

RO

RO

RO



COMISIA COMUNITĂȚILOR EUROPENE

Bruxelles, 8.7.2009  
SEC(2009) 916

**DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI**

*de însoțire al*

Propunerii de

**DECIZIE-CADRU A CONSILIULUI**

**privind dreptul la interpretare și la traducere în procesele penale**

**REZUMATUL EVALUĂRII IMPACTULUI**

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

# DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

## REZUMAT EXECUTIV

### 1. CONTEXT

Dreptul la un proces echitabil al persoanelor învinuite sau suspectate este un drept fundamental pe care Uniunea Europeană îl respectă ca principiu general, în temeiul articolului 6 alineatul (2) din Tratatul privind Uniunea Europeană. Juriștii și statele membre (SM) sunt de acord că o condiție necesară pentru încrederea reciprocă este ca sistemele naționale de justiție penală ale statelor membre să asigure garanții minime persoanelor suspectate sau învinuite, indiferent de cetățenia acestora. Întreprinderea unor acțiuni în acest domeniu a fost una dintre prioritățile Programului de la Haga. Se preconizează o nouă propunere în Programul legislativ și de lucru al Comisiei pentru 2009. Evaluarea impactului analizează opțiunile referitoare la această propunere.

### 2. MANDATUL POLITIC, TEMEIUL JURIDIC ȘI CONSULTAREA PĂRȚILOR INTERESATE

Dreptul la apărare a fost în mod explicit menționat în Concluziile de la Tampere și a făcut dintotdeauna parte integrantă din agenda de lucru a UE privind recunoașterea reciprocă. Au fost adoptate numeroase instrumente pentru a facilita și accelera ancheta și urmărirea penală în cazurile transfrontaliere. Cu toate acestea, nu există încă un instrument care să îmbunătățească situația juridică a persoanelor implicate în proceduri transfrontaliere. Această lipsă de echilibru are un impact negativ asupra încrederii reciproce între statele membre, prin urmare este necesar ca UE să acționeze.

În urma Cărții verzi privind garanțiile procedurale din 2003, în luna aprilie 2004 Comisia a adoptat o propunere de decizie-cadru privind acest aspect. Nu s-a putut ajunge la un acord, iar textul a fost lăsat uitării. Propunerea Comisiei avea la bază articolul 31 alineatul (1) litera (c) din Tratatul privind Uniunea Europeană. Serviciul Juridic al Consiliului a emis un aviz care a confirmat faptul că acela era temeiul juridic adecvat.

Comisia a găzduit o reuniune a experților la 26/27 martie 2009. Majoritatea reacțiilor a fost în favoarea unei acțiuni legislative, care să fie însoțită de măsuri fără caracter legislativ. Marea majoritate a participanților s-a opus ideii de a limita propunerea la cazurile transfrontaliere. Evaluarea impactului a fost discutată în cursul a două reuniuni ale grupului de coordonare interservicii. Pentru pregătirea prezentei evaluări a impactului, Comisia a folosit numeroase alte surse de informații, inclusiv 5 studii.

### 3. DEFINIREA PROBLEMEI

Problema, care implică diferite aspecte juridice și sociale, poate fi rezumată astfel:

- circulație sporită în interiorul UE, dispoziții învechite și aplicare inconsecventă a normele internaționale existente (CEDO) la nivelul statelor membre;
- se consideră că arestările care duc la transferuri în temeiul mandatului european de arestare nu intră în domeniul de aplicare al articolului 6 din CEDO, deoarece acestea sunt considerate cazuri de extrădare;
- recunoașterea reciprocă poate funcționa eficient doar dacă statele membre sunt convinse că în alte state membre se adoptă hotărâri judecătorești corecte;

- în rândul cetățenilor și al juriștilor există ideea că sistemele de justiție din celelalte state membre sunt injuste și că nu se poate obține reparație la nivel internațional, având în vedere că CEDO (Curtea Europeană a Drepturilor Omului) este bombardată cu plângeri;
- un aspect al problemei este faptul că învinuitului nu i se garantează dreptul la servicii corespunzătoare de traducere și interpretare.

#### **4. NECESITATEA ACȚIUNII DIN PARTEA UE**

Un studiu al ULB a constatat că nivelurile necorespunzătoare de încredere reciprocă au constituit un impediment pentru eficiența măsurilor de recunoaștere reciprocă. În lipsa unor standarde adecvate de protecție a drepturilor persoanelor suspectate de a înțelege procedurile, există riscul ca dezechilibrul, identificat anterior, între acuzare și acuzat să fie și mai mult agravat, contravenind, în cele din urmă, intereselor justiției în UE.

Până în prezent, SM s-au conformat în măsuri diferite obligațiilor de a organiza un proces echitabil, care decurg, în principal, din legislația națională și CEDO, ceea ce a dus la discrepanțe în ceea ce privește gradul de protecție. Prin intermediul legislației, UE ar putea clarifica obligația legală de a garanta dreptul la un proces echitabil în contextul dreptului penal al UE.

#### **5. OBIECTIVE**

Obiectivul general este consolidarea încrederii reciproce, în vederea unei mai bune aplicări a recunoașterii reciproce. Prin consolidarea încrederii reciproce, se preconizează că instrumentele existente de recunoaștere reciprocă ale UE vor funcționa mai bine.

Obiectivul general se poate transpune în următoarele obiective specifice:

- 1) furnizarea unor standarde minime comune pentru drepturile procedurale în cadrul tuturor procedurilor, inclusiv în cazul extrădării și al mandatului european de arestare;
- 2) garantarea faptului că cetățenii sunt informați de modul în care pot beneficia de pe urma acestor standarde minime comune, oriunde s-ar afla pe teritoriul UE.

#### **6. OPȚIUNI DE POLITICĂ**

##### **1: Statu-quo**

În cazul în care nu se va întreprinde nicio acțiune UE, se poate preconiza o evoluție a situației în modul descris la secțiunea 4. Această opțiune se bazează pe ipoteza că SM respectă normele CEDO și furnizează garanții minime de protecție în cadrul procedurilor legale interne.

##### **2: Promovarea unor măsuri fără caracter legislativ (cele mai bune practici)**

Potrivit acestei opțiuni, s-ar întreprinde măsuri în vederea schimbului de cele mai bune practici naționale și a dezvoltării orientărilor UE. Obiectivul ar fi o mai bună informare cu privire la normele CEDO prin diseminarea și recomandarea practicilor care promovează respectarea acestor norme, însă nu s-ar obține o apropiere mai accentuată a standardelor juridice.

### **3: Un nou instrument care să cuprindă toate drepturile**

Pentru a asigura reușita acestei opțiuni, ar fi nevoie de un nou tratat cu un temei juridic explicit și de o procedură legislativă diferită (legislație comunitară ordinară). Dacă legislația este adoptată, punerea sa în aplicare de către statele membre, monitorizarea de către Comisie și posibilitatea de a introduce o cale de atac în fața CEJ vor ajuta la remedierea diferențelor referitor la aplicarea normelor CEDO. Pot fi necesare măsuri practice pentru a consolida încrederea reciprocă în practică.

### **4: O măsură destinată exclusiv cazurilor transfrontaliere**

Această opțiune ar reprezenta, desigur, numai un prim pas, însă ar contribui la consolidarea încrederii reciproce și ar înfrânge rezistența întâmpinată cu privire la adoptarea de noi acte legislative. Cu toate acestea, propunerea va trebui analizată în profunzime, pentru a aborda în mod corespunzător orice eventuală problemă de discriminare între categoriile de persoane suspectate implicate în cazuri transfrontaliere și cele implicate în cazuri naționale.

### **5: Abordare graduală care ar începe cu măsuri privind accesul la interpretare și traducere**

Această opțiune ar presupune o nouă decizie-cadru care să impună statelor membre să furnizeze standarde minime numai pentru accesul la interpretare și traducere. De aceste drepturi ar trebui să beneficieze orice persoană suspectată sau învinuită de comiterea unei infracțiuni, din momentul în care autoritățile competente o informează că este suspectată de comiterea unei infracțiuni și până în momentul pronunțării hotărârii definitive. Domeniul de aplicare al acestei opțiuni ar putea varia, cele 2 drepturi putându-se aplica fie (a) numai în cazurile transfrontaliere, fie (b) în toate cazurile.

## **7. EVALUAREA IMPACTULUI OPȚIUNILOR DE POLITICĂ**

### **1 Statu-quo**

Absența unei acțiuni UE în acest domeniu ar putea duce în cele din urmă la încetinirea progreselor obținute în domeniul cooperării judiciare în materie penală, prin urmare și la încetinirea construirii unui spațiu de libertate, securitate și justiție.

### **2 Cele mai bune practici**

Impact pozitiv: dacă statele membre acceptă să urmeze recomandările privind cele mai bune practici, pot rezulta anumite îmbunătățiri. Impact negativ: o mare parte a acestei propuneri reia recomandările Consiliului European, precum și sfatul altor experți, care însă nu au fost puse în aplicare. De asemenea, această opțiune ar putea constitui o dezamăgire pentru Parlamentul European, părțile interesate și pentru anumite state membre care doresc un instrument cu caracter obligatoriu.

### **3 Un nou instrument care să cuprindă toate drepturile**

Impact pozitiv: o astfel de decizie-cadru ar spori nivelul de securitate juridică între statele membre. Ar fi un instrument cu caracter obligatoriu care ar îmbunătăți conformitatea cu normele CEDO de garantare a unui proces echitabil. Cu toate acestea, tratarea unor drepturi ca parte a unui pachet înseamnă mai puțin timp acordat fiecărui drept, iar compromisurile reciproce ar duce la o diluare a efectelor. Dacă Tratatul de la Lisabona intră în vigoare, nu va mai fi necesară unanimitatea.

#### **4 Exclusiv cazurile transfrontaliere**

Nu există o definiție consacrată a cazurilor „transfrontaliere”. Statele membre evită să dea o definiție a cazurilor transfrontaliere sau să adopte legislație care să necesite o definiție a acestora.

Impactul economic al acestei opțiuni ar fi dublu: (1) costurile creării serviciilor care să permită exercitarea acestor drepturi și (2) economiile realizate din reducerea costurilor antrenate de introducerea căilor de atac. Riscul posibil al acestei opțiuni ar putea fi reducerea încrederii reciproce, deoarece poate exista impresia că există două sisteme judiciare, unul pentru cazurile naționale și altul pentru cazurile transfrontaliere. Impact pozitiv: opțiunea ar da satisfacție statelor membre care au solicitat o măsură destinată exclusiv cazurilor transfrontaliere. Impact negativ: o măsură care încearcă să își limiteze domeniul de aplicare ar putea produce confuzii, din moment ce același caz poate fi descris sau clasificat ca transfrontalier sau național de diferite state membre. Respectare: statele membre pot avea dificultăți practice să clasifice cazurile, prin urmare vor apărea în mod cert erori/litigii.

#### **5 Abordare graduală**

Impactul economic al acestei opțiuni ar fi dublu, ca și în cazul anterior al opțiunii pentru cazurile transfrontaliere. Impact pozitiv: o astfel de măsură ar duce la îmbunătățirea calității serviciilor de interpretare și traducere și la furnizarea acestora. Ar contribui la dezvoltarea încrederii reciproce. S-ar garanta un proces echitabil în cazurile în care persoana suspectată nu înțelege procedura penală, drepturile de care beneficiază sau totalitatea acuzațiilor care i se aduc. Impact negativ: opțiunea ar impune o sarcină financiară și administrativă statelor membre care în prezent nu asigură formarea interpreților și traducătorilor din domeniul juridic. Ar fi necesară evaluarea/monitorizarea respectării, ceea ce ar constitui o sarcină suplimentară.

În cadrul reuniunii experților din martie 2009, la care au participat inclusiv delegați ai statelor membre, experții au primit cu entuziasm ideea de a lucra exclusiv la acest drept, ca punct de plecare. În martie 2009, DG Interpretare a publicat un raport: Raportul final al Forumului de reflecție asupra multilingvismului și formării interpreților. Recomandările prezentate în raport ar putea contribui la un viitor document privind cele mai bune practici.

## 8. COMPARAREA OPTIUNILOR

+++ Indică un impact pozitiv ridicat

0 Indică un impact nul

--- Indică un impact negativ ridicat

Opțiunea	Eficacitatea în raport cu obiectivele și coerența cu alte politici existente ale UE		Impactul asupra societății și drepturilor fundamentale	Eficiența	Fezabilitatea politică
	Furnizarea unor standarde minime pentru drepturile procedurale în procedurile penale	Garantarea faptului că cetățenii sunt informați privind modul în care pot beneficia de pe urma standardelor minime			
<b>1. Statu-quo – nicio nouă acțiune la nivelul UE</b>	<b>0</b> Niciunul dintre obiective nu ar fi îndeplinite în lipsa acțiunii UE		<b>0</b> Dezechilibrul continuu dintre drepturi și cooperarea judiciară poate afecta justiția și încrederea reciprocă în interiorul UE.	<b>0</b> Niciun cost pentru SM.	<b>PE și majoritatea SM așteaptă o acțiune din partea UE.</b>
<b>2. Măsură fără caracter obligatoriu/legislativ care să prezinte „cele mai bune practici UE”</b>	<b>+</b> În funcție de dorința SM de a pune în aplicare măsura. Standardele nu vor fi armonizate.	<b>++</b> O campanie de informare bine organizată la nivel european poate sensibiliza opinia publică privind drepturile CEDO și ceea ce se poate face dacă persoanele consideră că acestea nu au fost respectate.	<b>+</b> În cazul în care SM urmează consecvent recomandările, drepturile persoanelor acuzate ar fi respectate.	<b>-</b> În funcție de modul de punere în aplicare. Formarea va constitui principalul cost, care ar putea fi suportat de studenți. În cazul SM mari (sursă UK) finanțări nerambursabile de aproximativ 5000 de euro pentru fiecare instituție	Toate SM sunt de acord asupra necesității unor măsuri fără caracter legislativ. Experiența arată că recomandările fără caracter obligatoriu nu vor fi urmate consecvent.

Opțiunea	Eficacitatea în raport cu obiectivele și coerența cu alte politici existente ale UE		Impactul asupra societății și drepturilor fundamentale	Eficiența	Fezabilitatea politică
	Furnizarea unor standarde minime pentru drepturile procedurale în procedurile penale	Garantarea faptului că cetățenii sunt informați privind modul în care pot beneficia de pe urma standardelor minime			
				de învățământ superior avută în vedere.	
<b>3. Reintroducerea instrumentului din 2004 care să cuprindă toate drepturile</b>	+++ Instituie standarde comune cuprinzătoare.	+ Un instrument cuprinzător care, în lipsa unor măsuri de însoțire, nu ar sensibiliza opinia publică, ci ar atrage atenția mass-mediei naționale asupra elementelor mai controversate.	+++ Ar fi garantate tuturor persoanelor învinuite drepturile prevăzute de CEDO. S-ar oferi o bază pentru încrederea reciprocă în întreaga UE. Înțelegerea standardelor din justiție ar putea încuraja mai mulți cetățeni să își exercite dreptul la liberă circulație.	--- Se preconizează costuri semnificative, în special pentru asistența juridică în SM care nu o furnizează încă.	Propunerea ar fi din nou respinsă de 6 SM care s-au opus în 2006. Tratatul de la Lisabona ar putea permite adoptarea prezentei propuneri (2004) prin vot cu majoritate calificată, cu opțiunea de non-participare.
<b>4. Instrument privind toate drepturile, însă limitat la cazurile transfrontaliere</b>	++ Ar furniza standarde comune limitate, însă nu pentru toți cetățenii învinuiți de o infracțiune.	- Din nou, în lipsa unor măsuri de însoțire, acest instrument nu ar sensibiliza opinia publică. Mass-media națională ar putea fi ostilă ideii de a garanta drepturile numai persoanelor implicate în cazurile transfrontaliere și ar putea propaga o	- Ar fi garantate aceleași drepturi pentru persoanele învinuite, indiferent de locul în care acestea au fost arestate în UE.  Riscul de a crea 2 categorii de persoane învinuite – cele din	-- În funcție de proporția cazurilor care vor fi considerate „transfrontaliere” și variabilă între SM. Nu sunt disponibile statistici. Cu toate acestea, se preconizează și în acest caz costuri ridicate.	Este probabil ca definiția „cazurilor transfrontaliere” să fie disputată, în special din cauză că poate duce la preocupări privind drepturile fundamentale, și anume de apariția de discriminării pozitive.  Este puțin probabil ca această opțiune să fie mai



Opțiunea	Eficacitatea în raport cu obiectivele și coerența cu alte politici existente ale UE		Impactul asupra societății și drepturilor fundamentale	Eficiența	Fezabilitatea politică
	Furnizarea unor standarde minime pentru drepturile procedurale în procedurile penale	Garantarea faptului că cetățenii sunt informați privind modul în care pot beneficia de pe urma standardelor minime			
		<b>imagine inexactă.</b>	<b>cazurile transfrontaliere și cele din cazurile naționale – ar duce la discriminare, fapt care poate neutraliza beneficiile.</b>		<b>acceptabilă decât opțiunea 3.</b>
<b>5a. Decizie-cadru care se limitează la dreptul la traducere și interpretare, exclusiv pentru cazurile transfrontaliere</b>	<b>+</b> Standarde comune limitate în domeniile considerate a fi cele mai urgente, însă nu pentru toți cetățenii învinuiți de o infracțiune. Opțiunea ar constitui un progres și o abordare graduală.	<b>-</b> Ca și mai sus, mass-media ar putea fi ostilă și ar putea propaga o imagine inexactă.	<b>-</b> Ar fi garantate aceleași drepturi la traducere și interpretare ale persoanelor învinuite, indiferent de locul în care acestea au fost arestate în UE.  Riscul de a crea 2 categorii de persoane învinuite – cele din cazurile transfrontaliere și cele din cazurile naționale – ar duce la discriminare, fapt care poate neutraliza beneficiile.	<b>-</b> Costurile vor fi în funcție de proporția cazurilor care vor fi considerate „transfrontaliere” și vor varia între SM. Nu sunt disponibile statistici.	<b>Dacă se convine asupra definiției cazurilor „transfrontaliere”, se preconizează că majoritatea sau toate SM vor sprijini opțiunea. Aceasta ar respecta testul proporționalității, deoarece acțiunea nu ar depăși ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivelor tratatului. De asemenea, ar respecta principiul subsidiarității, deoarece nu ar afecta cazurile pur naționale.</b>
<b>5b. Decizie-cadru care se limitează la dreptul la</b>	<b>++</b> Standarde comune	<b>0</b> Puțin probabil să	<b>+</b> Ar oferi o mai mare	<b>--</b> Costurile de acces la	<b>Majoritatea SM ar sprijini o acțiune în acest</b>

Opțiunea	Eficacitatea în raport cu obiectivele și coerența cu alte politici existente ale UE		Impactul asupra societății și drepturilor fundamentale	Eficiența	Fezabilitatea politică
	Furnizarea unor standarde minime pentru drepturile procedurale în procedurile penale	Garantarea faptului că cetățenii sunt informați privind modul în care pot beneficia de pe urma standardelor minime			
traducere și interpretare, pentru toate cazurile	limitate în domeniile considerate a fi cele mai urgente.	sensibilizeze opinia publică în lipsa unor măsuri de însoțire.	egalitate de acces la justiție prin consacarea dreptului de a înțelege acuzațiile și procedurile.	servicii adecvate de interpretare pentru SM mari sunt estimate la aproximativ 40 de milioane de euro pe an (sursă UK). Costurile de traducere variază în funcție de tariful aplicabil în fiecare SM.	domeniu.

### Rezumatul opțiunii *graduale*

Relevanță în raport cu obiectivele	Impactul asupra societății și drepturilor fundamentale	Costuri	Fezabilitatea politică și opiniile părților interesate
Îndeplinește integral obiectivele dacă SM pun în aplicare recomandările.	Standarde comune limitate în domeniile considerate a fi cele mai urgente. Opțiunea ar constitui un progres și o abordare graduală.	Costurile vor fi în funcție de proporția cazurilor care vor fi considerate „transfrontaliere” și vor varia între SM.  Costurile de acces la o interpretare corespunzătoare pentru SM mari (UK) sunt de aproximativ 40 de milioane de euro pe an.	Ca și mai sus – majoritatea SM așteaptă o acțiune legislativă cu măsuri de însoțire.

		<p>Costurile de traducere variază în funcție de tariful aplicabil în fiecare SM.</p> <p>Costurile măsurilor de însoțire vor depinde de modul de punere în aplicare a acestora. Formarea va constitui principalul cost, care va putea fi suportat de studenți. Guvernul UK a acordat finanțări nerambursabile de aproximativ 5000 de euro fiecărei instituții de învățământ superior.</p>	
--	--	--	--

## **9. ABORDAREA GRADUALĂ MAI DETALIATĂ**

Această opțiune ar permite o abordare progresivă, graduală și ar institui un cadru pentru un plan de acțiune pe termen lung urmărind apropierea progresivă a legislației în domeniul drepturilor procedurale. Această abordare nu ar depinde de Tratatul de la Lisabona în aceeași măsură ca opțiunea nr. 3.

Această opțiune ar duce la o îmbunătățire a calității și a furnizării serviciilor de interpretare și traducere, ceea ce ar contribui la construirea încrederii reciproce. S-ar garanta un proces mai echitabil în cazurile în care persoana suspectată nu înțelege procedura, drepturile de care beneficiază sau totalitatea acuzațiilor care i se aduc. Opțiunea ar impune o sarcină financiară și administrativă suplimentară statelor membre care în prezent nu asigură formare interpreților și traducătorilor din domeniul juridic.

Respectarea dreptului la traducere și interpretare este esențială, însă nu și suficientă din perspectiva încrederii reciproce. Cu toate acestea, este un drept esențial prin faptul că permite exercitarea altor drepturi, cum ar fi dreptul la asistență juridică sau dreptul de a primi informații referitoare la propriile drepturi. Înțelegerea procedurilor este o condiție prealabilă pentru exercitarea celorlalte drepturi la un proces echitabil.

## **10. MONITORIZARE ȘI EVALUARE**

Indiferent de propunerea Comisiei, aceasta ar institui obligația ca SM să comunice, într-un anumit termen, actele legislative de punere în aplicare, precum și un tabel de corespondență. Comisia va pregăti apoi un raport privind punerea în aplicare, în care va menționa statele membre care și-au respectat obligațiile de a transpune decizia-cadru. Indicatorii care pot fi folosiți pentru a evalua respectarea ar putea fi oferta de cursuri de formare, existența unui registru și posibilitatea de a furniza un anumit număr de interpreți și traducători autorizați. S-ar putea utiliza un sondaj Eurobarometru pentru a monitoriza îmbunătățirile în modul în care opinia publică evaluează corectitudinea justiției în UE.