



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 28.09.2001
COM(2001) 536 final

LIVRO VERDE

Indemnização das vítimas da criminalidade

(apresentado pela Comissão)

ÍNDICE

Resumo do livro verde	4
Consulta sobre o livro verde com todas as partes interessadas.....	5
Resumo das questões.....	5
1. Introdução	7
1.1. A vítima de uma infracção e o espaço de liberdade, de segurança e de justiça.....	7
1.2. Medidas e iniciativas já adoptadas	7
1.3. Objectivo e alcance do presente documento	8
1.4. Limitações.....	8
2. Normas europeias	9
2.1. O princípio de não-discriminação	9
2.2. O direito a ser ouvido de forma equitativa.....	10
2.3. A Convenção Europeia relativa à indemnização de vítimas de infracções violentas.	11
3. Resumo dos regimes de indemnização estatal vigentes nos Estados-Membros	12
3.1. Introdução	12
3.2. Admissão ao benefício da indemnização.....	13
3.3. Danos susceptíveis de indemnização.....	14
3.4. Aplicação subsidiária e sub-rogação do Estado.....	18
3.5. Critérios formais.....	19
3.6. Adiantamentos.....	20
3.7. Organismo que examina o pedido	20
3.8. Montante total das indemnizações pagas e número dos pedidos recebidos.....	20
4. Medidas necessárias a nível comunitário.....	21
4.1. Contexto dos regimes de indemnização estatal.....	21
4.2. A indemnização estatal das vítimas da criminalidade a nível comunitário	22
4.3. A vítima da infracção como ponto de partida	23
5. Indemnização das vítimas de infracções - normas mínimas	23
5.1. Considerações gerais	23
5.2. As componentes de uma norma mínima - critérios de admissão ao benefício da indemnização.....	24
5.3. Danos susceptíveis de indemnização.....	26

5.4.	Aplicação subsidiária.....	29
5.5.	Sub-rogação do Estado	31
5.6.	Declaração da infracção à polícia.....	31
5.7.	O pedido de indemnização estatal	31
5.8.	Adiantamentos.....	32
5.9.	Outros critérios	33
6.	Acesso das vítimas transfronteiras à indemnização	34
6.1.	Situação actual.....	34
6.2.	Obstáculos associados à situação transfronteira da vítima	34
6.3.	O modelo da assistência mútua	36
6.4.	O modelo da dupla responsabilidade	39
6.5.	Observações gerais e comparações	40
6.6.	Problemas horizontais de execução.....	41
7.	Conclusões	42

RESUMO DO LIVRO VERDE

O presente Livro Verde lança uma consulta com todas as partes interessadas sobre as possíveis medidas a tomar a nível da Comunidade para melhorar a situação da indemnização estatal das vítimas da criminalidade na União Europeia. As principais questões abordadas são as seguintes:

- Quais são as normas europeias consideradas relevantes para abordar a problemática da indemnização estatal das vítimas da criminalidade a nível da Comunidade?
- Quais são as possibilidades de indemnização estatal de que dispõem actualmente as vítimas da criminalidade na UE?
- Qual é o âmbito e a necessidade de uma acção a nível comunitário tendo por base a regulamentação actualmente existente na UE?
- Como poderão ser reforçadas, através de uma iniciativa comunitária, as possibilidades de as vítimas da criminalidade receberem uma indemnização estatal?
- Como poderá ser facilitado o acesso das vítimas da criminalidade a uma indemnização estatal em situações transfronteiras?

CONSULTA SOBRE O LIVRO VERDE COM TODAS AS PARTES INTERESSADAS

Os capítulos 5 e 6 do documento compreendem um conjunto de perguntas, também indicadas seguidamente, que a Comissão considera serem as mais importantes para a avaliação de uma eventual iniciativa relativa à indemnização estatal das vítimas da criminalidade. A Comissão gostaria de receber de todas as partes interessadas respostas fundamentadas a essas perguntas. As partes interessadas não deverão sentir-se limitadas a responder unicamente a estas perguntas, caso considerem que outros aspectos da problemática, incluídos ou não no documento, são merecedores dos seus comentários. As respostas às perguntas formuladas, bem como quaisquer outros comentários, deverão ser enviados até 31 de Janeiro de 2002 para:

Comissão Europeia
Direcção-Geral da Justiça e dos Assuntos Internos, Unidade A.3
Rue de la Loi 200
B-1049 Bruxelas

Fax: +32 2 2996457

E-mail: jai-coop-jud-civil@cec.eu.int

As respostas e os comentários poderão ser tornados públicos no *site* Internet da Comissão, salvo pedido expresso em contrário da parte interessada. No início de 2002, a Comissão avaliará a necessidade de organizar uma audição pública para aprofundar o debate sobre as questões apresentadas no Livro Verde.

RESUMO DAS QUESTÕES

Pergunta n° 1: Será que uma iniciativa da Comissão sobre a indemnização estatal das vítimas da criminalidade deve contemplar os três objectivos indicados no capítulo 4.2? Existirão outros objectivos que deverão ser igualmente contemplados?

Pergunta n° 2: Quais deverão ser os critérios de admissão ao benefício da indemnização, por tipos de infracção e de dano, abrangidos por uma norma mínima?

Pergunta n° 3: Deverá o grau de prova exigido ao requerente de uma indemnização estatal, ser incluído numa norma mínima?

Pergunta n° 4: Deverão os danos imateriais ser incluídos numa norma mínima e, em caso afirmativo, poderá ser incluída uma definição sobre este tipo de danos?

Pergunta n° 5: Poderá ser incluída uma definição de indemnização por incapacidade permanente para efeitos de uma norma mínima?

Pergunta n° 6: Deverá uma norma mínima ter em conta a situação financeira da vítima aquando da determinação da sua admissão ao benefício da indemnização ou do montante da indemnização?

Pergunta n° 7: Como deverá ser definida, no âmbito de uma norma mínima, a natureza subsidiária da indemnização estatal em relação a outras fontes de indemnização das vítimas?

Pergunta n° 8: Quais são as outras fontes de indemnização que deverão ser deduzidas da indemnização estatal?

Pergunta n° 9: Deverá ser incluída numa norma mínima a possibilidade de adiantamentos?

Pergunta n° 10: Deverão ser incluídos numa norma mínima critérios relacionados com o comportamento da vítima relativamente à infracção, com o seu envolvimento em actividades criminosas em geral ou com outras considerações de justiça ou de ordem pública?

Pergunta n° 11: Que outros critérios, não abrangidos no presente documento, poderão ser incluídos numa norma mínima?

Pergunta n° 12: O direito de a vítima transfronteira receber assistência de uma autoridade do seu Estado-Membro de residência, quando solicita indemnização noutra Estado-Membro, será uma forma adequada de facilitar o acesso das vítimas transfronteiras à indemnização estatal?

Pergunta n° 13: A possibilidade de a vítima obter uma indemnização estatal no seu Estado-Membro de residência, bem como no Estado-Membro onde foi praticada a infracção, será uma forma adequada de facilitar o acesso à indemnização estatal por parte das vítimas transfronteiras?

Pergunta n° 14: Quais as soluções, diferentes das consideradas no presente documento, se poderão prever para facilitar o acesso à indemnização estatal por parte das vítimas transfronteiras?

Pergunta n° 15: Deverão ser estabelecidos formulários harmonizados a utilizar em todos os Estados-Membros quando se solicita uma indemnização estatal?

1. INTRODUÇÃO

1.1. A vítima de uma infracção e o espaço de liberdade, de segurança e de justiça

Com a entrada em vigor do Tratado de Amesterdão, a União Europeia enfrenta o desafio de assegurar o exercício do direito de livre circulação na UE em condições de segurança e de justiça acessíveis a todos. Este desafio implica a criação de um verdadeiro espaço de justiça, no qual as pessoas se possam dirigir aos tribunais e às autoridades de todos os Estados-Membros tão facilmente como o fariam no seu próprio país e em que estejam asseguradas uma melhor compatibilidade e uma convergência acrescida entre os regimes jurídicos dos Estados-Membros. A necessidade de responder a este desafio resulta da evidência do número cada vez maior de pessoas que exerce o seu direito à livre circulação no interior da UE, por exemplo, na qualidade de trabalhadores, de estudantes ou de turistas.

A criação de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça deve igualmente ter em conta as necessidades das vítimas da criminalidade na União Europeia. O Plano de Acção de Viena¹ do Conselho e da Comissão, que foi adoptado pelo Conselho em 1998, considerava a necessidade de abordar a questão do apoio às vítimas através da realização de um estudo comparativo dos regimes de indemnização das vítimas e de examinar a viabilidade de tomar medidas no âmbito da UE. Em 1999, a Comissão apresentou uma comunicação² sobre as vítimas da criminalidade, que abrange não só os aspectos relacionados com a indemnização, mas também outros problemas para os quais é necessário encontrar soluções de forma a melhorar a situação das vítimas da criminalidade na UE. À luz dessa comunicação, as conclusões do Conselho Europeu de Tampere de 1999³, sublinharam a necessidade de estabelecer normas mínimas sobre a protecção das vítimas da criminalidade, em especial sobre o seu acesso à justiça e os seus direitos à indemnização por danos, incluindo as custas judiciais. Além disso, apelaram à criação de programas nacionais para financiar medidas, públicas e não governamentais, de assistência e de protecção das vítimas.

1.2. Medidas e iniciativas já adoptadas

Desde os anos oitenta que o Parlamento Europeu tem vindo a manifestar um apoio forte e constante à melhoria da indemnização das vítimas da criminalidade. Refira-se, em especial, a sua resolução de 1989⁴ e a sua resolução⁵ relativa à comunicação da Comissão de 1999.

O Conselho adoptou uma decisão-quadro⁶, em 15 de Março de 2001, relativa ao estatuto da vítima em processo penal. A decisão, baseada no Título VI do Tratado UE, inclui a obrigação de os Estados-Membros assegurarem que as vítimas de infracções possam obter uma decisão sobre a indemnização por parte do infractor durante o procedimento penal. Os Estados-Membros deverão igualmente tomar

¹ JO C 19 de 23.1.1999, p. 1. Ponto 51 (c).

² Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social. As vítimas da criminalidade na União Europeia - reflexão sobre as normas e as medidas a adoptar. COM(1999) 349 final de 14.7.1999.

³ Conclusões da Presidência, ponto 32.

⁴ Resolução sobre a reparação às vítimas de crimes violentos. JO C 256 de 9.10.1989, p. 32.

⁵ Resolução relativa às vítimas da criminalidade na União Europeia. JO C 67 de 1.3.2001, p. 308.

⁶ JO L 82 de 22.3.2001, p. 1.

medidas no sentido de o infractor proceder à adequada indemnização das vítimas. Para além destas disposições, a questão da indemnização das vítimas de infracções não é contemplada.

No termo dos trabalhos preparatórios, foi realizado em 2000 um estudo aprofundado⁷ sobre a situação das vítimas da criminalidade na UE, que beneficiou de um financiamento a título do programa comunitário Grotius. Este estudo examinou, designadamente, as possibilidades de indemnização estatal das vítimas previstas nas ordens jurídicas dos Estados-Membros. O referido estudo foi acompanhado de uma conferência que se realizou em Umeå, na Suécia, em Outubro de 2000, igualmente com o apoio do programa Grotius. As conclusões⁸ desta conferência compreendem um conjunto de recomendações sobre a forma de melhorar a situação das vítimas da criminalidade a nível da indemnização, bem como uma recomendação à Comissão no sentido de esta prever, a nível da UE, legislação vinculativa na matéria.

1.3. Objectivo e alcance do presente documento

O objectivo do presente Livro Verde é, em resposta aos pedidos do Plano de Acção de Viena e às conclusões de Tampere, lançar uma consulta sobre as possíveis medidas a tomar a nível da Comunidade para melhorar a situação da indemnização estatal das vítimas da criminalidade na UE.

O Livro Verde abordará principalmente a indemnização estatal e desenvolverá as seguintes questões:

- Quais são as normas europeias consideradas relevantes para abordar a problemática da indemnização estatal das vítimas da criminalidade a nível da Comunidade?
- Quais são as possibilidades de indemnização estatal de que dispõem actualmente as vítimas da criminalidade na UE?
- Qual é a necessidade de uma acção a nível comunitário tendo por base a regulamentação actualmente existente na UE?
- Como poderão ser reforçadas, através de uma iniciativa comunitária, as possibilidades de as vítimas da criminalidade receberem uma indemnização estatal?
- Como poderá ser facilitado o acesso das vítimas da criminalidade a uma indemnização estatal em situações transfronteiras?

1.4. Limitações

Não serão abordadas no presente Livro Verde as possibilidades de as vítimas de infracções obterem uma indemnização por parte do infractor. A possibilidade de obter uma decisão, enquanto tal, sobre a indemnização por parte do infractor é abrangida pela decisão-quadro relativa ao estatuto da vítima em processo penal. No

⁷ Wergens, Anna, *Crime victims in the European Union*, Åströms Tryckeri AB, Umeå, 2000.

⁸ The Crime Victim Compensation and Support Authority, Sweden, "Conclusions - The Umeå expert meeting on compensation to crime victims in the European Union", Umeå, 2000.

que diz respeito à possibilidade de execução destas decisões em situações transfronteiras, foram tomadas ou estão em preparação algumas iniciativas relativas ao acesso aos tribunais no âmbito dos litígios transfronteiras em geral. Neste âmbito, inclui-se, designadamente, o Regulamento Bruxelas I⁹, recentemente adoptado, relativo à competência judiciária, ao reconhecimento e à execução de decisões. No contexto do programa de reconhecimento mútuo¹⁰, estão a ser preparadas iniciativas relativas, nomeadamente, às acções não contestadas. Estas iniciativas beneficiarão igualmente as vítimas de infracções que pretendam a execução de uma decisão de indemnização por parte do infractor numa situação transfronteira. Uma iniciativa sobre um tipo específico de acções civis, ou seja, a indemnização das vítimas de infracções por parte do infractor, necessitará de uma reflexão mais aprofundada para garantir a necessária coordenação com estas iniciativas horizontais.

Devido à complexidade de cada uma das questões, ou seja, a indemnização por parte do Estado, por um lado, e a indemnização por parte do infractor, por outro, é preferível também que sejam tratadas separadamente, tendo em conta a diferente natureza jurídica de cada questão. Em especial, são necessários trabalhos preparatórios adicionais relativamente aos regimes de execução das decisões nos Estados-Membros, incluindo as medidas específicas que são tomadas para prestar a devida assistência às vítimas de infracções.

Embora sem abordar a questão da indemnização da vítima por parte do infractor no presente Livro Verde, a Comissão não deixará de considerar as eventuais iniciativas futuras sobre esta questão, iniciativas estas que podem ser entendidas como medidas de acompanhamento no contexto do programa de reconhecimento mútuo.

2. NORMAS EUROPEIAS

O princípio de não-discriminação e o direito a ser ouvido de forma equitativa serão resumidamente revistos no presente capítulo, com base em disposições estabelecidas na legislação comunitária vigente, na Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais de 1950 e na Carta dos Direitos Fundamentais da UE. A Convenção Europeia de 1983, relativa à indemnização das vítimas de crimes violentos, o único instrumento internacional existente na matéria, será igualmente objecto de uma breve referência.

2.1. O princípio de não-discriminação

O alcance da cláusula de não-discriminação prevista no artigo 7º do Tratado CEE¹¹, esteve no centro de uma acção prejudicial¹² apresentada ao Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias por força do artigo 177º¹³ do Tratado. O processo dizia respeito a um nacional britânico que tinha sido vítima de uma agressão enquanto passava férias em França. Como os seus agressores nunca foram identificados, a

⁹ Regulamento (CE) n° 44/2001 do Conselho, relativo à competência judiciária, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria civil e comercial, JO L 12 de 16.1.2001, p.1.

¹⁰ Programa de medidas relativo à execução do princípio de reconhecimento mútuo de decisões em matéria civil e comercial, JO C 12 de 15.1.2001, p. 1.

¹¹ Novo artigo 12º do Tratado CE.

¹² Processo 186/87, Ian William Cowan contra Trésor public [1989] Colectânea de Jurisprudência 1989, p. 195.

¹³ Novo artigo 234º do Tratado CE.

vítima solicitou uma indemnização ao Estado francês a título do regime nacional de indemnização estatal. Uma das condições a preencher para beneficiar de uma indemnização a título desse regime era que a vítima fosse, quer de nacionalidade francesa, quer nacional de um Estado que tivesse celebrado com a França um acordo de reciprocidade em matéria de indemnização estatal, ou ainda que fosse titular de uma autorização de residência. Perante a comissão responsável pela apreciação do pedido de indemnização, o mandatário do Trésor alegou que nenhuma dessas condições estava preenchida e que o pedido deveria, portanto, ser indeferido. A referida comissão apresentou ao Tribunal de Justiça uma questão prejudicial visando esclarecer se as disposições nacionais em causa eram compatíveis com o princípio de não-discriminação enunciado, nomeadamente, no artigo 7º do Tratado CEE.

O Tribunal declarou que, ao proibir "toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade", o Tratado exige que as pessoas abrangidas pela legislação comunitária beneficiem de integral igualdade de tratamento equiparável ao dos nacionais dos Estados-Membros em causa. Entre os exemplos de situações concretas visadas por este artigo figura a livre prestação de serviços. Este princípio compreende a liberdade de os destinatários de serviços se dirigirem a outro Estado-Membro para aí beneficiar de um serviço, sem serem contrariados por restrições. Os turistas, nomeadamente, devem ser considerados destinatários de serviços.

Quando o direito comunitário garante a uma pessoa singular a liberdade de se deslocar a outro Estado-Membro, a protecção da integridade desta pessoa no Estado-Membro em causa, ao mesmo título do que a dos nacionais e das pessoas aí residentes, constitui o corolário dessa liberdade de circulação. Assim, o princípio de não-discriminação é aplicável aos destinatários de serviços na acepção do Tratado, no que diz respeito à protecção contra o risco de agressão e ao direito de obter a compensação pecuniária prevista pelo direito nacional quando este risco se materializa.

O Tribunal concluiu, por conseguinte, que o princípio de não-discriminação enunciado pelo Tratado, impede que um Estado-Membro subordine a concessão de uma indemnização estatal à vítima de uma agressão à condição de ser titular de uma autorização de residência ou ser nacional de um país que celebrou um acordo de reciprocidade com esse Estado-Membro.

2.2. O direito a ser ouvido de forma equitativa

Num acórdão¹⁴ do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem relativo à indemnização estatal da vítima de uma infracção, o Tribunal proferiu as suas conclusões relativamente à aplicação ao caso concreto do nº 1 do artigo 6º da Convenção para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais de 1950.

O processo envolvia um nacional sueco, que alegava ter sido vítima de um rapto e de extorsão de dinheiro, e que apresentou um pedido de indemnização no âmbito das acções iniciadas na sequência das referidas infracções. O tribunal de recurso indeferiu esse pedido com o fundamento de não terem sido provadas as acusações

¹⁴ Processo Rolf Gustafson contra a Suécia, acórdão de 27 de Maio de 1997.

contra o infractor. Um novo pedido de indemnização estatal, examinado pela autoridade responsável por estas matérias na Suécia, foi indeferido com o fundamento de que a vítima não tinha provado o dano resultante da referida infracção. A vítima decidiu então apresentar o seu caso ao Tribunal Europeu dos Direitos do Homem alegando que o direito sueco não previa a possibilidade de apresentar um pedido de indemnização estatal a um tribunal e que, por conseguinte, se configurava uma violação do nº 1 do artigo 6º da Convenção.

A parte pertinente do nº 1 do artigo 6º tem a seguinte redacção: "qualquer pessoa tem o direito a que a sua causa seja examinada, equitativa e publicamente (...) por um tribunal independente e imparcial, estabelecido pela lei, o qual decidirá (...) sobre a determinação dos seus direitos e obrigações de carácter civil (...)"

O Tribunal Europeu dos Direitos do Homem declarou que a lei sueca relativa à indemnização estatal definia, em termos claros e vinculativos, as condições de fundo e processuais a respeitar por um requerente para beneficiar de uma indemnização. Por conseguinte, qualquer requerente que preencha essas condições tinha, por força da lei, direito a ser indemnizado. O direito reivindicado pelo requerente [no caso concreto] pode ser qualificado como um direito de carácter civil, na acepção do nº 1 do artigo 6º da Convenção, considerando o Tribunal que este direito tem como objectivo conferir ao interessado um benefício patrimonial sob a forma de uma indemnização. Por conseguinte, os requisitos estabelecidos no nº 1 do artigo 6º eram aplicáveis à autoridade em questão. O tribunal concluiu que, no caso concreto, a autoridade se conformava com esses requisitos.

A conclusão que pode ser deduzida deste processo é que um regime de indemnização estatal poderá ser considerado como concedendo um direito civil, na acepção da Convenção, às vítimas de infracções que respeitem as condições e os procedimentos estabelecidos pelo referido regime. Por conseguinte, as condições enunciadas no nº 1 do artigo 6º da Convenção devem ser respeitadas no que diz respeito ao tratamento dos pedidos apresentados a título do regime.

Além disso, deve sublinhar-se que, em direito comunitário, o direito a ser ouvido de forma equitativa não se limita aos litígios respeitantes aos direitos e às obrigações do domínio do direito civil, mas abrange todos os tipos de litígios¹⁵. Esta regra é retomada no artigo 41º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE¹⁶.

2.3. A Convenção Europeia relativa à indemnização de vítimas de infracções violentas

O Conselho da Europa abordou a problemática da indemnização das vítimas da criminalidade desde o início dos anos 70, tendo as suas deliberações culminado na assinatura, em 1983, da Convenção Europeia relativa à indemnização de vítimas de infracções violentas. A Convenção entrou em vigor em 1988. Doze¹⁷ Estados-Membros da União Europeia assinaram a Convenção, que foi ratificada e

¹⁵ Processo 294/83, Parti écologiste contra Parlamento Europeu [1986] Colectânea de jurisprudência 1339. JO C 364 de 18.12.2000, p. 1.

¹⁶ Alemanha, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Luxemburgo, Países Baixos, Portugal, Reino Unido e Suécia.

entrou em vigor em nove¹⁸ destes Estados. Os objectivos da Convenção consistem em introduzir ou desenvolver regimes de indemnização das vítimas da criminalidade e estabelecer disposições mínimas para estes regimes.

A Convenção prevê que a indemnização deve ser concedida pelo Estado no território do qual a infracção foi praticada aos nacionais dos Estados Partes na Convenção, bem como aos nacionais de todos os Estados-Membros do Conselho da Europa que residam de forma permanente no seu território.

No que diz respeito às condições de admissão ao benefício de uma indemnização, todos os que sofreram ofensas corporais graves ou a nível da saúde resultantes directamente de uma infracção violenta e intencional, bem como os que estavam a cargo da pessoa falecida na sequência dessa infracção, podem reclamar uma indemnização. Este direito é igualmente aplicável se o autor da infracção não pode ser responsabilizado ou punido. A indemnização cobre, pelo menos, a perda de rendimentos, as despesas médicas e de hospitalização, as despesas funerárias e, no que diz respeito às pessoas a cargo, a perda de alimentos. A indemnização pode ser subsidiária de uma indemnização obtida pela vítima junto de outra fonte.

O regime de indemnização pode impor certas condições, designadamente a obrigação de assinalar a infracção à polícia e apresentar o pedido de indemnização num determinado prazo. Além disso, a indemnização pode ser reduzida ou suprimida devido ao comportamento da vítima relativamente à infracção, devido ao seu envolvimento na criminalidade organizada ou sempre que tal reparação seja contrária ao direito ou à ordem pública. Pode igualmente ser reduzida ou suprimida tendo em conta a situação financeira do requerente.

A Convenção obriga os Estados contratantes a designar uma autoridade central competente para receber e dar seguimento aos pedidos de assistência emanados de outra Parte contratante nos domínios abrangidos pela Convenção.

3. RESUMO DOS REGIMES DE INDEMNIZAÇÃO ESTATAL VIGENTES NOS ESTADOS-MEMBROS

3.1. Introdução

O presente capítulo compreende um resumo dos regimes de indemnização estatal aplicáveis nos Estados-Membros da União Europeia. Visa realçar as principais características dos diferentes regimes, sem no entanto pormenorizar as particularidades de cada um. Os critérios utilizados para identificar estas principais características são igualmente definidos nesta perspectiva, e são, de certa forma, simplificados.

Sempre que se faz referência seguidamente a "todos" os Estados-Membros, deve considerar-se todos os Estados-Membros que prevêm um regime de indemnização estatal com um âmbito de aplicação geral. Esta a razão porque a Grécia e a Itália não figuram no presente resumo, embora se deva notar que a Itália criou um regime de

¹⁸ Alemanha, Dinamarca, Finlândia, França, Luxemburgo, Países Baixos, Portugal, Reino Unido e Suécia. A Convenção foi igualmente ratificada pela República do Azerbaijão, Chipre, a República Checa, a Noruega e a Suíça.

indemnização das vítimas gravemente afectadas por actos de terrorismo ou de criminalidade organizada. No que diz respeito ao Reino Unido, a descrição tem por base o regime em vigor em Inglaterra, na Escócia e no País de Gales, não sendo portanto consideradas as particularidades do regime de indemnização aplicável na Irlanda do Norte. As eventuais diferenças que existam a nível dos Estados federais não são igualmente abordadas.

3.2. Admissão ao benefício da indemnização

3.2.1. Vítimas que podem reclamar uma indemnização

As vítimas que podem reclamar uma indemnização a título dos regimes em vigor dividem-se em duas categorias: as vítimas directas (ou seja, as pessoas contra as quais a infracção é dirigida), que são obviamente abrangidas por todos os regimes de indemnização, e as vítimas indirectas (ou seja, as pessoas a cargo e outros próximos de uma vítima directa). Alguns regimes abrangem igualmente uma terceira categoria: as pessoas que acidentalmente sofrem danos em resultado da confusão gerada pela infracção (denominados "passantes") ou as pessoas que prestam auxílio à vítima ou que ajudam a polícia a impedir a infracção ou a prender o infractor (denominados "bons samaritanos"). As pessoas pertencentes a esta terceira categoria são frequentemente indemnizadas como vítimas directas pelos regimes que abarcam igualmente as infracções não intencionais.

Todos os Estados-Membros concedem uma indemnização às pessoas que estavam financeiramente a cargo de uma vítima falecida. Este grupo inclui frequentemente as crianças e o cônjuge, mas pode igualmente englobar os ex-cônjuges que recebem uma pensão alimentar, bem como os pais idosos ou inválidos da vítima. Alguns Estados-Membros concedem também uma indemnização por danos imateriais aos familiares próximos de uma vítima falecida quando a indemnização não está subordinada à condição de terem estado financeiramente a cargo da vítima. Este aspecto será desenvolvido no ponto consagrado aos danos imateriais em geral.

No que diz respeito aos "passantes" e aos "bons samaritanos", o regime austríaco abrange os "passantes", os regimes britânico, irlandês e português, os "bons samaritanos", enquanto que os regimes belga, dinamarquês, finlandês, francês, alemão e sueco abrangem ambas as categorias.

3.2.2. Critérios associados à territorialidade, à cidadania e à nacionalidade

Todos os Estados-Membros, com excepção da Alemanha, da Áustria, da França, da Espanha e do Luxemburgo, dispõem de regimes de indemnização que abrangem todas as pessoas vítimas de uma infracção no seu território, ou seja, igualmente os nacionais de países que não pertencem à UE. A Alemanha, a França, o Luxemburgo e a Espanha indemnizam os nacionais de países terceiros que tenham o estatuto de residentes permanentes ou sejam nacionais de um país que concede a reciprocidade, ou seja, aplicam um regime que indemnizaria os seus próprios nacionais caso sejam vítimas de uma infracção nesse país. O Luxemburgo indemniza também os nacionais de países que são membros do Conselho da Europa independentemente da cláusula da reciprocidade. A Áustria não prevê qualquer possibilidade de indemnização de nacionais de países terceiros, exceptuando para os nacionais de países do EEE, vítimas de infracções penais.

Vários Estados-Membros (Áustria, Dinamarca, Finlândia, França, Luxemburgo, Portugal e Suécia) prevêem a possibilidade de indemnizar um residente ou um cidadão vítima de uma infracção no estrangeiro, mas esta indemnização está geralmente subordinada a um determinado número de condições restritivas, inclusive que as vítimas devem previamente solicitar a reparação no Estado onde a infracção foi praticada.

3.2.3. *Critérios associados aos tipos de infracção e de dano*

No que diz respeito à infracção, um requisito comum para reclamar a indemnização é que a infracção tenha sido intencional e/ou violenta. Quanto ao dano, prevê-se por vezes que o mesmo tenha causado uma incapacidade para o trabalho com uma certa duração ou, mais em geral, que tenha sido suficientemente grave para que a vítima possa reclamar a indemnização.

A Dinamarca, a Finlândia, a França, o Reino Unido, a Irlanda e a Suécia cobrem simultaneamente as infracções intencionais e as infracções não intencionais. O Reino Unido e a Irlanda exigem que a infracção tenha sido praticada de forma violenta. Estes seis Estados-Membros, com excepção da Suécia, excluem os acidentes rodoviários do âmbito de aplicação do regime de indemnização.

A Alemanha, a Bélgica, a Espanha, a França, o Luxemburgo, os Países Baixos e Portugal reservam a indemnização para os danos graves. A norma geral entre os Estados-Membros é que o dano susceptível de possibilitar a indemnização seja contra a integridade física ou psicológica.

3.2.4. *Fixação da indemnização - admissão ao seu benefício*

Nos casos em que o infractor é desconhecido ou não pode, por qualquer razão, ser incriminado, o organismo responsável pela indemnização do Estado deve normalmente determinar se o requerente da indemnização foi efectivamente vítima de uma infracção. Deve também avaliar se o dano causado ao requerente resulta da infracção em causa. Em todos os Estados-Membros, o ónus da prova incumbe ao requerente, mas o grau de prova varia consoante os Estados e nem sempre está previsto na legislação que estabelece o regime em causa. É possível afirmar sem grande margem de erro que, na maioria dos Estados-Membros, é aplicado um nível de prova inferior ao que é exigido nos processos penais, embora seja difícil definir com rigor quais são os níveis exactos aplicáveis em cada Estado-Membro. Em alguns destes, existe um nexo com o direito de responsabilidade civil, ou seja, o direito de o requerente beneficiar de uma indemnização deve ser determinado como se a vítima tivesse intentado uma acção cível.

3.3. **Danos susceptíveis de indemnização**

3.3.1. *Despesas médicas, perda de rendimentos, indemnização das vítimas indirectas*

As despesas médicas estão abrangidas em todos os Estados-Membros, embora a Espanha limite a indemnização às despesas de tratamentos psiquiátricos das vítimas de infracções de índole sexual. A maioria dos Estados-Membros cobre, além disso, as despesas suportadas pela vítima para o transporte em direcção e a partir do hospital. A Dinamarca e a Suécia tomam a cargo as despesas de transporte, a Suécia

também a perda de rendimentos dos familiares próximos que visitem a vítima no hospital.

A perda de rendimentos é indemnizada em todos os Estados-Membros, mas as modalidades da indemnização são variáveis. Assim, no Reino Unido, a indemnização tem por base uma tabela calculada de forma a incluir a indemnização por perda de rendimentos, estando prevista uma indemnização complementar no caso de danos de longa duração. Os Países Baixos aplicam igualmente uma tabela, e a Espanha, sem fazer menção à perda de rendimentos, concede um montante diário enquanto decorre a licença por doença.

Quando a vítima morre em resultado dos seus ferimentos, todos os Estados-Membros pagam uma indemnização por perda de alimentos e apoio financeiro às pessoas que estavam a cargo do defunto. Todos os Estados-Membros cobrem igualmente as despesas funerárias dentro de limites considerados razoáveis.

3.3.2. *Danos materiais*

A maioria dos Estados-Membros concede uma determinada indemnização pelos danos materiais. Há que distinguir, no entanto, entre a indemnização dos danos materiais resultantes de uma infracção violenta e a resultante do roubo de bens.

No caso de agressão ou de roubo, todos os Estados-Membros, com excepção da Espanha e do Luxemburgo, concedem uma indemnização pelos danos materiais causados pela infracção, com algumas variantes (por exemplo, vestuário destruído, óculos partidos, artigos necessários em termos médicos como, por exemplo, as próteses). A Dinamarca alarga a indemnização aos telemóveis e às jóias.

Quanto aos bens roubados independentemente de qualquer agressão violenta, apenas a Dinamarca, a Finlândia, a França e a Suécia indemnizam este tipo de dano. A Finlândia, a França e a Suécia aplicam esta norma se o dano estiver na origem de dificuldades económicas excepcionalmente graves para a vítima, e a França prevê igualmente a indemnização se o dano causou um sofrimento psicológico excepcional. A Dinamarca, a Finlândia e a Suécia cobrem igualmente os bens roubados se a infracção foi praticada por um preso evadido de uma prisão ou de uma instituição.

3.3.3. *Incapacidade permanente*

Todos os Estados-Membros indemnizam as vítimas cujos ferimentos provoquem uma incapacidade permanente. Pode ser difícil determinar se esta indemnização inclui uma componente não-pecuniária ou se abrange as despesas ocasionadas pela incapacidade. Alguns Estados-Membros indicam claramente que concedem uma indemnização por perda prevista de rendimentos futuros (ou potenciais), bem como uma indemnização não-pecuniária que não esteja associada a despesas específicas, mas calculada em função da gravidade da incapacidade. Esta parte não-pecuniária é por vezes calculada de forma a incluir a indemnização dos danos estéticos (cicatrices, por exemplo), enquanto que noutros Estados-Membros, as cicatrizes e as desfigurações são objecto de uma indemnização separada.

A Áustria, a Irlanda, os Países Baixos e Portugal vinculam as suas indemnizações às despesas suportadas pela vítima. Todos concedem indemnização pela perda futura de rendimentos ou de rendimentos potenciais. Além disso, a Irlanda e Portugal

indemnicam as despesas médicas e outras susceptíveis de ocorrer, à semelhança dos Países Baixos que indemnizam igualmente as despesas relacionadas com a assistência médica no domicílio e a reabilitação. A Áustria concede também uma indemnização relativa à assistência paramédica se a vítima necessitar de ajuda nas suas actividades básicas e indemniza as despesas suportadas pela vítima devido à sua incapacidade.

Na Bélgica, na Dinamarca, na Finlândia, no Luxemburgo e na Suécia, está prevista uma componente não-pecuniária que é aditada ou incluída na indemnização a título das despesas reais e da perda de rendimentos que suporta a vítima. A apreciação tem por base o grau de incapacidade provado, por vezes calculado em termos de percentagem, e o montante da indemnização é majorado no caso de gravidade acrescida dos danos causados ou da incapacidade. O regime francês cobre os danos materiais e uma componente não-pecuniária, mas a apreciação tem por base a futura perda de rendimentos, daí resultando que o mesmo grau de incapacidade pode implicar uma diferente indemnização entre pessoas cuja idade e actividade profissional são diferentes.

Nos outros Estados-Membros é mais difícil avaliar se a indemnização da incapacidade permanente compreende ou não uma componente não-pecuniária. Na Alemanha, o regime estabelecido concede uma pensão pelo dano sofrido acrescida de uma pensão pela perda de rendimentos. Em Espanha, a incapacidade é graduada segundo uma escala de 1 a 4, correspondendo 1 a uma incapacidade parcial e 4 à incapacidade total, sendo a indemnização a pagar calculada em conformidade. A tabela que está na base do regime estabelecido no Reino Unido não divide a indemnização em diferentes elementos. A referida tabela está calculada para incluir tanto a indemnização das despesas como da dor e do sofrimento. Além disso, as despesas especialmente relacionadas com o tratamento do dano corporal ou material ou com os cuidados necessários a este podem ser indemnizadas. A Bélgica, a Finlândia, a França, os Países Baixos e a Suécia indemnizam separadamente as cicatrizes e as desfigurações.

3.3.4. Outros danos imateriais

Para além dos danos materiais, designadamente as despesas médicas e a perda de rendimentos, uma infracção implica igualmente consequências irreparáveis de difícil avaliação em termos monetários. Estas podem reagrupar-se sob as noções de dor e de sofrimento (físico e moral), de agressões à integridade física, de sequelas psicológicas, etc. Estes efeitos da infracção não podem ser reparados no sentido de devolver à vítima a sua situação anterior caso a infracção não tivesse sido praticada, mas podem ser considerados como danos imateriais susceptíveis de serem indemnizados.

Por esta razão, alguns Estados-Membros incluíram os danos imateriais nos seus regimes de indemnização, distinguindo-os do que pode ser indemnizado enquanto dano imaterial por incapacidade permanente. Esta indemnização visa compensar a vítima pelos sofrimentos (físicos e morais) resultantes dos seus ferimentos e/ou da agressão à sua integridade física que (algumas) infracções implicam. A indemnização pelo sofrimento ou luto dos familiares próximos da vítima pode igualmente ser incluída nesta categoria.

A denominação deste tipo de indemnização varia consoante os Estados-Membros. Por conseguinte, é difícil apreciar e comparar o âmbito de aplicação dos diferentes regimes de indemnização a este respeito. Por vezes, existem denominações comuns, mas tal não significa que o conteúdo da indemnização seja equivalente.

A dor e o sofrimento são noções comuns a vários Estados-Membros. A indemnização devido à dor e ao sofrimento está prevista na Bélgica, na Dinamarca, na Finlândia, em França, no Reino Unido, no Luxemburgo e na Suécia. Entre estes, a Bélgica, a Dinamarca, a Finlândia e a França concedem uma indemnização complementar por danos morais ou por violação da integridade física. Na Dinamarca, na Finlândia e na Suécia, a indemnização por dano moral só é concedida em resultado de determinadas infracções especialmente graves. Pode afirmar-se que, nestes Estados-Membros, a indemnização do dano moral é fixada mais objectivamente com base na infracção praticada, enquanto que a dor e o sofrimento são apreciados subjectivamente com base no dano sofrido pela vítima. A França apenas prevê a indemnização de danos morais por ofensas sexuais.

Nos Países Baixos, a indemnização concedida pelo dano imaterial parece ter em conta tanto a dor e o sofrimento, como o dano moral, enquanto que o Luxemburgo considera aparentemente a dor e o sofrimento como um tipo de dano moral.

No que diz respeito à indemnização dos familiares próximos de uma vítima falecida, a Bélgica, a Finlândia, a França, o Reino Unido, a Irlanda, o Luxemburgo e a Suécia concedem este tipo de indemnização. Esta é referida como (ou cobre) a indemnização pelo luto, sofrimento, desgosto ou dano moral.

A Áustria, a Alemanha, Portugal e a Espanha não concedem qualquer indemnização deste tipo.

3.3.5. Determinação do montante da indemnização

Em vários Estados-Membros existe uma ligação com o direito nacional de responsabilidade civil no que diz respeito à fixação do montante da indemnização a pagar em cada caso concreto. Com efeito, é possível reclamar uma indemnização para os mesmos tipos de danos do que numa acção cível ou que o cálculo do dano respeite as normas gerais do direito de responsabilidade civil. Alguns Estados-Membros indicam que pode ser concedida uma indemnização integral no quadro do seu regime. Tal significa sem dúvida que o Estado concede a mesma indemnização que seria concedida em direito civil, ou seja, uma indemnização pelas despesas reais ocasionadas pelo dano material e uma indemnização equitativa pelo dano imaterial (tal como definido em cada Estado-Membro). Relevante neste contexto é igualmente a questão de saber se o regime de indemnização pode ser considerado como conferindo às vítimas um direito legal a serem indemnizadas ou se funciona unicamente numa base *ex gratia*, recebendo a vítima uma indemnização "justa e equitativa" em vez de uma indemnização integral.

Praticamente todos os Estados-Membros fixaram limites máximos de indemnização, quer o montante total da indemnização que pode ser concedido a uma vítima, quer a indemnização por cada elemento do dano.

A tomada em consideração da situação financeira da vítima tendo em vista a determinação da indemnização só parece existir nos Estados-Membros que concedem uma indemnização "justa e equitativa".

Os regimes de todos os Estados-Membros prevêem causas suplementares de recusa ou de redução da indemnização. Um dos motivos de recusa, comum a todos os regimes nacionais, consiste em a vítima ser considerada como parcialmente responsável pelo que lhe sucedeu. Tal pode ser devido ao seu comportamento aquando da infracção (por exemplo, provocação). Em alguns Estados-Membros, ser membro de uma organização criminosa pode ser causa de exclusão do benefício da indemnização, enquanto que noutros, a existência de um registo criminal pode ser tomado negativamente em conta. Em alguns Estados-Membros a relação existente entre a vítima e o infractor é causa de recusa de indemnização. Além disso, certos países prevêem uma norma de exclusão geral que faz referência à ordem pública ou à violação das regras da equidade.

A Dinamarca, a Finlândia, a França, o Luxemburgo e a Suécia visam a indemnização integral, ou seja, a mesma indemnização que seria concedida ao abrigo do direito nacional de responsabilidade civil. Neste grupo de países, a apreciação da indemnização está assim associada ao direito que regula a responsabilidade civil no país em causa, no respeito de eventuais limites máximos.

A Bélgica, a Irlanda, os Países Baixos, Portugal e a Espanha não concedem uma indemnização integral, mas uma indemnização "justa e equitativa". A Áustria e a Alemanha concedem diferentes tipos de indemnização relativos aos danos materiais e à reabilitação, mas não é possível receber uma indemnização não-pecuniária como a prevista pelo direito de responsabilidade civil. No cálculo da indemnização, a Bélgica, a Alemanha, os Países Baixos, Portugal e a Espanha têm em conta a situação financeira da vítima, embora a Bélgica e os Países Baixos o façam apenas em relação à indemnização dos danos materiais e, a Alemanha, não o faça se a indemnização revestir a forma de uma pensão. Contudo, os regimes austríaco, belga, irlandês e português compreendem uma certa ligação ao direito nacional de responsabilidade civil relativamente ao cálculo de determinados elementos da indemnização.

O regime no Reino Unido não tem qualquer ligação ao direito de responsabilidade civil. Neste regime de tabela, algumas vítimas recebem mais do que a indemnização integral, outras menos. A possibilidade de aumentar a indemnização para além da tabela e conceder uma indemnização suplementar a título das despesas e da perda de rendimentos equivale a uma garantia para as vítimas mais gravemente afectadas por uma infracção.

3.4. Aplicação subsidiária e sub-rogação do Estado

O princípio da aplicação subsidiária, na sua acepção mais estrita, consiste em considerar que a indemnização estatal é o último recurso possível e que a vítima deve, por conseguinte, esgotar previamente todas as outras fontes de indemnização. A fonte de reparação mais evidente é o próprio infractor, embora sendo também necessário que tenham sido esgotadas todas as possibilidades junto das companhias de seguros privadas e dos organismos de segurança social. Trata-se do caso, pelo menos, no Luxemburgo, nos Países Baixos, em Portugal e na Suécia. Na Bélgica, na Dinamarca e na Finlândia, este princípio é aplicado de forma menos estrita, ou seja,

embora o infractor seja responsável em última análise pelo pagamento da indemnização, a vítima apenas deve esgotar outras fontes de indemnização numa medida razoável. A Áustria, o Reino Unido e a Irlanda não aplicam o princípio da aplicação subsidiária, podendo a vítima escolher a fonte do pedido de reparação. Em França, o princípio só é aplicável em relação aos crimes contra a propriedade.

A aplicação subsidiária não deve ser confundida com a dupla indemnização. Qualquer indemnização obtida relativamente ao mesmo dano (quer seja material ou imaterial) será, portanto, deduzida da indemnização recebida do Estado. Na maioria dos Estados-Membros, tal significa que se a vítima obtém uma indemnização pelo mesmo dano, o Estado reclamará junto desta todo ou parte do montante que lhe terá concedido. A este respeito, a Áustria e a Irlanda não deduzem as indemnizações pagas pelas companhias de seguros privadas, enquanto que Portugal só procede a essa dedução se a mesma for considerada justa e equitativa.

Quando o Estado indemniza a vítima por um dano que o infractor deveria ter reparado, poderá reclamar a este último o montante atribuído à vítima. Em todos os Estados-Membros, com excepção do Reino Unido, o Estado dispõe deste direito, mas é difícil saber com rigor em que medida o exerce efectivamente.

3.5. Critérios formais

3.5.1. Declaração da infracção à polícia

Todos os Estados-Membros, com excepção da França, do Luxemburgo, dos Países Baixos e de Portugal, exigem que a infracção seja declarada às autoridades policiais para que a vítima possa reclamar uma indemnização. Esta exigência é por vezes expressa de forma mais geral como uma obrigação de cooperação da vítima com as autoridades oficiais. Frequentemente é especificado que a declaração à polícia deve ser efectuada "sem atrasos injustificados". Em todos os Estados-Membros, com excepção da Áustria e da Bélgica, a autoridade que concede a indemnização pode aceitar um pedido de reparação, mesmo que a infracção não tenha sido declarada à polícia. Este pode ser o caso quando o estado físico da vítima a impediu de declarar a infracção. Na Finlândia, uma das causas admissíveis de dispensa da declaração é que a infracção tenha sido praticada no estrangeiro, sendo difícil à vítima assinalar a infracção à polícia, enquanto que o Reino Unido aceita as dificuldades linguísticas como causa de dispensa da referida declaração.

3.5.2. Prazos de apresentação do pedido

A maioria dos Estados-Membros (Áustria, Dinamarca, Finlândia, Reino Unido, Irlanda, Países Baixos e Espanha) fixa um prazo a contar da data da prática da infracção. Entre estes países, a Irlanda prevê o prazo mais curto (apenas 3 meses), enquanto que a Finlândia prevê um prazo mais alargado, pois concede à vítima um período de 10 anos. Em Espanha, o prazo fica suspenso quando se inicia o procedimento penal e recomeça a contar no termo deste. A Bélgica e a Suécia fixam ambos o início do prazo no termo do procedimento judicial. A França, o Luxemburgo e Portugal prevêem um prazo a contar da data da prática da infracção, podendo ser prolongado por um ano a contar do termo do procedimento penal. A Áustria aplica diferentes prazos consoante o tipo de dano cuja reparação é solicitada, embora seja sempre possível apresentar o pedido após o termo do prazo considerado. Contudo, a indemnização não é concedida com efeitos retroactivos, ou seja, não

abrange o período compreendido entre a data da prática da infracção e a data da apresentação do pedido. A Alemanha não fixa qualquer prazo-limite. A indemnização é concedida a partir do mês de apresentação do pedido e, se esta foi efectuada no ano subsequente à data do dano infligido, será concedida retroactivamente a contar desta data.

Em geral, estão previstas derrogações a estes prazos de apresentação do pedido de indemnização em casos específicos, por exemplo, no caso de força maior ou quando a vítima é um menor, sendo por conseguinte necessário que um adulto apresente um pedido em sua representação.

3.5.3. *Conteúdo do pedido*

O pedido deve normalmente ser apresentado por escrito, embora os Países Baixos aceitem os pedidos por telefone. Vários Estados-Membros utilizam formulários específicos que, por vezes, estão disponíveis na Internet. O requerente deve frequentemente apresentar declarações de perda de rendimentos ou comprovativos das despesas médicas. O organismo que examina o pedido pode igualmente solicitar um relatório da polícia, um relatório médico e a prova da situação financeira da vítima.

3.6. **Adiantamentos**

Todos os Estados-Membros, com excepção da Suécia e da Alemanha, concedem um adiantamento, sob várias formas. As razões para o pagamento de um adiantamento estão associadas à situação financeira da vítima ou ao eventual atraso dos processos nos tribunais ou da declaração definitiva das consequências médicas a longo prazo para a vítima. Na Bélgica, a ajuda de emergência pode ser objecto de um pedido autónomo ou de um adiantamento sobre a indemnização final.

3.7. **Organismo que examina o pedido**

Nos Estados-Membros, os organismos que apreciam os pedidos de indemnização estão geralmente divididos de três formas diferentes. Oito Estados-Membros dispõem de um organismo independente, designado comissão (Bélgica, França e Países Baixos), tribunal (Irlanda) ou ainda autoridade ou serviço (Finlândia, Reino Unido, Dinamarca e Suécia). Em três Estados-Membros (Luxemburgo, Portugal e Espanha), os pedidos são analisados por uma secção de um ministério, mas no Luxemburgo e em Portugal, é uma comissão que analisa o caso. A Alemanha e a Áustria possuem organizações descentralizadas no âmbito das quais os Länder são competentes para aplicar os regimes de indemnização.

3.8. **Montante total das indemnizações pagas e número dos pedidos recebidos**

O quadro¹⁹ seguidamente apresentado indica o montante total das indemnizações pagas e o número total dos pedidos recebidos durante um ano a título do regime de indemnização estatal em cada Estado-Membro. Estes valores são apenas indicativos

¹⁹ Todos os valores dizem respeito a 2000, com excepção dos que são assinalados com um asterisco (*) que correspondem a 1999. Fonte: Mikaelsson, Julia, e Wergens, Anna, *Reparing the irreparable - State compensation to crime victims in the European Union*, The Crime Victim Compensation and Support Authority, Umeå, Suécia, 2001.

no sentido de dar uma ideia da grandeza dos regimes. O quadro não deve ser considerado uma base fiável para deduzir quaisquer conclusões sobre o âmbito ou o funcionamento dos referidos regimes.

	Total das indemnizações pagas (€)	Pedidos recebidos
Áustria	1 400 000	200-300
Bélgica	6 307 000	740
Dinamarca	5 456 000	3 156
Finlândia	5 130 000	4 770
França	147 550 000	13 353 (*)
Alemanha	106 694 000 (*)	9 787
Irlanda	3 329 000	232
Luxemburgo	42 000	16
Países Baixos	4 706 000	3 650
Portugal	972 000	68
Espanha	1 540 000	1 468
Suécia	7 421 000	6 522
Reino Unido	340 926 000	78 165

4. MEDIDAS NECESSÁRIAS A NÍVEL COMUNITÁRIO

4.1. Contexto dos regimes de indemnização estatal

Os regimes nacionais de indemnização examinados no capítulo 3 foram criados por variadas razões. No que diz respeito a alguns dos regimes, a razão principal reside numa política social que tem por objectivo evitar soluções injustas, embora se deva sublinhar que, neste grupo, existem diferenças substanciais entre os regimes quanto aos montantes das indemnizações concretamente disponíveis e às restrições impostas, por exemplo, à admissão ao benefício do regime. A equidade e a solidariedade social constituem igualmente os princípios fundamentais subjacentes à Convenção Europeia de 1983. Outros Estados-Membros associam a necessidade de regimes de indemnização estatal a considerações de política penal. Inútil será dizer que, em cada Estado-Membro, estas razões influenciaram a concepção do seu regime e explicam parte das diferenças entre os vários regimes.

Contudo, todos os Estados-Membros têm como ponto comum, embora partilhando o princípio segundo o qual a responsabilidade pela indemnização da vítima de uma infracção incumbir ao seu autor, reconhecerem o facto de que as vítimas nem sempre podem obter a sua reparação. Este pode ser o caso se o autor da infracção é

desconhecido ou não pode, por qualquer razão, ser incriminado ou não tem recursos para indemnizar a vítima. Sucede também que outras fontes, como a segurança social ou as companhias de seguros privadas, não possam indemnizar adequadamente o dano suportado pela vítima. Consequentemente, as vítimas confrontam-se com uma situação pior do que outras pessoas que sofreram danos vários na sequência de uma doença, de um acidente ou de desemprego, para só citar alguns exemplos. Assim, pode entender-se que a função dos regimes de indemnização estatal consiste em fornecer uma rede de segurança para as vítimas.

4.2. A indemnização estatal das vítimas da criminalidade a nível comunitário

Resulta da apresentação, no capítulo 3, dos regimes de indemnização estatal nos Estados-Membros que, pelo menos à primeira vista, a possibilidade de as vítimas da criminalidade na UE obterem uma indemnização não está muito facilitada. A impossibilidade de indemnização estatal das vítimas, em todos os Estados-Membros, bem como a falta de convergência entre os regimes existentes, originam disparidades entre as pessoas, em função do seu local de residência ou do local onde a infracção foi praticada. Por exemplo, duas pessoas que são vítimas de uma infracção em circunstâncias idênticas, mas em Estados-Membros diferentes, podem obter montantes bastante desiguais para a indemnização de danos análogos. Existem igualmente diferenças próprias às situações transfronteiras. O cidadão de um Estado-Membro coberto por um regime de indemnização que viaja até um Estado-Membro que não tem esse regime ou tem um regime muito limitado, verá as suas possibilidades de obter uma indemnização (caso seja vítima de uma infracção) diminuir ou praticamente desaparecerem durante a sua estadia. Em contrapartida, a pessoa que se desloca em sentido contrário entre os mesmos Estados-Membros, beneficiará de uma melhoria radical, embora temporária, dos seus direitos caso seja vítima de uma infracção. A pessoa que é vítima de uma infracção num Estado-Membro no qual não reside, pode ter dificuldades em ser indemnizada por este Estado, quanto mais não seja por falta de assistência em relação às formalidades administrativas a respeitar. Estes efeitos, que podem parecer arbitrários na perspectiva da vítima, não são satisfatórios em relação ao objectivo que consiste em criar na UE um espaço de liberdade, de segurança e de justiça para todos.

À luz das considerações anteriores, distinguem-se três possíveis objectivos de acção a nível comunitário.

- Em primeiro lugar, assegurar a possibilidade de as vítimas obterem uma indemnização estatal na UE, ou seja, uma rede de segurança para todas as pessoas que residam na UE.
- Em segundo lugar, adoptar medidas no sentido de limitar os efeitos injustos que poderão resultar dos níveis de indemnização consideravelmente diferentes susceptíveis de serem obtidos nos vários Estados-Membros, em razão do Estado-Membro de residência ou no qual uma pessoa é vítima de uma infracção.
- Em terceiro lugar, facilitar o acesso das vítimas transfronteiras à indemnização estatal, ou seja, o país da UE onde a infracção foi praticada não deve condicionar o acesso das vítimas à indemnização estatal.

Convém sublinhar que estes três objectivos estão estreitamente associados. Sem a possibilidade de indemnização estatal em todos os Estados-Membros, o acesso a essa

indemnização em situações transfronteiras não pode ser facilitado. Concretamente, sem um acesso facilitado à indemnização estatal em situações transfronteiras, a rede de segurança não cobrirá todas as situações em que as vítimas têm necessidade desta indemnização.

Pergunta n.º 1: Será que uma iniciativa comunitária sobre a indemnização estatal das vítimas da criminalidade deve contemplar os três objectivos supra indicados? Existirão outros objectivos que deverão ser igualmente contemplados?

4.3. A vítima da infracção como ponto de partida

A questão deve ser examinada partindo das necessidades das vítimas numa perspectiva europeia. O objectivo consiste em abordar estas necessidades sem reservas nem preconceitos, a fim de encontrar as melhores soluções possíveis para os três objectivos indicados na secção anterior. Não se trata, portanto, de identificar o mais pequeno denominador comum entre os diferentes regimes, mas sobretudo de determinar como poderão ser realizados novos progressos neste domínio. Contudo, uma eventual iniciativa comunitária deve procurar tirar partido das experiências já realizadas em numerosos Estados-Membros, a fim de evitar criar uma figura inteiramente nova e perturbar assim práticas já fortemente instaladas.

No capítulo 5 seguidamente apresentado, é abordada a questão de saber de que forma poderia ser assegurada uma rede de segurança a todos os residentes da UE. Trata-se essencialmente de saber como estabelecer normas mínimas a nível comunitário. Além disso, é considerada, em parte, a forma de alcançar o segundo objectivo que consiste em limitar os efeitos injustos. Sempre que as situações transfronteiras são abordadas no capítulo referido, a sua análise tem por base a presunção de que o princípio da territorialidade é aplicável sem restrições em todos os Estados-Membros, ou seja, que a vítima tem o direito de apresentar um pedido de indemnização estatal no Estado-Membro onde a infracção foi praticada. O capítulo 6 examina o objectivo que consiste em assegurar um acesso facilitado à indemnização estatal em situações transfronteiras.

5. INDEMNIZAÇÃO DAS VÍTIMAS DE INFRACÇÕES - NORMAS MÍNIMAS

5.1. Considerações gerais

Quanto maior for a harmonização, mais reduzido será o risco de efeitos injustos em razão das disparidades entre os Estados-Membros. Por outro lado, convém não esquecer que existem numerosas demarcações. Os níveis de indemnização podem variar significativamente entre os Estados-Membros devido a prioridades ou considerações diferentes em matéria de apoio às vítimas de infracções e, igualmente, em razão das diferenças dos níveis de vida. Por conseguinte, não é possível uniformizar os níveis de indemnização expressos em termos pecuniários. Em contrapartida, os princípios subjacentes aos níveis de indemnização, em termos de danos que são cobertos, podem ser abordados a nível comunitário. Além disso, como já sublinhámos, é conveniente tirar partido do que já existe nos Estados-Membros em vez de tentar criar uma figura inteiramente nova.

Por conseguinte, uma iniciativa comunitária não terá tanto por objectivo harmonizar mas, sobretudo, estabelecer normas mínimas.

A definição de normas mínimas consiste essencialmente em identificar as restrições à indemnização estatal das vítimas que os Estados-Membros deverão ser autorizados a estabelecer. Convém realçar, em contrapartida, que nada impede os Estados-Membros de manterem ou estabelecerem disposições mais favoráveis para as vítimas. É inútil acrescentar que a introdução de normas mínimas não deve servir para justificar uma deterioração das práticas actuais dos Estados-Membros.

No presente capítulo são ainda examinadas as componentes de uma norma mínima comum, conferindo especial atenção às situações transfronteiras. Não se trata de analisar de forma exaustiva todos os temas susceptíveis de serem evocados a respeito de cada questão, mas de abordar alguns dos aspectos principais que se apresentam, a fim de incentivar o debate sobre os meios de avançar nesta matéria. Antes de examinar cada um dos critérios, convém insistir sobre a necessidade de ter critérios claros e perfeitamente definidos. Com efeito, não se percebe a razão porque os critérios aplicados nos regimes de indemnização estatal deveriam ser menos claros do que aqueles aplicáveis no quadro do direito nacional de responsabilidade civil ou dos regimes nacionais de segurança social. A fim de assegurar normas transparentes e previsíveis, convém limitar tanto quanto possível a margem discricionária da autoridade responsável pela aplicação do regime. Trata-se de um princípio orientador subjacente ao exame de cada critério.

5.2. As componentes de uma norma mínima - critérios de admissão ao benefício da indemnização

5.2.1. Vítimas que podem reclamar uma indemnização

Na sequência do processo Cowan, é evidente que a possibilidade de indemnização deve ser aberta a todos os cidadãos da UE à semelhança do que sucede em relação aos nacionais do Estado-Membro onde a infracção foi praticada. Seria conveniente alargar esta possibilidade a todos os residentes de forma legal (por força da legislação comunitária ou nacional) num Estado-Membro da UE, incluindo assim os que têm a nacionalidade de um país terceiro e que são vítimas de uma infracção no território de qualquer Estado-Membro. Este objectivo reflecte o da decisão-quadro relativa ao estatuto da vítima em processo penal e coincide com os princípios da recente proposta da Comissão tendo em vista uma directiva do Conselho²⁰ relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração.

Em todos os Estados-Membros, as vítimas indirectas podem igualmente aceder ao benefício da indemnização e devem, portanto, ser incluídas na norma mínima. Desde que a vítima directa resida de forma legal num Estado-Membro, as vítimas indirectas devem também poder aceder ao benefício da indemnização estatal, ou seja, independentemente do seu Estado de residência. Convém examinar a questão de saber se as expressões "pessoas a cargo" ou "próximos" devem ser definidas numa norma mínima ou se incumbirá a cada Estado-Membro decidir neste domínio.

5.2.2. Critérios associados aos tipos de infracção e de dano

No que diz respeito a estes critérios, apresentam-se várias opções a partir do que existe nos Estados-Membros e que figura na Convenção Europeia de 1983. Os

²⁰ COM (2001) 127 final, de 13.3.2001. JO C 240 E, de 28.8.2001, p. 79.

critérios podem ser examinados em termos de tipos de infracção e de tipos de dano causado à vítima.

Uma das possibilidades consistiria em cobrir todas as infracções e limitar a admissão ao benefício da indemnização introduzindo diversas restrições específicas. Poderiam assim ser excluídas as infracções consideradas como sendo geralmente cobertas por um seguro, nomeadamente as infracções ao código da estrada ou as que são praticadas no local de trabalho. Uma limitação de maior alcance consistiria em excluir as infracções praticadas por imprudência ou negligência, ou seja, não-intencionais. Pode argumentar-se que as pessoas têm a possibilidade de obter um seguro privado contra os danos causados por todas as infracções desse tipo. Porém, tal poderia conduzir à exclusão de determinados tipos de infracções violentas, como o homicídio involuntário, cuja indemnização das pessoas a cargo e outros próximos seria especialmente necessária. Outra restrição consistiria em só cobrir as infracções graves, embora fosse difícil conferir-lhes uma definição análoga em todos os Estados-Membros e, além disso, tal seria susceptível de diminuir significativamente o âmbito de aplicação. Uma abordagem diferente consistiria em cobrir exclusivamente as infracções acompanhadas de violência, o que evitaria ter de se distinguir entre infracções intencionais e não-intencionais.

No que diz respeito ao dano, a indemnização poderia limitar-se aos danos corporais e psicológicos, excluindo-se assim os danos materiais. Estes últimos, poderiam ser apenas cobertos se a vítima sofresse danos directamente associados a uma infracção acompanhada de violência contra a pessoa, como é o caso em numerosos Estados-Membros. A exclusão dos danos materiais poderia justificar-se pelo facto de as pessoas terem a possibilidade de obter um seguro contra estes danos. Por outro lado, convém sublinhar que, em certos casos, os danos materiais podem igualmente produzir efeitos negativos graves. A título de exemplo, se uma pessoa é privada dos bens necessários à sua subsistência, ou se as suas condições de vida não lhe permitem subscrever esse seguro, a não indemnização dos danos materiais pode ser considerada injusta.

A exigência de gravidade do dano tornaria a cobertura demasiado restritiva e suscitaria o problema da definição do que é considerado ou não grave. Seria talvez preferível excluir os danos menores mediante uma norma *de minimis* aplicada ao montante da indemnização que pode ser concedido.

Podem evidentemente prever-se combinações de critérios associados ao tipo de infracção e ao tipo de dano sofrido, embora nesta matéria também seja necessário que daí não resultem critérios demasiado restritivos. À primeira vista, uma norma mínima deveria abranger, pelo menos, as infracções intencionais causadoras de um dano pessoal. Convém sublinhar que tal restrição excluiria, contudo, determinadas categorias consideradas admissíveis ao benefício da indemnização por numerosos regimes de Estados-Membros, designadamente os "passantes" e os "bons samaritanos".

Pergunta n.º 2: Quais deverão ser os critérios de admissão ao benefício da indemnização, por tipos de infracção e de dano, abrangidos por uma norma mínima?

5.2.3. *Princípios de apreciação da admissibilidade ao benefício da indemnização*

Nos casos em que o autor da infracção é desconhecido ou não pode, por qualquer razão, ser incriminado, coloca-se a questão de saber qual o nível de prova que deve ser exigido à vítima quando esta solicita uma indemnização. Aparentemente, os danos sofridos não constituem um grande problema, pois na maioria dos casos a vítima tem a possibilidade de entregar um relatório médico redigido após a infracção. Contudo, a vítima deve igualmente provar que foi efectivamente vítima de uma infracção e que os danos sofridos foram causados por essa infracção concreta. Este aspecto é importante, dado que a responsabilização pelos casos em que o autor da infracção não foi identificado ou não pode ser incriminado, constitui uma componente essencial da indemnização estatal. Convém encontrar uma solução equilibrada que tenha em conta a necessidade de conceder uma indemnização nesses casos, mas que não seja uma incitação a abusos.

Para assegurar a uniformidade entre os Estados-Membros, poderia introduzir-se um princípio de apreciação comum, por exemplo, sob a forma do mais forte grau de probabilidade que os Estados-Membros seriam autorizados a aplicar (sem esquecer que se trata de normas mínimas). Convém, no entanto, não negligenciar o facto de que é difícil encontrar um princípio comum que todos os Estados-Membros possam considerar aceitável, tanto a nível teórico como prático. Além disso, não é fácil apreciar com rigor o nível de prova que é aplicado actualmente pelos Estados-Membros. A alternativa consistiria, assim, em deixar esta questão à apreciação dos Estados-Membros, mesmo correndo o risco de virem a existir diferenças substanciais a nível da UE no que diz respeito às possibilidades concretas de as vítimas obterem uma reparação.

<p><i>Pergunta n.º 3: Deverá o grau de prova exigido ao requerente de uma indemnização estatal, ser incluído numa norma mínima?</i></p>

5.3. Danos susceptíveis de indemnização

5.3.1. Danos materiais

Na maioria dos Estados-Membros, as despesas médicas e de hospitalização, a perda de rendimentos e, para as pessoas a cargo, as despesas de funeral e a perda de alimentos, são objecto de indemnização. Estes elementos deveriam igualmente ser cobertos por uma norma mínima. As despesas médicas devem ser consideradas como integrando o acompanhamento psicológico, a psicoterapia ou apoio análogo susceptível de ser necessário na sequência de uma infracção. A cobertura poderia ser extensível no sentido de, mesmo se os danos materiais propriamente ditos forem excluídos da indemnização (presumindo que a admissibilidade se limite ao dano pessoal), os danos materiais resultantes directamente da infracção praticada contra a vítima poderem ser cobertos. Poderá tratar-se, por exemplo, das perdas resultantes do dano causado contra bens pessoais da vítima no momento da infracção, designadamente óculos ou vestuário.

5.3.2. Danos imateriais

Os danos imateriais, como a dor e o sofrimento (*pretium doloris*), revestem maiores dificuldades. Trata-se de danos que a vítima sofreu, mas que não implicaram quaisquer despesas, também designados por danos não-pecuniários. Entre os

principais factores que podem ser tomados em conta na apreciação dos danos imateriais figuram as consequências negativas para a vítima da fase mais aguda de reabilitação e dos cuidados médicos subsequentes à infracção, o longo sofrimento psíquico, o estado de desmoralização, a violação da integridade física, a invalidez (independentemente das consequências meramente clínicas), a perda do gosto de viver, a perda da esperança de vida, etc. Podem ter-se em conta tanto as circunstâncias objectivas associadas à situação da vítima no caso concreto, como as circunstâncias subjectivas, designadamente a natureza ou a gravidade da infracção propriamente dita. Não é possível, para efeitos do presente Livro Verde, pormenorizar estes conceitos, pois a sua própria definição e existência variam entre os Estados-Membros.

Contudo, os danos imateriais não devem ser negligenciados dado que, recordemo-lo, é indispensável partir da perspectiva da vítima. Pode suceder que a vítima muito rapidamente recupere, em termos físicos, dos danos sofridos, mas que as consequências psicológicas da infracção sejam duráveis e causem um grande sofrimento. Esta a razão porque actualmente, em alguns Estados-Membros, estes danos constituem de facto o elemento principal da indemnização (na proporção do montante concedido). Trata-se igualmente do caso no que diz respeito à possibilidade de indemnizar as pessoas a cargo ou outros próximos da vítima falecida em resultado de uma infracção, independentemente da indemnização por perda de alimentos. Além disso, a exclusão dos danos imateriais originaria grandes diferenças entre o que a vítima poderia obter do infractor no âmbito de uma acção cível e o que poderia obter por parte do Estado. À luz destas considerações, parece haver razões fundadas para incluir os danos imateriais no âmbito de uma norma mínima.

Coloca-se assim a questão de saber se, para efeitos da indemnização estatal, convém introduzir uma definição comum de danos imateriais. Seria necessário, pelo menos, prever um princípio geral, por exemplo, que a indemnização compreenda o *pretium doloris* e outros danos imateriais. Todavia, tendo em conta as diferenças que existem entre os Estados-Membros, poderia ser difícil progredir sobre a questão da introdução de uma definição do que a indemnização deve cobrir. Uma solução possível consistiria em indicar expressamente que a indemnização deve ser apreciada à semelhança da legislação nacional da responsabilidade civil, embora tal não permitisse grandes progressos em matéria de uniformidade de aplicação, tendo em conta as diferenças existentes entre as legislações dos Estados-Membros.

<p><i>Pergunta n.º 4: Deverão os danos imateriais ser incluídos numa norma mínima e, em caso afirmativo, poderá ser incluída uma definição sobre este tipo de danos?</i></p>

5.3.3. Incapacidade permanente

Como foi referido no capítulo 3, a maioria dos Estados-Membros indemniza separadamente a incapacidade permanente, a qual deveria ser também integrada numa norma mínima. Muitas vezes este elemento compreende a indemnização de danos imateriais e, além disso, as cicatrizes e as desfigurações. Talvez fosse conveniente indemnizar também este último elemento quando exista sem ter qualquer relação com a incapacidade permanente, tornando-se assim um tipo distinto de indemnização de danos imateriais. Voltando à questão da incapacidade permanente, seria muito difícil chegar a outra definição, a incluir numa norma mínima, sobre a natureza dos danos indemnizáveis a título deste elemento. A única condição que se poderia prever seria que a indemnização estatal das vítimas a este

título não se afaste muito das práticas normais dos Estados-Membros na apreciação dos danos ao abrigo do direito de responsabilidade civil ou da indemnização por outras fontes, nomeadamente um seguro privado.

Pergunta n.º 5: Poderá ser incluída uma definição de indemnização por incapacidade permanente para efeitos de uma norma mínima?

5.3.4. Determinação do montante da indemnização

Uma solução simples para estabelecer uma norma mínima sobre esta questão consistiria, no que diz respeito aos danos materiais sofridos, em indemnizar integralmente o dano real comprovado pela vítima da infracção. Por outras palavras, a indemnização concedida por estes danos deve repor a situação financeira da vítima caso não tivesse sofrido esses danos. Tal asseguraria igualmente a indemnização da vítima transfronteira que regressa ao seu Estado-Membro de residência e aí suporta a maior parte dos danos reais, designadamente as despesas médicas e a perda de rendimentos.

No que diz respeito à utilização de regimes que se baseiam numa tabela para o cálculo da indemnização das despesas, poderia ser considerada compatível com a condição que obriga a indemnizar os danos reais, desde que as tabelas sejam fixadas em função das despesas médicas e de hospitalização reais. Em contrapartida, não seriam certamente tomadas em conta eventuais complicações em certos casos, nem a necessidade de avaliar a perda de rendimentos em cada caso individual. Além disso, as tabelas podem apresentar o risco de efeitos injustos em situações transfronteiras, pois o seu cálculo é efectuado em função de condições nacionais e pode revelar-se insuficiente para cobrir as despesas efectivas suportadas noutra Estado-Membro. Por outro lado, os regimes de tabelas podem simplificar a gestão da indemnização estatal, permitindo assim à vítima de uma infracção ser indemnizada mais rapidamente, embora estes aspectos devam também fazer parte das considerações gerais sobre as modalidades de determinação do montante da indemnização.

As complicações surgem a respeito do *pretium doloris* e da indemnização de outros danos imateriais, pois não há danos reais a considerar como base do montante da indemnização. Contudo, não seria certamente possível estabelecer princípios orientadores comuns relativos à determinação do montante efectivo da indemnização destes danos, apesar do risco de efeitos injustos. Esta apreciação deve, assim, ser deixada a cada Estado-Membro, que poderá eventualmente associá-la às tabelas utilizadas para o cálculo das prestações sociais, da garantia do seguro privado ou dos danos no âmbito do direito civil nacional.

Recordemos a este respeito que, na perspectiva da vítima de uma infracção, importante é de facto o montante efectivamente recebido e não a forma como o montante total pode ser repartido em indemnizações relativas aos diferentes tipos de danos sofridos. Convém não exagerar, portanto, a necessidade de definir, para efeitos de uma norma mínima, as modalidades de indemnização de cada elemento. É preferível ter como ambição que todos os danos, materiais ou imateriais, sejam cobertos pela norma, independentemente do elemento a título do qual os mesmos são tomados em conta.

Uma questão conexas que se coloca é a de saber sob que forma a indemnização deve ser paga, sendo as principais soluções um montante previamente fixado ou um

montante periódico. Contudo, esta problemática não será objecto de análise no presente documento, pois é considerado desnecessário abordá-la a nível comunitário.

5.3.5. *A situação financeira da vítima*

Vários Estados-Membros têm em consideração a situação financeira da vítima, não só aquando do cálculo do montante da indemnização mas, igualmente, no âmbito da apreciação do direito à indemnização. Para este efeito, pode ser necessário apreciar em cada caso as necessidades das vítimas, incluindo a sua capacidade para fazer face aos prejuízos financeiros resultantes da infracção. Contudo, pode ficar significativamente reduzida a admissibilidade das vítimas ao benefício da indemnização e introduz-se no regime uma margem discricionária que dificulta a previsão quanto às possibilidades reais de a vítima obter uma indemnização estatal na sequência da infracção. Além disso, as justificações relativas à indemnização dos danos imateriais são aplicáveis com rigor equiparável, qualquer que seja a situação financeira da vítima. O risco de efeitos injustos em situações transfronteiras também não é de negligenciar, pois o nível de rendimentos de uma pessoa pode excluí-la da indemnização num Estado-Membro, mas não noutra. Seria muito difícil conceber um critério comum de apreciação dos recursos económicos, a aplicar em todos os Estados-Membros, que tenha em conta as disparidades dos níveis de vida. Por esta razão, uma condição desta natureza não parece justificada.

Pergunta n.º 6: Deverá uma norma mínima ter em conta a situação financeira da vítima aquando da determinação da sua admissão ao benefício da indemnização ou do montante da indemnização?

5.3.6. *Níveis mínimos e máximos*

Outra questão que se coloca a respeito de uma norma mínima é a de saber se convém fixar montantes mínimos e máximos de indemnização, à semelhança da maioria dos regimes de indemnização nacionais. Um objectivo do montante mínimo seria evitar ter de examinar numerosos pedidos relativos a montantes muito reduzidos, em que as despesas de tratamento seriam claramente superiores ao montante da indemnização efectivamente paga. Além disso, a possibilidade de a vítima de uma infracção obter uma indemnização por parte do infractor é superior quando o montante em causa é mais modesto. Um montante máximo poderia justificar-se por razões atinentes a restrições orçamentais, mas igualmente pela consideração de que o Estado não deve assumir uma responsabilidade ilimitada pela indemnização das vítimas. Este poderia permitir evitar as situações extremas, designadamente uma indemnização excepcionalmente elevada por perda de rendimentos. É duvidoso que possam ser fixados níveis comuns no âmbito de uma norma mínima, pelas razões já aduzidas relativamente aos níveis de indemnização em geral. Contudo, poderia prever-se um montante máximo e um montante mínimo.

5.4. **Aplicação subsidiária**

Na maioria dos Estados-Membros a possibilidade de obter uma indemnização estatal é subsidiária da indemnização que a vítima pode obter junto de outras fontes. Este princípio é justificado pelo facto de o infractor ter a responsabilidade pela reparação dos danos sofridos pela vítima e igualmente pela vontade de evitar uma dupla indemnização. Não existe qualquer razão para negligenciar este princípio aquando do estudo de normas mínimas comuns. Trata-se sobretudo de saber com que rigor

deverá ser aplicado, ou que esforços na prática deve desenvolver a vítima para ser indemnizada pelo autor da infracção.

A questão é complicada em resultado das diferenças que existem entre os Estados-Membros a nível dos meios e dos procedimentos de que dispõe a vítima para obter a indemnização do autor da infracção. Numa situação transfronteira, pode ser à partida difícil para a vítima fazer essa reclamação ou ainda mais complexo fazer executar a sentença ou a decisão. É evidente que quanto maiores forem as diligências exigidas à vítima, mais tempo passa antes que esta possa dirigir-se ao Estado para obter a indemnização a que tem direito. Em situações transfronteiras, este prazo arrisca-se a ser ainda mais longo do que a nível nacional, aspecto que só reforça o risco de vitimização secundária.

Convém notar que tanto a nível nacional como em situações transfronteiras, a vítima pode encontrar-se numa situação mais favorável quando o autor da infracção não é identificado. Nestes casos, é inútil aguardar pelo termo do procedimento judicial que se pronuncia sobre a obrigação do autor da infracção pagar a indemnização ou pelo resultado da execução da decisão ou da sentença que, em muitos casos, se revela infrutífera devido à situação de insolvabilidade do infractor. Este efeito um pouco contraditório fica reforçado se o princípio da aplicação subsidiária for estritamente respeitado.

Para além de procurar obter a indemnização por parte do autor da infracção, a vítima pode ser obrigada a esgotar outras fontes, como o seguro privado. Contudo, pode presumir-se que esta fórmula é menos morosa do que uma acção judicial e que o contexto transnacional terá provavelmente uma incidência menor pois, em princípio, as pessoas estarão cobertas no seu Estado-Membro de residência.

A fim de introduzir uma relativa flexibilidade, e tendo em vista mitigar essa exigência, seria necessário estabelecer que a vítima deve esgotar outras formas de indemnização numa medida razoável. Assim, não haveria a obrigação absoluta de intentar, em todas as circunstâncias, uma acção judicial para obter a indemnização por parte do autor da infracção. Deixaria também de ser absolutamente necessário aguardar o termo dessa acção ou de uma declaração definitiva da insolvabilidade do infractor. O critério poderia assim englobar os casos em que, numa fase inicial, fosse evidente que o autor da infracção não estaria em condições de proceder à reparação de quaisquer danos. Além disso, os obstáculos suscitados por situações transfronteiras poderiam ser tomados em conta. Por último, o critério da razoabilidade poderia também aplicar-se nos casos em que a vítima, na sequência dos danos sofridos, revela grandes dificuldades em intentar uma acção cível.

Pergunta n.º 7: Como deverá ser definida, no âmbito de uma norma mínima, a natureza subsidiária da indemnização estatal em relação a outras fontes de indemnização das vítimas?

Neste contexto, é necessário esclarecer que os outros tipos de indemnização efectivamente obtidos pela vítima devem ser deduzidos da indemnização a pagar pelo Estado. Sendo evidente que a indemnização paga a título de um seguro obrigatório, da segurança social e de fontes análogas deve ser deduzida, a resposta é menos óbvia no que diz respeito à indemnização por parte de um seguro privado. Pode argumentar-se que a vítima de uma infracção não deve ser penalizada pela sua prudência. Por um lado, a dedução da indemnização paga a título de um seguro

privado significaria que a pessoa subscreveu um seguro privado "para nada". Por outro lado, se esta indemnização não for deduzida, tal significa concretamente que a vítima pode beneficiar de uma dupla indemnização pelo mesmo dano. Trata-se especialmente do caso quando o regime estatal concede uma indemnização integral pelos danos materiais. De qualquer modo, questões como a cobertura proporcionada pelas apólices de seguro de danos resultantes de uma infracção e o âmbito que é subscrito pelas pessoas podem variar consideravelmente entre os Estados-Membros, tornando esta questão de difícil apreciação a nível europeu. Existe um determinado número de outras considerações complexas, designadamente a natureza especial das apólices de seguro-vida, mas o tratamento exaustivo destes problemas ultrapassaria claramente o âmbito do presente documento.

De qualquer modo, convém restringir a nossa atenção à questão da indemnização que a vítima de uma infracção pôde ou poderá obter (com um relativo grau de certeza) por parte de outras fontes. Em contrapartida, deduzir igualmente a indemnização que a vítima de uma infracção estaria em condições de obter se tivesse subscrito um seguro adequado, seria demasiado restritivo e de difícil aplicação com uma relativa uniformidade na UE.

Pergunta n.º 8: Quais são as outras fontes de indemnização que deverão ser deduzidas da indemnização estatal?

5.5. Sub-rogação do Estado

Na maioria dos Estados-Membros, quando o Estado indemnizou a vítima, substitui-se a esta no exercício dos seus direitos contra o autor da infracção. A este respeito, o Estado poderia desempenhar um papel mais activo na atenuação das consequências financeiras através do pagamento da indemnização estatal no caso em que não se sabe exactamente se a vítima de uma infracção poderá ser indemnizada pelo seu infractor, como referimos anteriormente. Por outro lado, os Estados-Membros que tentam com maior firmeza obter reparação pelo autor da infracção, têm tido apenas um sucesso relativo, o que permite pensar que, em termos orçamentais, a sub-rogação do Estado não tem um impacto real. Pode igualmente presumir-se que é difícil para o Estado exercer activamente este direito numa situação transfronteira, ou seja, quando o autor da infracção é residente de outro Estado-Membro.

5.6. Declaração da infracção à polícia

Como foi referido no capítulo 3, a maioria dos Estados-Membros exige que a vítima de uma infracção apresente a declaração deste facto à polícia. Esta exigência deve também ser incluída numa norma mínima comum. Pode prever-se uma excepção nos casos em que a vítima teve razões fundadas para não apresentar essa declaração. Contudo, é duvidoso que se deva subordinar a admissibilidade à indemnização estatal à condição de entrega de uma queixa da vítima à polícia num prazo definido. De qualquer forma, a entrega tardia de uma queixa é sempre prejudicial à vítima, pois torna-se mais difícil provar *a posteriori* se foi efectivamente vítima de uma infracção e a natureza do dano que sofreu. Por conseguinte, a vítima tem todo o interesse em apresentar uma queixa à polícia o mais cedo possível.

5.7. O pedido de indemnização estatal

A maioria dos Estados-Membros fixou prazos para a apresentação do pedido de indemnização estatal. Estes prazos podem ser calculados a partir da data da infracção, do termo do procedimento penal ou, se este não foi iniciado, a partir do termo do inquérito policial. Tais prazos parecem ser justificados. Coloca-se a questão de saber se convém integrar os prazos (mínimos) comuns numa norma mínima. Tais prazos podem favorecer a criação de regras transparentes e simples relativas aos procedimentos de indemnização estatal na UE.

A este respeito, colocam-se alguns problemas, tanto no contexto nacional como em situações transfronteiras. Pode ser necessário ter de aguardar o termo do procedimento penal e as diligências da vítima para obter a indemnização por parte do infractor, aspectos que podem ser relativamente morosos. Numa situação transfronteira, pode ser mais difícil para a vítima exercer o seu direito à indemnização contra o infractor, podendo esta parte do procedimento ser ainda mais morosa. Em termos análogos, a vítima transfronteira pode exercer o seu direito, tal como está definido na decisão-quadro relativa ao estatuto da vítima em processo penal, de apresentar uma queixa às autoridades policiais do seu Estado-Membro de residência. À luz destes exemplos, parece conveniente prever prazos bastante mais alargados. Pode justificar-se igualmente deixar correr o prazo a contar da data do termo do procedimento penal. Além disso, existem várias situações excepcionais em que a vítima de uma infracção pode apresentar um pedido de indemnização estatal muitos anos após a prática da infracção. Trata-se do caso, por exemplo, de menores que foram vítimas de violências sexuais. Por conseguinte, seria necessário que o prazo fosse acompanhado de uma derrogação susceptível de abranger estas situações.

No que diz respeito ao conteúdo do pedido propriamente dito, parece normal que a vítima forneça todos os documentos disponíveis, nomeadamente o relatório da polícia, os relatórios médicos, as declarações de rendimentos, as declarações dos seguros, etc.. A questão que se coloca em relação a uma norma mínima é a de saber se convém elaborar formulários harmonizados, em todas as línguas da Comunidade. Tal poderia facilitar enormemente o acesso das vítimas à indemnização estatal e favorecer a transparência dos procedimentos administrativos. Esta questão é abordada de forma mais aprofundada no capítulo 6, a respeito das medidas susceptíveis de facilitar a indemnização estatal em situações transfronteiras.

5.8. Adiantamentos

É frequentemente sublinhado que as modalidades de indemnização actualmente aplicadas nos Estados-Membros não correspondem com eficácia às necessidades das vítimas. A título de exemplo, as despesas de hospitalização e a perda de rendimentos são suportadas imediatamente após a prática da infracção, mas a indemnização, quer seja pelo infractor ou pelo Estado, geralmente só é concedida muito tempo depois, por vezes após vários anos. Sendo certo que este desfasamento pode ser explicado pela morosidade da justiça e da administração, não se deve esquecer que uma das causas principais reside na necessidade de se proceder a um inquérito rigoroso e a uma apreciação de cada caso.

Uma das soluções susceptível de anular ou mitigar os efeitos negativos destes atrasos para a vítima, consiste na possibilidade de conceder um adiantamento sobre a indemnização paga pelo Estado. Esta medida pode igualmente ajudar a vítima e

contribuir para impedir a vitimização secundária. A possibilidade de pagar um adiantamento é ainda mais vantajosa para a vítima transfronteira, que se arrisca a ter de aguardar bastante tempo pela reparação. Em contrapartida, nos casos em que não se sabe se a vítima poderá obter a sua indemnização junto do autor da infracção, o pagamento de um adiantamento por parte do Estado pode suscitar objecções de princípio. Pode argumentar-se que a vítima tem a possibilidade de obter uma assistência imediata subscrevendo um seguro de viagem. Por último, há que ter em conta a assistência prestada pelas embaixadas e os consulados aos seus nacionais no estrangeiro.

Pergunta n° 9: Deverá ser incluída numa norma mínima a possibilidade de adiantamentos?

5.9. Outros critérios

Os regimes nacionais de indemnização compreendem normalmente um determinado número de critérios susceptíveis de conduzir à recusa ou à redução da indemnização estatal, critérios esses que figuram igualmente na Convenção Europeia de 1983.

Em primeiro lugar, pode estar em causa o comportamento da vítima antes, durante ou após a prática da infracção. Trata-se essencialmente do conceito - bem conhecido no direito de responsabilidade civil - nos termos do qual a vítima causou ou provocou o seu próprio dano. Embora a definição deste conceito, quanto à forma como é aplicado para efeitos da indemnização estatal, possa ser relativamente imprecisa, deveria ser incluída igualmente numa norma mínima.

Em segundo lugar, o envolvimento de uma vítima na criminalidade organizada ou a sua integração em organizações criminosas pode constituir igualmente um fundamento para recusar a indemnização. Este critério suscita ainda mais objecções de princípio, pois diz respeito ao comportamento da vítima fora do contexto de uma infracção concreta. Resulta que, aparentemente, nenhum dos Estados-Membros prevê este critério no seu direito de responsabilidade civil. Por hipótese, haverá situações em que a sua aplicação pode suscitar dificuldades ou mesmo resultados injustos, designadamente quando a vítima esteve anteriormente envolvida na criminalidade organizada, mas renunciou depois ao seu anterior "modo de vida". Podemos também interrogarmo-nos sobre a possibilidade de uma apreciação equitativa deste critério em situações transfronteiras.

Em terceiro lugar, a indemnização pode ser recusada se for baseada num facto contrário à justiça ou à ordem pública. Resulta que este critério é muito vago e impreciso, sendo difícil encontrar exemplos concretos da sua aplicação prática. Permite, além disso, uma grande margem de apreciação a nível do regime de indemnização, o que torna mais complicado prever se a vítima pode obter uma indemnização num caso concreto.

Pergunta n° 10: Deverão ser incluídos numa norma mínima critérios relacionados com o comportamento da vítima relativamente à infracção, com o seu envolvimento em actividades criminosas em geral ou com outras considerações de justiça ou de ordem pública?

Pergunta n° 11: Que outros critérios, não abrangidos no presente documento, poderão ser incluídos numa norma mínima?

6. ACESSO DAS VÍTIMAS TRANSFRONTEIRAS À INDEMNIZAÇÃO

6.1. Situação actual

O presente capítulo analisa as medidas que poderiam ser necessárias para facilitar o acesso da vítima transfronteira à indemnização estatal na UE. A expressão "vítima transfronteira", que será utilizada ao longo do presente capítulo, designa um cidadão da UE que é vítima de uma infracção noutra Estado-Membro diferente daquele onde reside em permanência.

Os princípios jurídicos comunitários, tal como estabelecidos no âmbito do processo Cowan, impõem que a possibilidade de indemnização estatal que um Estado-Membro proporciona aos seus nacionais, deve ser igualmente concedida a todos os cidadãos da UE. Por conseguinte, poderia ser suficiente que, se todos os Estados-Membros proporcionarem o direito à indemnização estatal, a vítima transfronteira deixe de correr o risco de se encontrar entre dois regimes diferentes. Contudo, tal não abrange os nacionais de países terceiros que residem legalmente num Estado-Membro e são vítimas de uma infracção noutra Estado-Membro, embora esta seja uma questão para abordar sobretudo no contexto de uma norma mínima.

Contudo, em função do país da UE onde a pessoa for vítima de uma infracção, as diferenças entre os regimes de indemnização dos Estados-Membros podem gerar efeitos injustos. Este problema já foi, em parte, abordado no capítulo 5. Mais importante, porém, é o que resulta claramente da análise, por um lado, no capítulo 2 das normas europeias e, por outro, no capítulo 3 dos regimes existentes, que não existe qualquer mecanismo susceptível de facilitar o acesso das vítimas transfronteiras à indemnização estatal. Os problemas que uma vítima transfronteira pode ter de enfrentar e as soluções susceptíveis de os mitigar são desenvolvidos no presente capítulo.

6.2. Obstáculos associados à situação transfronteira da vítima

Os obstáculos resultantes da situação transfronteira da vítima, susceptíveis de diminuir a sua capacidade de exercer os direitos à indemnização, podem, a título de exemplo, ser reagrupados em três categorias: obstáculos associados às informações relativas às possibilidades de indemnização estatal, obstáculos relativos ao pedido de indemnização e obstáculos associados ao inquérito que deve obrigatoriamente acompanhar o pedido.

6.2.1. Informações

Considerando o exemplo da vítima que, pouco depois da infracção, abandona o Estado-Membro onde foi praticada, designadamente um turista, aquela dispõe de um prazo muito restrito para se informar no local sobre as possibilidades de obter do Estado a reparação pelos danos sofridos. No seu Estado-Membro de residência, as possibilidades de obter essas informações são limitadas ou mesmo nulas. Pode ser difícil, à distância, saber a autoridade à qual dirigir-se no Estado-Membro onde a infracção foi praticada e colmatar eventuais problemas linguísticos. Convém igualmente sublinhar que, mesmo em situações estritamente nacionais, numerosos Estados-Membros têm dificuldade em informar adequadamente as vítimas sobre as possibilidades de indemnização. Assim, uma situação transfronteira apenas contribui para agravar o problema.

6.2.2. *O pedido*

Não obstante a vítima tenha conseguido obter as necessárias informações sobre a sua possibilidade de solicitar uma indemnização estatal, pode ainda ter de enfrentar as dificuldades linguísticas inerentes ao preenchimento do pedido. Pode suceder que as normas nacionais que fixam prazos muito reduzidos para a apresentação do pedido sejam mais difíceis de respeitar numa situação transfronteira. Sucede igualmente que a vítima de uma infracção tenha de acompanhar, sempre à distância, a tramitação do procedimento penal no Estado-Membro onde a infracção foi praticada, pois não está autorizada a apresentar o pedido de indemnização antes do termo do referido procedimento. A vítima pode também ter dificuldades em ser ouvida (pessoalmente) pela autoridade competente pela análise do pedido. Uma vez mais, a vítima tem possibilidades limitadas, ou mesmo nulas, de obter ajuda nesta matéria. Por último, a autoridade do Estado-Membro onde a infracção foi praticada pode não estar habituada a examinar pedidos apresentados por vítimas que residem noutro Estado-Membro ou, inclusivamente, não estar plenamente informada sobre as suas competências neste tipo de situações.

6.2.3. *O inquérito*

A vítima de uma infracção tem normalmente de completar o pedido com vários relatórios que, numa situação transfronteira, podem ter de vir de vários Estados-Membros. Em geral, o relatório de polícia terá de ser elaborado no Estado-Membro onde a infracção foi praticada. O relatório médico pode ter sido redigido neste Estado-Membro ou no Estado-Membro de residência ou, na realidade, é possível que seja necessário um relatório de cada Estado-Membro se, em função da gravidade do dano sofrido, convém realizar tratamentos médicos mais prolongados. Se a vítima pretender ser indemnizada pela perda de rendimentos, deve fornecer uma declaração de rendimentos do seu Estado-Membro de residência. Alguns Estados-Membros exigem igualmente da vítima de uma infracção que comprove a insolvabilidade do infractor e a sua impossibilidade de pagar quaisquer danos; também neste caso, a situação transfronteira pode complicar a tarefa da vítima para obter as necessárias informações de outro Estado-Membro. Pode suceder que os relatórios do seu Estado-Membro de residência devam ser não só traduzidos, mas respeitar igualmente os requisitos de informação impostos pelas disposições em vigor no Estado-Membro onde o pedido deve ser apresentado. Além disso, a vítima pode ter ainda de juntar ao seu pedido uma cópia da decisão ou da sentença proferida no processo penal contra o autor da infracção.

6.2.4. *Outras observações*

Existe, por conseguinte, um determinado número de obstáculos práticos que complica o acesso das vítimas transfronteiras à indemnização estatal. A obrigação de traduzir o pedido e o inquérito que o acompanha pode implicar um encargo financeiro para a vítima. Convém ter em conta estes obstáculos perante a situação delicada em que já se encontra a vítima na sequência da infracção. As dificuldades associadas à situação transfronteira podem implicar uma vitimização secundária conducente, inclusivamente, à desistência do pedido. É evidente, portanto, que a própria existência de regimes de indemnização estatal em todos os Estados-Membros, conjugada com o princípio de não-discriminação estabelecido pelo processo Cowan, não é suficiente. Não se pode esperar igualmente que a ratificação da Convenção Europeia de 1983 por todos os Estados-Membros venha a

melhorar a situação, pois esta convenção não contempla disposições concretas de assistência às vítimas transfronteiras. Por conseguinte, parecem impor-se medidas a nível comunitário para permitir o acesso das vítimas transfronteiras à indemnização estatal em qualquer Estado-Membro tão facilmente como no seu Estado-Membro de residência.

6.2.5. *Possíveis soluções para assegurar um acesso fácil num contexto transfronteira*

Na procura de uma solução que permita facilitar o acesso à indemnização estatal da vítima transfronteira, pode recordar-se um conjunto de princípios orientadores. Em primeiro lugar, a solução deve ser simples, transparente e prática, tanto para a vítima da infracção como para as autoridades competentes, mas concedendo prioridade aos interesses da vítima. Em segundo lugar, para evitar distorções e efeitos injustos, a solução deve aplicar-se com um relativo grau de uniformidade em toda a UE.

Tendo em conta estes princípios, são apresentados dois modelos de solução, a fim de assegurar às vítimas o acesso à indemnização estatal. De modo a colmatar os problemas específicos associados às situações transfronteiras, os dois modelos têm como pressuposto a possibilidade de todas as vítimas virem a obter um nível suficiente de indemnização estatal em todos os Estados-Membros, graças à introdução de uma norma mínima a nível comunitário. Estes modelos foram escolhidos, a fim de estruturar o debate sobre a melhor forma de progredir na matéria. Não se trata certamente das únicas soluções possíveis e nenhuma delas deve ser considerada uma solução "pronta-a-servir"; o objectivo consiste em identificar as principais vantagens e inconvenientes de cada modelo para facilitar a sua comparação.

6.3. **O modelo da assistência mútua**

Os obstáculos práticos que a vítima transfronteira tem de enfrentar poderiam ser reduzidos proporcionando-lhe o direito de ser assistida no seu Estado-Membro de residência.

Esta solução tem por base o princípio da territorialidade, ou seja, é o Estado-Membro onde a infracção foi praticada que deve ser responsável pela indemnização e que deve examinar o pedido em função das suas normas nacionais.

Este princípio seria completado pelo direito de a vítima de uma infracção poder apresentar o seu pedido a uma autoridade do seu Estado-Membro de residência. Esta autoridade (autoridade de transmissão) seria obrigada a transmitir o pedido à autoridade competente (autoridade de recepção) do Estado-Membro onde a infracção foi praticada, prestando assim à vítima um certo grau de assistência administrativa. Por conseguinte, este modelo tem por objectivo estabelecer normas concretas respeitantes à cooperação entre as autoridades competentes nos Estados-Membros, à semelhança do que recentemente se instaurou para a cooperação judiciária entre os Estados-Membros em relação à citação e à obtenção de provas²¹. Estes regulamentos

²¹ Regulamento (CE) n° 1348/2000 do Conselho, de 29 de Maio de 2000, relativo à citação e à notificação dos actos judiciais e extrajudiciais em matéria civil e comercial nos Estados-Membros, JO L 160 de 30.6.2000, p.1. Regulamento (CE) n° 1206/2001 do Conselho, de 28 de Maio de 2001, relativo à cooperação entre os tribunais dos Estados-Membros no domínio da obtenção de provas em matéria civil e comercial, JO L 174, de 27.6.2001, p. 1.

poderiam servir de inspiração relativamente a um certo número de problemas práticos também neste contexto, por exemplo, na fixação de prazos e na utilização de línguas e de modelos de formulários.

A principal questão que se coloca é a de saber o âmbito exacto da obrigação que incumbe à autoridade de transmissão de prestar assistência administrativa à vítima. Esta autoridade poderia ter de, por exemplo, cumprir as seguintes obrigações:

- Assistir a vítima, informando-a das possibilidades de obter uma indemnização estatal no Estado-Membro onde a infracção foi praticada, ou seja, informações sobre o conteúdo concreto das normas aplicáveis.
- Assistir a vítima na obtenção dos elementos indispensáveis para preencher o pedido (formulários, etc.) e assegurar que todos os relatórios exigidos sejam juntos ao mesmo.
- Diligenciar no sentido de obter as necessárias traduções e assegurar que o pedido (incluindo os relatórios) é apresentado numa língua aceite pela autoridade de recepção.

Em contrapartida, o exame ou a apreciação preliminar do pedido não seriam de incluir entre as obrigações da autoridade de transmissão.

6.3.1. Autoridades responsáveis nos Estados-Membros

Seria conveniente decidir qual a autoridade que deve, em cada Estado-Membro, assumir as obrigações acima descritas. Para assegurar a clareza e a simplicidade, a autoridade responsável pela gestão do regime de indemnização em cada Estado-Membro parece ser a solução natural. Independentemente de uma pessoa ter sido vítima de uma infracção no seu Estado-Membro de residência ou no estrangeiro, pode dirigir-se à mesma autoridade para apresentar um pedido de indemnização estatal. Estas autoridades adquiriram já uma experiência importante na gestão do seu regime de indemnização estatal, experiência esta considerada indispensável para assumir a função de prestar informações à vítima sobre os regimes estrangeiros. Seria, contudo, necessário verificar se essas autoridades terão possibilidade e capacidade para desempenhar cabalmente as suas obrigações. Conviria igualmente verificar se não seria preferível confiar a responsabilidade de certas obrigações, designadamente as traduções, à autoridade de recepção. A segunda questão diz respeito às modalidades de exercício desta responsabilidade nos Estados-Membros que compreendem várias autoridades (descentralizadas). Todas deverão assumir tal obrigação ou é preferível designar uma única autoridade? As respostas a estas questões deveriam respeitar o equilíbrio entre o grau de uniformidade desejado na UE e o respeito do princípio da subsidiariedade.

6.3.2. Informação e cooperação entre as autoridades

Qualquer que seja a solução considerada para designar as autoridades responsáveis nos Estados-Membros, estas devem dispor de informações sobre os regimes de indemnização dos outros Estados-Membros, a fim de poder informar adequadamente as vítimas. O rigor destas informações seria determinado em função das obrigações das autoridades de transmissão em relação às vítimas de infracções. Seria necessário, pelo menos, estabelecer a lista das autoridades de transmissão e de recepção

competentes em todos os Estados-Membros, acompanhada das informações relativas às modalidades de elaboração dos pedidos nos termos das diferentes normas nacionais. Pode ser necessário aditar informações sobre o conteúdo efectivo das normas nacionais, pois tal permitirá à autoridade de transmissão fornecer à vítima dados pormenorizados sobre as suas possibilidades de indemnização estatal no quadro do regime estrangeiro. Poderia prever-se um modelo de formulário para a comunicação entre as autoridades tendo em vista a transmissão dos pedidos. O recurso às técnicas modernas de comunicação poderia ainda facilitar e acelerar a comunicação entre as autoridades.

Convém encontrar uma solução para compilar e gerir as informações mencionadas, eventualmente sob a forma de um repertório a nível comunitário, permanentemente actualizado e incluindo informações sobre todos os regimes de indemnização dos Estados-Membros. Tal como indicado anteriormente, poderia servir de inspiração a este respeito a legislação no domínio da cooperação judiciária em matéria civil. A criação de uma rede de peritos para facilitar a cooperação e os contactos directos entre as autoridades dos Estados-Membros poderia constituir um aspecto complementar do referido repertório e revelar-se útil no tratamento quotidiano dos pedidos em situações transfronteiras. A este respeito, poderia igualmente prever-se o recurso à Rede Judiciária Europeia em matéria civil e comercial²², tendo em vista o intercâmbio de experiências, o recenseamento dos problemas e, nomeadamente, o incremento da divulgação da informação.

6.3.3. *O direito de a vítima ser ouvida*

Quando a vítima regressa ao seu Estado-Membro de residência, pode ter dificuldades em ser ouvida pela autoridade de recepção. Uma possibilidade de contornar o problema poderia ser a autoridade de transmissão prestar igualmente assistência a este respeito graças às novas tecnologias da comunicação. A autoridade de transmissão poderia fazer o necessário para que a vítima seja ouvida pela autoridade de recepção, por exemplo, mediante videoconferência.

6.3.4. *Outras observações*

As anteriores considerações revelam que, fundamentalmente, o "modelo de assistência mútua" implica uma transferência do ónus administrativo subjacente a um pedido de indemnização da vítima noutro Estado-Membro para uma autoridade no seu Estado-Membro de residência. Convém sublinhar que esta solução seria análoga à que foi contemplada na decisão-quadro relativa ao estatuto das vítimas em processo penal. Nesta decisão, com efeito, a vítima pode apresentar um recurso às autoridades competentes do seu Estado-Membro de residência, desde que lhe tenha sido impossível fazê-lo no Estado-Membro onde a infracção foi praticada. Esta última condição pode ser igualmente prevista neste contexto.

Na aplicação deste modelo, como é óbvio, nada impede os Estados-Membros, que já reconhecem actualmente às vítimas o direito de serem indemnizadas por infracções praticadas no estrangeiro, de continuarem a aplicar este direito. Em termos análogos, este modelo não impediria a vítima de apresentar o seu pedido de indemnização

²²

Decisão XXXX/2001 do Conselho de 28 de Maio de 2001 (ainda não publicada).

directamente à autoridade competente do Estado-Membro onde a infracção foi praticada

Pergunta n.º 12: O direito de a vítima transfronteira receber assistência de uma autoridade do seu Estado-Membro de residência, quando solicita a indemnização noutro Estado-Membro, será uma forma adequada de facilitar o acesso das vítimas transfronteiras à indemnização estatal?

6.4. O modelo da dupla responsabilidade

A solução mais ambiciosa e abrangente seria instaurar o direito de a vítima de uma infracção solicitar e obter reparação em dois Estados-Membros: o Estado-Membro onde a infracção foi praticada e o seu Estado-Membro de residência. Por conseguinte, duas autoridades de dois Estados-Membros diferentes seriam responsáveis, de forma mutuamente exclusiva, pela indemnização num caso concreto, cada uma delas tratando o pedido em conformidade com as suas normas nacionais.

6.4.1. Administração e cooperação entre as autoridades

O ónus administrativo na perspectiva das autoridades é obviamente menos problemático neste modelo do que no modelo da assistência mútua, pois as autoridades nacionais não teriam necessidade de prestar assistência às vítimas que apresentem um pedido noutro Estado-Membro. O modelo da dupla responsabilidade também não impõe a elaboração de um repertório dos regimes de indemnização de cada Estado-Membro. Por conseguinte, seria de concepção mais simples, pois não haveria necessidade de designar autoridades de transmissão e autoridades de recepção. Sem a necessidade de transmitir os pedidos entre os Estados-Membros, o tratamento destes seria sem dúvida mais rápido, aspecto que beneficiaria a vítima. Contudo, impor-se-ia sempre uma coordenação para evitar qualquer risco de dupla indemnização, ou seja, que a vítima solicite e obtenha uma indemnização em dois Estados-Membros.

No que diz respeito ao inquérito, a autoridade de um Estado-Membro pode ter dificuldades em apreciar com rigor o direito de a vítima ser indemnizada quando a infracção foi praticada no estrangeiro. Terá de se basear num relatório da polícia e, eventualmente, também num relatório médico emanados de outro Estado-Membro. Se necessário, a referida autoridade deve informar-se sobre o termo do procedimento penal a decorrer noutro Estado-Membro onde a vítima de uma infracção pode ter tentado uma acção para obter a reparação pelo infractor. Por conseguinte, a obrigação de esgotar todos os outros meios de indemnização, que prevalece na maioria dos Estados-Membros, pode ser de difícil aplicação.

6.4.2. Níveis de indemnização

Na perspectiva da vítima, uma das vantagens da dupla responsabilidade reside no nível da indemnização. Assim, uma vítima transfronteira pode ter de suportar a maior parte dos seus danos no Estado-Membro de residência permanente, nomeadamente quando a infracção ocasiona danos especialmente graves, como a perda futura de rendimentos e as despesas de hospitalização de longa duração. A indemnização destes danos pode variar consideravelmente entre os Estados-Membros devido, por exemplo, às diferenças dos níveis de vida. Para a vítima, o facto de ser indemnizada pelo seu Estado-Membro de residência pode, portanto, dar lugar a uma indemnização

mais rigorosa dos danos reais causados pela infracção. A necessidade de harmonizar os regimes de indemnização dos Estados-Membros mediante a criação de uma norma mínima graças a este modelo seria, por conseguinte, menos pertinente.

A possibilidade de as vítimas escolherem deliberadamente o regime mais vantajoso para si pode, contudo, ter efeitos injustos. Duas pessoas que são vítimas da mesma infracção no mesmo local podem, com efeito, receber indemnizações de montantes muito diferentes devido às discrepâncias entre os regimes de indemnização dos seus respectivos Estados-Membros de residência. Este modelo implica o risco de a vítima procurar o regime cujo nível de indemnização lhe é mais favorável.

6.4.3. Aspectos orçamentais

As consequências orçamentais para cada Estado-Membro são evidentemente difíceis de prever com este modelo, mas é pouco provável que sejam recíprocas. Seria mais fácil encontrar exemplos de dois Estados-Membros entre os quais, por exemplo, os fluxos turísticos ou de trabalhadores temporários sejam basicamente unidireccionais. Aquando do pagamento da indemnização às vítimas transfronteiras, os efeitos financeiros para os dois Estados-Membros em causa seriam, nestes casos, quase o oposto ao obtido com a aplicação do princípio da territorialidade. Além disso, embora o aumento possível dos pedidos em determinados Estados-Membros seja difícil de prever, poderia exigir-se, porém, um reforço dos recursos administrativos necessários.

Pergunta n.º 13: A possibilidade de a vítima obter uma indemnização estatal no seu Estado-Membro de residência, bem como no Estado-Membro onde foi praticada a infracção, será uma forma adequada de facilitar o acesso das vítimas transfronteiras à indemnização estatal?

6.5. Observações gerais e comparações

O modelo da "dupla responsabilidade" é simples, directo e mais generoso na perspectiva da vítima da infracção. Com efeito, alguns Estados-Membros aplicam este modelo actualmente, proporcionando uma possibilidade de indemnização aos nacionais ou residentes que sofreram danos no estrangeiro. O modelo garantiria igualmente a cobertura, em toda a UE, dos nacionais de países terceiros legalmente residentes através de, pelo menos, o regime de um Estado-Membro, independentemente de se saber se esses nacionais são abrangidos ou não por uma norma mínima. Por outro lado, se este modelo for introduzido a nível comunitário, poderá ser considerado menos proporcionado do que o da assistência mútua. Suscita um determinado número de problemas associados à sua aplicação, tanto na perspectiva da vítima como da administração. Em certos casos, e até ao momento em que a vítima apresenta o seu pedido, é pouco claro qual será a autoridade responsável pela indemnização. Nas relações entre os Estados-Membros, tal solução prevê menos reciprocidade do que a aplicação do princípio da territorialidade. Em contrapartida, para evitar resultados injustos em situações transfronteiras, o modelo de assistência mútua poderia implicar uma harmonização bastante mais ampla dos níveis de indemnização.

Segundo o princípio nos termos do qual é preferível partir do que já existe nos Estados-Membros, o modelo de assistência mútua parece ser o mais adequado. Todos os Estados-Membros reconhecem actualmente o princípio da territorialidade, embora

com algumas modificações. Importa sublinhar que o modelo de assistência mútua não impediria certamente que os Estados-Membros que já indemnizam actualmente os nacionais ou os residentes vítimas de uma infracção no estrangeiro de o continuar a fazer, nem impediria também outros Estados-Membros de introduzir tal possibilidade. Assim, o modelo de assistência mútua não impõe a menor alteração das práticas actuais, mas sim a vinculação a uma responsabilidade suplementar de assistência às vítimas transfronteiras. Este último ponto é provavelmente fundamental - as autoridades dos Estados-Membros serão capazes de assumir essa responsabilidade ou será necessário atribuir novos recursos financeiros?

Pergunta n.º 14: Quais as soluções, diferentes das consideradas no presente documento, se poderão prever para facilitar o acesso à indemnização estatal por parte das vítimas transfronteiras?

6.6. Problemas horizontais de execução

6.6.1. Formulários harmonizados de pedidos

No contexto destes dois modelos, convém prever a possibilidade de elaborar, em todas as línguas da Comunidade, formulários harmonizados utilizáveis pelas vítimas de uma infracção, independentemente do Estado-Membro onde apresentem o pedido. Contudo, é necessário estar ciente das limitações de tais formulários pois, na maioria dos casos, os pedidos devem ser acompanhados de relatórios de polícia e de relatórios médicos. Estes relatórios podem constituir, com efeito, os elementos mais importantes do pedido. Além disso, os formulários actualmente utilizados nos Estados-Membros são bastante diferentes, reflectindo as próprias discrepâncias das normas nacionais em matéria de indemnização. Contudo, a criação de formulários harmonizados utilizáveis por todas as vítimas, independentemente do Estado-Membro onde apresentam o pedido, deveria ser facilitada através de um maior grau de harmonização, graças ao estabelecimento de uma norma mínima comum.

Pergunta n.º 15: Deverão ser estabelecidos formulários harmonizados a utilizar em todos os Estados-Membros quando se solicita uma indemnização estatal?

6.6.2. Informação do cidadão

Um elemento indispensável à criação de qualquer um dos dois modelos reside na informação exaustiva e facilmente acessível ao cidadão. Seria conveniente realizar campanhas de informação a todos os níveis - europeu, regional e local - cuja eficácia beneficiaria com a utilização de, pelo menos, todas as línguas da Comunidade. No que diz respeito às medidas regulamentares comuns, poderia prever-se a obrigação de todas as autoridades policiais da UE fornecerem informações, em todas as línguas, sobre os direitos das vítimas à indemnização estatal. Este tipo de obrigação já existe em numerosos Estados-Membros. As informações poderiam incluir, por exemplo, as possibilidades de indemnização que existem e as modalidades de pedidos, indicando, nomeadamente, as autoridades responsáveis, bem como os procedimentos relativos aos pedidos e aos dados a fornecer conjuntamente com estes.

A cooperação entre as autoridades nacionais, preconizada pelo modelo de assistência mútua, seria igualmente útil para a compreensão mútua dos regimes dos diferentes Estados-Membros. A Rede Judiciária Europeia em matéria civil e comercial poderia

desempenhar um papel importante na melhoria da divulgação das informações a nível europeu. Por último, convém mencionar a acção das organizações não governamentais, designadamente, os grupos de apoio às vítimas, que podem ser intervenientes importantes no incremento do acesso das vítimas à informação.

7. CONCLUSÕES

A análise dos regimes de indemnização estatal existentes nos Estados-Membros e o estudo das medidas possíveis a nível comunitário, com a especial atenção conferida às situações transfronteiras, confirmam que uma iniciativa comunitária sobre a indemnização das vítimas de infracções, poderia constituir, efectivamente, uma mais-valia. Tal iniciativa poderia constituir um elemento importante na criação de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça, ao instituir para todos os residentes da UE um nível elementar de protecção facilmente acessível, independentemente do Estado-Membro da UE onde possam ser vítimas de uma infracção.

No que diz respeito à eventual criação de uma norma mínima comum, é evidente que cada componente dessa norma suscita um certo número de considerações que são, por si só, complexas, e que revelam igualmente as diferenças existentes entre os Estados-Membros. Contudo, é conveniente que essas dificuldades não contrariem a importância e a necessidade de alcançar os objectivos de uma norma mínima comum. Em especial, estas considerações revelam que, em relação à maioria dos critérios que poderiam ser integrados numa norma mínima, as situações transfronteiras são absolutamente pertinentes na apreciação das diferentes soluções.

O objectivo que consiste em melhorar o acesso das vítimas transfronteiras à indemnização estatal parece ser mais directo. Convém sublinhar que o nível de harmonização susceptível de se obter com uma norma mínima influi fortemente sobre a escolha das soluções destinadas a atingir esse objectivo. Confirma, portanto, que os objectivos destinados a fornecer uma rede de segurança e a limitar efeitos injustos estão estreitamente associados ao objectivo de facilitar o acesso da vítima transfronteira à indemnização estatal.

Para além dos problemas directamente associados à criação de uma norma mínima e à melhoria da situação da vítima transfronteira, outras considerações podem ser mencionadas. Assim, para alguns Estados-Membros, permitir às vítimas de infracções obter mais facilmente uma indemnização estatal necessitará de um reforço dos recursos orçamentais e administrativos relativamente aos meios actualmente disponíveis. Embora estes problemas apenas muito resumidamente tenham sido abordados no presente Livro Verde, pois não seria lógico a Comissão lançar uma consulta nesta domínio, esta reconhece, porém, a pertinência das referidas considerações.

Não obstante, a Comissão gostaria de realçar, como observação final, a necessidade de aproveitar esta ocasião para realizar novos progressos a nível da indemnização estatal das vítimas de infracções. Desde a Convenção Europeia de 1983, instrumento que constituiu um primeiro passo na adopção de disposições mínimas convergentes, foram realizados progressos significativos na compreensão e na tomada em conta da situação das vítimas de infracções. Paralelamente, a UE fixou como objectivo criar um espaço de liberdade, de segurança e de justiça. As condições parecem estar

doravante criadas para concretizar, a nível comunitário, objectivos ambiciosos em benefício das vítimas de infracções.

A necessidade de estudar cuidadosamente a forma como poderiam ser elaboradas medidas concretas, torna indispensável a participação activa de todas as partes interessadas na consulta do presente Livro Verde, a fim de concretizar progressos substanciais neste