

I

(Resoluções, recomendações e pareceres)

PARECERES

CONSELHO

RESOLUÇÃO DO CONSELHO

de 10 de Junho de 2011

sobre um roteiro para o reforço dos direitos e da protecção das vítimas, nomeadamente em processo penal

(2011/C 187/01)

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Considerando o seguinte:

- (1) A protecção activa das vítimas da criminalidade é uma questão de primeira prioridade para a União Europeia e os seus Estados-Membros. Na União Europeia, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia («a Carta») e a Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais («a Convenção»), de que são partes signatárias todos os Estados-Membros, animam os Estados a proteger activamente as vítimas da criminalidade.
- (2) A União Europeia criou com êxito um espaço de liberdade de circulação e residência de que os cidadãos beneficiam viajando, estudando e trabalhando cada vez mais noutros países que não o da sua residência. Contudo, a supressão das fronteiras internas e o exercício cada vez mais alargado dos direitos de livre circulação e residência tem por consequência inevitável o número cada vez maior de pessoas vítimas de criminalidade e envolvidas em processos penais num Estado-Membro diferente do seu Estado de residência.
- (3) Daí que seja necessária uma acção específica para estabelecer uma norma mínima comum para a protecção das vítimas da criminalidade e os seus direitos processuais em toda a União. Essa acção, que pode incluir medidas legislativas e outros tipos de medidas, tornará os cidadãos mais confiantes em que a União Europeia e os Estados-Membros protejam e garantam os seus direitos.

- (4) No Programa de Estocolmo — uma Europa aberta e segura que sirva e proteja os cidadãos ⁽¹⁾, a União Europeia salientou que as pessoas mais vulneráveis ou em situações particularmente expostas, como as pessoas sujeitas a repetidas violências em relações íntimas, as pessoas vítimas de violência com base no sexo, ou as pessoas vítimas de outros tipos de crimes num Estado-Membro de que não são nacionais nem residentes, necessitam de especial apoio e protecção jurídica. Em consonância com as conclusões do Conselho sobre uma estratégia com vista a assegurar o exercício dos direitos e melhorar o apoio a pessoas vítimas da criminalidade ⁽²⁾, o Conselho Europeu instou a que se siga em relação às vítimas uma abordagem integrada e coordenada. Na sequência do Programa de Estocolmo, a Comissão Europeia propôs um pacote de medidas em benefício das vítimas da criminalidade, incluindo uma directiva sobre direitos, apoio e protecção das vítimas da criminalidade ⁽³⁾ e um regulamento sobre o reconhecimento mútuo de medidas de protecção em matéria civil ⁽⁴⁾.
- (5) Tendo em conta os consideráveis progressos alcançados no que respeita ao roteiro para o reforço dos direitos processuais dos suspeitos ou acusados em processos penais ⁽⁵⁾, o Conselho considera que deverá ser seguida uma abordagem semelhante em matéria de protecção das vítimas da criminalidade.

⁽¹⁾ JO C 115 de 4.5.2010, p. 1; ver ponto 2.3.4.

⁽²⁾ Adoptada na 2969.^a reunião do Conselho Justiça e Assuntos Internos, no Luxemburgo, em 23 de Outubro de 2009.

⁽³⁾ 10610/11 DROIPE 45 JUSTCIV 141 ENFOPOL 165 DATAPROTECT 58 SOC 434 FREMP 59 CODEC 887 [COM(2011) 275 final, de 18 de Maio de 2011].

⁽⁴⁾ 10613/11 JUSTCIV 143 COPEN 123 CODEC 889 [COM(2011) 276 final, de 18 de Maio de 2011].

⁽⁵⁾ Resolução do Conselho de 30 de Novembro de 2009 (2009/C 295/01) (JO C 295 de 4.12.2009, p. 1).

- (6) A acção a empreender neste domínio é vista concretamente como aplicação do princípio do reconhecimento mútuo, tido como princípio fundamental da criação de um verdadeiro espaço de liberdade, segurança e justiça: com efeito, o artigo 82.º, n.º 2, alínea c), do TFUE estipula que a União pode estabelecer, por meio de directivas, regras mínimas sobre os direitos das vítimas da criminalidade, na medida em que tal seja necessário para facilitar o reconhecimento mútuo das sentenças e decisões judiciais e a cooperação policial e judiciária nas matérias penais com dimensão transfronteiras.
- (7) A questão do estatuto da vítima em processo penal já foi tratada a nível da União Europeia por meio da Decisão-Quadro 2001/220/JAI do Conselho, de 15 de Março de 2001, relativa ao estatuto da vítima em processo penal. No entanto, passados mais de dez anos desde a aprovação desse instrumento, os progressos alcançados na criação do espaço de liberdade, segurança e justiça, bem como as questões de aplicação pendentes no domínio dos direitos das vítimas, requerem que a União reveja e reforce o conteúdo dessa decisão-quadro, tendo na devida conta as conclusões da Comissão em matéria de aplicação do dito instrumento ⁽¹⁾.
- (8) Os mecanismos existentes destinados a assegurar que as vítimas da criminalidade recebam indemnização justa e adequada por perdas e danos sofridos, tal como previsto na Directiva 2004/80/CE do Conselho, de 29 de Abril de 2004, relativa à indemnização das vítimas da criminalidade, devem também ser revistos e — se necessário — melhorados, a fim de intensificar a sua operacionalidade e completar os instrumentos de protecção das vítimas.
- (9) Além disso, deverá ser criado um mecanismo destinado a assegurar que os Estados-Membros reconheçam mutuamente decisões sobre medidas de protecção, em conformidade com a proposta da Comissão de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho sobre o reconhecimento mútuo de medidas de protecção em matéria civil. Este mecanismo deverá completar aquele que está previsto, para o reconhecimento mútuo de medidas de protecção no âmbito penal, na directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à decisão europeia de protecção, actualmente em debate. As disposições de ambas
- as propostas não deverão criar a obrigação de modificar os sistemas nacionais de medidas de protecção, mas sim deixar à discrição dos Estados-Membros decidir sob que sistema emitem ou executam medidas de protecção.
- (10) Tendo presentes a importância e a complexidade destas questões, convirá tratá-las por fases, assegurando simultaneamente a sua coerência global. Abordando as futuras acções domínio a domínio, as medidas poderão ser analisadas uma a uma, o que permitirá identificar e tratar os problemas de forma a conferir a cada medida um valor acrescentado.
- (11) Haverá que prestar especial atenção ao processo de implementação das medidas legislativas neste domínio. As medidas práticas e as melhores práticas poderão ser coligidas num instrumento jurídico não vinculativo, como seja uma recomendação, a fim ajudar e inspirar os Estados-Membros no processo de implementação.
- (12) No que respeita às medidas necessárias para reforçar a protecção das vítimas, devem ser tidos devidamente em conta princípios como os contidos na Recomendação Rec(2006)8 do Comité de Ministros do Conselho da Europa, sobre a assistência às vítimas da criminalidade. A União deverá ter especialmente em conta as normas da Convenção do Conselho da Europa relativa à prevenção e ao combate à violência contra as mulheres e à violência doméstica, adoptada pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa em 7 de Abril de 2011.
- (13) A lista de medidas que figura em anexo ao presente documento é meramente indicativa, atendendo a que constitui apenas um primeiro conjunto de medidas a tratar com carácter prioritário. Se adequado, poderão vir a ser propostas outras medidas — legislativas ou não legislativas —, inclusive de natureza prática, à luz do corrente processo de aprovação e implementação dos actos jurídicos contemplados no presente roteiro,

⁽¹⁾ Ver o relatório da Comissão com base no artigo 18.º da Decisão-Quadro do Conselho, de 15 de Março de 2001, relativa ao estatuto da vítima em processo penal [COM(2004) 54 final/2, de 16 de Fevereiro de 2004]; relatório da Comissão nos termos do artigo 18.º da Decisão-Quadro do Conselho, de 15 de Março de 2001, relativa ao estatuto da vítima em processo penal (2001/220/JAI) [COM(2009) 166 final, de 20 de Abril de 2009]; avaliação de impacto que acompanha a proposta da Comissão de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece normas mínimas relativas aos direitos, ao apoio e à protecção das vítimas da criminalidade [SEC(2011) 780 final, de 18 de Maio de 2011].

ADOPTA A PRESENTE RESOLUÇÃO:

1. Deverá ser desenvolvida uma acção ao nível da União Europeia para reforçar os direitos e a protecção das vítimas da criminalidade, nomeadamente no decurso de processos penais. Essa acção pode incluir medidas legislativas e outros tipos de medidas.

2. O Conselho congratula-se com a proposta da Comissão sobre um pacote de medidas em benefício das vítimas da criminalidade e convida-a a apresentar propostas relativas às medidas contidas no roteiro.
 3. O Conselho homologa o «Roteiro para o reforço dos direitos e da protecção das vítimas da criminalidade» (a seguir designado por «Roteiro»), reproduzido no anexo da presente resolução, como base para a acção futura. Deve ser dada prioridade às medidas incluídas no roteiro, eventualmente completadas com outras medidas.
 4. O Conselho analisará todas as propostas apresentadas no âmbito do roteiro, comprometendo-se a fazê-lo com carácter de prioridade.
 5. O Conselho actuará em plena cooperação com o Parlamento Europeu, de acordo com a regulamentação aplicável.
-

ANEXO

ROTEIRO PARA O REFORÇO DOS DIREITOS E DA PROTECÇÃO DAS VÍTIMAS, NOMEADAMENTE EM PROCESSO PENAL

A ordenação das medidas neste roteiro é indicativa. As explicações dadas para cada medida constituem uma simples indicação da acção proposta, não tendo por objectivo determinar o alcance e o conteúdo exactos da medida em causa. O presente roteiro constitui um desenvolvimento das propostas da Comissão Europeia relativas a um pacote de medidas em benefício das vítimas da criminalidade.

Princípios gerais

A acção a nível da União destinada a reforçar os direitos e a protecção das vítimas deverá procurar introduzir normas mínimas comuns e alcançar, nomeadamente, os seguintes objectivos gerais:

1. Criar estruturas e procedimentos adequados para que sejam respeitadas a dignidade, a integridade física e psicológica e a privacidade da vítima no processo penal.
2. Melhorar o acesso das vítimas da criminalidade à justiça, inclusive fomentando o papel dos serviços de apoio à vítima.
3. Criar estruturas e procedimentos adequados para prevenção da vitimização secundária ou repetida.
4. Incentivar a prestação de serviços de interpretação e tradução às vítimas no âmbito do processo penal.
5. Se adequado, encorajar as vítimas a participar activamente no processo penal.
6. Reforçar o direito que assiste à vítima e ao seu defensor legal de receberem em tempo útil informação relativa ao processo e seu resultado.
7. Incentivar o recurso à justiça reparadora e à resolução alternativa de litígios, tendo em conta o interesse da vítima.
8. Prestar especial atenção às crianças, que se contam entre as vítimas mais vulneráveis, e ter sempre presente o superior interesse da criança.
9. Assegurar que os Estados-Membros dêem formação a todos os profissionais envolvidos ou a incentivem.
10. Assegurar que as vítimas recebam as indemnizações adequadas.

Ao fomentar os direitos das vítimas em processo penal, a União terá em consideração os elementos fundamentais dos sistemas nacionais de justiça penal e terá devidamente em conta os direitos e interesses de todas as partes envolvidas, bem como o objectivo geral do processo penal.

A prossecução destes objectivos deve incluir as medidas adiante indicadas, bem como quaisquer outras medidas que se revelem apropriadas no decurso da aplicação da legislação em vigor.

Medida A: Uma directiva que substitua a Decisão-Quadro 2001/220/JAI do Conselho, de 15 de Março de 2001, relativa ao estatuto da vítima em processo penal

A Decisão-Quadro 2001/220/JAI do Conselho, de 15 de Março de 2001, relativa ao estatuto da vítima em processo penal, constituiu um passo importante para delinear uma abordagem geral da protecção das vítimas da criminalidade na UE. No entanto, dez anos depois da sua adopção, é necessário rever e complementar os princípios constantes desta decisão-quadro e avançar significativamente no que respeita ao nível de protecção das vítimas em toda a UE, em especial no âmbito do processo penal. Para o efeito, a Comissão apresentou, em 18 de Maio de 2011, uma proposta de directiva que estabelece normas mínimas relativas aos direitos, ao apoio e à protecção das vítimas da criminalidade. O Conselho compromete-se a examinar esta proposta com carácter prioritário, inclusive à luz dos princípios gerais acima referidos.

Medida B: Recomendação ou recomendações sobre medidas práticas e melhores práticas relacionadas com a directiva referida na medida A

Uma vez aprovado o instrumento abrangente e vinculativo referido na medida A, a Comissão é convidada a complementá-lo, logo que possível, com uma proposta (ou propostas) de recomendação que sirva de orientação e modelo aos Estados-Membros para facilitarem a implementação da directiva, com base nos princípios nela formulados. Esta

recomendação deverá fazer o balanço das melhores práticas existentes nos Estados-Membros no domínio da assistência e protecção das vítimas da criminalidade, desenvolvendo-as no âmbito dos instrumentos legislativos aplicáveis.

Essa recomendação deverá ter em conta as melhores práticas em matéria de protecção das vítimas, incluindo as seguidas por organizações não governamentais e instituições à margem da União Europeia, como a Recomendação Rec(2006) 8 do Comité de Ministros do Conselho da Europa, sobre a assistência às vítimas da criminalidade, e cobrir os domínios abrangidos pela medida A.

Medida C: Um regulamento sobre o reconhecimento mútuo de medidas de protecção em matéria civil

A Comissão apresentou, em 18 de Maio de 2011, uma proposta de regulamento sobre o reconhecimento mútuo de medidas de protecção em matéria civil destinada a completar o mecanismo de reconhecimento mútuo previsto na directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à decisão europeia de protecção, actualmente em debate. Esta directiva visa estabelecer o reconhecimento mútuo das decisões tomadas em matéria penal por uma autoridade judicial ou equivalente para proteger as vítimas da criminalidade de novos perigos causados pelo alegado infractor. Prevê-se a criação de um mecanismo similar para o reconhecimento mútuo das medidas de protecção em matéria civil. O Conselho compromete-se a examinar esta proposta com carácter prioritário, inclusive à luz dos princípios gerais acima referidos.

Medida D: Revisão da Directiva 2004/80/CE do Conselho, de 29 de Abril de 2004, relativa à indemnização das vítimas da criminalidade

A Comissão é convidada a rever a directiva «indemnização», em especial se os procedimentos existentes para que a vítima requeira indemnização carecerem de revisão e simplificação, e a apresentar propostas — legislativas ou não-legislativas — adequadas em matéria de indemnização das vítimas da criminalidade, à luz das conclusões do seu relatório sobre a aplicação da Directiva 2004/80/CE do Conselho e de outras análises.

Medida E: Necessidades específicas das vítimas

O instrumento jurídico geral previsto na medida A conterà regras gerais aplicáveis a todas as vítimas da criminalidade que necessitem de assistência, apoio e protecção no âmbito do processo penal relativo ao crime de que foram vítimas. Este instrumento jurídico conterà também regras gerais para todos os tipos de vítimas vulneráveis.

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, por exemplo as vítimas do tráfico de seres humanos, crianças vítimas de exploração sexual, vítimas do terrorismo e vítimas da criminalidade organizada. As suas necessidades especiais poderão ser tratadas em legislação específica no domínio do combate a tais formas de criminalidade.

Por outro lado, certas vítimas da criminalidade necessitam de assistência especial em virtude das suas características pessoais, a avaliar caso a caso. A este respeito, as crianças devem ser sempre consideradas particularmente vulneráveis.

No âmbito do controlo que exerce sobre a implementação dos instrumentos legislativos acima referidos, bem como de qualquer outro instrumento que abranja áreas específicas da criminalidade, e uma vez avaliado o seu funcionamento prático findo o respectivo período de implementação, a Comissão é convidada a propor, por meio de recomendações, medidas práticas e melhores práticas a fim de dar aos Estados-Membros orientações acerca da forma de atender às necessidades específicas das vítimas.
