

Vítimas da criminalidade na União Europeia: o alcance e a natureza do apoio às vítimas

Resumo



O artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia garante a todas as pessoas da União Europeia o direito a uma ação perante um tribunal.

Assegurar a prestação de serviços de apoio às vítimas da criminalidade é fundamental para que estas tenham acesso à justiça e possam reclamar os seus direitos. Os serviços de apoio às vítimas incluem a disponibilização de assistência antes, durante e após o processo penal, incluindo o apoio e aconselhamento emocional e psicológico sobre questões jurídicas, financeiras e práticas, bem como sobre os riscos de uma nova vitimização. É o trabalho diário do pessoal dos serviços de apoio às vítimas em toda a União Europeia (UE), incluindo os voluntários, que contribui de forma decisiva para que os direitos das vítimas ao acesso à justiça sejam uma realidade.

O acesso a esses serviços determina a capacidade das vítimas da criminalidade de exercerem o seu direito de acesso efetivo à justiça, como estabelecido no artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, relativo ao «direito à ação e a um tribunal imparcial». O direito das vítimas de acesso

à justiça encontra-se firmemente consagrado não só no direito primário e derivado da UE, mas também nos instrumentos jurídicos do Conselho da Europa e das Nações Unidas (ONU), assim como nas legislações nacionais. No entanto, este direito só se torna uma realidade prática quando as vítimas estão cientes de que tal apoio existe e recebem ajuda para dele fazerem uso. A diretiva relativa aos direitos das vítimas [ou Diretiva «Vítimas» (Diretiva 2012/29/UE)], constitui um importante passo em frente na proteção das vítimas da criminalidade.

O presente resumo descreve os resultados da investigação realizada pela Agência Europeia dos Direitos Fundamentais (FRA) sobre os serviços de apoio às vítimas da criminalidade na União Europeia numa perspetiva dos direitos fundamentais. Faz uma descrição geral da forma como os serviços de apoio às vítimas prestados atualmente nos 28 Estados-Membros da União Europeia se comparam, na prática, com os objetivos e as metas do apoio às vítimas enunciados na Diretiva «Vítimas». A ênfase recai nos artigos 8.º e 9.º da diretiva, relativos aos serviços de apoio, embora também sejam tomadas em consideração outras disposições conexas.

Principais conclusões e recomendações baseadas nos factos apurados

Os serviços de apoio às vítimas evoluíram de forma distinta nos 28 Estados-Membros da União Europeia. Os dados recolhidos pela FRA registam as diferenças em termos de ritmo, perspetivas, contextos e modelos de organização na evolução deste tipo

de serviços nos Estados-Membros. Estes diferentes contextos moldaram a natureza e o âmbito dos serviços oferecidos. Para alguns Estados-Membros, isto significa que a aplicação prática da Diretiva «Vítimas» representará um desafio. A investigação da

FRA identificou vários domínios concretos em que os Estados-Membros ainda não cumprem atualmente os requisitos da Diretiva «Vítimas». Um dos maiores desafios que se coloca é a obrigação de garantir que todas as vítimas tenham acesso aos serviços de apoio em função das suas necessidades. Haverá, pois, que desenvolver mais esforços para que os objetivos da diretiva sejam cumpridos.

A evidência de que as vítimas não exercem ou não podem exercer plenamente os seus direitos no momento atual é sublinhada pelo nível de subnotificação detetado em anteriores investigações da FRA. Nos seus quatro inquéritos de grande amplitude sobre a vitimização das minorias, as pessoas LGBT, os crimes antissemitas e a violência contra as mulheres, por exemplo, os resultados mostram sistematicamente que muitas vítimas não denunciam à polícia os crimes de que são alvo. Embora estes quatro inquéritos analisem a situação de categorias específicas de vítimas (nomeadamente as mulheres vítimas de violência), as conclusões a que se chegou (por exemplo, sobre a subnotificação) são muitas vezes relevantes para as vítimas da criminalidade em geral, pelo que, nessa perspetiva, o relatório dá destaque a determinadas conclusões de aplicabilidade mais geral.

Não obstante os desafios que ainda subsistem, os dados reunidos pela FRA também trazem à luz muitos desenvolvimentos positivos e práticas promissoras. Embora estas práticas pudessem inspirar futuros desenvolvimentos tanto a nível nacional como da União Europeia, os diferentes contextos históricos e culturais em que as mesmas surgiram não podem ser sobrevalorizados. Estas diferenças deverão ser tidas em conta no momento de analisar a viabilidade da transferência transfronteiras de modelos e soluções.

Com base nas suas conclusões, a FRA elaborou pareceres que sugerem medidas concretas que as instituições da União Europeia e os Estados-Membros podem tomar para melhorar os seus serviços de apoio às vítimas.

Os direitos das vítimas na legislação europeia e nacional

Do ponto de vista legislativo, existem em vários domínios e níveis salvaguardas para proteger os direitos das vítimas, que vão desde o direito primário da UE a atos juridicamente não vinculativos a nível nacional. Juntas, estas fontes formam um corpo respeitável de medidas legislativas e outras que visam conferir às vítimas o seu direito fundamental de

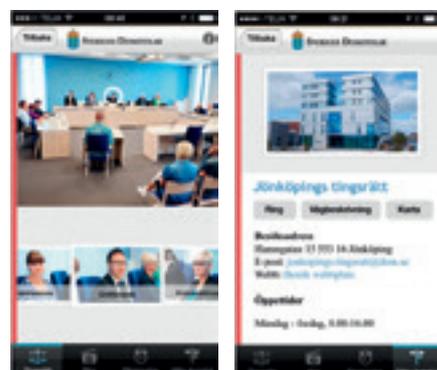
acesso à justiça. No entanto, a interpretação sobre a forma exata de tornar a justiça acessível às vítimas varia entre os Estados-Membros da União Europeia, em parte devido às diferentes conceções históricas sobre o papel da vítima nos processos penais. Estas diferenças traduzem-se depois em diferentes abordagens no que se refere ao apoio às vítimas.

FERRAMENTAS ÚTEIS PARA AS VÍTIMAS DA CRIMINALIDADE

Apoio às vítimas da criminalidade através de aplicações informáticas

Guia do Tribunal (*domstolsguiden*), Suécia

Esta aplicação dá informações pormenorizadas sobre os interiores da sala de audiências e os papéis dos respetivos atores durante os procedimentos do julga-



mento. A aplicação também dispõe de filmes que mostram como funciona o processo judicial e inclui um «localizador do tribunal» com informações pormenorizadas sobre o horário de funcionamento, sobre como chegar lá e como contactar o tribunal.

Ver: www.domstol.se/Ladda-ner--bestall/Domstolsguiden/

Cidade da Justiça de Saragoça (*Ciudad de la Justicia Zaragoza*), Espanha

Esta aplicação, desenvolvida pelo governo regional de Aragão, em Espanha, destina-se ao público em geral e aos profissionais da justiça. A aplicação indica a localização do novo complexo judicial da cidade e fornece um calendário das audiências, além de emitir alertas que informam quando um processo judicial chega ao fim.



Esta ferramenta está disponível em: <https://itunes.apple.com/es/app/ciudad-de-la-justicia/id642741128?mt=8> (iOS) <https://play.google.com/store/apps/details?id=es.ciudadjusticiazaragoza> (Android)

Neste contexto, a ação conjunta a nível da União Europeia tem procurado estabelecer normas mínimas comuns para a proteção dos direitos das vítimas. Um desenvolvimento importante e precursor da Diretiva «Vítimas» foi a Decisão-Quadro 2002/475/JAI do Conselho, de 15 de março de 2001, relativa ao estatuto da vítima em processo penal. Nela exigia-se que os Estados-Membros da União Europeia adaptassem, até 2006, a sua legislação em conformidade com a decisão-quadro. No entanto, foi amplamente reconhecido, inclusive pela Comissão Europeia, que esta legislação não foi aplicada corretamente. É por essa razão que, desde a entrada em vigor da Diretiva «Vítimas», a ênfase tem sido colocada na sua aplicação efetiva ⁽¹⁾.

Práticas promissoras

Facilitar a aplicação efetiva dos direitos das vítimas ao abrigo da legislação da União Europeia: o documento de orientação da Comissão Europeia

Para facilitar a transposição e aplicação efetiva e atempada da Diretiva «Vítimas», a Comissão Europeia elaborou um documento de orientação destinado a ajudar os Estados-Membros da União Europeia a chegar a um entendimento comum das suas disposições.

Ver: http://ec.europa.eu/justice/criminal/files/victims/guidance_victims_rights_directive_en.pdf

Garantir o direito das vítimas a terem acesso a serviços de apoio e a um recurso efetivo

O acesso efetivo das vítimas à justiça depende, em grande medida, da disponibilidade de serviços de apoio personalizado às vítimas. A necessidade de prover as vítimas com um conjunto de serviços que lhes permitam exercer os seus direitos é atestada pela investigação da FRA sobre a denúncia de experiências vividas por pessoas vítimas da criminalidade. Os resultados, por exemplo, do inquérito EU-MIDIS no que se refere às experiências de vítimas de crimes de ódio, ou do inquérito sobre a violência contra as mulheres no que se refere aos padrões

de denúncia, mostram que se impõem melhorias para incentivar a denúncia de crimes.

Interpretar o conceito de «vítima» de forma inclusiva

A conceptualização da vítima no quadro normativo (legal e cultural) e do papel que se considera que a vítima tem no processo penal depende fortemente do desenvolvimento histórico do quadro jurídico em cada Estado-Membro, o que por sua vez influi na conceptualização dos serviços de apoio às vítimas. As diversas abordagens relativamente aos direitos das vítimas refletem diferentes entendimentos do conceito de «vítima» em si. Esta diversidade mantém-se, apesar de a legislação da União Europeia relativa às vítimas da criminalidade se encontrar em vigor desde 2001.

Dado que a diretiva veio estabelecer normas mais estritas do que a decisão-quadro do Conselho numa série de domínios, as definições dos conceitos relevantes na legislação nacional, ou a sua interpretação, devem refletir esta evolução de forma apropriada. As conclusões da FRA sugerem que as legislações de alguns Estados-Membros da União Europeia poderão carecer de alterações nesta matéria em consonância com a Diretiva «Vítimas». Vários Estados-Membros, por exemplo, definem o termo «vítima» de forma restritiva na sua legislação, excluindo vítimas «indiretas» como membros da família. Alguns Estados-Membros não definem sequer o termo.

Afetação de recursos suficientes

Algumas novas obrigações, assim como disposições não obrigatórias da decisão-quadro que a Diretiva «Vítimas» vem tornar obrigatórias, exigirão que os Estados-Membros da União Europeia façam investimentos adicionais em pessoal, equipamentos ou instalações, o que inclui assegurar que as zonas de espera reservadas às vítimas nos tribunais sejam separadas das reservadas aos arguidos. Os Estados-Membros devem também adquirir a tecnologia necessária à realização de videoconferências e videografações, fornecer formação obrigatória aos profissionais de primeira linha, nomeadamente agentes policiais e funcionários judiciais, e garantir que as vítimas sejam avaliadas individualmente a fim de identificar as suas necessidades específicas de proteção.

⁽¹⁾ Ver as comunicações da Comissão Europeia de 2004 e 2009 relativas ao estatuto da vítima em processo penal [COM(2004) 54 final/2 e COM(2009) 166 final], bem como a avaliação de impacto, de 2011, que acompanha a proposta da Comissão de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece normas mínimas relativas aos direitos, ao apoio e à proteção das vítimas da criminalidade [SEC(2011) 780 final].

Pareceres da FRA

Os Estados-Membros da União Europeia devem assegurar a prestação efetiva de serviços de apoio e o acesso aos mesmos, a fim de dar cumprimento à Diretiva «Vítimas» e honrar as obrigações que lhes incumbem nos termos do artigo 47.º da Carta. Ao aplicarem a Diretiva «Vítimas», os Estados-Membros da União Europeia deverão ter em conta o artigo 47.º e a jurisprudência pertinente do TEDH a fim de avaliar os direitos das vítimas a participarem ativamente nos processos penais, como o direito a serem ouvidas e o direito de apresentar provas.

Em conformidade com a Diretiva «Vítimas», os familiares da vítima devem ser incluídos na definição de vítima (em relação a uma pessoa cuja morte tenha sido diretamente causada por um crime), de modo a que também eles tenham acesso aos serviços de apoio às vítimas em função das suas necessidades e da gravidade dos danos sofridos em consequência do crime cometido contra a vítima. Portanto, o termo «familiares» e outros conceitos-chave como «particularmente vulneráveis» deverão ser interpretados num sentido lato, de modo a não restringir desnecessariamente a lista de potenciais titulares de direitos.

Os Estados-Membros da União Europeia devem garantir que cumprem as novas obrigações que lhes incumbem nos termos da Diretiva «Vítimas» no que se refere à formação de agentes de polícia e funcionários judiciais, à realização de avaliações individuais das vítimas e à disponibilização de zonas de espera separadas reservadas às vítimas nas novas instalações dos tribunais. Caberá aos Estados-Membros da União Europeia disponibilizar os recursos adicionais necessários à implementação dessas medidas antes do final do prazo de transposição.

Aspetos do apoio às vítimas

A Diretiva «Vítimas» constrói as bases para um amplo entendimento do apoio às vítimas, que vai além das funções previstas nos seus artigos 8.º e 9.º, entendimento esse que abrange uma série de direitos que compete ao Estado garantir, mas que, todavia, foram concebidos para envolver a participação de outros atores do sistema de apoio às vítimas. Com efeito, o direito a apoio judiciário e o encaminhamento das vítimas, entre diversos temas relevantes, ou os direitos durante o julgamento para proteger a vítima contra a vitimização secundária, contribuem para um sistema global e funcional de apoio às vítimas. No entanto, este sistema não pode funcionar plenamente sem a participação de um conjunto de atores não estatais.

O apoio às vítimas tem em parte como premissa a disponibilidade jurídica dos direitos das vítimas. O apoio prestado nomeadamente durante os processos judiciais depende do papel atribuído às vítimas e do seu estatuto jurídico nesses processos. Quanto mais forem os direitos de que a vítima dispõe para intervir como parte num processo judicial, tanto mais importante se torna a existência de um serviço de apoio que aconselhe e incentive as vítimas a exercerem esse papel no seu melhor interesse.

As conclusões da FRA também revelam a importância de dispor de práticas e instrumentos jurídicos não vinculativos. A legislação representa apenas

uma parte do mosaico geral do apoio às vítimas nos Estados-Membros da União Europeia e não garante por si só, sem uma aplicação adequada, os direitos das vítimas. Há uma série de políticas e instrumentos juridicamente não vinculativos que se complementam eficazmente ou que, em alguns quadros nacionais, chegam mesmo a substituir a legislação.

Disponibilização de apoio judiciário

As conclusões da FRA mostram que, embora o apoio judiciário seja disponibilizado à maioria das vítimas na maior parte dos Estados-Membros da União Europeia, a sua obtenção é frequentemente condicionada, por exemplo, a uma avaliação dos recursos económicos (para determinar quem preenche os requisitos financeiros para poder beneficiar de apoio judiciário gratuito) ou à obrigatoriedade de fazer prova de residência legal. Embora possam ser justificáveis, estas condições são suscetíveis de constituir obstáculos burocráticos complicados, sobretudo quando se impõe um apoio judiciário célere para garantir os direitos da vítima. Certas normas internacionais também recomendam uma utilização mais restritiva da avaliação de recursos. Nos princípios e orientações das Nações Unidas em matéria de acesso a apoio judiciário nos sistemas de justiça penal, adotados em 2012, estipula-se, por exemplo, que as crianças devem estar sempre isentas deste tipo de avaliações.

tendentes a formar e informar os profissionais de saúde poderão ser consideradas práticas promissoras, especialmente tendo em conta que 87% das 42 000 mulheres inquiridas no estudo da FRA sobre a violência contra as mulheres admitiram que gostariam que os médicos lhes fizessem mais perguntas caso apresentassem sinais de abuso.

Pareceres da FRA

As vítimas que tenham estatuto de parte num processo penal deverão ter acesso ao apoio judiciário garantido pelo artigo 13.º da Diretiva «Vítimas», como sucede atualmente no caso dos arguidos. Os obstáculos burocráticos, nomeadamente processos morosos ou avaliações de recursos económicos, deverão ser identificados e suprimidos. Poderá dar-se o caso de as avaliações de recursos nem sempre estarem em conformidade com as orientações das Nações Unidas.

As reformas legislativas deverão propor-se melhorar a inclusão da vítima no sistema de justiça penal. É conveniente que as vítimas tenham a possibilidade de desempenhar um papel mais importante nos processos penais, tal como estabelecido no capítulo 3 da Diretiva «Vítimas». Os profissionais da justiça penal podem apoiar este processo, guiando as vítimas através dos procedimentos, ajudando-as a compreender a legislação e a reconhecer plenamente as suas implicações práticas. A formação de profissionais da justiça penal contribui grandemente para este processo.

Caberá aos Estados-Membros da União Europeia adotar medidas que garantam que as vítimas disponham, em todas as fases do processo, de acesso a informações sobre os seus direitos e os serviços de apoio disponíveis, assim como a informações relevantes sobre o seu processo. Os Estados-Membros da União Europeia deverão, nomeadamente, ponderar a criação de um sistema de encaminhamentos eficaz destinado a guiar as vítimas através do sistema de serviços de apoio.

Como forma de encorajar as vítimas a denunciar os crimes e de facilitar essa denúncia, os Estados-Membros da União Europeia deverão certificar-se de que a informação sobre os serviços de apoio às vítimas e os direitos das vítimas está acessível e é disponibilizada por todos os poderes e serviços públicos com os quais as vítimas entrem em contacto, incluindo os prestadores de serviços médicos, e de que o pessoal destas organizações recebe formação que lhe permita tratar as vítimas de uma forma informada e compreensiva.

FERRAMENTAS ÚTEIS PARA AS VÍTIMAS DA CRIMINALIDADE

Denúncia de crimes por telemóvel: aplicações informáticas úteis para as vítimas da criminalidade

Guardia Civil (GDT), Espanha

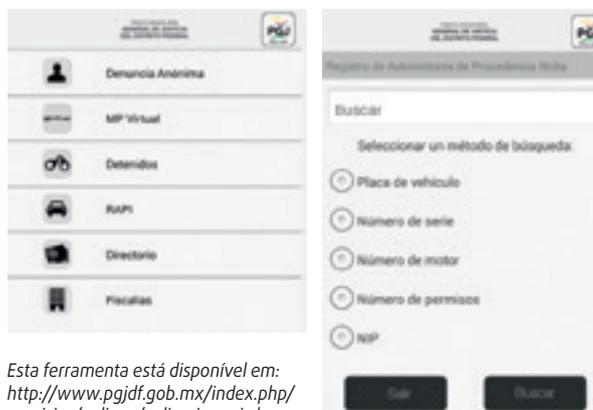
Esta aplicação, desenvolvida pela unidade de cibercriminalidade da Guarda Civil espanhola (Guardia Civil), oferece dois serviços diferentes: um destina-se a informar os seus utilizadores sobre atuais fraudes e crimes cometidos através da Internet, e o outro permite aos cidadãos denunciar, de forma anónima, potenciais atos criminosos. A aplicação informa igualmente sobre a localização dos postos da Guarda Civil mais próximos.



Esta ferramenta está disponível em: <https://market.android.com/details?id=es.guardiacivil.gdt> (Android); <http://itunes.apple.com/es/app/gdt/id441712875?mt=8&ls=1> (iOS)

Procuradoria-Geral de Justiça do Distrito Federal (Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal), México

Esta ferramenta permite a denúncia anónima de crimes e a comunicação da perda de passaportes ou documentos de identificação nacionais. Também oferece informações úteis sobre questões relativas à justiça penal, como as informações de contacto dos serviços do Ministério Público.



Esta ferramenta está disponível em: <http://www.pgjdf.gob.mx/index.php/servicios/enlinea/aplicacionpgjcdmx>; <https://play.google.com/store/apps/details?id=com.tr3sco.pgjdf> (Android); <https://itunes.apple.com/us/app/pgjcdmx/id830812886?ls=1&mt=8> (iOS); <http://appworld.blackberry.com/webstore/content/31955/> (Blackberry)

Serviços de apoio às vítimas nos Estados-Membros da União Europeia

Dos artigos 8.º e 9.º da Diretiva «Vítimas» é possível deduzir algumas especificidades que regem a prestação de apoio às vítimas. São princípios que servem de parâmetros, ou pelo menos de pontos de referência, aquando da criação de serviços de apoio às vítimas ou da avaliação dos serviços que um determinado Estado-Membro da União Europeia oferece atualmente ⁽³⁾. Até à data, prevalecem grandes diferenças no que se refere ao alcance e à capacidade dos serviços de apoio às vítimas nos Estados-Membros.

Quando se trata de criar ou desenvolver um sistema de organizações de apoio às vítimas, o artigo 8.º da Diretiva «Vítimas» deixa claro que os Estados-Membros têm mais de um modelo de organização à sua disposição. Os serviços de apoio às vítimas podem ser criados como entidades públicas ou organizações não governamentais, podem funcionar numa base profissional ou em regime de voluntariado, e os serviços de apoio especializado podem ser prestados adicionalmente aos serviços gerais de apoio às vítimas, ou como parte integrante destes. Os modelos dos Estados-Membros variam quanto ao agente estatal responsável pela supervisão dos serviços de apoio, aos métodos de financiamento, à distribuição geográfica dos serviços e ao nível do recurso, por parte dos serviços, ao trabalho dos voluntários comparativamente ao pessoal permanente.

A opção, por parte de um governo, de criar uma organização pública ou de promover iniciativas privadas que apoiem o reforço das capacidades da sociedade civil não é uma mera questão técnica e de organização, já que envolve aspetos políticos, como o valor para a comunidade de um grupo de organizações da sociedade civil que medeiam a participação dos cidadãos em questões de interesse geral. Em última análise, a questão prende-se com o entendimento básico da forma como uma sociedade democrática deve ser construída — isto é, se inclui uma esfera pública que se mantém, em parte, nas mãos de organizações da sociedade civil apoiadas e supervisionadas pelos governos, mas não controladas por este. Considerações semelhantes aplicam-se também à questão da participação de voluntários nas organizações de apoio às vítimas.

⁽³⁾ O TJUE é a única instituição habilitada a interpretar com autoridade a legislação da União Europeia e, conseqüentemente, a decidir se o artigo 8.º da Diretiva «Vítimas» deve ser entendido como uma obrigação de resultado ou de meios, sendo que, neste último caso, é necessário que os governos tomem, com a devida diligência, todas as medidas razoáveis à sua disposição nas atuais circunstâncias, tendo em vista criar progressivamente, e em devido tempo, um sistema de serviços de apoio às vítimas.

Independentemente do modelo escolhido, os governos devem assegurar determinadas funções, incluindo a coordenação dos serviços existentes, a criação de incentivos ao desenvolvimento de serviços que possam estar em falta, a definição de normas de prestação de apoio às vítimas e a tomada de decisões relativas ao financiamento dos serviços de apoio.

Qualquer parcialidade organizacional de um serviço de apoio às vítimas deve ser visível e credível. Os serviços de liberdade condicional não parecem, portanto, estar bem posicionados para desempenhar também as funções de apoio às vítimas, mesmo que estejam instituídas e rigorosamente separadas as subdivisões organizativas. Não obstante, o pessoal seria suspeito de ter em conta os interesses gerais da organização, o que poderá comprometer a confiança, tanto das vítimas como dos autores dos crimes, na determinação dos membros pessoal em, por vezes, prestar atenção exclusivamente aos seus interesses. Considerações semelhantes militam a favor da separação dos serviços de apoio às vítimas dos serviços de mediação vítima-autor do crime.

Apesar das diferenças, as conclusões da FRA indicam inegavelmente alguns temas emergentes. A maioria dos Estados-Membros da União Europeia distribui entre vários ministérios a responsabilidade pelos serviços de apoio. O modelo mais comum no que se refere à distribuição geográfica dos serviços genéricos de apoio é o de uma forte regionalização, independentemente da dimensão do Estado-Membro ou da natureza pública ou privada do prestador principal de serviços. Os voluntários superam em número o pessoal permanente na maioria dos Estados-Membros, enquanto as suas tarefas e a sua formação variam em função não só da natureza do prestador de serviços, mas também do desenvolvimento histórico do voluntariado no país em questão.

Ainda que os Estados-Membros possam querer ter em conta as experiências adquiridas por outros Estados-Membros no momento de criar, ampliar ou consolidar um sistema de serviços de apoio às vítimas, é necessário proceder a uma avaliação cuidada da transferibilidade de modelos e soluções de um Estado-Membro para outro. Há vários aspetos a considerar, entre os quais se podem incluir as diferenças culturais relacionadas com as tradições de iniciativa privada e de participação em questões de interesse comum, ou a disponibilidade dos cidadãos para participar em trabalho voluntário.

O que se pode aprender com a diversidade organizacional prevaiente é que não há respostas definitivas quanto a soluções preferíveis. Muitas vezes, há argumentos de peso que apontam para diferentes direções.

Principais modelos de apoio às vítimas

É possível distinguir três modelos principais de serviços genéricos de apoio às vítimas nos Estados-Membros da União Europeia. É estabelecida uma distinção entre a natureza (não) governamental e as fontes de financiamento do principal prestador de serviços genéricos. O quadro a seguir ilustra o modelo prevalecente em cada Estado-Membro.

	1. Pelo menos um prestador/ /estrutura principal de serviços genéricos a nível nacional é gerido e financiado pelo Estado	2. Pelo menos um prestador/ /estrutura principal de serviços genéricos a nível nacional é de natureza não governamental, mas depende fortemente do financiamento do Estado	3. Pelo menos um prestador/ /estrutura principal de serviços genéricos a nível nacional é de natureza não governamental, mas não depende fortemente do financiamento do Estado
AT			✓
BE	✓		
BG			
CY			
CZ	✓		
DE			✓
DK		✓	
EE	✓		
EL			
ES	✓		
FI		✓	
FR		✓	
HR	✓		
HU	✓		
IE		✓	
IT			
LT			
LU	✓		
LV			
MT		✓	
NL		✓	
PL		✓	
PT		✓	
RO			
SE		✓	
SI			
SK			✓
UK		✓	
Total	7	10	3

Nota: O quadro refere-se aos Estados-Membros da União Europeia com, pelo menos, um serviço genérico de apoio às vítimas a nível nacional. Da investigação resulta que na Bulgária, Chipre, Grécia, Itália, Lituânia, Letónia, Roménia e Eslovénia não existem serviços genéricos de apoio às vítimas (i.e. que se dirigem a todos, e não a categorias específicas de vítimas). Os campos sombreados a cor de laranja indicam que não existe qualquer serviço genérico de apoio às vítimas.

Fonte: FRA, 2014; ver também: <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/data-and-maps/comparative-data/victims-support-services/models>

A importância do papel das ONG e do apoio judiciário para as vítimas da criminalidade

Os serviços de apoio privados têm promovido eficazmente os interesses das vítimas da criminalidade no debate público e legislativo em muitos Estados-Membros da União Europeia. Alguns serviços de apoio desempenham funções importantes em matéria de apoio judiciário oficioso, inclusive face aos governos. Estas ONG podem fazer eco das preocupações das vítimas com tanta autenticidade porque prestam apoio às vítimas diariamente. Muitos membros do pessoal chegam mesmo a dar o seu contributo a título voluntário. Em alguns Estados-Membros, há associações privadas independentes do governo — do ponto de vista organizativo e financeiro — que prestam serviços genéricos de apoio às vítimas e que têm defendido publicamente, com persistência, os interesses das vítimas. Existem, portanto, alguns indícios de que a existência de ONG poderosas e até certo ponto independentes se reveste de alguma importância para a promoção dos direitos das vítimas.

Garantir o acesso a serviços genéricos de apoio a todas as vítimas

A maioria dos Estados-Membros prestam alguma forma de serviços genéricos de apoio às vítimas, e todos os Estados-Membros prestam serviços de apoio a pelo menos alguns grupos específicos de vítimas. Há oito Estados-Membros, no entanto, que ainda não criaram os serviços genéricos de apoio às vítimas previstos no artigo 8.º da diretiva. O artigo 8.º, n.º 5, especifica ainda que a prestação de serviços não deve estar subordinada à apresentação de uma denúncia formal pela vítima. Os financiamentos aos serviços de apoio devem ser efetuados de uma forma transparente e objetiva que garanta o acesso de todos aos serviços de apoio às vítimas.

Prestação de serviços globais e confidenciais

Para oferecer serviços de apoio eficazes, a organização deve ser concebida com o intuito de estabelecer relações de confiança com as vítimas. Para

o efeito, deverá garantir-se, por exemplo, que as vítimas não sejam transferidas entre organizações e pessoas (embora em alguns casos possa ser necessário o encaminhamento para serviços especializados). As funções dos serviços de apoio também devem centrar-se unicamente na prestação de apoio às vítimas. Misturar o apoio às vítimas com os serviços de mediação e de liberdade condicional, como fazem alguns Estados-Membros da União Europeia, não seria de molde, por exemplo, a inspirar confiança suficiente no objetivo da prestação de apoio. As conclusões da FRA mostram também que alguns Estados-Membros da União Europeia não garantem às vítimas o direito a serem acompanhadas por pessoas dos serviços de apoio durante o julgamento.

Participação de voluntários

As investigações realizadas pela FRA mostram um recurso crescente a voluntários, em parte devido a restrições económicas e a um aumento do número de voluntários em vários Estados-Membros onde tais tradições estão menos enraizadas. Embora as conclusões da FRA realcem a necessidade de estabelecer um equilíbrio entre o número de voluntários e de profissionais que trabalham no apoio às vítimas de um modo geral, existem testemunhos de que os sistemas de apoio às vítimas na grande maioria dos Estados-Membros dependem em certa medida do trabalho dos voluntários. Tende a existir uma maior prestação de serviços genéricos de apoio às vítimas nos países que possuem uma cultura de longa data no domínio do voluntariado.

O papel das organizações de coordenação a nível da União Europeia

Há um número considerável de organizações, a nível da UE, que atua em defesa dos direitos das vítimas da criminalidade em geral ou de grupos específicos de vítimas – nomeadamente as mulheres vítimas de violência. Essas organizações contribuem de forma significativa para tornar realidade os direitos fundamentais das pessoas que vivem na União Europeia. Um aspeto importante a ter em conta é o facto de que a diversidade das organizações a nível da UE reflete as diferentes abordagens relativamente aos direitos das vítimas e à organização da prestação de apoio às vítimas, não só entre os Estados-Membros, como também a nível interno.

FERRAMENTAS ÚTEIS PARA AS VÍTIMAS DA CRIMINALIDADE

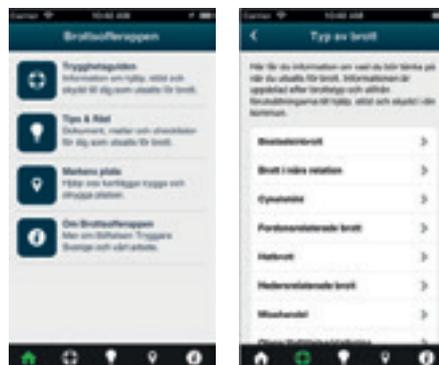
Apoio às vítimas da criminalidade através de aplicações informáticas

Esta aplicação sueca (*Brottsofferappen*) proporciona diversas informações às vítimas da criminalidade. Ao fornecer detalhes sobre a localização do utilizador e do tipo de crime, a ferramenta localiza os postos de polícia e serviços de apoio mais próximos. Fornece também uma lista de verificação sobre como denunciar o crime e exigir indemnização.

A aplicação, no seu conceito de base, foi concebida para fornecer unicamente informações direcionadas e relevantes — ou seja, informações específicas para o crime e a localização. A informação foi recolhida junto de todas as autoridades e organizações competentes. As atualizações terão de ser solicitadas. O desenvolvimento da aplicação custou cerca de 10 000 euros e incluiu tanto os aspetos técnicos como a recolha de dados.

Foram necessárias quatro semanas para o seu desenvolvimento efetivo. Serão acrescentadas funcionalidades adicionais, incluindo listas de verificação e funções de «alerta» que permitirão enviar a localização do utilizador para pessoas selecionadas. No desenvolvimento da ferramenta, a organização baseou-se sobretudo na vasta experiência interna dos que trabalham em questões relacionadas com as vítimas da criminalidade.

Fonte: <http://brottsofferappen.org/>



Pareceres da FRA

Os Estados-Membros da União Europeia que ainda não criaram serviços genéricos de apoio são instados a tomar medidas urgentes para dar cumprimento à Diretiva «Vítimas» (artigo 8.º). O acesso aos serviços de apoio deverá ser disponibilizado gratuitamente a todas as vítimas da criminalidade e não deve estar subordinado à apresentação de uma denúncia de um crime pela vítima aos serviços policiais.

Os Estados-Membros da União Europeia deverão assegurar a coordenação do apoio às vítimas e a eficácia do encaminhamento destas últimas (em conformidade com o artigo 4.º, n.º 1, e o artigo 8.º, n.º 2, da Diretiva «Vítimas»), sobretudo para determinados grupos de vítimas que possam ter necessidades específicas de proteção ou ser abrangidos pela esfera de competências de diferentes ministérios e/ou organizações de apoio.

É de toda a conveniência que o apoio às vítimas seja organizado de uma forma que permita a estas últimas, tanto quanto possível, beneficiar de uma relação de confiança. O sistema de apoio deverá evitar a entrega desnecessária da vítima de um prestador de serviços de apoio para outro. Neste sentido, é importante que as vítimas possam ser acompanhadas às audiências pela mesma pessoa que lhes presta apoio, antes e depois da fase de julgamento, conforme previsto no artigo 20.º, alínea c), da Diretiva «Vítimas».

Os serviços de apoio deverão estar numa posição que lhes permita atuar com a total confiança da vítima e no interesse desta e assegurar que a sua atuação é apercebida desse modo. A fim de garantir esta orientação, as organizações que prestam apoio às vítimas também não deverão ter a seu cargo a prestação de serviços de mediação ou de liberdade condicional.

A FRA reconhece a importância de encorajar os cidadãos a participar no desempenho de tarefas públicas e recomenda a adoção de iniciativas a nível dos Estados-Membros da União Europeia para promover o voluntariado, em especial nos Estados-Membros onde o trabalho voluntário possa ser um conceito relativamente novo. Convirá ter em atenção a relação entre o número de profissionais e o número de voluntários. As organizações que, nomeadamente, recorrem a voluntários deverão certificar-se de que o pessoal permanente oferece uma orientação eficaz aos voluntários e supervisiona a qualidade do seu trabalho. As tarefas desempenhadas por profissionais ou voluntários de organizações de apoio às vítimas devem estar em consonância com as normas de qualidade e ser adequadas à experiência profissional da pessoa que presta o apoio ou o aconselhamento.

A União Europeia deverá prosseguir a sua interação com as organizações de apoio às vítimas que operam a nível europeu e continuar a apoiá-las, tirando partido das suas competências especializadas e da sua capacidade de partilhar boas práticas e conhecimentos entre os seus membros. Entre estas competências inclui-se a prestação de assistência adicional no que respeita à necessidade crescente de facilitação do intercâmbio transfronteiriço de apoio às vítimas. Os serviços genéricos a nível da UE e dos Estados-Membros deverão cooperar com os serviços especializados e tirar partido da sua vasta experiência acumulada, nomeadamente os serviços das organizações que prestam apoio às mulheres vítimas de violência.

Apoio a grupos específicos de vítimas

Nos termos da Diretiva «Vítimas», os Estados-Membros devem ter em conta as necessidades de grupos específicos de vítimas. Estas necessidades específicas devem primeiro ser identificadas mediante uma avaliação individual e, em seguida, atendidas por via da criação de organizações de apoio especializado, ou de serviços especializados existentes no seio de organizações de apoio genérico que oferecem apoio direcionado a grupos específicos de vítimas.

A FRA realizou uma investigação limitada em áreas especializadas de apoio às vítimas (como o apoio às vítimas de violência doméstica, de tráfico de seres humanos e de crimes de ódio), apoiada por um amplo trabalho de investigação sobre diversos grupos de vítimas vulneráveis. Os resultados indicam que as vítimas pertencentes a cada um destes grupos poderão enfrentar problemas específicos no acesso à justiça. Estas constatações são apoiadas por investigações paralelas adicionais da FRA sobre um vasto conjunto de questões relacionadas com as vítimas da criminalidade, incluindo estudos de categorias específicas, como as vítimas migrantes, as vítimas de crimes de ódio ou as vítimas de violência contra as mulheres e as crianças vítimas.

a intimidação e a retaliação, o receio de enfrentar preconceitos por parte da polícia ou do pessoal dos serviços de apoio e uma relutância em denunciar o crime em questão em consequência desse receio.

Os resultados deste projeto mostram que existem em todos os Estados-Membros serviços especializados para pelo menos alguns grupos específicos de vítimas. São de salientar, a este respeito, várias práticas promissoras. A natureza e o âmbito do apoio especializado oferecido, no entanto, varia muito entre os Estados-Membros (dependendo também do grupo em questão). A margem para melhorias neste domínio é muito grande.

Legislação da União Europeia: medida E do Roteiro de Budapeste

A medida E do Roteiro de Budapeste aborda as necessidades específicas de determinados grupos de vítimas. O Conselho lembra que certas vítimas têm necessidades específicas consoante o tipo ou as circunstâncias do crime de que são vítimas, dada a repercussão social, física e psicológica de tais crimes. Entre outros grupos, o Roteiro menciona as vítimas do tráfico de seres humanos e as crianças vítimas de exploração sexual.

Ver: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011G0628\(01\)&qid=1402495822750&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011G0628(01)&qid=1402495822750&from=EN)

FERRAMENTAS ÚTEIS PARA AS VÍTIMAS DA CRIMINALIDADE

Apoiar as mulheres contra a violência

Esta aplicação, denominada «Clique180», oferece informações sobre o que fazer em caso de violência contra as mulheres. Lançada durante o Campeonato do Mundo de 2014 no Brasil, a aplicação fornece dados geográficos gerados pelos utilizadores sobre as áreas seguras e não seguras e explica o que é a violência contra as mulheres. A interface, intuitiva e de fácil utilização, contém hiperligações para os serviços de apoio e a legislação federal sobre a violência contra as mulheres.

A aplicação também inclui um botão para ligar diretamente para uma linha direta de serviços de apoio.

Disponível em: <http://clique180.org.br/download>



Garantir avaliações individuais para identificar eventuais necessidades específicas de proteção

O artigo 22.º da diretiva estabelece que os Estados-Membros da União Europeia devem assegurar que sejam feitas avaliações individuais das vítimas para identificar eventuais necessidades específicas de proteção. Essas necessidades específicas de proteção poderão referir-se às vítimas que tenham sofrido danos consideráveis devido à gravidade do crime, às vítimas de um crime cometido por motivos de preconceito ou discriminação, ou às vítimas cuja relação e dependência face ao autor do crime as tornem particularmente vulneráveis. As conclusões da FRA mostram que, muitas vezes, a polícia remete as vítimas para serviços genéricos de apoio que terão, então, de fazer uma avaliação mais aprofundada da eventual necessidade individual de apoio especializado.

Reconhecer o papel importante desempenhado pelos serviços de apoio às vítimas com necessidades específicas nos Estados-Membros da União Europeia

Quer sejam integrados numa estrutura genérica mais ampla ou criados como serviços separados

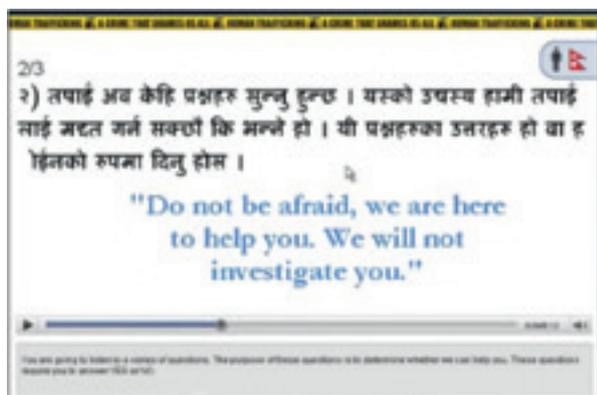
As investigações realizadas pela FRA mostram que as vítimas são confrontadas com problemas como a vulnerabilidade à vitimização secundária e repetida,

e individuais, os serviços de apoio, em conformidade com a Diretiva «Vítimas», devem adotar uma abordagem que tenha em conta as necessidades específicas das vítimas e a gravidade dos danos por elas sofridos em consequência do crime, bem como a relação entre as vítimas, os autores do crime e o seu ambiente social mais amplo. Estariam aqui incluídas, por exemplo, as necessidades específicas das crianças. Serviços individuais de apoio dirigidos a vítimas com necessidades específicas podem estar particularmente bem posicionados para promover os direitos de determinados grupos. As vítimas de crimes de ódio, por exemplo, poderão sentir-se mais seguras se puderem confiar e apoiar-se nas competências de organizações com menor dimensão e altamente especializadas na defesa dos seus direitos.

FERRAMENTAS ÚTEIS PARA AS VÍTIMAS DA CRIMINALIDADE

Envio de mensagens de sobrevivência às vítimas do tráfico de seres humanos

A *Victim Translation Assistance Tool* [ferramenta de tradução para ajudar potenciais vítimas de tráfico humano] utiliza mensagens de áudio destinadas a permitir aos agentes da autoridade e aos prestadores de serviços de apoio às vítimas — muitas vezes o primeiro ponto de contacto para as vítimas de tráfico humano que não falam a língua do país onde se encontram — oferecer um nível de assistência básica às vítimas do tráfico de seres humanos.



Foram gravadas e traduzidas em 40 línguas trinta e cinco perguntas e mensagens básicas, incluindo perguntas específicas dirigidas a crianças.

A ferramenta foi desenvolvida pelo UN.GIFT/UNODC, o Serviço de Informações Criminais da Áustria, e a ONG austríaca LEFOE-IBF. Contribuíram para a elaboração das mensagens vários sobreviventes do tráfico de seres humanos, com o apoio de peritos neste domínio que se consagram às necessidades das vítimas.

Descarregar a ferramenta em: www.ungift.org/knowledgehub/en/tools/vita.html

Pareceres da FRA

Os Estados-Membros da União Europeia devem assegurar que as avaliações individuais sejam efetuadas pelo primeiro ponto de contacto da vítima, normalmente a polícia ou uma organização de apoio às vítimas. As vítimas deverão ser encaminhadas em tempo útil para serviços especializados de apoio que sejam capazes de lhes oferecer a ajuda e o apoio de que necessitam. Os Estados-Membros da União Europeia devem assegurar que as crianças sejam sempre tratadas como seres humanos que necessitam de proteção especial, tendo em conta a sua idade, maturidade, nível de compreensão e quaisquer dificuldades de comunicação que possam ter, e em conformidade com o artigo 22.º, n.º 4, da Diretiva «Vítimas».

Embora reconheça que os serviços especializados possam ser criados separadamente e em complemento dos serviços gerais de apoio, ou integrados numa organização genérica, a FRA considera que caberá aos Estados-Membros da União Europeia assegurar a existência de serviços de apoio, incluindo apoio e aconselhamento pós-traumáticos, que prestem apoio personalizado às vítimas com necessidades específicas. Incluem-se neste universo as crianças vítimas, as vítimas de violência sexual e de outros tipos de violência baseada no género, as vítimas com deficiência, as vítimas migrantes em situação irregular e as vítimas de violência praticada em relações de intimidade. Em conformidade com a Diretiva «Vítimas», estes serviços devem criar e fornecer, pelo menos, alojamento provisório adequado destinado às vítimas que necessitem de um lugar seguro devido ao risco iminente de vitimização secundária e repetida, de intimidação e de retaliação.

Além disso, aquando da aplicação da Diretiva «Vítimas», os Estados-Membros da União Europeia deverão prestar especial atenção às necessidades de proteção das vítimas de crimes cometidos por motivos de discriminação.

Normas e indicadores de desempenho

A Diretiva «Vítimas» não se refere explicitamente à qualidade e ao desempenho. No entanto, para que o apoio às vítimas seja eficaz e eficiente, é indispensável que no centro da conceção, aperfeiçoamento e prestação continuada de apoio às vítimas vigorem normas de qualidade. Uma parte integrante das normas de qualidade são os indicadores. A utilização da metodologia estabelecida de agregação de indicadores, a nível estrutural, processual e de resultados permite captar todo o conjunto de medidas a adotar — desde a aceitação e intenção aos resultados no terreno, passando pelos esforços. Deste modo, a medição dos progressos será facilitada e a comparação entre os sistemas viabilizada, ou seja, reúnem-se os requisitos indispensáveis para uma sólida avaliação das práticas realmente eficazes.

O relatório completo sugere uma série de indicadores dentro deste quadro metodológico, com base nas normas existentes relativas à prestação de serviços de apoio às vítimas. Uma versão mais avançada e refinada destes indicadores — que deverá ser validada por partes interessadas relevantes, como as organizações de apoio às vítimas — representaria um primeiro passo útil para um sistemático seguimento e avaliação das práticas. Haveria que conjugar os indicadores com parâmetros de referência claros sobre o nível exigido de «conformidade». Seria também necessário criar um sistema de recolha de dados para preenchimento de todos os indicadores. Neste contexto, convém recordar o artigo 28.º da Diretiva «Vítimas», que exige aos Estados-Membros a partilha de dados a partir de

novembro de 2017 e, em seguida, de três em três anos, sobre os direitos das vítimas na prática, na aceção da diretiva.

Estabelecimento de normas de controlo de qualidade que respeitem a independência da sociedade civil

O considerando 63 da Diretiva «Vítimas» sublinha que «a fim de incentivar e facilitar as denúncias de crimes e de permitir que as vítimas quebrem o ciclo da vitimização repetida, é essencial que as vítimas possam dispor de serviços de apoio fiáveis e que as autoridades competentes estejam preparadas para responder às denúncias das vítimas com respeito, tato e profissionalismo e de forma não discriminatória». Por forma a avaliar se os serviços de um determinado Estado-Membro cumprem estes critérios, deverão ser estabelecidos mecanismos de controlo de qualidade claros e coerentes, nomeadamente a nível transfronteiras.

Avaliação comparativa das normas de qualidade

As normas de qualidade aplicáveis aos serviços de apoio às vítimas beneficiariam com a definição de indicadores e parâmetros de referência claros. As investigações da FRA abrangeram indicadores-chave de desempenho, aprovados formalmente, sobre a qualidade dos serviços genéricos de apoio às vítimas prestados pelos Estados-Membros da União Europeia. Esses indicadores, quando medidos ao longo do tempo, poderão ajudar a avaliar a aplicação da diretiva, assim como os seus efeitos para as vítimas e o exercício dos seus direitos na prática.

Pareceres da FRA

A FRA insiste na responsabilidade que incumbe aos Estados-Membros da União Europeia de desenvolver uma rede global de serviços de apoio às vítimas e de supervisionar o desempenho dos serviços de apoio, assegurando a sua conformidade com as normas enunciadas e, ao mesmo tempo, respeitando a independência da sociedade civil.

A análise da FRA destaca bons exemplos de critérios e/ou condições de adesão desenvolvidos por organizações de coordenação a nível da União Europeia que atuam nos domínios do trabalho em rede, da coordenação e da promoção do apoio genérico às vítimas, ou do apoio a grupos específicos de vítimas. Nesses critérios incluem-se, por exemplo: a separação entre serviços de apoio às vítimas e serviços de liberdade condicional, a independência em relação às atividades políticas, a confidencialidade dos utilizadores do serviço (ou seja, as vítimas) e a transparência relativa às fontes de financiamento. Tais normas poderiam servir de base à exploração de critérios adicionais que poderiam ser desenvolvidos a nível nacional, regional e da UE, conforme apropriado.

Do sistema de avaliação pelos pares utilizado a nível global por organizações nacionais de defesa dos direitos humanos (um sistema de autoacreditação na aceção dos denominados Princípios de Paris) poder-se-ia retirar também alguma inspiração para um sistema de controlo de qualidade dos serviços de apoio às vítimas.

Para o efeito, e tendo em conta estes exemplos, os Estados-Membros poderiam ponderar a criação de um sistema de acreditação para os serviços de apoio às vítimas.

A FRA salienta a importância da adoção de normas de organização e desempenho definidas e geralmente aceites para a prestação de apoio às vítimas. De acordo com as conclusões da FRA, os serviços genéricos de apoio adotaram esse tipo de normas em menos de metade dos Estados-Membros.

O artigo 28.º da Diretiva «Vítimas» obriga os Estados-Membros a comunicar à Comissão Europeia, a partir de novembro de 2017 (dois anos após o prazo de transposição) e, em seguida, de três em três anos, os dados disponíveis que mostrem de que forma as vítimas acederam aos direitos previstos na diretiva. Esses dados deverão ter em conta indicadores relacionados com o apoio às vítimas e os direitos destas últimas, incluindo os indicadores de desempenho relativos à qualidade do serviço prestado pelos serviços genéricos de apoio às vítimas. Deverão também ser recolhidos diretamente junto das vítimas que utilizam estes serviços indicadores relativos à qualidade da prestação dos mesmos.

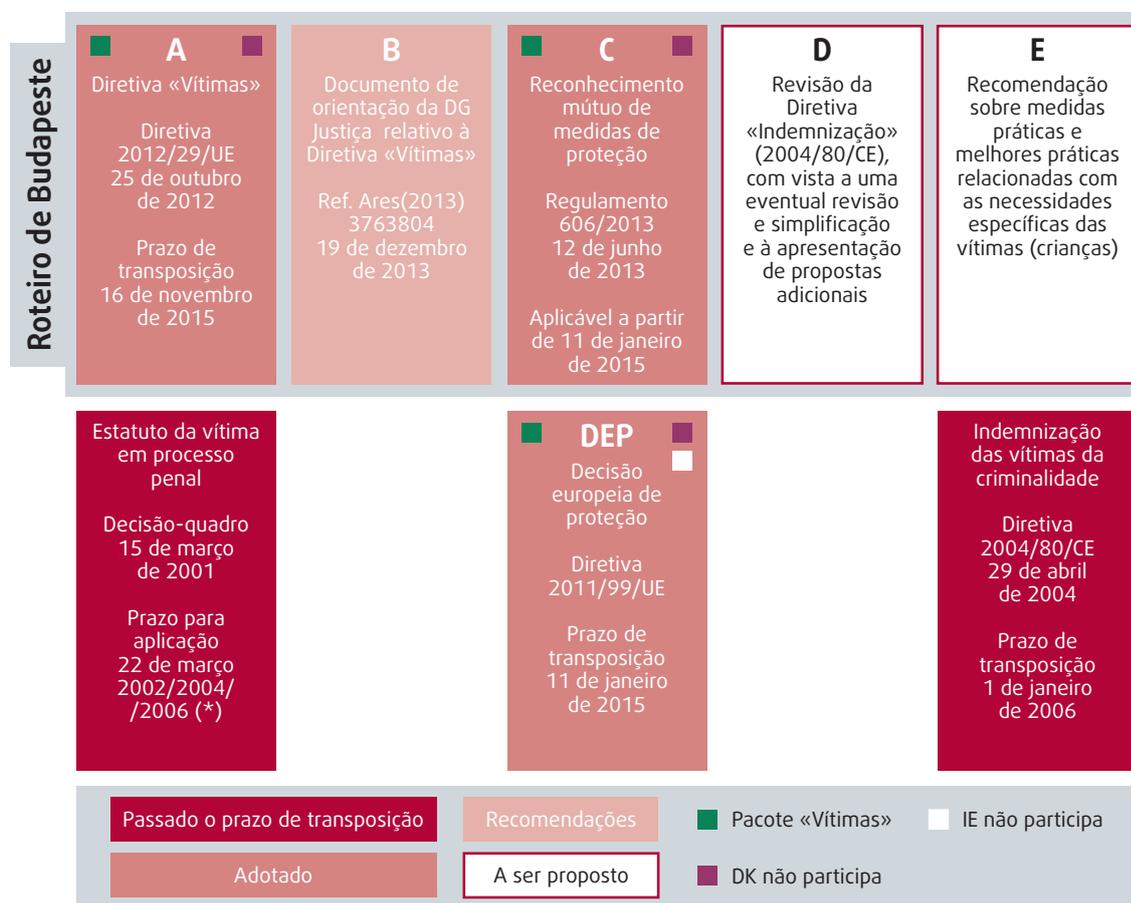
As organizações de apoio às vítimas e/ou os governos, consoante o caso nos respetivos Estados-Membros da União Europeia, deverão ponderar o desenvolvimento de indicadores comuns relativos ao apoio às vítimas — e, mais genericamente, aos direitos das vítimas. Os dados para estes indicadores poderiam, em parte, beneficiar da recolha de dados prevista no artigo 28.º da Diretiva «Vítimas».



A Diretiva «Vítimas»

A Diretiva «Vítimas» constitui o desenvolvimento legislativo mais importante para os direitos das vítimas a nível da União até à data. É o principal pilar do «pacote vítimas», um conjunto de propostas legislativas da Comissão Europeia que visam reforçar e melhorar as medidas nacionais e da UE relativas às vítimas. Responde ao apelo do Conselho Europeu para uma abordagem integrada e coordenada relativamente aos direitos das vítimas, constante do Programa de Estocolmo e do Roteiro de Budapeste, os quais se concentram expressamente no reforço dos direitos e da proteção das vítimas. Os Estados-Membros da União Europeia devem transpor a Diretiva «Vítimas» para a sua legislação nacional até 16 de novembro de 2015. A Dinamarca não participa na adoção da diretiva; assim, após o prazo de transposição, manter-se-á em vigor neste país a decisão-quadro.

Figura – Instrumentos da União Europeia relacionados com as vítimas da criminalidade, em especial os serviços de apoio



Nota: A rotulagem A-E é a do Roteiro.

(*) Aplicável também à DK após o prazo de transposição da diretiva «Vítimas».

Fonte: FRA, 2014.

A Diretiva «Vítimas» estabelece vários objetivos para assegurar a disponibilidade de serviços eficazes e acessíveis de apoio às vítimas em todos os Estados-Membros da União Europeia. Introduce novos direitos a favor das vítimas da criminalidade e transforma em obrigações uma série de disposições anteriormente opcionais, convertendo os benefícios potenciais para as vítimas em direitos das mesmas. Coloca ainda os serviços de apoio às vítimas no primeiro plano do sistema e reconhece o papel central que estes desempenham ao permitir às vítimas o exercício dos seus direitos. Ao estabelecer normas mínimas para as suas atividades, ao

mesmo tempo que obriga o Estado a garantir a sua disponibilização, a diretiva pode reconfigurar o sistema de apoio às vítimas na UE em benefício destas últimas.

A diretiva não constitui, contudo, um instrumento para harmonizar as abordagens divergentes sobre o papel da vítima nos sistemas de justiça penal dos diversos Estados-Membros da União Europeia e, por conseguinte, sobre a prestação de serviços de apoio às vítimas. Embora a diretiva coloque, sem dúvida, a fasquia num patamar mais elevado do que a decisão-quadro, a necessidade de acomodar estas diferenças estruturais abre inevitavelmente espaço para diferenças na qualidade dos serviços de apoio às vítimas e, logo, potencialmente também na igualdade de padrões no exercício dos direitos das vítimas.

Exemplos de normas mais estritas enunciadas na Diretiva «Vítimas»

Prestação de informações e apoio

- Introduce um elemento novo, que é o direito de compreender e de ser compreendido, no sentido de que todas as comunicações com as vítimas devem ser efetuadas de uma forma que as vítimas compreendam (artigo 3.º).
- O artigo 4.º da diretiva vai além dos direitos conferidos na decisão-quadro no que se refere às informações a partir do primeiro contacto com as autoridades competentes. As vítimas deixam de ser meramente informadas sobre o tipo de serviços ou organizações a que podem recorrer. Em vez disso, graças ao disposto no artigo 8.º, n.º 2, devem ser encaminhadas diretamente para os serviços adequados de apoio às vítimas na fase inicial. Por outras palavras, deverá ser-lhes perguntado se querem ser postas em contacto com um serviço de apoio.
- A diretiva estabelece expressamente que deve ser concedido acesso aos serviços de apoio às vítimas independentemente de a vítima decidir ou não fazer uma denúncia formal e apresentar queixa, embora seja geralmente aceite que as autoridades competentes devem incentivar a denúncia (ver considerando 63 da diretiva).
- A diretiva determina que sejam disponibilizadas à vítima informações sobre o processo. Estas informações incluem a natureza da acusação deduzida contra o autor do crime, a data e o local do julgamento, qualquer decisão de pôr fim à investigação ou de não deduzir acusação, bem como a sentença final. As razões destas decisões também serão esclarecidas.
- Estabelece uma distinção entre serviços gerais e serviços especializados de apoio às vítimas (artigo 8.º) e especifica o nível mínimo de serviços que os Estados-Membros devem prestar (artigo 9.º). Do ponto de vista do apoio às vítimas, a especificação de normas mínimas é de importância fundamental. A decisão-quadro obrigava os Estados-Membros da União Europeia a «incentivar a intervenção» dos serviços de apoio às vítimas no sentido de fornecer informações às vítimas, de as acompanhar e de lhes prestar apoio. Agora, os serviços de apoio às vítimas devem prestar serviços claramente definidos e relevantes para os direitos das vítimas, nomeadamente: aconselhamento no que respeita ao acesso a regimes nacionais de indemnização e sobre outras questões financeiras e práticas decorrentes do crime; e apoio moral e psicológico. Cobre também o aconselhamento sobre os riscos e a prevenção da vitimização secundária e repetida, da intimidação e da retaliação.

Afetação de recursos suficientes

- Algumas novas obrigações, assim como disposições não obrigatórias contidas na decisão-quadro que a Diretiva «Vítimas» torna agora obrigatórias, exigirão dos Estados-Membros da União Europeia um maior investimento em pessoal, equipamentos ou instalações, o que inclui assegurar que as zonas de espera reservadas às vítimas nos tribunais sejam separadas das reservadas aos arguidos, pelo menos em todas as novas instalações dos tribunais (artigo 19.º, n.º 2). Os Estados-Membros devem também adquirir a tecnologia necessária à realização de videoconferências e videografações, fornecer formação obrigatória aos profissionais de primeira linha, nomeadamente agentes policiais e funcionários judiciais (artigo 25.º, n.º 1) e garantir que as vítimas sejam avaliadas individualmente a fim de identificar as suas necessidades específicas de proteção (artigo 22.º, n.º 1). De acordo com as conclusões da FRA, alguns Estados-membros ainda não implementaram estas medidas.



Apoio às vítimas e direitos fundamentais

O apoio às vítimas é indispensável para garantir a eficácia dos direitos fundamentais das vítimas em geral e o acesso das vítimas à justiça penal em particular. Este princípio está em consonância com o artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. O crime é uma violação particularmente grave dos direitos fundamentais e, conseqüentemente, o direito penal e a justiça penal procuram proteger os aspetos mais importantes dos direitos fundamentais dos indivíduos. A jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH) secunda esta abordagem. No entanto, a pena prescrita pelo direito penal só será credível se for sustentada por um aparelho eficaz de aplicação da lei e se as autoridades do Estado demonstrarem a sua determinação em aplicar as disposições da lei (4). Paralelamente, as vítimas devem beneficiar de um apoio eficaz.

Este direito das vítimas a terem acesso à justiça não deve ser apenas teórico, mas também efetivo (5). Num acórdão de 2011, o TEDH sublinhou que «o objeto e a finalidade da Convenção [para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, CEDH] como instrumento de proteção de seres humanos individuais exigem que as suas disposições sejam interpretadas e aplicadas de modo a que as suas salvaguardas sejam concretas e efetivas» (6).

Dadas as dificuldades que as vítimas experimentam em apresentar uma denúncia à polícia, o acesso efetivo à justiça carece de novas medidas, as quais devem dirigir-se ao indivíduo e garantir, por exemplo, informação, assistência e aconselhamento. Devem igualmente abordar questões institucionais, estabelecendo nomeadamente a formação de profissionais, salvaguardas contra formas institucionais de discriminação, ou procedimentos concebidos para responder de forma adequada aos direitos e necessidades das vítimas. A necessidade deste tipo de medidas está relacionada, em última análise, com o ambiente público geral. A percepção de que o ambiente é hostil pode inibir as vítimas de procurar assistência, uma vez que não esperam reconhecimento ou compreensão.

As vítimas têm o direito de poder beneficiar de apoio no acesso à justiça, mas um acesso efetivo dependerá na prática, muitas vezes, da disponibilidade de serviços de apoio às vítimas. Serviços de apoio eficazes constituem, assim, um meio fundamental para tornar realidade os direitos das vítimas a terem acesso à justiça. Como acontece com muitos direitos fundamentais que obrigam os Estados-Membros da União Europeia a tomar medidas e prestar serviços, a obrigação de prestar serviços de apoio adequados não prescreve o modo como os Estados-Membros devem implementar esses serviços. Aquilo que, para cumprirem as suas obrigações nos termos do artigo 47.º da Carta, lhes é exigido em termos de investimentos dependerá de algum modo do que for exequível atendendo às circunstâncias. Os Estados estão obrigados — pelo menos — a assegurar a materialização progressiva do acesso efetivo das vítimas à justiça penal, o que inclui a melhoria progressiva dos serviços de apoio prestados às vítimas da criminalidade.

Uma análise mais aprofundada permite distinguir certos aspetos particulares do direito das vítimas ao acesso à justiça. Estes diversos aspetos são demonstrativos da ampla variedade de direitos das vítimas previstos ao abrigo da Carta. Alguns destes aspetos têm a sua origem tanto na Carta como na Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH). O artigo 52.º, n.º 3, da Carta, por exemplo, assegura que esta tenha, pelo menos, o sentido e o âmbito das correspondentes garantias reconhecidas na CEDH. Outros aspetos do direito das vítimas ao acesso à justiça referem-se unicamente ao disposto no artigo 47.º da Carta, que excede os direitos previstos na CEDH.

(4) TEDH, *Osman c. o Reino Unido*, n.º 23452/94, 28 de outubro de 1998, n.º 115; *Menson c. o Reino Unido*, n.º 47916/99, 6 de maio de 2003 (Dec.); *A c. Croácia*, n.º 55164/08, 14 de outubro de 2010, n.º 78.

(5) TEDH, *El-Masri c. a antiga República jugoslava da Macedónia* [GC], n.º 39630/09, 13 de dezembro de 2012, n.º 255.

(6) TEDH, *Al-Skeini e outros c. o Reino Unido* [GC], n.º 55721/07, 7 de julho de 2011, n.º 162.

A jurisprudência do TEDH assenta em dois pilares: em primeiro lugar, naquilo que o tribunal refere como as vertentes processuais de determinados direitos (incluindo os artigos 2.º, 3.º, 4.º e 8.º da CEDH), e, em segundo lugar, no direito a um recurso efetivo nos termos do artigo 13.º da CEDH. O primeiro pilar, o aspeto processual de artigos substantivos, salienta a função das disposições de direito penal e da sua aplicação vigorosa, a fim de dissuadir potenciais agressores de violar os direitos humanos. O segundo pilar destaca o direito das vítimas a obterem a condenação da violação dos seus direitos, bem como a respetiva reparação.

Definições de direito penal e garantias processuais

Para que uma investigação seja efetiva na prática, o Estado deve primeiro promulgar disposições penais que sancionem sistematicamente quaisquer práticas contrárias ao artigo em questão (7). Essas disposições devem abranger a essência das violações dos direitos humanos de que a vítima foi objeto. Para abranger a essência das violações de direitos sofridas pelas vítimas de violência doméstica continuada, por exemplo, essa lei deve sancionar penalmente mais do que os simples atos de violência. Deve igualmente refletir o impacto psicológico desse tipo de relação, incluindo os sentimentos de medo, desamparo e difamação vividos a longo prazo (8). Ou, no caso de atos violentos cometidos por motivos de discriminação, o direito penal não deve cobrir apenas os incidentes de violência, devendo refletir suficientemente a dimensão da discriminação (9).

A partir do momento em que tenham conhecimento de um incidente, as autoridades devem intervir por sua própria iniciativa, não podendo deixar à vítima ou aos seus familiares a responsabilidade de dar início ao processo. O direito da vítima a ter acesso à justiça não pressupõe a sua contribuição ativa, como a apresentação de denúncia à polícia ou suportar investigações ou procedimentos penais (10).

Uma pessoa que possa claramente afirmar ter sido objeto de vitimização violenta tem direito a «uma investigação exaustiva e efetiva capaz de conduzir à identificação e punição dos responsáveis» (11). As autoridades devem tomar todas as medidas razoáveis ao seu alcance para assegurar os elementos de prova relativos ao crime, incluindo, entre outros, os depoimentos de testemunhas oculares e provas forenses. As vítimas devem participar no processo na medida do necessário para salvaguardar os seus legítimos interesses.

Outros direitos das vítimas nos termos do artigo 47.º da Carta

Os direitos processuais dos arguidos estão protegidos ao abrigo do artigo 6.º (processo equitativo) da CEDH e os das vítimas ao abrigo do artigo 13.º (recurso efetivo). As vítimas da criminalidade não podem reivindicar direitos a um processo equitativo ao abrigo do artigo 6.º da CEDH, a menos que se juntem aos procedimentos penais para fazer cumprir as reivindicações de direito civil no âmbito do processo penal (12). Mas, mesmo nesses casos, as vítimas devem os seus direitos ao abrigo do artigo 6.º às suas reivindicações de direito civil – e não por terem sido objeto de vitimização em termos de disposições de direito penal. No sistema de direitos humanos da CEDH, o direito a um processo equitativo e o direito a um recurso efetivo são distintos e independentes.

(7) TEDH, *M.C. c. Bulgária*, n.º 39272/98, 4 de dezembro de 2003, n.º 150, 153 e 166; TEDH, *Gäfgen c. Alemanha* [GC], n.º 22978/05, 1 de junho de 2010, n.º 117.

(8) TEDH, *Valiulienė c. Lituânia*, n.º 33234/07, 26 de março de 2013, n.º 69-70; *Eremia c. a República da Moldávia*, n.º 3564/11, 28 de maio de 2013, n.º 54.

(9) TEDH, *Nachova c. Bulgária* [GC], n.º 43577/98, 6 de julho de 2005, n.º 160.

(10) TEDH, *Cadiroğlu c. Turquia*, n.º 15762/10, 3 de setembro de 2013, n.º 30.

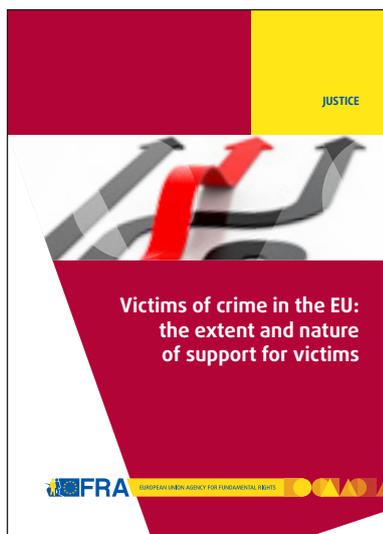
(11) TEDH, *Gäfgen c. Alemanha* [GC], n.º 22978/05, 1 de junho de 2010, n.º 116 e 117; TEDH, *El-Masri c. a antiga República jugoslava da Macedónia* [GC], n.º 39630/09, 13 de dezembro de 2012, n.º 255

(12) TEDH, *Perez c. França*, n.º 47287/99, 12 de fevereiro de 2004, n.º 57 a 72; *Novak c. Eslovénia*, n.º 5420/07, 25 de abril de 2013.

A Carta não mantém a distinção da CEDH entre arguidos e vítimas (artigo 47.º). Nos termos da Carta, as vítimas da criminalidade não só usufruem do direito a um recurso efetivo, que abrange todo o conjunto de direitos das vítimas na aceção do artigo 13.º da CEDH, mas também direitos a um processo equitativo (artigo 6.º, n.º 1), nomeadamente:

- o direito a que a sua causa seja julgada de forma equitativa, publicamente e num prazo razoável, por um tribunal independente;
- o direito a aconselhamento e representação;
- o direito a apoio judiciário, concedido às vítimas que não disponham de recursos suficientes, na medida em que esse apoio seja necessário para garantir a efetividade do acesso à justiça.

A Diretiva «Vítimas» retoma aspetos importantes destes direitos a um processo equitativo, como o direito a ser ouvido (artigo 10.º) e o direito a apoio judiciário (artigo 13.º). Além disso, o considerando 66 da Diretiva «Vítimas» refere explicitamente os direitos das vítimas na aceção da Carta e salienta o direito das vítimas a um «julgamento equitativo».



Os direitos das vítimas da criminalidade a terem acesso à justiça e a serem protegidas contra a vitimização repetida pode permanecer ilusória na prática se a vítima não receber aconselhamento e apoio profissional. A presente investigação realizada pela Agência Europeia dos Direitos Fundamentais (FRA) examina a prestação de serviços de apoio a essas vítimas em todos os 28 Estados-Membros da União Europeia, em conformidade com a diretiva da União Europeia relativa aos direitos das vítimas, de 2012, não se centrando em normas abstratas de direitos fundamentais, mas nos resultados práticos finais. A investigação da FRA identificou práticas promissoras a que os Estados-Membros que procuram melhorar as suas estruturas de apoio às vítimas poderão recorrer para obter inspiração. Identificou também vários domínios em que os Estados-Membros ainda não cumprem atualmente as exigências da diretiva. Os Estados-Membros terão, assim, de adotar novas medidas legislativas e políticas que lhes permitam dar cumprimento à diretiva até 16 de novembro de 2015, o prazo fixado para a sua aplicação.

Mais informações

Para consultar o relatório completo da FRA sobre os serviços de apoio às vítimas – *Vítimas da criminalidade na União Europeia: o alcance e a natureza do apoio às vítimas (2014)* – ver: <https://fra.europa.eu/en/publication/2015/victims-crime-eu-support>

Para um mapeamento dos direitos das vítimas e do apoio às vítimas na União Europeia, ver: <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/data-and-maps/comparative-data/victims-support-services>

Ver também os relatórios sobre os principais resultados dos quatro inquéritos em larga escala realizados pela FRA:

- *EU-MIDIS – Inquérito da União Europeia sobre as minorias e a discriminação. Relatório sobre os principais resultados (2009)*: <http://fra.europa.eu/en/publication/2012/eu-midis-main-results-report>
- *Discriminação e crimes de ódio contra os judeus nos Estados-Membros da União Europeia: vivências e percepções de antissemitismo (2013)*: <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/discrimination-and-hate-crime-against-jews-eu-member-states-experiences-and>
- *Violência contra as mulheres: um inquérito à escala da União Europeia (2014)*: <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/vaw-survey-main-results>
- *Inquérito LGBT da União Europeia – Inquérito sobre as pessoas lésbicas, gays, bissexuais e transexuais na União Europeia (2014)*: <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/eu-lgbt-survey-european-union-lesbian-gay-bisexual-and-transgender-survey-main>

Encontra-se disponível um resumo das atividades FRA sobre o acesso à justiça em: <http://fra.europa.eu/en/theme/access-justice>



Serviço das Publicações

© Agência Europeia dos Direitos Fundamentais, 2014
Foto: © Shutterstock

FRA — AGÊNCIA EUROPEIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Viena – Áustria
Tel. +43 158030-0 – Fax +43 158030-699
fra.europa.eu – info@fra.europa.eu
[facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)
[linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://www.linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)
twitter.com/EURightsAgency



ISBN 978-92-9239-685-5