

**PT**

**PT**

**PT**



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 8.7.2009  
SEC(2009) 916

**DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO**

*que acompanha a*

Proposta de

**DECISÃO-QUADRO DO CONSELHO**

**relativa ao direito de beneficiar de serviços de interpretação e de tradução no âmbito dos processos penais**

**RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO**

{COM(2009) 338 final}  
{SEC(2009) 915}

# DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

## RESUMO

### 1. ANTECEDENTES

O direito dos arguidos e suspeitos terem um julgamento equitativo constitui um direito fundamental que a União Europeia respeita enquanto princípio geral ao abrigo do artigo 6.º, n.º 2, do Tratado da União Europeia. Os profissionais forenses e os Estados-Membros concordam com o facto de a garantia pelos sistemas penais nacionais dos Estados-Membros de salvaguardas mínimas aos suspeitos e aos arguidos, independentemente da sua nacionalidade, constituir uma condição prévia do estabelecimento da confiança mútua. O Programa da Haia considerou a adopção de medidas neste domínio uma prioridade. Uma nova proposta figura no programa legislativo de trabalho da Comissão para 2009. A avaliação de impacto aprecia as opções para esta proposta.

### 2. MANDATO POLÍTICO, BASE JURÍDICA E CONSULTA DAS PARTES INTERESSADAS

Os direitos de defesa são expressamente referidos nas conclusões de Tampere e figuraram sempre entre as prioridades da UE em matéria de reconhecimento mútuo. Foram adoptados inúmeros instrumentos a fim de facilitar e acelerar os inquéritos e as acções penais em processos transfronteiras. No entanto, não existe até ao momento qualquer instrumento que permita melhorar o estatuto jurídico das pessoas objecto deste tipo de processos. Este desequilíbrio afecta a confiança mútua entre os Estados-Membros e obriga, por conseguinte, a UE a tomar medidas.

Na sequência de um Livro Verde sobre as garantias processuais de 2003, a Comissão adoptou, em Abril de 2004, uma proposta de decisão-quadro sobre a matéria. Não se tendo podido chegar a acordo, a proposta foi arquivada. A proposta da Comissão baseava-se no artigo 31.º, n.º 1, alínea c), do Tratado da União Europeia. O Serviço Jurídico do Conselho emitiu um parecer que confirmava tratar-se da base jurídica adequada.

A Comissão organizou uma reunião de peritos em 26 e 27 de Março de 2009. A maior parte dos peritos pronunciaram-se a favor da adopção de medidas legislativas, completadas por medidas não legislativas. A esmagadora maioria dos participantes opunha-se à ideia de limitar a proposta aos processos transfronteiras. A avaliação de impacto foi debatida em duas reuniões do grupo de acompanhamento interserviços. Para preparar a presente avaliação de impacto, a Comissão baseou-se em várias fontes de informação complementares, incluindo cinco estudos.

### 3. DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

O problema, que apresenta diversas facetas de carácter jurídico e social pode ser resumido do seguinte modo:

- Aumento das deslocações no interior da UE, disposições ultrapassadas e aplicação divergente das normas internacionais existentes (CEDH) a nível dos Estados-Membros;
- As detenções que conduzem a transferências ao abrigo do mandado de detenção europeu são consideradas como não sendo abrangidas pelo âmbito de aplicação do artigo 6.º da CEDH, uma vez que são equiparadas a uma extradição;

- O reconhecimento mútuo só pode funcionar de forma eficaz se os Estados-Membros estiverem convencidos que as decisões judiciais tomadas noutros Estados-Membros são equitativas;
- Os cidadãos e os profissionais forenses têm a percepção de que os sistemas judiciais nos outros Estados-Membros não são equitativos e que não dispõem de qualquer recurso a nível internacional, uma vez que o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem está submerso em queixas;
- Um aspecto deste problema é o facto de não estar garantido ao arguido o acesso a serviços de tradução e interpretação adequados.

#### **4. NECESSIDADE DE ACÇÃO DA UE**

Um estudo da ULB concluiu que a eficácia das medidas de reconhecimento mútuo era entravada por níveis de confiança mútua inadequados. Na ausência de normas adequadas para proteger os direitos dos suspeitos de compreenderem o processo, existe o risco de que se acentue o desequilíbrio observado anteriormente entre a acusação e o acusado, o que, a prazo, poderá comprometer o interesse da justiça na UE.

Neste momento, os Estados-Membros cumpriram em graus diversos as suas obrigações em matéria de processo equitativo, tal como decorrem principalmente do direito nacional e da CEDH, o que deu origem a diferenças entre os níveis das garantias concedidas. A UE poderia clarificar, através de uma medida legislativa, a obrigação legal de garantir o direito a um processo equitativo no quadro do direito penal da UE.

#### **5. OBJECTIVOS**

O objectivo geral consiste em aumentar a confiança mútua a fim de permitir uma melhor aplicação do princípio do reconhecimento mútuo. Uma maior confiança mútua permitiria melhorar o funcionamento dos instrumentos comunitários de reconhecimento mútuo em vigor.

Este objectivo geral pode ser subdividido em vários objectivos específicos:

- 1) Estabelecer normas mínimas comuns em matéria de direitos processuais em todos os processos, incluindo a extradição e o mandado de detenção europeu;
- 2) Garantir a informação dos cidadãos relativamente aos meios de que dispõem para beneficiar destas normas mínimas comuns, independentemente do local em que se encontrem na UE.

#### **6. OPÇÕES ESTRATÉGICAS**

##### **1: Status quo**

Se a UE não tomar qualquer medida, a situação poderia evoluir no sentido referido na secção 4. Esta opção baseia-se no pressuposto de que os Estados-Membros são obrigados a respeitar a CEDH e a dar garantias mínimas nos processos penais nacionais.

##### **2: Promoção de medidas não legislativas (melhores práticas)**

Seriam adoptadas medidas para trocar as melhores práticas e estabelecer orientações comunitárias. Esta opção procuraria melhorar o conhecimento das normas estabelecidas pela

CEDH, divulgando as práticas que contribuem para o seu respeito, e recomendando-as. Em contrapartida, não permitiria aprofundar a harmonização das normas jurídicas.

### **3: Novo instrumento que abrange todos os direitos**

Para que esta opção pudesse vingar, seria necessário um novo tratado com uma base jurídica expressa e um procedimento legislativo diferente (direito comunitário clássico). Se fosse adoptada legislação, a aplicação desta pelos Estados-Membros, o controlo da sua aplicação pela Comissão e a possibilidade de recorrer para o Tribunal de Justiça contribuiriam para colmatar as diferenças verificadas na aplicação da CEDH. Poderia afigurar-se necessária a adopção de medidas concretas para reforçar na prática a confiança mútua.

### **4: Uma medida limitada aos processos transfronteiras**

Esta opção constituiria claramente um primeiro passo apenas, mas permitiria reforçar a confiança mútua e vencer as resistências à adopção de nova legislação. No entanto, devia ser objecto de uma reflexão aprofundada, de forma a que fosse encontrada uma solução adequada para os eventuais problemas de discriminação entre diversas categorias de suspeitos implicados em processos transfronteiras por oposição aos processos nacionais.

### **5: Uma abordagem gradual que começaria por medidas relativas ao acesso aos serviços de interpretação e de tradução**

Esta abordagem implicaria uma nova decisão-quadro que impusesse aos Estados-Membros a previsão de normas mínimas apenas para o acesso aos serviços de interpretação e de tradução. Os direitos seriam aplicáveis a qualquer pessoa suspeita ou acusada de ter cometido uma infracção penal a partir do momento em que esta é informada pelas autoridades competentes de que é suspeita de ter cometido essa infracção e até ao seu julgamento definitivo. O âmbito desta opção poderia ser variável, podendo os dois direitos ser exercidos quer unicamente nos processos transfronteiras quer em todos os processos.

## **7. AVALIAÇÃO DO IMPACTO DAS OPÇÕES ESTRATÉGICAS**

### **1 Status quo**

A ausência de medidas da UE neste domínio poderia dar origem, em última análise, a um abrandamento dos progressos realizados no domínio da cooperação judicial em matéria penal e, por conseguinte, da criação de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça.

### **2 Melhores práticas**

Efeitos positivos: se os Estados-Membros optassem por seguir as recomendações relativas às melhores práticas, a situação poderia ser melhorada. Efeitos negativos: a presente proposta retoma em grande parte as recomendações do Conselho da Europa, bem como os conselhos de outros países, que não foram ainda aplicados. Esta opção poderia igualmente a desiludir o Parlamento Europeu, certos intervenientes e vários Estados-Membros, que preferem um instrumento vinculativo.

### **3 Novo instrumento que abrange todos os direitos**

Efeitos positivos: uma decisão-quadro deste tipo reforçaria a segurança jurídica entre os Estados-Membros. Constituiria um instrumento vinculativo, melhorando o respeito das normas da CEDH para garantir um processo equitativo. No entanto, tratar todos os direitos no quadro de um mesmo pacote implicaria consagrar menos tempo a cada direito e as concessões mútuas dariam origem a um enfraquecimento do conjunto. Se o Tratado de Lisboa entrar em vigor, deixará de ser necessária a unanimidade.

#### **4 Processos transfronteiras unicamente**

Não existe qualquer definição bem estabelecida de um denominado processo «transfronteiras». Os Estados-Membros são reticentes em definir os processos transfronteiras ou em adoptar legislação que exija essa definição.

O impacto económico desta opção seria duplo: 1) O custo da criação de serviços encarregados de velar pelo respeito dos direitos em questão e 2) a economia realizada graças a uma redução dos custos associados aos recursos. O eventual risco desta opção poderia consistir numa redução da confiança mútua, uma vez que se teria a impressão de ter um sistema judicial a duas velocidades: uma para os processos nacionais e outra para os processos transfronteiras. Efeito positivo: a satisfação dos Estados-Membros que solicitaram uma medida que se limitasse aos processos transfronteiras. Efeito negativo: uma medida que tentasse limitar o seu âmbito de aplicação poderia criar confusões, uma vez que um mesmo processo podia ser descrito ou considerado transfronteiras ou nacional consoante o Estado-Membro em causa. Os Estados-Membros poderiam ter dificuldade na prática em classificar os processos, pelo que poderia dar origem muito naturalmente a erros ou litígios.

#### **5 Abordagem gradual**

Os efeitos económicos desta opção seriam duplos, tal como para a opção transfronteiras. Efeitos positivos: uma medida deste tipo contribuiria para uma melhoria da qualidade e da oferta de serviços de interpretação e de tradução. Permitiria o desenvolvimento da confiança mútua. Garantiria um processo equitativo quando o suspeito não compreendesse o processo penal, os seus direitos ou a totalidade das acusações que lhe eram imputadas. Efeitos negativos: comportaria uma carga financeira e administrativa para os Estados-Membros que não proporcionam ainda formação aos intérpretes e tradutor jurídicos. Seria igualmente necessário avaliar e controlar o respeito desta medida, o que constituiria igualmente um encargo importante.

Na reunião de peritos de Março de 2009, os peritos, incluindo os delegados dos Estados-Membros, acolheram com entusiasmo a sugestão de trabalhar a partir apenas deste direito como ponto de partida. Em Março de 2009, a DG Interpretação publicou um relatório: o Relatório final do fórum de reflexão sobre multilinguismo e formação de intérpretes. As suas recomendações poderiam enriquecer um futuro documento sobre as melhores práticas.

## 8. COMPARAÇÃO DAS OPÇÕES

+++ Indica efeito positivo elevado

0 Indica impacto neutro

--- Indica efeito negativo elevado

Opção	Eficácia em relação aos objectivos e coerência com outras políticas da UE		Impacto sobre a sociedade e sobre os direitos fundamentais	Eficácia	Viabilidade política
	Fixar normas mínimas em matéria de direitos processuais nos processos penais	Informar os cidadãos sobre os meios de que dispõem para beneficiar das normas mínimas			
1. Status Quo – nenhuma nova medida a nível da UE	0 Na ausência de medidas da UE, nenhum dos objectivos seria atingido		0 O desequilíbrio contínuo entre os direitos e a cooperação judicial pode afectar a justiça e a confiança mútua na UE	0 Nenhum custo para os Estados-Membros	O PE e a maior parte dos Estados-Membros pretendem medidas a nível da UE
2. Medida não vinculativa / não legislativa que apresenta as melhores práticas na UE	+ Depende da boa vontade dos Estados-Membros. As normas não serão harmonizadas.	++ Uma campanha de informação bem organizada a nível da UE permitiria sensibilizar melhor para os direitos conferidos pela CEDH e para o que pode ser feito quando se considera que estes não foram respeitados.	+ Se os Estados-Membros seguirem os conselhos de forma coerente, será possível respeitar os direitos do arguido.	- Depende da aplicação. Os custos principais serão devidos à formação, mas podem ser suportados pelos estudantes. Para os grandes Estados-Membros (fonte: Reino Unido) prevêem-se subvenções de 5 000 euros para cada estabelecimento de formação.	Todos os Estados-Membros concordam que certas medidas não legislativas são necessárias. A experiência demonstra que os conselhos não vinculativos não são seguidos de forma coerente.
3. Reintrodução	+++	+	+++	---	Os 6 Estados-Membros que

Opção	Eficácia em relação aos objectivos e coerência com outras políticas da UE		Impacto sobre a sociedade e sobre os direitos fundamentais	Eficácia	Viabilidade política
	Fixar normas mínimas em matéria de direitos processuais nos processos penais	Informar os cidadãos sobre os meios de que dispõem para beneficiar das normas mínimas			
do instrumento de 2004 que abrange todos os direitos	Estabelece normas comuns abrangentes	Um instrumento global único sem medidas de acompanhamento não sensibilizaria mais o grande público, mas chamaria a atenção dos meios de comunicação social para os pontos mais controversos.	Seriam garantidos a todos os arguidos os direitos da CEDH. Criaria as bases para a confiança mútua. Um melhor conhecimento das normas em matéria de justiça podia incentivar mais cidadãos a exercerem o seu direito à livre circulação.	Prevêem-se custos muito elevados, especialmente no que diz respeito à assistência jurídica nos Estados-Membros que normalmente não a concedem.	se opuseram à proposta em 2006, rejeitá-la-iam de novo  O Tratado de Lisboa podia permitir a adopção da actual proposta (2004) através de VMQ, com a possibilidade de não participação
4. Instrumentos englobando todos os direitos, mas limitando-se aos processos transfronteiras	++  Estabeleceria normas comuns limitadas, mas não para todos os cidadãos acusados de uma infracção.	-  Uma vez mais, na ausência de medidas de acompanhamento, não haveria sensibilização do público em geral. Chamaria a atenção dos meios de comunicação nacionais, que poderiam mostrar-se hostis à garantia de direitos limitada aos processos transfronteiras e cujo eco podia ser enganador.	-  Seriam garantidos a todos os arguidos os mesmos direitos independentemente do local da sua detenção na UE.  Risco de criação de duas categorias de arguidos – os dos processos transfronteiras e os dos processos nacionais – o que conduziria a discriminações que neutralizariam os benefícios.	--  Variável segundo o número de processos que serão considerados transfronteiras e consoante o Estado-Membro. Estatísticas não disponíveis. No entanto, prevê-se que os custos sejam elevados.	É provável que a definição de «processo transfronteiras» seja contestada, nomeadamente devido a preocupações relativamente aos direitos fundamentais e à discriminação positiva.  Esta opção não é provavelmente mais aceitável do que a opção 3.
5a. Decisão-quadro limitada aos direitos de interpretação e	+  Normas comuns limitadas às situações consideradas mais urgentes, mas não alargada a todos os cidadãos acusados	-  Tal como anteriormente, a atenção dos meios de comunicação poderia ser hostil e os seus comentários	-  Seriam garantidos a todos os arguidos os mesmos direitos de interpretação e tradução, independentemente do local	-  Os custos serão variáveis em função do número de processos que serão considerados	Prevê-se que a maior parte ou mesmo todos os Estados-Membros apoiem, se se chegar a acordo sobre uma definição de

Opção	Eficácia em relação aos objectivos e coerência com outras políticas da UE		Impacto sobre a sociedade e sobre os direitos fundamentais	Eficácia	Viabilidade política
	Fixar normas mínimas em matéria de direitos processuais nos processos penais	Informar os cidadãos sobre os meios de que dispõem para beneficiar das normas mínimas			
de tradução apenas nos processos transfronteiras	de infracção. Seria sinónimo de progresso e de uma abordagem gradual.	enganadores.	da sua detenção na UE.  Risco de criação de duas categorias de arguidos – os dos processos transfronteiras e os dos processos nacionais – o que conduziria a discriminações que neutralizariam os benefícios.	«transfronteiras» e consoante o Estado-Membro. Estatísticas não disponíveis.	«transfronteiras». Poderá cumprir o critério da proporcionalidade, uma vez que a medida se limitaria ao mínimo necessário para realizar os objectivos do Tratado. Do mesmo modo, o princípio da subsidiariedade seria respeitado, uma vez que os processos puramente nacionais não seriam abrangidos.
5b. Decisão-quadro limitada aos direitos de interpretação e de tradução em todos os processos	++  Normas comuns limitadas às situações consideradas mais urgentes.	0  Sem medidas de acompanhamento, provavelmente não teria qualquer efeito sobre a sensibilização do público.	+  Proporcionaria mais igualdade no acesso à justiça através da consagração do direito de compreender as acusações e os processos.	--  Os Estados-Membros de maiores dimensões (fonte: Reino Unido): custo do acesso a serviços de interpretação adequados estimado em cerca de 40 milhões de euros por ano. O custo da tradução varia consoante as tarifas aplicáveis em cada Estado-Membro.	A maior parte dos Estados-Membros seria a favor de uma medida neste domínio.

Resumo da opção *gradual*

<b>Relevância para os objectivos</b>	<b>Impacto sobre a sociedade e sobre os direitos fundamentais</b>	<b>Custos</b>	<b>Viabilidade política e posições dos intervenientes</b>
<p>Cumpra integralmente os objectivos se os Estados-Membros aplicarem as orientações</p>	<p>Normas comuns limitadas às situações consideradas mais urgentes. Seria sinónimo de progresso e de uma abordagem gradual.</p>	<p>Os custos serão variáveis em função do número de processos que serão considerados «transfronteiras» e consoante o Estado-Membro.</p> <p>O custo do acesso a serviços de interpretação adequados está estimado em cerca de 40 milhões de euros por ano para os Estados-Membros de grandes dimensões (Reino Unido). O custo da tradução varia consoante as tarifas aplicáveis em cada Estado-Membro.</p> <p>O custo das medidas de acompanhamento variará em função da sua aplicação. Os custos principais serão devidos à formação, mas podem ser suportados pelos estudantes. O Governo britânico concederia subvenções de cerca de 5 000 euros a cada estabelecimento de formação.</p>	<p>Tal como anteriormente, a maior parte dos Estados-Membros prefere uma medida legislativa com medidas de acompanhamento.</p>

## **9. A ABORDAGEM GRADUAL MAIS EM PORMENOR**

Esta opção permitiria uma abordagem gradual e abriria caminho a um plano de acção de longo prazo com o objectivo de harmonizar progressivamente as legislações em matéria de direitos processuais. Esta abordagem dependeria menos do Tratado de Lisboa que a opção 3.

Esta opção permitiria melhorar a qualidade e a oferta dos serviços de interpretação e de tradução, o que reforçaria a confiança mútua. Garantiria um processo mais equitativo quando o suspeito não compreendesse o processo, os seus direitos ou a totalidade das acusações que lhe eram imputadas. Esta opção comportaria uma carga financeira e administrativa adicional para os Estados-Membros que não proporcionam ainda formação aos intérpretes e tradutores jurídicos.

O respeito do direito a beneficiar de serviços de tradução e de interpretação é essencial para criar a confiança mútua, mas não é por si só suficiente. Este direito é, contudo, um direito primordial na medida em que permite exercer outros direitos, como por exemplo o direito a assistência judiciária ou o direito de obter informações sobre os seus próprios direitos. A compreensão do processo constitui uma condição prévia para poder invocar os seus outros direitos a beneficiar de um processo equitativo.

## **10. ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO**

Qualquer proposta da Comissão estabeleceria para os Estados-Membros uma obrigação de comunicar, num determinado prazo, as suas disposições de transposição, bem como um quadro de correspondência. A Comissão prepararia seguidamente um relatório sobre a transposição, em que indicaria os Estados-Membros que tinham respeitado a obrigação de transposição da decisão-quadro. Os indicadores que permitem avaliar o respeito das medidas diriam respeito à oferta de informações, à criação de um registo e à indicação do número de intérpretes e de tradutores certificados. Um estudo Eurobarómetro *ad hoc* poderia apurar se o público em geral tem uma melhor opinião sobre o carácter equitativo de justiça na UE.