



Document de strategie privind consolidarea acțiunii UE în domeniul drepturilor procesuale

Rezultatul 4.4

Autor(i):

Carolina Nogueira (IPS)

Beatriz Martins (IPS)

João Gomes (IPS)

Data:

septembrie 2026

Nivelul de diseminare		
PU	Publică	X
SEN	Sensibilă	

Fișa de control a documentelor

Numărul livrabilului	D4.4
Responsabil pentru rezultate	IPS
Pachet de lucru	WP4
Editorul principal	Carolina Nogueira (IPS)
Contribuitori	Beatriz Martins (IPS)
Referentul	João Gomes (IPS)
Nivelul de diseminare	Publică
Data	August 2026

Istoricul revizuirii documentelor			
Modificări introduse			
Versiune	Data	Motivul	Editorul
V1	07/08/2026	Versiunea 1	IPS
V2	26/08/2026	A doua versiune	PPHS, IPS

Disclaimer

Acest raport a fost elaborat ca o prezentare a activității cofinanțate de Comisia Europeană. Conținutul acestui document este furnizat „CA ATARE” și nu se oferă nicio garanție că informațiile sunt adecvate unor scopuri specifice.

Cofinanțat de Uniunea Europeană. Cu toate acestea, opiniile exprimate aparțin exclusiv autorului (autorilor) și nu reflectă neapărat opiniile Uniunii Europene sau ale Comisiei Europene. Nici Uniunea Europeană, nici Comisia Europeană nu pot fi trase la răspundere pentru acestea.

Aviz privind drepturile de autor

© 2024-2026 Consorțiul FULL-PROOF

Cuprins

1. Introducere	8
2. Scop	8
3. Metodologie	9
4. Situația actuală: Conformitate formală versus eficacitate funcțională	12
4.1. Transpunere și punere în aplicare	12
4.2. Analiza fiecărei directive privind dreptul procesual	13
4.2.1. Dreptul la informare (Directiva 2012/13)	13
4.2.2. Dreptul de a avea acces la un avocat (Directiva 2013/48)	14
4.2.3. Dreptul la asistență judiciară (Directiva 2016/1919)	15
4.3. Persoane vulnerabile	15
4.4. Decalajul de percepție dintre ofițerii de poliție, avocați și procurori	16
5. Teme, lacune și oportunități transversale	17
5.1. Statutul suspectului	17
5.2. Căi de atac și monitorizare	18
5.3. Formare interprofesională și consolidarea capacităților	19
5.4. Cooperare și comunicare interprofesională	20
5.5. Asistență juridică	20
6. Orientări privind standardele minime europene pentru punerea în aplicare practică a drepturilor procesuale	21
6.1. Pentru ofițerii de poliție și autoritățile de aplicare a legii	21
6.2. Pentru avocați	22
6.3. Orientări generale	23
7. Replicarea celor mai bune practici: Fezabilitate juridică și practică	24
8. Consolidarea garanțiilor procedurale în acțiunile viitoare ale UE	26
8.1. Consolidarea punerii în aplicare și a monitorizării	27
8.2. Sprijinirea statelor membre	27
8.3. Consolidarea datelor disponibile	28
8.4. Dezvoltarea capacității profesionale	28
9. Concluzie	30

Abrevieri și acronime

AC	Acordul de consorțiu
D	Livrabil
DoA	Descrierea acțiunii
CE	Comisia Europeană
UE	Uniunea Europeană
GA	Acord de finanțare
G.A	Adunarea generală
RGPD	Regulamentul general privind protecția datelor
DPI	Drepturile de proprietate intelectuală
KO	Începutul
LEA	Agențiile de aplicare a legii
M	Lună
PC	Coordonator de proiect
OP	Responsabil de proiect
C&D	Cercetare și dezvoltare
RFI	Cerere de informații
RP	Perioada de raportare
T	Sarcină
TOC	Cuprins
TRL	Niveluri de maturitate tehnologică
WP	Pachetul de lucru
WPL	Liderul pachetului de lucru

Sinteză

Prezentul document de strategie sintetizează dovezile, constatările și recomandările generate pe parcursul punerii în aplicare a proiectului FULL-PROOF („Asigurarea desfășurării în timp util a procedurilor penale prin consolidarea respectării drepturilor procesuale ale persoanei suspectate și inculpate”, Acordul de grant nr. 101160524, Programul UE în domeniul justiției, octombrie 2024-septembrie 2026). Proiectul a colectat dovezi calitative și cantitative – **59 de interviuri, un sondaj cu 138 de răspunsuri, șapte mese rotunde naționale, două ateliere internaționale pentru autoritățile de aplicare a legii (LEA), un atelier internațional pentru avocați și un seminar internațional interprofesional** privind punerea în practică a *acquis-ului fundamental al UE în materie de drepturi procedurale*, în special Directiva 2012/13 (dreptul la informare), Directiva 2013/48 (dreptul de a avea acces la un avocat) și Directiva 2016/1919 (dreptul la asistență juridică), în șapte state membre: Bulgaria, Italia, Polonia, Portugalia, România, Slovacia și Slovenia.

Dovezile colectate pe parcursul proiectului indică în mod constant același diagnostic subiacent: **transpunerea formală a celor trei directive este, în esență, completă, dar eficacitatea funcțională eșuează în primele etape ale procedurilor penale** (arestarea, custodia poliției și prima audiere). Dovezile sugerează că principalele provocări nu se referă la cadrul juridic în sine, ci la punerea sa în aplicare, în special în ceea ce privește resursele, formarea, cultura profesională și monitorizarea.

Patru constatări transversale se repetă în baza de date: (1) un decalaj persistent de percepție, ofițerii de poliție raportând conformitatea, în timp ce avocații și profesioniștii din domeniul drepturilor omului raportând obstacole structurale, iar procurorii adoptând o poziție intermediară; (2) vulnerabilitatea diferențiată, cetățenii străini, vorbitorii non-nativi, copiii și persoanele dezavantajate din punct de vedere socio-economic fiind expuși în mod disproporționat la încălcări ale drepturilor lor procesuale; (3) asistența juridică este singura garanție procedurală cea mai fragilă din punct de vedere structural, subminată de remunerarea întârziată sau inadecvată și de criteriile de eligibilitate restrictive; și (4) o preferință constantă în rândul

practicienilor pentru formarea interprofesională bazată pe scenarii, ca mijloc cel mai promițător de reducere a decalajului în materie de punere în aplicare.

Consortiu

IPS_Sisteme penitenciare inovatoare	Portugalia
Platforma Poloneză pentru Securitate Internă	Polonia
Alma Mater Studiorum - Universitatea din Bologna	Italia
Asociația bulgară a Comitetului Helsinki	Bulgaria
Academia de Poliție "Alexandru Ioan Cuza"	România
Institutul pentru Pace	Slovenia
Academia Forțelor de Poliție din Bratislava	Slovacia

1. Introducere

Cadrul Uniunii Europene privind drepturile procesuale ale persoanelor suspectate și inculcate a fost concretizat prin [Rezoluția Consiliului din 30 noiembrie 2009 privind o foaie de parcurs pentru consolidarea drepturilor procesuale ale persoanelor suspectate sau inculcate în cadrul procedurilor penale.](#)

Foaia de parcurs acoperă șase directive: [Directiva 2010/64 privind dreptul la interpretare și traducere](#), [Directiva 2012/13 privind dreptul la informare](#), [Directiva 2013/48 privind dreptul de a avea acces la un avocat](#), [Directiva 2016/343 privind prezumția de nevinovăție](#), [Directiva 2016/800 privind garanțiile procedurale pentru copii](#) și [Directiva 2016/1919 privind asistența juridică](#). Împreună, aceste instrumente constituie cadrul juridic al UE privind drepturile procesuale.

La peste un deceniu de la adoptarea acestor directive, rapoartele Comisiei Europene privind punerea în aplicare a Directivelor [2012/13](#) (dreptul la informare), [2013/48](#) (dreptul de a avea acces la un avocat) și [2016/1919](#) (dreptul la asistență juridică) continuă să identifice o discrepanță între transpunerea formală și punerea în practică. Deși s-au înregistrat progrese considerabile în transpunerea formală, există în continuare deficiențe persistente și, în unele cazuri, grave, inclusiv întârzieri în furnizarea de asistență juridică în 22 de state membre.

Proiectul FULL-PROOF a fost conceput pentru a aborda încălcările drepturilor procesuale care au avut loc în etapele inițiale ale procedurilor penale, în special cele referitoare la Directivele 2012/13, 2013/48 și 2016/1919 (dreptul la informare, dreptul de a avea acces la un avocat și, respectiv, dreptul la asistență juridică), cu scopul de a crește gradul de conștientizare, de a genera cunoștințe și de a oferi orientări practice.

2. Scop

Prezentul document de strategie urmărește să sprijine consolidarea abordării Uniunii Europene în ceea ce privește drepturile procesuale în cadrul procedurilor penale prin transpunerea probelor, a lecțiilor învățate și a recomandărilor generate prin proiectul FULL-PROOF într-un cadru strategic coerent pentru acțiuni viitoare. Pe baza rezultatelor cercetării proiectului și a rezultatelor altor inițiative relevante finanțate de UE, documentul de strategie identifică oportunități de consolidare a punerii în aplicare practice a trei dintre directivele privind drepturile procesuale în toate statele membre. Aceasta propune recomandări strategice menite să consolideze aplicarea garanțiilor procesuale, să promoveze adoptarea bunelor practici transferabile și să contribuie la evoluțiile viitoare ale politicilor, atât la nivelul UE, cât și la nivel național, pentru a contribui la un sistem de justiție penală mai coerent și care respectă mai bine drepturile.

3. Metodologie

Documentul se bazează pe constatările și concluziile FULL-PROOF, în special din:

- **Interviuri privind încălcările și practicile** – au fost realizate 59 de interviuri calitative cu profesioniști din domeniul justiției penale (procurori, avocați, ofițeri de poliție) și cu alte părți interesate relevante din cele șapte țări partenere (Bulgaria, Italia, Polonia, Portugalia, România, Slovacia și Slovenia) cu privire la punerea în aplicare a Directivei 2012/13 (dreptul la informare), a Directivei 2013/48 (dreptul de a avea acces la un avocat) și a Directivei 2016/1919 (dreptul la asistență juridică). Au fost realizate trei interviuri suplimentare cu părțile interesate de la nivelul UE (Agenția pentru Drepturi Fundamentale a UE [FRA], Direcția Generală Justiție și Consumatori [DG JUST] și Fair Trials) pentru a integra o perspectivă europeană mai largă.
- **Sondajul UE** – sondajul a primit 138 de răspunsuri valabile din partea profesioniștilor din domeniul justiției penale din cele șapte țări ale consorțiului.

Participanții au reprezentat o serie de profesioniști, inclusiv ofițeri de poliție, avocați, profesioniști din domeniul drepturilor omului, judecători, procurori și alți practicieni din sectorul justiției. Sondajul a examinat cunoștințele și experiența practică a participanților în ceea ce privește punerea în aplicare a Directivelor 2012/13, 2013/48 și 2016/1919, cu accent pe identificarea provocărilor legate de punerea în aplicare și a domeniilor în care sunt necesare îmbunătățiri. Administrat în limba engleză, chestionarul a inclus atât întrebări închise, cât și întrebări deschise. Deoarece unele întrebări au fost condiționate sau nu au primit răspuns de la toți participanții, numărul răspunsurilor variază de la un element la altul. Prin urmare, constatările sunt raportate pe baza numărului relevant de respondenți pentru fiecare întrebare.

- **Raport de analiză încrucișată** – reunește rezultatele activităților de cercetare ale proiectului într-o analiză comparativă a modului în care drepturile procesuale sunt transpuse, interpretate și puse în practică în cele șapte jurisdicții partenere. Raportul se bazează pe trei surse complementare de dovezi: rapoartele naționale de referință, interviurile cu profesioniștii din domeniul justiției penale și sondajul la nivelul consorțiului.
- **Cadrul de reproductibilitate a celor mai bune practici** – indexează 36 de practici bune și promițătoare dezvoltate și aplicate în domeniul protecției drepturilor procesuale în cadrul procedurilor penale și evaluează potențialul acestora de reproductibilitate în statele membre.
- **Mese rotunde naționale** – 7 mese rotunde naționale (în Portugalia, România, Slovacia, Slovenia, Bulgaria, Polonia și Italia), în cadrul cărora au fost discutate Cadrul pentru reproductibilitatea celor mai bune practici și potențialul acestuia în activitatea de zi cu zi a profesioniștilor și a fost evaluată disponibilitatea participanților de a consolida comunicarea interprofesională. Evenimentele s-au desfășurat cu succes, implicând procurori, avocați, ofițeri de poliție și experți în domeniul drepturilor omului. În total, evenimentele au reunit 56 de participanți – 6 procurori, 28 de ofițeri de poliție, 18 avocați și 4 experți în domeniul drepturilor omului.

- **Ateliere internaționale pentru agențiile de aplicare a legii** - două ateliere transfrontaliere pentru autoritățile de aplicare a legii (LEA). Primul a avut loc la Bratislava, Slovacia, iar al doilea la București, România. Aceștia au reunit ofițeri de poliție, parteneri de proiect și experți din consorțiul FULL-PROOF, cu accent pe punerea în practică a drepturilor procesuale, pe practicile naționale comparative și pe provocările cu care se confruntă autoritățile de aplicare a legii în primele etape ale procedurilor penale. În cadrul ambelor evenimente, 27 de ofițeri de poliție au participat la ateliere, împreună cu reprezentanți ai partenerilor de proiect. Atelierul de lucru de la Bratislava a implicat 12 ofițeri de poliție din Slovacia, Polonia și România, sprijiniți de 14 reprezentanți ai partenerilor. Atelierul de lucru de la București a implicat în total 21 de participanți, inclusiv 15 ofițeri de poliție și 6 membri ai proiectului. Formatul combinat al prezentărilor experților, al discuțiilor comparative, al exercițiilor bazate pe simulare și al vizitelor de studiu a creat un cadru practic pentru dialogul transfrontalier și schimbul profesional.
- **Atelierul internațional pentru avocați** – Atelierul internațional a avut loc la Sofia, Bulgaria, și s-a axat pe perspectivele avocaților cu privire la provocările legate de punerea în aplicare a directivelor privind foaia de parcurs referitoare la dreptul la informare, accesul la un avocat și asistența juridică în cele șapte țări partenere: Bulgaria, Italia, Polonia, Portugalia, România, Slovacia și Slovenia. Evenimentul a reunit 33 de participanți în prima zi și 32 în a doua zi. Printre participanți s-au numărat 19 practicieni - 12 practicieni bulgari, 2 italieni, 3 portughezi și 2 sloveni - precum și 11 reprezentanți ai partenerilor de proiect și au invitat vorbitori principali din partea FRA și DG JUST.

Documentul de strategie se bazează pe dovezile generate de-a lungul activităților enumerate mai sus și, ca atare, reflectă caracteristicile metodologice ale cercetării subiacente. Deși proiectul se bazează pe un set substanțial de dovezi calitative și cantitative colectate în șapte state membre (Bulgaria, Italia, Polonia, Portugalia, România, Slovacia, Slovenia) și în diferite grupuri de părți interesate, ar trebui recunoscute anumite limitări. Unele constatări pot reflecta perspectivele anumitor

grupuri profesionale mai puternic decât altele. În plus, baza de probe se bazează în primul rând pe opiniile și experiențele practicienilor din domeniul justiției penale, mai degrabă decât pe experiențele directe ale suspectilor, ale inculpaților sau ale altor titulari de drepturi. Prin urmare, documentul de strategie ar trebui interpretat ca o evaluare bazată pe dovezi a experiențelor și perspectivelor practicienilor din jurisdicțiile participante, oferind o bază comparativă pentru identificarea provocărilor recurente în materie de punere în aplicare, a bunelor practici și a domeniilor de acțiune viitoare.

4. Situația actuală: Conformitate formală versus eficacitate funcțională

Distincția dintre conformitatea formală (transpunerea unei directive în legislația națională) și eficacitatea funcțională (dacă dreptul pe care îl protejează este asigurat în practică) a fost adoptată ca un cadru organizatoric pentru acest capitol.

4.1. Transpunere și punere în aplicare

Toate cele șapte state membre examinate – Bulgaria, Italia, Polonia, Portugalia, România, Slovacia, Slovenia – au transpus Directivele 2012/13, 2013/48 și 2016/1919 într-o anumită formă. Cu toate acestea, sondajul realizat în cadrul proiectului pe 138 de respondenți a evidențiat percepții mixte în ceea ce privește punerea în aplicare, respondenții fiind împărțiți între cei care au considerat că directivele sunt „puse în aplicare integral” și cei care au raportat doar o punere în aplicare „parțială”, în timp ce o proporție mai mică și-au exprimat incertitudinea.

Această percepție este coroborată la nivelul UE: [raportul Comisiei privind punerea în aplicare a Directivei 2012/13](#) identifică probleme de conformitate în mai multe state membre, în special în ceea ce privește Nota privind drepturile, furnizarea de informații

cu privire la acuzație și accesul la materialele cauzei. [Raportul privind punerea în aplicare a Directivei 2013/48](#) concluzionează, de asemenea, că „progresele considerabile” în ceea ce privește transpunerea coexistă cu dificultățile continue în aplicarea practică a dispozițiilor-cheie. De asemenea, [raportul privind Directiva 2016/1919](#) a constatat deficiențe de conformitate în 22 de state membre, în special în ceea ce privește cerința de a acorda asistență juridică fără întârzieri nejustificate.

Constatările proiectului indică faptul că provocările legate de punerea în aplicare nu se limitează la o singură garanție procedurală sau jurisdicție. În țările partenere, practicienii au identificat în mod constant dificultăți legate de furnizarea în timp util a asistenței juridice, de accesul la interpretare și traducere, de comunicarea drepturilor procesuale și de eficacitatea practică a accesului la un avocat. Deși natura și intensitatea acestor provocări variază de la un stat membru la altul, ele ilustrează în mod colectiv un decalaj persistent între respectarea formală a legislației și exercitarea efectivă a drepturilor procesuale în practică.

Luată împreună, constatările proiectului și rapoartele de punere în aplicare ale Comisiei Europene indică faptul că principala provocare nu mai constă în transpunerea formală a directivelor privind drepturile procesuale, ci în asigurarea aplicării consecvente și eficace a acestora în practică. Prin urmare, secțiunile următoare examinează fiecare drept procesual în mod individual pentru a identifica mai detaliat principalele provocări în materie de punere în aplicare și pentru a formula recomandări specifice.

4.2. Analiza fiecărei directive privind dreptul procesual

4.2.1. Dreptul la informare (Directiva 2012/13)

Încălcările identificate se referă în primul rând la actualitate și inteligibilitate, mai degrabă decât la negarea pură: informațiile sunt adesea furnizate cu întârziere, într-o limbă pe care persoanele suspectate nu o înțeleg sau într-o formă (limbă juridică tehnică) prea complexă și inaccesibilă. Această constatare este în concordanță cu

raportul Agenției pentru [Drepturi Fundamentale din 2019](#) intitulat „[Drepturile în practică: accesul la un avocat și drepturile procesuale în cadrul procedurilor penale și al procedurilor aferente mandatului european](#) de arestare , care au constatat, în mod similar, că inculpații primesc adesea informații minime sau neclare cu privire la acuzațiile care li se aduc în cele opt state membre pe care le-a examinat.

4.2.2. [Dreptul de a avea acces la un avocat \(Directiva 2013/48\)](#)

Acest lucru este descris în [raportul de analiză încrucișată](#) ca fiind „cea mai recurentă și mai semnificativă linie de eroare din punct de vedere politic în ceea ce privește punerea în aplicare”. În cadrul eșantionului, accesul este mai des întârziat decât refuzat în mod oficial - Bulgaria este excepția înregistrată, în care avocații au raportat cazuri de persoane chestionate ca "martori" în timp ce erau suspectate din punct de vedere funcțional, fără prezența unui avocat. Polonia a fost nominalizată de două ori la Atelierul Internațional pentru Avocați pentru o diferență între garanțiile formale și accesul imediat și efectiv în timpul audierilor efectuate de poliție. Dovezile evidențiază, de asemenea, o distincție instituțională sistemică: *Giudice per le indagini preliminari* din Italia (judecător de instrucție, cu reguli stricte de excludere pentru probele obținute ilegal) și statutul de *arguido* (pârât) și *juiz de instrução* (judecător de instrucție) din Portugalia au fost citate în mod repetat ca modele relativ puternice supravegheate judiciar, spre deosebire de arhitectura premergătoare procesului din Bulgaria, condusă mai mult de procurori. Aceasta urmărește jurisprudența constantă a Curții Europene a Drepturilor Omului în temeiul articolului 6 din CEDO, începând cu Hotărârea [Salduz împotriva Turciei](#) din 27 noiembrie 2008, care a statuat că **accesul la un avocat ar trebui, de regulă, să fie disponibil de la prima audiere efectuată de către poliție în cazul unui suspect, în absența unor motive imperioase de restricționare a acestuia și care a** fost detaliată în Hotărârea [Ibrahim și alții împotriva Regatului Unit](#) din 13 septembrie 2016 și în Hotărârea [Beuze împotriva Belgiei](#) din 9 noiembrie 2018, ambele clarificând faptul că nicio restricție nu trebuie să aducă atingere în mod iremediabil echității generale a procedurilor.

4.2.3. Dreptul la asistență judiciară (Directiva 2016/1919)

Raportul de analiză încrucișată identifică asistența juridică drept „componenta cea mai vulnerabilă din punct de vedere structural” a celor trei directive. Deși cadrul juridic care reglementează asistența judiciară a fost, în general, instituit în toate statele membre participante, constatările proiectului evidențiază provocări persistente care afectează funcționarea efectivă a acestuia în practică.

Portugalia ilustrează distincția dintre conformitatea formală și eficacitatea funcțională. Deși cadrul asistenței judiciare este considerat, în general, ca fiind stabilit în mod adecvat la nivel normativ, eficacitatea sa practică este subminată de remunerarea scăzută și întârziată a avocaților din domeniul asistenței judiciare.

În mod similar, masa rotundă națională italiană a evidențiat preocupări cu privire la pragul rigid de eligibilitate a veniturilor de 13 659,64 EUR, pe care participanții l-au considerat ca excluzând persoanele cu nevoi reale de asistență juridică.

Aceste constatări la nivel de teren sunt în concordanță cu raportul Comisiei privind punerea în aplicare a acestei directive, care a identificat deficiențe de conformitate în 22 de state membre, în special în ceea ce privește cerința de a acorda asistență juridică fără întârzieri nejustificate. Luate împreună, elementele de probă sugerează că principalele provocări legate de asistența juridică nu rezidă în existența cadrului juridic în sine, ci în asigurarea punerii sale în aplicare în timp util, accesibile și eficace.

4.3. Persoane vulnerabile

Constatările proiectului indică faptul că punerea în practică a drepturilor procesuale nu este experimentată în mod egal în toate grupurile de persoane suspectate și inculcate. Resortisanții străini, vorbitorii non-nativi și persoanele dezavantajate din punct de vedere socioeconomic au fost identificate în mod repetat ca fiind expuse în mod disproporționat la încălcări ale drepturilor procesuale, reflectând barierele

suplimentare cu care se pot confrunta aceste grupuri în ceea ce privește accesul la informații, la asistență juridică și la alte garanții procedurale.

Printre aceste grupuri, cetățenii străini au devenit un motiv special de îngrijorare. Practicienii au raportat că sunt reprezentați în mod disproporționat în arest preventiv, parțial deoarece evaluările riscurilor judiciare iau în considerare în mod obișnuit factori precum reședința stabilă, ocuparea unui loc de muncă și legăturile de familie în interiorul țării, pe care resortisanții străini sunt mai puțin susceptibili să le dețină. În unele jurisdicții, practicienii au descris în continuare utilizarea arestului preventiv pentru resortisanții străini ca fiind aproape automată.

Dovezile indică, de asemenea, alte dimensiuni ale vulnerabilității. Deși s-au observat disparități legate de gen, acestea au fost recunoscute mai puțin consecvent în statele membre participante decât vulnerabilitățile asociate cu naționalitatea, limba sau dezavantajele socioeconomice.

În ceea ce privește persoanele non-binare, practicienii au raportat, în general, că au puțină experiență sau nu au deloc experiență în astfel de cazuri. Prin urmare, această dimensiune a vulnerabilității evidențiază un domeniu în care ar fi benefice dovezi suplimentare.

Copiii au fost abordați în primul rând prin analiza bunelor practici transferabile, mai degrabă decât prin cercetarea empirică dedicată. Acest lucru reflectă o lacună relativă în cercetare și subliniază necesitatea unor cercetări suplimentare privind punerea în aplicare a garanțiilor instituite prin Directiva 2016/800.

4.4. Decalajul de percepție dintre ofiterii de poliție, avocați și procurori

O constatare consecventă în cadrul interviurilor, al [raportului de analiză încrucișată](#) și al meselor rotunde naționale este divergența percepțiilor profesionale în ceea ce privește punerea în aplicare practică a drepturilor procesuale. Agenții de poliție au raportat, în general, că garanțiile procedurale sunt respectate în mod curent în practică, în timp ce avocații au identificat în mod constant obstacole structurale și

recurente în calea punerii lor efective în aplicare. Procurorii au adoptat de obicei o poziție intermediară.

Aceste diferențe de percepție profesională sunt relevante deoarece modelează modul în care sunt înțelese și prioritizate provocările legate de punerea în aplicare.

Luate împreună, constatările proiectului indică faptul că deficiențele în punerea în aplicare a drepturilor procesuale au implicații care depășesc protecția drepturilor individuale. Respondenții au asociat în mod constant punerea în aplicare ineficace cu o încredere redusă în sistemul judiciar, întârzieri în procedurile penale, litigii inutile, căi de atac care pot fi evitate și, în unele cazuri, cu un risc crescut de condamnări pe nedrept. Aceste constatări întăresc concluzia potrivit căreia consolidarea garanțiilor procedurale contribuie nu numai la protecția drepturilor fundamentale, ci și la eficiența, legitimitatea și eficacitatea generală a sistemelor de justiție penală. În acest context, capitolul următor identifică principalele teme transversale, lacunele sistemice și oportunitățile care decurg din baza de date concrete.

5. Teme, lacune și oportunități transversale

Dincolo de analiza fiecărui drept procesual, proiectul a identificat șase teme structurale recurente. Apariția lor consecventă în cadrul mai multor metode de cercetare, inclusiv interviuri, sondaje, mese rotunde naționale și ateliere internaționale, precum și în diferite contexte naționale demonstrează că acestea nu sunt constatări izolate, ci aspecte transversale care indică lacune și oportunități comune de consolidare a punerii în aplicare a drepturilor procesuale în toate statele membre.

5.1. Statutul suspectului

Proiectul a identificat definiția „suspectului” ca fiind o chestiune transversală cu implicații semnificative pentru punerea în aplicare efectivă a directivelor privind drepturile procesuale. În special, cercetarea națională bulgară a identificat preocupări cu privire la momentul în care o persoană are dreptul la garanții procedurale. Practicienii bulgari au raportat că absența unei definiții juridice clare și de sine stătătoare a termenului „suspect” poate întârzia aplicarea acestor garanții în practică, permițând persoanelor care sunt, în practică, tratate ca suspecti să fie audiate sau supuse unor măsuri coercitive înainte de declanșarea drepturilor procesuale relevante. Această preocupare este în concordanță cu hotărârea Curții de Justiție a Uniunii Europene (CJUE) în [cauza C-209/22, Rayonna prokuratura Lukovit, hotărârea din 7 septembrie 2023](#), care a abordat implicațiile cadrului juridic bulgar pentru exercitarea efectivă a dreptului la apărare în cursul procedurilor precontencioase.

Proiectul a identificat, de asemenea, exemple de măsuri naționale menite să abordeze această problemă. În Slovacia, un ordin intern al președintelui poliției adoptat în 2025 clarifică momentul în care o persoană dobândește statutul de suspect.

5.2. Căi de atac și monitorizare

[Raportul de analiză încrucișată](#) observă că mecanismele naționale de monitorizare se bazează în principal pe „indicatori de finalizare administrativă”, cum ar fi dacă documentația necesară a fost finalizată, mai degrabă decât pe măsuri capabile să evalueze eficacitatea practică a garanțiilor procedurale.

O practică promițătoare a apărut în Slovenia, unde Ombudsmanul, acționând în calitate de mecanism național de prevenire (MNP), a elaborat o abordare cuprinzătoare a monitorizării garanțiilor procedurale. Timp de mai mulți ani, Ombudsmanul a monitorizat respectarea drepturilor procesuale prin revizuirea documentației în cazuri selectate aleatoriu. Mai recent, NPM a extins această abordare prin combinarea interviurilor cu persoane care au fost recent reținute de

poliție cu vizite la 7 secții de poliție și o examinare a 50 de dosare. Această abordare a permis procesului de monitorizare să evalueze nu numai conformitatea formală, ci și funcționarea practică a garanțiilor procedurale din perspectiva celor direct afectați.

Acest exemplu ilustrează valoarea potențială a unor mecanisme de monitorizare independente, bazate pe dovezi, care combină examinarea documentelor cu dovezi directe provenite de la persoane care au fost reținute de poliție. Astfel de abordări ar putea consolida supravegherea la nivel național, ar putea oferi indicatori mai semnificativi privind punerea în aplicare eficace a drepturilor procesuale și ar putea contribui la un cadru mai solid la nivelul UE pentru monitorizarea conformității.

5.3. Formare interprofesională și consolidarea capacităților

Fiecare activitate orientată spre practicant converge spre aceeași concluzie: formarea recurentă, bazată pe scenarii și orientată spre practică este reforma evaluată cel mai consecvent și cel mai pozitiv. [Raportul de analiză încrucișată](#) numește acest lucru "cel mai important cluster de reformă". Atelierele internaționale ale proiectului validează în continuare această abordare empirică: participanții au raportat în mod constant niveluri ridicate de satisfacție, cu ratinguri globale de 4,6-4,7 din 5 în atelierele autorităților de aplicare a legii și niveluri de satisfacție de peste 90 % în atelierul avocaților. În plus, 73 % dintre participanții la atelierul avocaților au declarat că se simt „mult mai încrezători” în identificarea drepturilor în temeiul celor trei directive de bază după formare, chiar dacă 41 % erau deja „foarte familiarizați” cu acestea în prealabil. Acest lucru sugerează că valoarea unei astfel de formări constă în consolidarea încrederii practicienilor în aplicarea practică a drepturilor procesuale decât în conștientizarea juridică de bază.

Mesele rotunde naționale au ajuns la aceeași concluzie. În toate statele membre participante, practicienii au identificat necesitatea unei formări continue, structurate și orientate spre practică pentru ofițerii de poliție, avocați, procurori, judecători și alți profesioniști din domeniul justiției penale. Accentul a fost pus pe formarea

interdisciplinară, aplicarea practică a garanțiilor procedurale, cooperarea între grupurile profesionale și dezvoltarea de materiale de formare de înaltă calitate. În același timp, participanții au subliniat importanța asigurării faptului că formarea echipează profesioniștii cu cunoștințele și competențele specializate necesare în domenii în care este nevoie de expertiză specifică.

5.4. Cooperare și comunicare interprofesională

Decalajul de percepție menționat mai sus este agravat de lipsa unei înțelegeri operaționale comune între poliție, avocați și procurori. Diferențele dintre rolurile profesionale și perspectivele instituționale pot duce la interpretări divergente ale obligațiilor procedurale, creând lacune și inconsecvențe în punerea lor în aplicare. Prin urmare, dovezile sugerează că consolidarea drepturilor procesuale necesită nu numai formare profesională, ci și o cooperare și o comunicare mai strânse între diferiții actori implicați în procedurile penale.

Mesele rotunde naționale au subliniat importanța coordonării și cooperării interinstituționale. Participanții au subliniat că punerea în aplicare eficace a garanțiilor procedurale depinde de dialogul continuu dintre profesioniștii din domeniul justiției penale și au identificat formarea interprofesională ca fiind un mecanism important de promovare a unei comunicări îmbunătățite. În consecință, consolidarea cooperării interprofesionale necesită, prin urmare, un angajament instituțional susținut și ar trebui considerată un element-cheie al punerii efective în aplicare a drepturilor procesuale în toate statele membre.

5.5. Asistență juridică

În cadrul informațiilor colectate, deficiențele legate de criteriile de eligibilitate, de numirea la timp a avocaților și de remunerarea furnizorilor de asistență juridică au apărut ca provocări interconectate care subminează exercitarea efectivă a dreptului

la asistență juridică. Aceste constatări sugerează că asistența juridică nu ar trebui să fie abordată prin reforme izolate. Este puțin probabil ca măsuri precum extinderea eligibilității, creșterea remunerației sau accelerarea numirii avocaților să ducă la îmbunătățiri durabile dacă sunt aplicate în mod independent. Mai degrabă, eficacitatea asistenței juridice depinde de reziliența generală și de resursele adecvate ale sistemelor de asistență juridică.

Prin urmare, consolidarea asistenței juridice necesită o abordare sistemică care să asigure accesul în timp util la reprezentare juridică, la mecanisme de finanțare echitabile și durabile și la criterii de eligibilitate care să le permită celor care au nevoie să beneficieze de asistență juridică.

Astfel cum s-a discutat anterior, asistența juridică nu este o garanție izolată, ci o condiție favorizantă pentru exercitarea efectivă a altor drepturi procesuale.

6. Orientări privind standardele minime europene pentru punerea în aplicare practică a drepturilor procesuale

Acest capitol transpune baza de dovezi în orientări concrete menite să sprijine punerea în aplicare efectivă a drepturilor procesuale de către ofițerii de poliție și avocați în activitatea lor de zi cu zi.

6.1. Pentru ofițerii de poliție și autoritățile de aplicare a legii

1. Furnizarea de informații cu privire la drepturile procesuale cu promptitudine și într-un mod clar și accesibil.
2. Furnizați Nota privind drepturile în timp util, într-un limbaj clar și simplu. Să se asigure că persoanele primesc Nota privind drepturile într-o limbă pe care o înțeleg și că li se oferă posibilitatea adecvată de a citi și de a înțelege conținutul acesteia. În

cazul în care procedurile naționale permit acest lucru, consolidarea informațiilor esențiale pe măsură ce procedurile avansează.

3. Asigurarea accesului în timp util la un avocat, în conformitate cu legislația națională și cu directivele privind drepturile procesuale.
4. Să stabilească proceduri pentru a asigura accesul în timp util la interpreți calificați, inclusiv utilizarea serviciilor de interpretare la distanță sau de gardă, după caz, în special în etapele inițiale ale procedurilor penale.
5. Adaptarea comunicării la nevoile fiecărei persoane, în special ale persoanelor vulnerabile și ale vorbitorilor non-nativi.
6. Promovarea formării periodice, bazate pe scenarii, privind aplicarea practică a drepturilor procesuale. Programele de formare ar trebui să acorde prioritate primelor interacțiuni cu suspectii, desfășurării de interviuri, precum și identificării și tratării persoanelor vulnerabile, inclusiv a copiilor, a resortisanților străini și a persoanelor cu handicap.
7. Asigurarea unor proceduri clare de documentare pentru principalele etape procedurale, inclusiv arestarea, furnizarea de informații privind drepturile procesuale și accesul la un avocat, pentru a sprijini monitorizarea și responsabilizarea eficace.
8. Să promoveze comunicarea și cooperarea eficace cu avocații, procurorii și alte autorități competente, inclusiv prin elaborarea de orientări operaționale comune.

6.2. Pentru avocați

1. Să asigure consultarea confidențială și eficace a clienților în cel mai timpuriu stadiu posibil al procedurilor, permițând consiliere juridică în cunoștință de cauză înainte de interogatoriu sau de alte acte procedurale.
2. Verificați dacă clienții au primit și au înțeles informații cu privire la drepturile lor, oferind explicații suplimentare, dacă este necesar, pentru a permite luarea de decizii în cunoștință de cauză.

3. Să monitorizeze punerea în aplicare efectivă a garanțiilor procedurale pe tot parcursul procedurilor și să conteste cu promptitudine orice încălcare care ar putea afecta drepturile clientului sau caracterul echitabil al procedurilor.
4. Menținerea comunicării cu ofițerii de poliție, procurorii și alți profesioniști relevanți pentru a facilita soluționarea în timp util a problemelor procedurale, protejând în același timp drepturile clientului.
5. Să participe la dezvoltarea profesională continuă și la formarea privind drepturile procesuale, inclusiv dreptul UE și procedurile penale transfrontaliere, precum și cunoștințele și competențele necesare pentru a oferi asistență juridică eficace clienților vulnerabili.

6.3. Orientări generale

- Promovarea sesiunilor de formare interprofesională pentru ofițerii de poliție, avocați, procurori și alți profesioniști din domeniul justiției penale.
- Elaborarea unor modele la nivelul UE pentru Nota privind drepturile și promovarea utilizării comunicării într-un limbaj simplu, pe baza bunelor practici identificate.
- Stabilirea unor standarde minime comune pentru înregistrarea datelor procedurale esențiale (furnizarea de informații, accesul la un avocat, implicarea interpreților și timpul de prelucrare a asistenței juridice) pentru a sprijini monitorizarea la nivel național și la nivelul UE a punerii efective în aplicare a drepturilor procesuale.
- Consolidarea mecanismelor independente de monitorizare prin combinarea analizelor documentare cu evaluări calitative pentru a evalua punerea în aplicare efectivă a drepturilor procesuale.
- Promovarea sistemelor de asistență juridică cu resurse adecvate prin abordarea criteriilor de eligibilitate, numirea în timp util a furnizorilor de asistență juridică și remunerarea durabilă ca elemente interconectate ale accesului efectiv la justiție.

- Să stabilească măsuri pentru a asigura accesul în timp util la asistență juridică prin intermediul unui avocat de serviciu și al unor sisteme de gardă eficace, în special în zonele rurale și în afara programului normal de lucru.
- Să asigure disponibilitatea unor servicii de interpretare calificate, inclusiv a unor servicii de interpretare la distanță și de gardă, după caz, pentru a facilita comunicarea eficace încă din primele etape ale procedurilor penale.

7. Replicarea celor mai bune practici: Fezabilitate juridică și practică

În timp ce capitolul anterior a identificat orientări practice pentru consolidarea aplicării cotidiene a drepturilor procedurale, prezentul capitol analizează modul în care practicile de succes identificate în cadrul proiectului pot fi reproduse în mod realist în alte state membre.

Proiectul a elaborat [Cadrul privind replicabilitatea celor mai bune practici](#), evaluând dacă o bună practică identificată într-un stat membru poate fi transpusă în mod realist în alt stat membru. Metodologia prezintă fiecare dintre cele 36 de practici catalogate pe o matrice 3×3 (replicabilitate: ușor/mediu/difil; impactul: scăzută/medie/ridicată), punctată în raport cu cinci criterii de reproductibilitate – amploarea modificărilor legislative necesare dincolo de pragul minim al UE; implicațiile bugetare; nevoile de creare sau de integrare a sistemelor informatice; complexitatea părților interesate; și cerințele de coordonare transfrontalieră - și șase criterii de impact - calendarul (pe baza jurisprudenței *Salduz*); acoperirea; conformitatea; efectul asupra grupurilor vulnerabile (pe baza standardelor FRA și ale Consiliului Europei în materie de justiție adaptată copiilor); calitatea apărării; și garanțiile MEA.

Evaluarea demonstrează că multe practici promițătoare pot fi transferate între statele membre, deși punerea lor în aplicare necesită niveluri diferite de investiții și angajament instituțional. Dintre cele 36 de practici evaluate, cinci au fost evaluate ca fiind „ușoare” de replicat, în timp ce trei dintre acestea au demonstrat, de asemenea, un impact potențial ridicat. Practicile care nu necesită nicio modificare legislativă și investițiile financiare modeste, cum ar fi orientările operaționale, inițiativele de formare sau documentația standardizată, au demonstrat, în general, cel mai mare potențial de replicare. În schimb, practicile care depind de reformele structurale, de finanțarea suplimentară sau de coordonarea instituțională extinsă au fost evaluate în mod constant ca fiind mai dificil de pus în aplicare.

Printre provocările recurente se numără costurile bugetare (personalul unei linii telefonice de urgență, finanțarea consilierii gratuite universale, construirea sau integrarea sistemelor digitale de gestionare a cazurilor), deficitul de profesioniști specializați (interpreți calificați, psihologi pentru copii) și complexitatea coordonării poliției, a barourilor, a autorităților judiciare și a altor părți interesate relevante. Coordonarea transfrontalieră și specifică MEA adaugă un nivel suplimentar, deoarece necesită coordonarea între diferitele sisteme juridice naționale.

Evaluarea sugerează, de asemenea, că bunele practici nu ar trebui privite în mod izolat. Măsurile care sunt relativ ușor de pus în aplicare pot oferi bazele instituționale și operaționale pentru reforme mai complexe de-a lungul timpului. Prin urmare, este probabil ca o abordare etapizată, ținând seama de cadrele juridice naționale, de resursele disponibile și de capacitatea instituțională, să faciliteze o punere în aplicare mai durabilă.

Un mesaj coerent care reiese din mesele rotunde naționale este că **punerea în aplicare efectivă a directivelor privind drepturile procesuale ar trebui să rămână prioritatea principală pentru statele membre**. Asigurarea aplicării depline și corecte a standardelor UE existente este o condiție prealabilă pentru adoptarea cu succes a unor bune practici suplimentare. Prin urmare, proiectul consideră că punerea în aplicare de referință și conformitatea practică reprezintă fundamentul esențial pe care ar trebui construite reforme suplimentare.

Obiectivul nu este de a promova soluții uniforme în toate statele membre, ci de a facilita adaptarea practicilor de succes la diferite contexte juridice și instituționale, menținând în același timp standardele minime stabilite de legislația UE.

Proiectul a demonstrat că succesul transferului de bune practici depinde nu numai de eficacitatea acestora, ci și de compatibilitatea lor cu cadrele juridice naționale, de capacitatea instituțională și de resursele disponibile. Deși niciun model unic nu este adecvat pentru toate statele membre, dovezile sugerează că punerea în aplicare etapizată, începând cu practicile cu impact ridicat care necesită schimbări structurale limitate, oferă cel mai mare potențial de consolidare a aplicării efective a drepturilor procedurale în întreaga Uniune Europeană. În cele din urmă, punerea în aplicare deplină și practică a directivelor privind drepturile procesuale rămâne fundamentul esențial pe care ar trebui să se bazeze reformele viitoare și replicarea practicilor promițătoare.

8. Consolidarea garanțiilor procedurale în acțiunile viitoare ale UE

Capitolele precedente s-au axat pe constatările proiectului și pe implicațiile acestora pentru punerea în aplicare la nivel național. Pe baza acestei analize, prezentul capitol stabilește considerații strategice pentru acțiunile viitoare ale UE menite să consolideze punerea în aplicare eficace a garanțiilor procedurale în întreaga Uniune Europeană.

[Rezoluția privind foaia de parcurs din 2009](#) recunoaște că încrederea reciprocă între statele membre depinde nu numai de apropierea standardelor juridice, ci și de aplicarea efectivă a acestora în practică. Dovezile colectate pe parcursul acestui proiect, luate în considerare în paralel cu evoluțiile jurisprudenței Curții de Justiție a Uniunii Europene și cu activitățile Comisiei Europene de punere în aplicare și de asigurare a respectării legislației, indică faptul că există în continuare lacune importante între respectarea formală și exercitarea efectivă a drepturilor procesuale.

Prin urmare, acțiunile viitoare ale UE ar trebui să acorde prioritate consolidării punerii efective în aplicare a directivelor existente privind drepturile procedurale, sprijinind în același timp statele membre în abordarea provocărilor practice și structurale persistente.

8.1. Consolidarea punerii în aplicare și a monitorizării

- Trecerea de la monitorizarea punerii în aplicare de la transpunerea formală la indicatori care evaluează eficacitatea practică a drepturilor procesuale.
- Continuarea acțiunilor de asigurare a respectării legislației în cazul în care statele membre nu își respectă obligațiile care le revin în temeiul directivelor privind drepturile procesuale.
- Promovarea unor standarde minime comune pentru înregistrarea datelor procedurale pentru a sprijini o monitorizare comparabilă la nivel național și la nivelul UE.
- Încurajarea dezvoltării și a alocării de resurse pentru mecanisme de monitorizare independente, inclusiv mecanisme naționale de prevenire și alte organisme de supraveghere.
- Elaborarea unor metodologii de monitorizare care să includă perspective multiple, inclusiv cele ale profesioniștilor din domeniul juridic și ale societății civile, alături de datele oficiale privind punerea în aplicare.

8.2. Sprijinirea statelor membre

- Facilitarea învățării reciproce structurate finanțate de UE și a schimbului de bune practici.
- Elaborarea de orientări fără caracter obligatoriu și de instrumente practice, cum ar fi modele de scrisori privind drepturile, liste de verificare operaționale și orientări în materie de comunicare.

- Sprijinirea statelor membre în adaptarea bunelor practici la contextele lor juridice și instituționale naționale, mai degrabă decât promovarea unor soluții uniforme.

8.3. Consolidarea datelor disponibile

- Sprijinirea cercetării comparative privind punerea în aplicare a directivelor privind drepturile procesuale care nu sunt acoperite de acest proiect, în special a Directivelor 2010/64 și 2016/800, cu accent pe serviciile de interpretare și garanțiile procedurale pentru copii.
- Încurajarea elaborării unor indicatori comparabili și a unor metodologii de evaluare bazate pe dovezi pentru a sprijini elaborarea viitoarelor politici.
- Să îmbunătățească disponibilitatea datelor defalcate privind grupurile subreprezentate, inclusiv persoanele non-binare și alte persoane LGBTIQ+, pentru a sprijini o mai bună înțelegere a experiențelor acestora și accesul la garanții procedurale.

8.4. Dezvoltarea capacității profesionale

- Sprijinirea formării recurente, finanțate de UE și orientate spre practică, privind drepturile procedurale în limbile UE.
- Promovarea formării interprofesionale comune care implică ofițeri de poliție, avocați, procurori și alți profesioniști din domeniul justiției penale.
- Asigurarea faptului că formarea sprijinită de UE include module specifice privind persoanele vulnerabile, cooperarea transfrontalieră și aplicarea practică a drepturilor procesuale.

Aceste recomandări indică o consolidare a cadrului existent al UE privind drepturile procesuale. Dovezile sugerează că acțiunile viitoare ale UE ar trebui să se concentreze

pe asigurarea faptului că garanțiile stabilite sunt puse în aplicare în mod consecvent și eficace în practică, abordând în același timp condițiile instituționale, profesionale și practice care influențează aplicarea acestora. Acest lucru necesită o combinație de măsuri eficace de asigurare a respectării legislației în cazul în care obligațiile minime rămân neîndeplinite, un sprijin mai puternic pentru punerea în aplicare și capacitatea profesională, monitorizare bazată pe dovezi și supraveghere independentă, precum și un schimb continuu de practici între statele membre. O astfel de abordare ar consolida funcționarea practică a cadrului existent, respectând în același timp principiile armonizării minime și diversitatea sistemelor naționale de justiție penală.

9. Concluzie

Dovezile colectate de proiectul FULL-PROOF conduc la concluzia că Uniunea Europeană a reușit să stabilească un cadru cuprinzător de drepturi procesuale minime, dar eficacitatea sa practică continuă să depindă de modul în care aceste drepturi sunt puse în aplicare în toate statele membre.

Eliminarea acestei lacune nu necesită reprojectarea cadrului legislativ existent sau a modelului de armonizare minimă pe care se bazează. Aceasta necesită un accent reînnoit pe punerea în aplicare eficace a garanțiilor existente prin monitorizare bazată pe dovezi, formare profesională susținută, sisteme de asistență juridică cu resurse adecvate, cooperare interprofesională consolidată și schimb continuu de bune practici. Prin urmare, acțiunile viitoare ale UE ar trebui să considere punerea în aplicare efectivă a drepturilor existente și promovarea practicilor inovatoare drept obiective complementare și secvențiale.

Recomandările formulate în prezentul document de strategie sunt menite să contribuie la acest obiectiv și să sprijine dezvoltarea viitoare a politicilor și cercetarea în acest domeniu.



FULL-PROOF.EU

Co-funded by the European Union.

Views and opinions expressed are however those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the European Union or the European Commission. Neither the European Union nor the European Commission can be held responsible for them.



Co-funded by
the European Union

