direito a um processo equitativo»* e ao *«direito pelo respeito da vida privada e familiar»*.

³ Vd. *«Programa de Estocolmo – Uma Europa Aberta e Segura que sirva e proteja os cidadãos»* - 2010/C 115/01.

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

«Programa da União Europeia para os direitos das Crianças»⁴ de 2011, para o qual também contribuíram a UNICEF, os provedores da criança dos Estados-Membros e a sociedade civil, enquadram a necessidade deste tratamento diferenciado comum no âmbito penal.

Importa referir que a presente proposta surge na sequência da adoção de 3 outras diretivas integradas no roteiro de reforço dos direitos individuais em processo penal ao nível comunitário:

- *Diretiva 2010/64/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Outubro de 2010, relativa ao direito à interpretação e tradução em processo penal;*
- *Diretiva 2012/13/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de Maio de 2012, relativa ao direito à informação em processo penal;*

⁴ Vd. COM (2011) 60 final: «[...] O direito a um tribunal imparcial para as crianças envolvidas em ações penais implica a proteção da privacidade, o direito a receber informações sobre a acusação e a tramitação do processo numa forma adaptada à idade e maturidade da criança, a assistência judiciária e a representação legal. Estes aspetos são especialmente importantes nos casos em que a língua do processo não seja a língua materna da criança. Em 2010, a UE adotou normas sobre interpretação e tradução que prevêm que todas as pessoas, incluindo crianças, devem receber informações sobre os direitos processuais que lhes assistem de forma a poderem compreendê-las. A Comissão continuará a envidar esforços no sentido de reforçar os direitos processuais dos suspeitos ou arguidos em processos penais, incluindo crianças. [...] As crianças condenadas a penas de privação da liberdade e colocadas em instituições penitenciárias estão particularmente expostas ao risco de violências e maus tratos. A nível internacional existem vários princípios orientadores relativamente ao modo de tratar as crianças privadas de liberdade. A detenção de uma criança deve ser uma medida de último recurso e ter a menor duração possível.»

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

- *Diretiva 2013/48/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de Outubro de 2013, relativa ao direito de acesso a um advogado em processo penal e nos processos de execução de mandados de detenção europeus, e ao direito de informar um terceiro aquando da privação de liberdade e de comunicar, numa situação de privação de liberdade, com terceiros e autoridades consulares.*

3. Objeto da iniciativa

A presente proposta de diretiva visa assim definir normas mínimas comuns em toda a União Europeia relativamente aos direitos dos menores que sejam suspeitos ou arguidos em processo penal ou objeto de um processo de execução de mandado de detenção europeu.

Para esse efeito, pretende-se regular diversos aspetos, nomeadamente, o direito do menor a ser informado (artigo 4.º); o direito do titular da responsabilidade parental a ser informado (artigo 5.º); o direito de acesso obrigatório a um advogado (artigo 6.º); o direito a uma avaliação individual (artigo 7.º); o direito a ser examinado por um médico (artigo 8.º); o regime de interrogatório do menor (artigo 9.º); o direito à liberdade (artigo 10.º); o regime de medidas alternativas (artigo 11.º); o direito a um tratamento específico em

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

caso de privação da liberdade (artigo 12.º); o regime de tratamento atempado e diligente dos processos (artigo 13.º); o direito à proteção da vida privada (artigo 14.º); o direito do titular da responsabilidade parental de assistir às audiências (artigo 15.º); o direito do menor a comparecer no julgamento destinado a apurar a sua culpabilidade (artigo 16.º); o regime de processos de execução de mandados de detenção europeus (artigo 17.º); o direito a apoio judiciário (artigo 18.º) e o regime de formação para as autoridades com funções coercivas e o pessoal de estabelecimentos penitenciários que tenham de lidar com menores sejam profissionais especializados no domínio dos processos em que estão envolvidos menores (artigo 19.º).

No articulado da proposta consta ainda uma cláusula de não regressão que impede as interpretações que limitem ou derroguem direitos e garantias processuais consagradas na Carta, na CEDH, na Convenção das Nações Unidas sobre Direitos das Crianças ou na legislação dos Estados-Membros que preveja um nível de protecção mais elevado (artigo 22.º).

4. Enquadramento nacional

O tratamento diferenciado dos menores em matéria penal encontra-se consagrado no nosso ordenamento jurídico, nomeadamente, pela Lei Tutelar Educativa, prevista na Lei n.º 166/99, de 14 de Setembro, regulamentada pelo

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Decreto-Lei n.º 323-E/2000, de 20 de Dezembro; no regime da Organização Tutelar de Menores, previsto no Decreto-Lei n.º 323-E/2000, de 20 de Dezembro; e também no Regulamento Geral e Disciplinar dos Centros Educativos constante no Decreto-Lei n.º 323-D/2000, de 20 de Dezembro.

O Código Processo Penal, no artigo 64.º n.º 1 alínea d), em matéria também regulada pela presente iniciativa, estabelece a obrigatoriedade de assistência por defensor em qualquer ato processual, à exceção da constituição de arguido, a menor de 21 anos constituído arguido.

5. Princípio da Subsidiariedade e Princípio da Proporcionalidade

Conforme estipula o artigo 5.º n.º 3 do TFUE, o princípio da subsidiariedade determina que a União Europeia não deve tomar iniciativa em domínios de competência partilhada, a menos que *«os objectivos da acção considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, tanto ao nível central, como ao nível regional e local, podendo contudo, devido às dimensões ou aos efeitos da acção considerada, ser mais bem alcançados ao nível da União»*.

Apesar da insuficiente justificação na exposição de motivos apresentada, que remete para a respectiva avaliação de impacto (cujo documento não se encontra disponível em língua portuguesa), pode admitir-se que a proposta

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

respeita o princípio da subsidiariedade à luz do critério suscitado pela aplicação do disposto no artigo 82.º n.º 2 alínea b) do TUE. Com efeito, tal como preconiza este dispositivo normativo, reconhece-se que a presente proposta visa responder à necessidade de promover, com resultados efectivos ao nível comunitário, a melhor salvaguarda da confiança mútua e da cooperação judiciária em matéria penal, estabelecendo, por via de uma directiva, um regime de regras mínimas para todos os Estados-Membros, reforçando neste caso os direitos dos menores suspeitos/arguidos que já se encontram sedimentados pela orientação de convenções internacionais, não impedindo os Estados-Membros de manter ou introduzir um nível mais elevado de protecção.

Cumpram ainda salientar a prudência e o subjacente respeito pelo princípio da proporcionalidade na opção por um grau menos abrangente de intervenção e, nessa medida, mais adequado, que tal como a Comissão refere, deixou de fora do âmbito da proposta a eventual harmonização da idade mínima de responsabilidade penal, a imposição da criação de tribunais de menores ou a definição injuntiva de regras de desjudicialização, não restringido nessas matérias os Estados-Membros, aos quais se garante ainda uma importante cláusula de não regressão.



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

6. Parecer

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que a «COM (2013) 822 final – Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a garantias processuais para os menores suspeitos ou arguidos em processo penal» respeita o princípio da subsidiariedade e que o presente relatório deverá ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus.

Palácio São Bento, 13 de Janeiro de 2014

O Deputado Relator,

(Jorge Lacão)

O Presidente da Comissão,

(Fernando Negrão)