



Conselho da
União Europeia

Bruxelas, 8 de junho de 2021
(OR. en)

9606/21

JUSTCIV 94
COPEN 263
FREMP 174
JAI 695

RESULTADOS DOS TRABALHOS

de:	Secretariado-Geral do Conselho
para:	Delegações
n.º doc. ant.:	8636/21
Assunto:	Conclusões do Conselho sobre a proteção de adultos vulneráveis em toda a União Europeia

Junto se enviam, à atenção das delegações, as Conclusões do Conselho sobre a proteção de adultos vulneráveis em toda a União Europeia, aprovadas pelo Conselho na sua reunião realizada a 7 de junho de 2021. As conclusões serão enviadas para publicação no Jornal Oficial.

CONCLUSÕES DO CONSELHO
SOBRE A PROTEÇÃO DE ADULTOS VULNERÁVEIS EM TODA A UNIÃO EUROPEIA

Introdução

Em matéria de direito civil

1. A Convenção da Haia de 13 de janeiro de 2000, sobre a Proteção Internacional dos Adultos ("Convenção da Haia de 2000") prevê a proteção em situações internacionais de adultos que, devido a uma deficiência ou uma insuficiência das suas faculdades pessoais, não estejam em condições de zelar pelos seus interesses;
2. Em 24 de outubro de 2008, o Conselho adotou conclusões convidando:
 - a) os Estados-Membros que já entenderam o interesse em aderir à Convenção da Haia de 2000, a iniciar quanto antes, ou a prosseguir ativamente, os processos de assinatura e/ou ratificação desta Convenção, e
 - b) a Comissão a acompanhar de perto a experiência adquirida com a aplicação da Convenção da Haia de 2000, tendo em conta os debates pertinentes realizados na Conferência da Haia e no Conselho da Europa.

As conclusões estabelecem também que, se necessário, quando a experiência sobre o funcionamento da Convenção da Haia de 2000 for suficiente, poderá ser lançada uma reflexão sobre a oportunidade de instaurar mais medidas a nível da UE;

3. Na sua Resolução de 18 de dezembro de 2008, o Parlamento Europeu solicitou à Comissão que apresentasse, logo que tivesse sido adquirida experiência suficiente com o funcionamento da Convenção da Haia de 2000, uma proposta legislativa com o objetivo de reforçar a cooperação entre Estados-Membros, bem como melhorar o reconhecimento e a execução das decisões relativas à proteção dos adultos e dos mandatos em caso de incapacidade e de mandatos de representação duradouros;
4. Em 2009, o Programa de Estocolmo sublinhou que a necessidade de propostas adicionais relativas aos adultos vulneráveis deveria ser avaliada à luz da experiência adquirida com a aplicação da Convenção da Haia de 2000 pelos Estados-Membros que nela são partes ou que se tornarão partes na mesma no futuro, e incentivou os Estados-Membros a aderirem à Convenção o mais rapidamente possível;
5. A Resolução do Parlamento Europeu, de 1 de junho de 2017, incentivou os Estados-Membros a assinarem e ratificarem a Convenção da Haia de 2000 e a promoverem a autodeterminação dos adultos através da introdução, no direito nacional, de legislação sobre os mandatos por incapacidade. Formulou igualmente recomendações à Comissão sobre esta matéria, observando que a proteção dos adultos vulneráveis, incluindo os portadores de deficiência, exige um conjunto abrangente de ações específicas e orientadas. Esta resolução convidou a Comissão a adotar uma proposta de regulamento destinado a melhorar a cooperação entre os Estados-Membros e a garantir o reconhecimento e a execução automáticos das decisões relativas à proteção dos adultos vulneráveis, bem como dos mandatos por incapacidade;
6. A Convenção da Haia de 2000 foi ratificada até à data por dez Estados-Membros e assinada por seis outros¹;

¹ Quadro de situação disponível em <https://www.hcch.net/pt/instruments/conventions/status-table/?cid=71>.

7. Enquanto instrumento de direitos humanos com uma dimensão explícita de desenvolvimento social, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, de 13 de dezembro de 2006 ("CNUDPD"), de que tanto a UE como os seus Estados-Membros são partes, define o conceito de pessoas com deficiência em termos gerais. A CNUDPD introduziu uma mudança de paradigma em relação à capacidade jurídica das pessoas com deficiência, afirmando que todas as pessoas com deficiência devem ter capacidade jurídica em pé de igualdade com as demais. Exige que os Estados Partes tomem medidas adequadas para apoiar as pessoas com deficiência no exercício da sua capacidade jurídica. Embora a CNUDPD se centre nas pessoas com deficiência e não aborde a deficiência do "ponto de vista da vulnerabilidade", antes com uma abordagem baseada nos direitos humanos, a Convenção da Haia de 2000 deve ser aplicada no pleno respeito da CNUDPD. A aplicação destes dois instrumentos partilha o objetivo de promover e defender os direitos das pessoas com deficiência;

Em matéria de direito penal

8. O Programa de Estocolmo colocou também uma forte tónica no reforço dos direitos individuais em processos penais e, no seu ponto 2.4, o Conselho Europeu congratulou-se com o facto de o Conselho ter aprovado o Roteiro para o reforço dos direitos processuais dos suspeitos ou arguidos que convidava ainda a Comissão a apresentar as propostas previstas, incluindo garantias especiais para suspeitos ou arguidos vulneráveis (medida E);

9. Até à data, foram adotadas seis medidas relativas aos direitos processuais em processo penal, em conformidade com o roteiro, nomeadamente as Diretivas 2010/64/UE do Parlamento Europeu e do Conselho (relativa ao direito à interpretação e tradução em processo penal), 2012/13/UE (relativa ao direito à informação em processo penal) e 2013/48/UE (relativa ao direito de acesso a um advogado em processo penal e nos processos de execução de mandados de detenção europeus, e ao direito de informar um terceiro aquando da privação de liberdade e de comunicar, numa situação de privação de liberdade, com terceiros e com as autoridades consulares), assim como as Diretivas (UE) 2016/343 (relativa ao reforço de certos aspetos da presunção de inocência e do direito de comparecer em julgamento em processo penal), 2016/800 (relativa a garantias processuais para os menores, ou seja as pessoas menores de 18 anos suspeitos ou arguidos em processo penal) e 2016/1919 (relativa ao apoio judiciário para suspeitos e arguidos em processo penal e para as pessoas procuradas em processos de execução de mandados de detenção europeus); na medida em que as necessidades específicas dos suspeitos ou arguidos vulneráveis sejam abordadas nestas diretivas, devem ser tidas em conta na sua aplicação;
10. A recomendação da Comissão, de 27 de novembro de 2013, sobre as garantias processuais das pessoas vulneráveis suspeitas ou arguidas em processo penal, instou os Estados-Membros a reforçarem determinados direitos processuais de todos os suspeitos ou arguidos vulneráveis que não possam compreender e participar efetivamente no processo penal devido à idade, às condições mentais ou físicas ou a deficiências. Por conseguinte, esta recomendação diz respeito aos adultos vulneráveis. Contudo, pela sua natureza, não prevê direitos ou obrigações juridicamente vinculativas e apenas um Estado-Membro notificou medidas necessárias para dar cumprimento à recomendação;
11. O ponto 2.3.4 do Programa de Estocolmo convida a Comissão e os Estados-Membros a prestarem especial atenção às vítimas de crimes. Em linha com o que precede, o Conselho adotou, em 10 de junho de 2011, uma resolução sobre um roteiro para o reforço dos direitos e da proteção das vítimas, nomeadamente em processo penal;

12. A Diretiva 2012/29/UE do Parlamento Europeu e do Conselho estabeleceu normas mínimas relativas aos direitos, ao apoio e à proteção das vítimas de crimes, com o objetivo de assegurar que estas vítimas recebem informações, apoio e proteção adequados e podem participar no processo penal. Visa promover o direito à dignidade, à vida, à integridade física e mental, à liberdade e à segurança, o respeito pela vida privada e familiar, o direito à propriedade, o princípio da não discriminação, o princípio da igualdade entre homens e mulheres, os direitos da criança, dos idosos e das pessoas com deficiência e o direito a um processo equitativo. Esta diretiva não afeta disposições de âmbito mais vasto constantes de outros instrumentos da União Europeia que abordam de forma mais direcionada as necessidades específicas de determinadas categorias de vítimas, como sejam as vítimas do tráfico de seres humanos e as vítimas de abuso sexual de menores, da exploração sexual e da pornografia infantil;
13. A primeira Estratégia da UE sobre os direitos das vítimas (2020-2025)² reconhece que, para as vítimas mais vulneráveis, como as vítimas com deficiência e as vítimas idosas, é particularmente difícil enfrentar um processo penal e fazer face às consequências do crime;
14. Os relatórios da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho que avaliam a aplicação da Diretiva Direitos das Vítimas³ e da Diretiva relativa à decisão europeia de proteção⁴ mostram que são necessários mais progressos para se alcançar o pleno potencial destes instrumentos;

² COM(2020) 258 final de 24.6.2020.

³ Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho relativo à implementação da Diretiva 2012/29/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, que estabelece normas mínimas relativas aos direitos, ao apoio e à proteção das vítimas da criminalidade e que substitui a Decisão-Quadro 2001/220/JAI do Conselho, COM(2020) 188 final, 11 de maio de 2020.

⁴ Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a execução da Diretiva 2011/99/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de dezembro de 2011 relativa à decisão europeia de proteção, COM(2020) 187 final, 11 de maio de 2020.

Considerações do Conselho

Considerações gerais

15. A Estratégia da UE sobre os direitos das pessoas com deficiência 2021-2030 aborda os diversos desafios enfrentados pelas pessoas com deficiência, inclusive as pessoas idosas com deficiência, e visa realizar progressos na aplicação de todos os domínios da CNUDPD, tanto a nível da UE como dos Estados-Membros. A estratégia indica que a Comissão trabalhará com os Estados-Membros para aplicar a Convenção da Haia de 2000 em conformidade com a CNUDPD;
16. A crise pandémica da COVID-19 afeta toda a sociedade, com especial impacto nos adultos que já eram vulneráveis;
17. O envelhecimento da população é um fenómeno que afeta as nossas sociedades, com o número e a percentagem de idosos a aumentar em toda a Europa;
18. De acordo com o Relatório sobre o Envelhecimento de 2021, publicado pela Comissão Europeia em 20 de novembro de 2020, prevê-se que, a longo prazo, a população total da UE diminua e que a estrutura etária se altere significativamente nas próximas décadas. Prevê-se que a população da UE diminua de 447 milhões de pessoas em 2019 para 424 milhões em 2070 e, durante este período, as populações dos Estados-Membros envelhecerão drasticamente, dada a dinâmica da fertilidade, da esperança de vida e da migração. Prevê-se que a idade mediana aumente cinco anos nas próximas décadas;
19. Um número significativo de adultos enfrenta limitações: O Eurostat prevê que, até 2050, um quinto da população da UE tenha algum tipo de deficiência. Muitos destes adultos são ou vão tornar-se vulneráveis e, devido aos múltiplos obstáculos que ainda existem para as pessoas com deficiência mental e/ou física grave, não estão ou não estarão em condições de proteger os seus próprios interesses sem o apoio apropriado;

20. Esta situação afeta a capacidade jurídica dos adultos vulneráveis, que enfrentam desafios e dificuldades na defesa dos seus direitos e interesses e no acesso à justiça, tanto em situações nacionais como em situações transfronteiras. Em situações transfronteiras, por exemplo, no caso de cidadãos residentes num Estado diferente do da sua nacionalidade, estas dificuldades podem ser agravadas por obstáculos adicionais no que diz respeito à língua, à representação ou ao acesso ao sistema judicial e aos serviços públicos em geral;
21. Recordando as conclusões do Conselho de 2020 intituladas "Acesso à justiça – aproveitar as oportunidades da digitalização", que respondem às necessidades dos adultos vulneráveis no que diz respeito ao acesso digital à justiça, deverá ser dada especial atenção ao reforço das competências digitais e do acesso à informação, a fim de proteger os seus direitos;
22. A liberdade de circulação e de residência das pessoas na UE são pedras angulares da cidadania da UE e a vulnerabilidade não deve constituir um obstáculo ao pleno exercício de quaisquer direitos;
23. Na troca de pontos de vista durante a reunião informal de 29 de janeiro de 2021, os ministros da Justiça salientaram a importância da Convenção da Haia de 2000 como meio para reforçar a proteção dos adultos vulneráveis. Os ministros salientaram que um primeiro passo deveria consistir em aumentar o número de ratificações pelos Estados-Membros. Debateram ainda a possibilidade de reforçar o quadro na UE para facilitar a livre circulação das decisões sobre a proteção dos adultos vulneráveis. No domínio do direito penal, os ministros salientaram a necessidade de uma melhor aplicação do quadro jurídico existente, a fim de assegurar o pleno exercício dos direitos dos adultos vulneráveis e a sua proteção quando são vítimas de crimes;

24. Atualmente, não existem regras uniformes de direito internacional privado aplicáveis no domínio da cooperação judiciária em matéria civil no que diz respeito à proteção de adultos vulneráveis em situações transfronteiras em toda a UE e existem disparidades entre as legislações dos Estados-Membros em matéria de competência, direito aplicável, e reconhecimento e execução de medidas de proteção. A diversidade das regras sobre estas questões pode prejudicar o exercício do direito de livre circulação e de residência no Estado-Membro da sua escolha por parte dos adultos vulneráveis. Pode igualmente dificultar a possibilidade de estes cidadãos obterem uma proteção adequada no que diz respeito à administração dos seus bens num contexto transfronteiras;
25. O direito à autodeterminação é um direito fundamental, e os poderes de representação através dos quais um adulto tomou antecipadamente disposições relativamente aos seus cuidados e/ou representação devem ser respeitados na UE;
26. A Convenção da Haia de 2000 prevê a proteção em situações internacionais de adultos que, por motivos de perturbação ou insuficiência das suas faculdades pessoais, não estão em condições de proteger os seus interesses; A convenção tem por objetivo prevenir conflitos entre os sistemas jurídicos das Partes Contratantes no que diz respeito à competência, ao direito aplicável, e ao reconhecimento e execução de medidas de proteção de adultos, assegurando simultaneamente que um "poder de representação" tem efeitos legais noutra Parte Contratante, e estabelecendo um mecanismo de cooperação administrativa entre as Partes;
27. Os adultos vulneráveis podem ter de enfrentar dificuldades consideráveis num contexto transfronteiras na UE, por exemplo quando uma decisão de designação de um representante emitida num Estado-Membro tem de ser reconhecida noutra Estado-Membro ou quando são necessárias ações relativas aos seus bens imóveis ou a contas bancárias situadas no estrangeiro, muitas vezes para garantir a sua própria subsistência;

28. Na Conferência de Alto Nível "Proteção de Adultos Vulneráveis na Europa – O caminho a seguir", realizada em 30 de março de 2021, alguns participantes salientaram que, embora seja importante adquirir experiência e avaliar os resultados da aplicação da Convenção da Haia de 2000, a UE deve ser mais ambiciosa e ir mais longe na procura da aproximação das normas de direito internacional privado, a fim de assegurar a proteção efetiva dos adultos vulneráveis com base no princípio do reconhecimento mútuo;

Em matéria de direito penal

29. O exercício cada vez mais amplo dos direitos de livre circulação e de residência também se reflete no número inevitavelmente crescente de pessoas envolvidas em processos penais num Estado-Membro diferente do da sua nacionalidade;
30. Os adultos vulneráveis suspeitos ou arguidos em processos penais podem deparar-se com uma série de dificuldades que podem prejudicar o pleno exercício dos seus direitos processuais e comprometer o direito a um processo equitativo;
31. A UE e as suas instituições devem responder aos problemas e dificuldades com que se deparam os cidadãos europeus no exercício dos seus direitos, especialmente em situações transfronteiras, e garantir o acesso pleno e efetivo à justiça para todos os cidadãos europeus;
32. Na Conferência de Alto Nível "Proteção de Adultos Vulneráveis na Europa – O caminho a seguir", realizada em 30 de março de 2021, foi salientado que devem existir garantias processuais para as pessoas vulneráveis, o que implica identificar e reconhecer as suas necessidades específicas, tê-las em conta durante toda a participação no processo penal e prestar apoio para assegurar que os suspeitos e arguidos compreendem plenamente a natureza do processo e as suas consequências e participam efetivamente nesse processo penal, bem como para proteger as pessoas vulneráveis enquanto vítimas.

Conclusões

33. Tendo em conta o que precede, o Conselho considera que devem ser prosseguidos os trabalhos para reforçar a proteção dos adultos vulneráveis na UE, tanto em matéria civil como penal.
34. A este respeito, solicita à Comissão e aos Estados-Membros que, no âmbito das suas competências e no respeito do princípio da subsidiariedade, e insistindo na necessidade de evitar a duplicação de regras, adotem as seguintes medidas:

O Conselho convida os Estados-Membros a:

Tanto em matéria civil como penal

- utilizarem, sempre que possível, as oportunidades de financiamento disponíveis a partir do orçamento da UE, como o Mecanismo de Recuperação e Resiliência, o Programa Justiça e o Programa Direitos e Valores, a fim de desenvolverem ativamente ações relacionadas com a defesa e a promoção dos direitos dos adultos vulneráveis, nomeadamente no domínio da literacia e das competências digitais;

Em matéria de direito civil

- promoverem uma maior sensibilização para a Convenção da Haia de 2000 junto dos tribunais, dos profissionais e de todas as partes interessadas envolvidas na sua aplicação, nomeadamente através da partilha de experiências e do desenvolvimento de boas práticas, para os Estados-Membros que já são Partes na Convenção da Haia de 2000;
- avançarem com os procedimentos de ratificação da Convenção da Haia de 2000, com vista a finalizar a ratificação o mais rapidamente possível, em especial tendo em vista a próxima Comissão Especial sobre esta Convenção, organizada pela Conferência da Haia de Direito Internacional Privado, para os Estados-Membros envolvidos nesses procedimentos;
- iniciarem e/ou fazerem avançar consultas internas sobre uma eventual adesão à Convenção da Haia de 2000 o mais rapidamente possível para todos os outros Estados-Membros;

- assegurarem que as medidas nacionais de proteção dos adultos vulneráveis estão em conformidade com a CNUDPD.

Em matéria de direito penal

- assegurarem a aplicação correta e integral da Diretiva 2010/64/UE, da Diretiva 2012/13/UE, da Diretiva 2013/48/UE, da Diretiva (UE) 2016/343 e da Diretiva (UE) 2016/1919 e a partilharem as boas práticas, em especial no que diz respeito aos adultos vulneráveis;
- esforçarem-se por ter em conta a Recomendação da Comissão sobre as garantias processuais das pessoas vulneráveis suspeitas ou arguidas em processo penal, de 27 de novembro de 2013;
- assegurarem a aplicação correta e integral da Diretiva 2012/29/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, que estabelece normas mínimas relativas aos direitos, ao apoio e à proteção das vítimas da criminalidade e que substitui a Decisão-Quadro 2001/220/JAI do Conselho;
- partilharem as suas boas práticas sobre a aplicação da Diretiva 2012/29/UE, em especial no que diz respeito à criação de serviços de apoio especializados integrados e personalizados, para além ou como parte dos serviços gerais de apoio às vítimas mais vulneráveis, como os serviços acessíveis e inclusivos em matéria de deficiência, tal como estabelecido na Estratégia da UE sobre os Direitos das Vítimas (2020-2025);
- reforçarem a utilização de mecanismos transfronteiras de proteção das vítimas na UE, incluindo a decisão europeia de proteção⁵;
- assegurarem que os adultos vulneráveis, quer sejam suspeitos, arguidos ou vítimas, são prontamente identificados e que a sua vulnerabilidade é devidamente avaliada para que possam exercer plenamente os seus direitos ao abrigo da legislação da UE, em conformidade com a CNUDPD.

⁵ Diretiva 2011/99/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, relativa à decisão europeia de proteção.

O Conselho convida a Comissão a:

Em matéria de direito civil

- avaliar eventuais ações para incentivar mais Estados-Membros a ratificarem a Convenção da Haia de 2000 o mais rapidamente possível;
- realizar um estudo exaustivo destinado a refletir e avaliar cuidadosamente a forma como a União Europeia poderá continuar a reforçar a proteção dos adultos vulneráveis em situações transfronteiras;
- considerar a eventual necessidade de um quadro jurídico na União Europeia que facilite a livre circulação de decisões judiciais e extrajudiciais sobre a proteção de adultos vulneráveis em matéria civil, que poderá também incluir poderes de representação e instruções dadas antecipadamente em matéria de tratamento médico;
- apresentar ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu um relatório sobre os resultados do estudo, acompanhado, se necessário, de propostas legislativas;

Em matéria de direito penal

- analisar a necessidade de reforçar, de forma abrangente, as garantias processuais para os adultos vulneráveis suspeitos ou arguidos em processo penal, com base num estudo que permita refletir sobre a forma como a União Europeia deve avançar na proteção dos adultos vulneráveis, em conformidade com a CNUDPD;
- refletir cuidadosamente sobre a necessidade de identificar critérios uniformes e comuns para identificar adultos vulneráveis em processos penais, tendo em conta o facto de que a vulnerabilidade pode ser imputável a um vasto leque de circunstâncias e não ter necessariamente uma única causa comum;

- ter em conta as necessidades específicas dos adultos vulneráveis ao acompanhar e assegurar a aplicação correta e integral da Diretiva 2010/64/UE, da Diretiva 2012/13/UE, da Diretiva 2013/48/UE, da Diretiva (UE) 2016/343 e da Diretiva (UE) 2016/1919, na medida em que as necessidades específicas dos suspeitos ou arguidos vulneráveis são abordadas nessas diretivas;
- promover a proteção específica e especializada dos adultos vulneráveis através de oportunidades de financiamento da UE e de uma campanha de sensibilização da UE sobre os direitos das vítimas, tal como sublinhado na Estratégia da UE sobre os Direitos das Vítimas (2020-2025); esse apoio e proteção devem ter em conta a interseccionalidade da vitimização;
- ter em conta as necessidades específicas dos adultos vulneráveis ao acompanhar e assegurar a aplicação correta e integral da Diretiva 2012/29/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, que estabelece normas mínimas relativas aos direitos, ao apoio e à proteção das vítimas da criminalidade e que substitui a Decisão-Quadro 2001/220/JAI do Conselho; e
- estabelecer contactos com os Estados-Membros para identificar boas práticas horizontais neste domínio.
