Jornal Oficial
da União Europeia

PT
Série C

C/2024/1592

5.3.2024

Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Revisão da Diretiva Direitos das Vítimas

[COM(2023) 424 final — 2023/0250 (COD)]

(C/2024/1592)

Relatora: **Dovilė JUODKAITĖ**

Consulta	Comissão Europeia, 18.8.2023
Base jurídica	Artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção do Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania
Adoção em secção	21.11.2023
Adoção em plenária	14.12.2023
Reunião plenária n.º	583
Resultado da votação	
(votos a favor/votos contra/abstenções)	206/1/3

1. **Conclusões e recomendações**

1.1. O Comité Económico e Social Europeu (CESE) congratula-se com a proposta de revisão da Diretiva Direitos das Vítimas. A proposta em apreço pode contribuir para melhorar os direitos das vítimas e tornar as instituições judiciais mais eficientes, e eficazes em termos de custos, a longo prazo.

1.2. O CESE salienta a importância das alterações que visam melhorar a avaliação individual das vítimas e o apoio às mesmas ao longo de todo o processo judicial. Embora não deva existir uma hierarquia entre vítimas e tipos de crimes, algumas vítimas podem necessitar de medidas adicionais de apoio e proteção. O CESE recomenda que a Comissão elabore orientações pormenorizadas, em conjunto com os Estados-Membros, sobre as diferentes autoridades que devem realizar essa avaliação.

1.3. O CESE recomenda o reforço das obrigações em matéria de formação dos profissionais no tocante aos direitos das vítimas e insta a Comissão a elaborar orientações e normas de qualidade para apoiar este objetivo. Cabe incentivar junto dos Estados-Membros o intercâmbio de boas práticas sobre prestação de apoio de qualidade, incluindo a formação de psicólogos e profissionais.

1.4. O CESE recomenda igualmente a criação de um quadro de comunicação abrangente em cada Estado-Membro, com o objetivo de melhorar o acesso à informação.

1.5. O CESE manifesta preocupação com a inclusão dos problemas de saúde mental na lista de crimes e comportamentos perigosos quando se trata de ponderar, no contexto da avaliação individual, o risco decorrente do autor do crime. Essa referência deve ser suprimida do texto.

1.6. O CESE saúda o direito de reexame das decisões adotadas durante o processo judicial, incluindo decisões sobre o recurso à interpretação durante as audiências em tribunal, e insta os Estados-Membros a assegurarem que as vítimas são devidamente informadas deste direito e a adotarem medidas para garantir que os pedidos de reexame sejam outorgados sem demora.

1.7. O CESE acolhe favoravelmente a intenção de melhorar o acesso das vítimas à indemnização. Recomenda que os Estados-Membros partilhem as suas boas práticas no desenvolvimento de sistemas de indemnização sólidos, tendo em conta os impactos financeiros desses sistemas.

1.8. O CESE insta os Estados-Membros a atribuírem financiamento suficiente para a transposição e a aplicação da diretiva e solicita à Comissão que assegure o reforço do financiamento da UE e a respetiva utilização para a aplicação da diretiva.

1.9. A fim de acompanhar a aplicação da diretiva, a Comissão deve apoiar os Estados-Membros na recolha de dados, nomeadamente através da elaboração de normas comuns, da desagregação de dados e dos formatos de comunicação de informação.

2. **Contexto**

2.1. A Diretiva Direitos das Vítimas ([1]) foi adotada em 2012 para estabelecer normas mínimas relativas aos direitos, ao apoio e à proteção das vítimas da criminalidade em toda a União Europeia (UE) ([2]). A base jurídica para o estabelecimento de normas mínimas relativas aos direitos individuais em processo penal e aos direitos das vítimas da criminalidade está consagrada no artigo 82.º, n.º 2, alínea c), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

2.2. Em 2020, a Comissão Europeia realizou uma avaliação da aplicação da Diretiva Direitos das Vítimas, tendo adotado o relatório de avaliação em 11 de maio de 2020 ([3]). Este revelou que muitos Estados-Membros não tinham transposto completamente a diretiva até ao prazo de transposição de 16 de novembro de 2015. A Comissão deu início a um total de 26 processos por infração devido a transposição incompleta ([4]), tendo a maioria sido entretanto encerrada. Os problemas identificados foram, entre outros: a inobservância total ou parcial da definição; dificuldades na transposição e na concretização do acesso à informação; problemas relacionados com os direitos processuais ([5]) e a prevenção da vitimização secundária durante as investigações penais; a avaliação individual das vítimas; a proteção específica das vítimas com necessidades especiais; a recolha de dados.

2.3. A fim de melhorar a aplicação da diretiva e proporcionar uma melhor proteção às vítimas de todos os crimes na UE, a Comissão adotou, em 24 de junho de 2020, a primeira Estratégia da UE sobre os Direitos das Vítimas (2020-2025), na qual se comprometeu a avaliar os instrumentos da UE e as suas eventuais lacunas e, se necessário, apresentar propostas legislativas até 2022 para reforçar ainda mais os direitos das vítimas.

2.4. A revisão da diretiva teve por base um processo de consulta exaustivo, incluindo uma consulta pública e uma consulta específica das partes interessadas da Plataforma para os Direitos das Vítimas. O CESE congratula-se com este processo e salienta que a publicação da proposta foi solicitada por organizações de defesa dos direitos das vítimas e organizações da sociedade civil ([6]).

3. **Observações na generalidade**

3.1. O CESE acolhe favoravelmente a proposta de revisão da diretiva, que inclui alterações destinadas a reforçar os direitos das vítimas da criminalidade em vários domínios e várias disposições legislativas, o que viabilizará sociedades mais resilientes e instituições judiciais que funcionem melhor.

3.2. A revisão da diretiva é coerente com outros atos legislativos e políticas da UE, nomeadamente a estratégia para reforçar a aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais na UE ([7]), e com os esforços destinados a tornar mais tangíveis os direitos e valores da UE em domínios como os direitos das vítimas e o acesso à justiça, conforme referido no Parecer do CESE — Nova Estratégia para reforçar a aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais na UE ([8]).

3.3. O CESE felicita a Comissão por ter tido em conta, na proposta, a digitalização e o desenvolvimento de novas tecnologias. A utilização de meios de comunicação eletrónicos, nos termos do artigo 26.º-B, pode ajudar a aproximar as vítimas da justiça e está em consonância com a política da Comissão em matéria de digitalização, incluindo a digitalização da justiça.

3.4. Não obstante estes aspetos positivos, o CESE salienta que a utilização de ferramentas e tecnologias digitais deve ser sempre facultativa para as vítimas. Algumas delas, nomeadamente as pessoas com pouca ou nenhuma literacia digital, podem não estar em condições de utilizar essas ferramentas e tecnologias de comunicação. Devem estar sempre disponíveis opções não digitais para as vítimas da criminalidade.

3.5. Embora a diretiva seja horizontal e se aplique a todas as vítimas da criminalidade, é importante ter em conta que os grupos marginalizados correm um risco mais elevado de se tornarem vítimas — incluindo de crimes violentos e crimes de ódio — e têm menor tendência para denunciar crimes, aceder à justiça e receber apoio adequado. O CESE salienta a importância de proporcionar direitos, apoio e serviços abrangentes às vítimas, tendo devidamente em conta a diversidade das vítimas e dos crimes, nomeadamente através de ações específicas.

([1]) 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 (JO L 315 de 14.11.2012, p. 57).
([2]) A diretiva aplica-se a todos os Estados-Membros da UE, com exceção da Dinamarca, que optou por não participar na sua adoção.
([3]) COM(2020) 188 final (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=COM:2020:188:FIN).
([4]) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip_23_3724
([5]) Em especial, foram identificadas lacunas na aplicação do artigo 17.º, n.º 3, relativo à garantia de que a denúncia é transmitida sem demora ao Estado em que o crime foi cometido.
([6]) https://victim-support.eu/news/joint-statement-for-european-day-for-victims-of-crime/
([7]) JO C 326 de 26.10.2012, p. 391.
([8]) JO C 341 de 24.8.2021, p. 50.

3.6. O CESE apoia a decisão da Comissão de dedicar mais atenção às vítimas vulneráveis, nomeadamente através do reforço da avaliação individual das necessidades específicas, da prestação de assistência psicológica gratuita e do aditamento de medidas e requisitos específicos para as crianças vítimas e para as vítimas com deficiência. O CESE congratula-se igualmente com a decisão de facilitar aos migrantes irregulares a denúncia de crimes, proibindo a transferência de dados pessoais relativos ao estatuto de residente da vítima às autoridades competentes em matéria de migração, caso esses dados tenham sido recolhidos em resultado da denúncia de um crime.

3.7. O CESE observa que, embora a proposta exija às autoridades a garantia de que as avaliações individuais têm em conta as características pessoais das vítimas, incluindo o sexo e o género, não contém uma perspetiva de género abrangente e não prevê uma abordagem de apoio baseada no género, exceto para as vítimas de violência de género. As mulheres são, em toda a sua diversidade, vítimas de crimes que não se limitam à violência de género e à violência doméstica, pelo que os serviços e a formação dos profissionais devem integrar uma dimensão de género para ter em conta os direitos e as necessidades das mulheres.

3.8. O CESE congratula-se vivamente com o artigo 26.º-D sobre vias de recurso, que obrigará os Estados-Membros a garantir que as vítimas dispõem de vias de recurso efetivas nos termos da legislação nacional em caso de violação dos direitos que lhes são conferidos pela diretiva. O CESE insta os Estados-Membros a adotarem medidas para informar as vítimas do seu direito de recurso e a assegurarem celeridade nas decisões e na concessão de acesso às vias de recurso.

4. **Observações na especialidade sobre as cinco principais categorias de direitos das vítimas**

4.1. O CESE congratula-se com o facto de a revisão da diretiva seguir objetivos específicos destinados a melhorar as cinco categorias de direitos das vítimas da criminalidade, nomeadamente o direito à informação, o direito a apoio e proteção com base nas necessidades individuais das vítimas, os direitos processuais e o direito a obter uma decisão relativa a uma indemnização. Estes direitos são fundamentais para garantir a proteção dos direitos das vítimas, desde a prática do crime até ao final do processo judicial.

4.2. Várias disposições reforçam o direito à informação. O artigo relativo aos «protocolos através da coordenação e cooperação nacional» estipula que devem existir protocolos específicos destinados a garantir o direito à informação das vítimas, incluindo das vítimas em detenção. As informações têm de ser adaptadas à evolução das necessidades individuais das vítimas e «devem ser simples e fáceis de compreender, fornecidas em tempo útil, repetidas ao longo do tempo, em múltiplos formatos, incluindo oral, escrito e digital». A proposta prevê igualmente novas obrigações relativas à utilização de meios de comunicação eletrónicos e à criação de linhas de apoio e sítios Web para melhorar o acesso à informação. Além disso, estabelece a obrigação de assegurar que as vítimas possam denunciar crimes através de «tecnologias da informação e comunicação fáceis de utilizar e de fácil acesso», mas não contempla a garantia de procedimentos de denúncia seguros e confidenciais a que se refere o artigo 5.º-A, n.º 4. O artigo 10.º-A refere-se à assistência nas instalações dos tribunais para prestar informações às vítimas.

4.3. O CESE salienta que o direito à informação é fundamental para que as vítimas exerçam os seus direitos subsequentes. O CESE recomenda a criação de um quadro de comunicação abrangente em cada Estado-Membro. Os Estados-Membros devem adotar medidas de sensibilização sobre o direito das vítimas à informação, em especial para as vítimas que possam enfrentar maiores dificuldades na identificação de um crime, na obtenção de informações e no exercício dos seus direitos, como os trabalhadores migrantes ([9]) ou outros grupos marginalizados, nomeadamente as pessoas com deficiência que vivem em instituições, as crianças e as pessoas que enfrentam múltiplos obstáculos e formas de discriminação, que correm maior risco de exploração, violência e abuso.

4.4. Outro problema enfrentado pelas vítimas de crimes é a ausência ou escassez de informação sobre a evolução do seu processo. Embora o texto proposto se refira a informações em «múltiplos formatos», não existe uma obrigação estrita em matéria de línguas e tradução, nem a obrigação explícita e abrangente de os Estados-Membros fornecerem às vítimas informações sobre o andamento dos seus processos ([10]). O CESE recomenda que as instituições da UE reforcem as disposições no sentido de assegurar que todas as vítimas possam receber oportunamente, ao longo do processo, informações sobre os seus direitos e sobre o seu processo, numa língua e num formato que lhes sejam acessíveis e compreensíveis.

([9]) Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (FRA) (2023), «Underpinning victims' rights: support services, reporting and protection» [Apoio aos direitos das vítimas: serviços de apoio, denúncias e proteção]: este relatório revelou que os trabalhadores migrantes têm pouco contacto com pessoas fora do seu local de trabalho e não dispõem de informações sobre a ajuda a que têm direito quando são vítimas de exploração grave.

([10]) O artigo 10.º-B da diretiva revista refere-se apenas a informações sobre decisões tomadas no âmbito de processos judiciais que afetem «diretamente» as vítimas.

4.5. É positivo que a Comissão exija aos Estados-Membros a garantia de avaliações atempadas e individuais, que devem ser iniciadas após o primeiro contacto da vítima com as autoridades competentes. A proposta especifica os elementos a ter em conta durante a avaliação individual, incluindo a relação com o autor do crime e as características deste último, e tem em conta a atenção devida às vítimas que se enquadram em mais do que uma categoria de vulnerabilidade e/ou de criminalidade. No entanto, não é claro para o CESE em que consiste a obrigação de atualizar a avaliação individual «periodicamente» ([11]). O CESE recomenda que a Comissão elabore orientações pormenorizadas, em conjunto com os Estados-Membros, sobre as diferentes autoridades que devem realizar a avaliação, a fim de assegurar maior clareza quanto às respetivas obrigações, tal como exigido para as vítimas de violência e de violência doméstica no âmbito da proposta de diretiva relativa ao combate à violência contra as mulheres e à violência doméstica (artigo 23.º).

4.6. O CESE congratula-se com o facto de a proposta melhorar o apoio e a proteção com base nas necessidades individuais das vítimas, através de uma avaliação individual reforçada das vítimas, a fim de identificar necessidades específicas de apoio e proteção, e através de disposições que facilitem o acesso das vítimas vulneráveis a apoio especializado. O relatório de avaliação demonstrou que o texto anterior da diretiva não garantiu de forma eficiente um apoio eficaz a todas as vítimas ([12]). Se as necessidades das vítimas não forem identificadas, o apoio poderá não ser adequado.

4.7. O CESE congratula-se igualmente com as disposições relativas aos serviços de apoio, em particular com o papel proativo a desempenhar pelas autoridades para assegurar que os serviços de apoio gerais e especializados pertinentes contactam as vítimas, e com a obrigação de assegurar que os serviços de apoio às vítimas permanecem operacionais em períodos de crise. Além disso, o CESE saúda a inclusão de disposições para assegurar um apoio mais adequado, por exemplo mediante o direito a apoio psicológico gratuito durante o tempo necessário no seguimento de uma avaliação, o direito das crianças vítimas a apoio personalizado multiagências e os direitos das pessoas com deficiência.

4.8. O CESE observa que a proposta prevê medidas de proteção exaustivas. No entanto, manifesta preocupação com a inclusão dos problemas de saúde mental na lista de crimes e comportamentos perigosos quando se trata de ponderar, no contexto da avaliação individual, o risco decorrente do autor do crime. Tal como referido no Parecer do CESE — Medidas para melhorar a saúde mental ([13]), importa eliminar o estigma e a discriminação relacionados com a saúde mental, que ainda são comuns. O CESE solicita a supressão da referência ao estado de saúde mental dos autores dos crimes. Apenas devem ser equacionados os fatores relacionados com a perigosidade de uma pessoa.

4.9. O CESE lamenta a ausência de propostas relativas à formação dos profissionais em contacto com as vítimas, nomeadamente no que diz respeito à avaliação, aos direitos das vítimas com necessidades específicas e à forma de prestar informações às vítimas e de comunicar com as mesmas. Recomenda o reforço das obrigações em matéria de formação dos profissionais e insta a Comissão a elaborar orientações específicas sobre a realização das avaliações individuais das vítimas da criminalidade e normas de qualidade para apoiar este objetivo. Assinala igualmente a importância de reforçar os conhecimentos dos psicólogos sobre a perturbação de *stress* pós-traumático, a fim de responder às necessidades específicas a este respeito, e apela para o intercâmbio de boas práticas em toda a Europa em matéria de prestação de apoio de qualidade.

4.10. O CESE reconhece a importância do correto acompanhamento e aconselhamento das vítimas ao longo de todo o processo. No entanto, observa que o texto do artigo 10.º-A confere uma ampla margem de apreciação às autoridades estatais na definição de «assistência nas instalações dos tribunais», o que pode conduzir a diferentes níveis de qualidade na assistência prestada. O acompanhamento das vítimas ao longo de todo o processo deve ser mais eficaz para garantir que as vítimas recebam apoio contínuo até ao final.

4.11. O CESE congratula-se com o direito de reexame das decisões adotadas durante o processo judicial, incluindo decisões sobre o recurso à interpretação durante as audiências em tribunal e sobre medidas de proteção especiais. A possibilidade de as vítimas contestarem decisões que lhes digam respeito, independentemente do seu estatuto jurídico, num processo penal é essencial para a sua participação ativa na justiça. O CESE insta os Estados-Membros a assegurarem que as vítimas são devidamente informadas do seu direito de reexame e a adotarem medidas para garantir que os pedidos de reexame sejam outorgados sem demora.

([11]) Alteração do artigo 22.º, n.º 7.

([12]) As organizações de apoio às vítimas advertiram que a avaliação das necessidades individuais nem sempre é realizada. Ver documento de trabalho dos serviços da Comissão sobre a avaliação da Diretiva 2012/29/UE [SWD (2022)179 final] (https://eur-lex.europa.eu//legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022SC0179), p. 70. A Agência dos Direitos Fundamentais da UE observou que, frequentemente, a polícia não realiza a avaliação de forma sistemática e regular. FRA (2023), «Underpinning victims' rights: support services, reporting and protection» [Apoio aos direitos das vítimas: serviços de apoio, denúncias e proteção], p. 40.

([13]) JO C 349 de 29.9.2023, p. 100.

4.12. O CESE congratula-se com o reforço dos direitos das vítimas residentes noutro Estado-Membro através da utilização de videoconferência e de teleconferência. Nos termos da proposta, essa utilização é facultativa, mas o CESE insta os Estados-Membros a torná-la obrigatória sempre que uma vítima o solicite para participar num processo. Este requisito estaria em consonância com a Comunicação — Digitalização da justiça na União Europeia ([14]) e com a proposta de regulamento relativo à digitalização da cooperação judiciária transfronteiriça ([15]).

4.13. O CESE congratula-se com a intenção de melhorar o acesso das vítimas à indemnização, reforçando o direito das vítimas de obter uma decisão relativa à indemnização durante o processo penal e visando o respetivo pagamento imediato à vítima na sequência da sentença. Embora a utilização de formulações como «num prazo razoável» e «sem demora injustificada» possa criar diferenças de tratamento entre as vítimas e entre os Estados-Membros, o pagamento direto da indemnização sem demora injustificada assegurará que as vítimas são efetivamente indemnizadas, evitando, assim, a vitimização secundária. O CESE está ciente de que a possibilidade de o Estado pagar a indemnização à vítima e recuperar esse montante posteriormente junto do autor do crime terá um impacto financeiro, que não foi suficientemente avaliado na proposta. Os Estados-Membros devem partilhar as suas boas práticas no desenvolvimento de sistemas de indemnização sólidos, tendo em conta os impactos financeiros desses sistemas.

4.14. Os Estados-Membros devem tomar medidas para assegurar uma representação jurídica a preços acessíveis e de qualidade, que ajude as vítimas a exercerem o seu direito de acesso à justiça e a apresentarem os seus pedidos de indemnização.

5. **Observações na especialidade sobre a aplicação e o acompanhamento da diretiva**

5.1. O CESE salientou, em sucessivas ocasiões, o problema da falta de clareza e da ampla margem de apreciação concedida aos Estados-Membros no âmbito da revisão da diretiva. O CESE receia que uma linguagem vaga dificulte a transposição e a aplicação eficazes da diretiva, conferindo às vítimas níveis variáveis de proteção dos seus direitos na UE.

5.2. Tendo em conta que a atual Estratégia sobre os Direitos das Vítimas termina em 2025, o CESE insta a Comissão a adotar a estratégia para o período seguinte e a assegurar a continuidade do trabalho da Plataforma para os Direitos das Vítimas, como forma de orientar e apoiar os Estados-Membros na transposição e na aplicação da diretiva.

5.3. O CESE insta igualmente os Estados-Membros a adotarem estratégias ou programas nacionais sobre os direitos das vítimas e a reforçarem a coordenação e a cooperação nos processos transfronteiriços. Exorta ainda os Estados-Membros a adotarem uma abordagem multidisciplinar e a evitarem trabalhar de forma compartimentada a nível nacional, regional e local.

5.4. O CESE salienta que a criação de quadros e mecanismos de coordenação a nível nacional é necessária para garantir os direitos das vítimas e assegurar de forma eficaz a prestação de serviços de apoio às vítimas em todo o território de cada Estado-Membro. O CESE congratula-se com a disposição segundo a qual os Estados-Membros devem estabelecer e aplicar protocolos específicos relativos à organização de serviços e ações nos termos da diretiva. No entanto, será fundamental que a Comissão acompanhe a eficácia desses protocolos e crie métodos para avaliar a qualidade dos serviços.

5.5. O relatório de avaliação destacou a questão do financiamento, embora a escassez de recursos, em especial para as organizações da sociedade civil, deva ser um problema menor em comparação com a necessidade de proteger as vítimas. O CESE insta os Estados-Membros a atribuírem financiamento suficiente para a transposição e a aplicação da diretiva e solicita à Comissão que assegure o reforço do financiamento da UE e a respetiva utilização para a aplicação da diretiva.

5.6. O CESE acolhe favoravelmente a proposta relativa à comunicação de dados e estatísticas. A fim de assegurar a recolha de dados comparáveis, o CESE considera importante que a Comissão apoie os Estados-Membros na recolha de dados, nomeadamente através da elaboração de normas comuns, da desagregação de dados e de formatos de comunicação de informação. Propõe a realização de estudos sobre vitimização nos Estados-Membros, de acordo com a metodologia unificada acordada, para revelar a situação real em matéria de vitimização, e considera que os dados dos estudos devem ser incluídos nos formatos normalizados de comunicação de informação. O CESE recomenda que a Comissão inclua os serviços de apoio às vítimas e as organizações pertinentes da sociedade civil na elaboração de normas comuns e formatos de comunicação de informação, através da Plataforma para os Direitos das Vítimas, com a participação ativa da Rede Europeia dos Direitos das Vítimas. Além disso, o CESE recomenda uma maior desagregação dos dados, nomeadamente em função da deficiência, da etnia e da orientação sexual, sempre que estas informações estejam disponíveis e sejam divulgadas pelas vítimas.

Bruxelas, 14 de dezembro de 2023.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu

Oliver RÖPKE

([14]) COM(2020) 710 final (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0710).
([15]) COM(2021) 759 final (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0759).