



Conselho da
União Europeia

Bruxelas, 4 de dezembro de 2019
(OR. en)

14546/1/19
REV 1

JAI 1258
COPEN 462
DROIPEN 192
EUROJUST 205
EJN 105

RESULTADOS DOS TRABALHOS

de: Secretariado-Geral do Conselho

data: 3 de dezembro de 2019

para: Delegações

n.º doc. ant.: 14075/19 + COR 1 + COR 2

Assunto: Conclusões do Conselho sobre as medidas alternativas à detenção

Junto se envia, à atenção das delegações, as Conclusões do Conselho sobre as medidas alternativas à detenção: recurso a sanções e medidas não privativas de liberdade no domínio da justiça penal, adotadas pelo Conselho (Justiça e Assuntos Internos) em 3 de dezembro de 2019.

**CONCLUSÕES DO CONSELHO SOBRE AS MEDIDAS ALTERNATIVAS À DETENÇÃO:
RECURSO A SANÇÕES E MEDIDAS NÃO PRIVATIVAS DE LIBERDADE NO
DOMÍNIO DA JUSTIÇA PENAL**

Introdução

1. De acordo com a nova Agenda Estratégica 2019-2024, adotada pelo Conselho Europeu de 20 de junho de 2019, a proteção dos cidadãos e a defesa das liberdades é fixada como prioridade fundamental no próximo ciclo institucional. A União Europeia está empenhada em prosseguir e reforçar a luta contra o terrorismo e a criminalidade transfronteiras e em melhorar a cooperação.
2. Desempenha um papel importante na proteção dos cidadãos e na garantia da segurança a existência de sistemas eficazes de sanções penais. As sanções e medidas penais aplicadas e a forma como são executadas contribuem para a prevenção da reincidência, tendo assim um efeito na segurança da sociedade.
3. A execução das sanções e medidas penais deve apoiar-se nos conhecimentos adquiridos em resultado das investigações pertinentes que indiquem que as sanções e as medidas aplicadas reduzem a reincidência e promovem a segurança.
4. As infrações graves exigem respostas adequadas e a detenção é um instrumento necessário nos sistemas de sanções penais. No entanto, existe um amplo consenso de que a detenção só deve ser utilizada como último recurso (*ultima ratio*)¹. Aplicar, sempre que adequado, sanções e medidas não privativas de liberdade – em vez da detenção – e tomar em consideração as circunstâncias específicas de cada caso pode ter várias vantagens, como sustenta desde há muito a investigação tradicional.

¹ Ver, por exemplo, o ponto 4 dos considerandos da Recomendação Rec(2006)2 do Comité de Ministros do Conselho da Europa aos Estados-Membros sobre as regras penitenciárias europeias: "...ninguém pode ser privado de liberdade, a não ser que esta privação constitua uma medida de último recurso e esteja em conformidade com procedimentos legalmente definidos". Na sua jurisprudência, o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos já fez mais de mil vezes referência a estas recomendações.

5. Um importante papel das medidas alternativas à detenção consiste em promover a reabilitação e reinserção social dos infratores, que é um dos principais objetivos da aplicação dessas medidas². Estas medidas alternativas têm também várias outras vantagens, nomeadamente a de reduzirem a reincidência e, por conseguinte, promoverem a segurança pública. Podem estas medidas ser aplicadas no interesse do infrator, mas também no interesse das vítimas, das potenciais futuras vítimas e, de um modo geral, da sociedade.
6. Existem medidas alternativas à detenção em todos os Estados-Membros, por exemplo sob a forma de penas de prisão com pena suspensa, de trabalho comunitário, de sanções pecuniárias e de vigilância eletrónica. Além disso, a evolução tecnológica e a digitalização podem contribuir para a maior eficácia de um futuro sistema de sanções e medidas não privativas da liberdade.
7. Também é particularmente importante não esquecer as vítimas da criminalidade. No que diz respeito às infrações suscetíveis de mediação, a justiça reparadora pode abrir oportunidades quanto à forma como as infrações são tratadas, ao reconhecer o papel da vítima e da sociedade de forma geral e ao concentrar-se na reparação dos danos causados pelo infrator.
8. A detenção não é utilizada apenas como sanção penal, é também amplamente utilizada na fase dos processos que precede o julgamento. Deste modo, o recurso a medidas alternativas à detenção deve ser ponderado ao longo de toda a cadeia da justiça penal.
9. Cabe às autoridades competentes determinar a sanção ou medida adequada a cada caso. De uma maneira geral, os Estados-Membros podem avaliar as vantagens do recurso a sanções e medidas não privativas da liberdade ao longo do processo penal e promover a sua aplicação, quando se afigurarem adequadas e eficazes.

² Ver, por exemplo, Conclusões do Conselho de 8 de março de 2018: A promoção do recurso a alternativas às sanções coercivas para os infratores que sejam consumidores de droga (doc. 6931/18), bem como a Estratégia da UE de Luta contra a Droga (2013-2020) (JO C 402 de 29.12.2012, p. 1) e o Plano de Ação da UE de Luta Contra a Droga (2017-2020) (JO C 215 de 5.7.2017, p. 21).

10. O sistema de sanções penais é da competência dos Estados-Membros e os sistemas variam de um Estado-Membro para outro. Assim sendo, as atenções devem voltar-se a nível da UE para as medidas não legislativas.
11. Para além das vantagens acima referidas, espera-se que o maior recurso a sanções e medidas não privativas de liberdade possa também ter efeitos positivos sobre outros problemas, como a sobrelotação e as más condições existentes nas prisões, a radicalização nas prisões e os obstáculos encontrados no reconhecimento mútuo em matéria penal, questões que foram todas levantadas em diferentes fóruns da UE ao longo dos últimos anos.

Medidas alternativas à detenção – contexto político

12. As alternativas à detenção têm estado, explícita ou implicitamente, na agenda da UE desde há vários anos e em muitos contextos. O Programa da Haia de 2004 e o Programa de Estocolmo de 2009 reconheceram que a detenção e as alternativas à detenção constituíam uma área importante da política da UE no domínio da justiça.
13. Em 2011, a Comissão apresentou um "Livro Verde sobre a aplicação da legislação penal da UE no domínio da detenção"³. Neste Livro Verde, considerou-se que, entre outros aspetos, a menos que fossem envidados mais esforços para melhorar as condições de detenção e para promover alternativas à detenção, poderia ser difícil desenvolver uma cooperação judicial mais estreita entre os Estados-Membros.
14. Na sua resolução de 5 de outubro de 2017 sobre os sistemas e condições prisionais⁴, o Parlamento Europeu observou que a sobrelotação das prisões era muito frequente na Europa, mas aumentar a capacidade das prisões não é a única solução para resolver o problema da sobrelotação. O Parlamento insistiu ainda na necessidade de estabelecer uma gestão eficaz e a longo prazo do sistema penitenciário pela redução do número de reclusos, recorrendo com maior frequência a penas não privativas da liberdade.

³ COM(2011) 327 final.

⁴ A8-0251/2017.

15. Além disso, nas conclusões do Conselho sobre o reforço da resposta da justiça penal à radicalização conducente ao terrorismo e ao extremismo violento, de 20 de novembro de 2015⁵, as alternativas à detenção foram referidas como sendo possíveis em todas as fases do processo penal quando são ponderadas as respostas da justiça penal à radicalização.
16. Nos termos do artigo 82.º, n.º 1, do TFUE, a cooperação judiciária em matéria penal na União assenta no princípio do reconhecimento mútuo das sentenças e decisões judiciais. O princípio do reconhecimento mútuo assenta na confiança recíproca entre os Estados-Membros. O Tribunal de Justiça da União Europeia indicou, no seu acórdão de 5 de abril de 2016, no processo Pál Aranyosi e Robert Căldăraru⁶, que as más condições nas prisões dos Estados-Membros podem afetar a confiança mútua e dificultar o reconhecimento mútuo, e sublinhou que a Carta dos Direitos Fundamentais proíbe as penas ou tratamentos desumanos ou degradantes. Na sequência da decisão, o Conselho, durante a Presidência austríaca do Conselho, adotou conclusões sobre "Promover o reconhecimento mútuo reforçando a confiança mútua"⁷, em dezembro de 2018. Nestas conclusões, os Estados-Membros são incentivados a assegurar a existência de legislação que permita, se for caso disso, o recurso a medidas alternativas à detenção, a fim de reduzir a população nos respetivos estabelecimentos prisionais, promovendo assim o objetivo da reabilitação social e atendendo igualmente ao facto de que a confiança mútua frequentemente é minada devido a deficientes condições de detenção e ao problema da sobrelotação nas prisões. O Tribunal de Justiça clarificou ainda os requisitos estabelecidos no acórdão Aranyosi e Căldăraru no recente acórdão Dorobantu⁸.
17. O Conselho da Europa tem já longa tradição na resolução de problemas relacionados com a detenção e o recurso a sanções e medidas não privativas da liberdade, tendo também adquirido conhecimentos aprofundados nesta matéria. Por conseguinte, uma cooperação mais estreita com o Conselho da Europa a este respeito poderia ser vantajosa para a UE.

⁵ 14419/15 de 20 de novembro de 2015.

⁶ Acórdão de 5 de abril de 2016 nos processos apensos C-404/15 e C-659/15, Aranyosi and Căldăraru.

⁷ JO C 449 de 13.12.2018, p. 6.

⁸ Acórdão de 15 de outubro de 2019 no processo C-128/18, Dorobantu, no qual o Tribunal clarificou os requisitos a satisfazer pela autoridade judiciária de execução em casos relativos a mandados de detenção europeus e aos processos de entrega entre Estados-Membros.

Próximas etapas

18. Na reunião dos ministros da Justiça e dos Assuntos Internos de julho de 2019, os ministros reconheceram que havia necessidade de resolver problemas complexos relacionados com as condições existentes nas prisões, a sobrelotação e a radicalização nas prisões e a cooperação em matéria penal. Os ministros salientaram também a importância de se aumentar o recurso a medidas alternativas à detenção nos Estados-Membros nos próximos anos, destacando as vantagens que daí podem advir.
19. Foi saudado o facto de os Estados-Membros terem registado progressos em matéria de recurso a medidas alternativas à detenção, tanto na fase anterior como na fase posterior ao julgamento. O aumento do recurso a sanções e medidas não privativas da liberdade em alternativa à detenção durante o processo penal, sempre que tal se julgue adequado, deve ser um objetivo comum em toda a UE durante os próximos anos.
20. Na nona ronda de avaliações mútuas analisar-se-ão, entre outras questões, as decisões-quadro relativas à liberdade condicional e a sanções alternativas (2008/947/JAI) e à decisão europeia de controlo judicial (2009/829/JAI), respetivamente, e reunir-se-ão informações valiosas sobre as razões pelas quais tem sido até agora limitado o recurso a estes instrumentos. Contudo, é necessário recolher mais informações sobre a aplicação de sanções e medidas não privativas da liberdade nos Estados-Membros e debater as diferentes vantagens que a sua aplicação possa apresentar.
21. A partilha de boas práticas é uma forma útil de os Estados-Membros aprenderem uns com os outros e melhorar a sua própria legislação, procedimentos e práticas. Pode igualmente ser vantajosa para a UE manter uma cooperação mais estreita com o Conselho da Europa e com outras organizações pertinentes.

POR CONSEQUINTE, O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA CONCLUI O SEGUINTE:

I. Ações a empreender a nível nacional

1. Os Estados-Membros são incentivados a explorar as oportunidades de reforçar, se for adequado, o recurso a sanções e medidas não privativas da liberdade, tais como a suspensão da pena de prisão, a prestação de serviço comunitário, as sanções financeiras e a vigilância eletrónica, assim como medidas análogas baseadas em tecnologias emergentes.
2. Os Estados-Membros são incentivados a considerar a possibilidade de por em prática diferentes formas de libertação antecipada ou de liberdade condicional. O objetivo é preparar melhor os infratores para a reintegração na sociedade e contribuir para evitar a reincidência.
3. Os Estados-Membros são incentivados a considerar a possibilidade e as vantagens de se recorrer a uma justiça reparadora.
4. Os Estados-Membros são incentivados a prever na sua legislação a possibilidade de se aplicarem medidas não privativas da liberdade também na fase do processo penal que precede o julgamento.
5. Os Estados-Membros são incentivados a assegurar que os profissionais tenham fácil acesso às informações relativas à legislação sobre sanções e medidas não privativas da liberdade durante todo o processo penal.
6. Os Estados-Membros são incentivados a sensibilizar os profissionais da justiça para as vantagens das medidas alternativas à detenção, bem como da disponibilidade e das características técnicas dos instrumentos existentes, como a monitorização eletrónica.
7. Os Estados-Membros são incentivados a dar formação aos profissionais da justiça sobre a aplicação de medidas alternativas à detenção, nomeadamente a justiça reparadora, e sobre as recomendações existentes desenvolvidas pelo Conselho da Europa a este respeito.

8. Os Estados-Membros são incentivados a desenvolver ou a melhorar a formação do pessoal penitenciário e dos agentes de liberdade condicional, dos juízes, dos procuradores e dos advogados de defesa em matéria de conteúdos e de aplicação das decisões-quadro relativas à liberdade condicional e às sanções alternativas (2008/947/JAI) e à decisão europeia de controlo judicial (2009/829/JAI), respetivamente, assim como a chamar a atenção para a possibilidade de se recorrer a sanções e medidas não privativas da liberdade durante todo o processo penal.
9. No que diz respeito ao recurso a medidas alternativas à detenção, os Estados-Membros são incentivados a prestar especial atenção às necessidades das pessoas vulneráveis, como as crianças, as pessoas com deficiência e as mulheres grávidas e puérperas.
10. Os Estados-Membros são incentivados a melhorar a recolha de dados sobre o recurso a sanções e medidas não privativas da liberdade e sobre a aplicação das decisões-quadro respeitantes à liberdade condicional e às sanções alternativas (2008/947/JAI) e à decisão europeia de controlo judicial (2009/829/JAI).
11. Os Estados-Membros são incentivados a aumentar a capacidade dos serviços de liberdade condicional, incluindo a vigilância da aplicação de sanções não privativas da liberdade.
12. Os Estados-Membros são incentivados a partilhar entre si e com a Comissão as melhores práticas relacionadas com todos os aspetos das sanções e medidas não privativas da liberdade, com o objetivo de aprenderem uns com os outros.
13. Os Estados-Membros são igualmente incentivados a prosseguir os seus esforços para melhorar as condições dos estabelecimentos prisionais, a combater a sobrelotação das penitenciárias e a promover a reintegração dos infratores na sociedade, tendo em conta o impacto na redução da reincidência e o risco de radicalização nas prisões.

II. Ações a empreender a nível da UE

1. Convida-se a Comissão a explorar as opções de promoção da aplicação de sanções e medidas não privativas da liberdade na sua agenda e a aumentar a sensibilização dos decisores políticos e dos profissionais para as vantagens das sanções e medidas não privativas da liberdade.
2. Convida-se a Comissão a avaliar a necessidade de realizar um estudo comparativo para se analisar o recurso a sanções e medidas não privativas da liberdade em todos os Estados-Membros, de modo a apoiar a divulgação das melhores práticas nacionais.
3. Convida-se a Comissão a continuar a melhorar a aplicação das decisões-quadro da UE relativas à liberdade condicional e às sanções alternativas (2008/947/JAI) e à decisão europeia de controlo judicial (2009/829/JAI), tendo em conta as informações recolhidas durante a nona ronda de avaliações mútuas.
4. A Comissão é convidada a desenvolver ações de formação para juízes e procuradores através da Rede Europeia de Formação Judiciária, bem como para o pessoal penitenciário e os agentes de liberdade condicional a nível da UE, através das Academias Europeias de Formação Prisional, atualmente financiadas pelo programa Justiça.
5. A Comissão é convidada a convocar reuniões periódicas de peritos em sanções e medidas privativas e não privativas da liberdade, a fim de incentivar o intercâmbio de boas práticas entre peritos e profissionais de todos os Estados-Membros no que diz respeito às políticas e práticas nacionais neste domínio.
6. Convida-se a Comissão a estudar a forma como se pode conceder financiamento aos Estados-Membros para continuarem a desenvolver os serviços de liberdade condicional, incluindo a supervisão das sanções e medidas não privativas da liberdade, e melhorarem as instalações prisionais.
7. A Comissão é convidada a continuar a apoiar a Organização Europeia de Serviços Prisionais e Correcionais (EuroPris), a Confederação Europeia de Liberdade Condicional e o Fórum Europeu para a Justiça Reparadora, atualmente com financiamento concedido ao abrigo do programa Justiça. É também convidada a examinar as possibilidades de estabelecer uma cooperação mais estreita com estas organizações, nomeadamente apoiando o trabalho da Confederação Europeia de Liberdade Condicional na recolha de dados sobre as alternativas à detenção nos Estados-Membros.

8. A Rede Judiciária Europeia (RJE) é incentivada a prosseguir os seus debates sobre a aplicação das decisões-quadro em matéria de liberdade condicional e de sanções alternativas (2008/947/JAI) e em matéria de decisão europeia de controlo judicial (2009/829/JAI). O objetivo é identificar os obstáculos à aplicação prática dos instrumentos e procurar formas de impulsionar o recurso a esses instrumentos.
9. A RJE é incentivada a continuar a atualizar regularmente o Atlas Judiciário Europeu.
10. Convida-se a RJE a ponderar a possibilidade de reunir na sua página Web informações sobre as diferentes sanções e medidas não privativas da liberdade em cada Estado-Membro. Para o efeito, pode ser ponderada a cooperação com qualquer organização pertinente, incluindo a Confederação Europeia de Liberdade Condicional.

III. Ações a empreender para reforçar a cooperação com o Conselho da Europa e outras organizações pertinentes

1. A UE deve colaborar estreitamente com o Conselho da Europa e outras organizações pertinentes, a fim de encontrar sinergias a nível do trabalho em matéria de detenção e do recurso a sanções e medidas não privativas da liberdade.
2. A Comissão e os Estados-Membros são incentivados a reforçar a cooperação com o Conselho da Europa e outras organizações pertinentes, a fim de chamar a atenção para as vantagens da aplicação de sanções e medidas não privativas da liberdade. Convida-se a Comissão a prosseguir a cooperação com o Conselho da Europa, apoiando financeiramente a recolha de estatísticas referentes às prisões e à liberdade condicional (estatísticas SPACE) e o funcionamento da rede de mecanismos nacionais de prevenção da UE (MNP da UE).
3. A Comissão e os Estados-Membros são convidados a estudar formas de promoção da divulgação dos textos normativos do Conselho da Europa, da jurisprudência pertinente do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos e das recomendações do Comité Europeu para a Prevenção da Tortura e das Penas ou Tratamentos Desumanos ou Degradantes (CPT) relativas à detenção e ao recurso a sanções e medidas não privativas da liberdade.