



Conselho da
União Europeia

Bruxelas, 13 de julho de 2023
(OR. en)

Dossiê interinstitucional:
2023/0250(COD)

11840/23
ADD 3

JAI 1007
COPEN 259
DROIPEN 110
FREMP 218
SOC 537
CODEC 1373

NOTA DE ENVIO

de:	Secretária-geral da Comissão Europeia, com a assinatura de Martine DEPREZ, diretora
data de receção:	12 de julho de 2023
para:	Thérèse BLANCHET, secretária-geral do Conselho da União Europeia
n.º doc. Com.:	SWD(2023) 247 final
Assunto:	DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO – RESUMO DO RELATÓRIO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO que acompanha o documento Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2012/29/UE que estabelece normas mínimas relativas aos direitos, ao apoio e à proteção das vítimas da criminalidade e que substitui a Decisão-Quadro 2001/220/JAI do Conselho

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento SWD(2023) 247 final.

Anexo: SWD(2023) 247 final



Bruxelas, 12.7.2023
SWD(2023) 247 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

RESUMO DO RELATÓRIO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

que acompanha o documento

Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho

**que altera a Diretiva 2012/29/UE que estabelece normas mínimas relativas aos direitos,
ao apoio e à proteção das vítimas da criminalidade e que substitui a Decisão-Quadro
2001/220/JAI do Conselho**

{COM(2023) 424 final} - {SEC(2023) 270 final} - {SWD(2023) 246 final}

Ficha de síntese

Avaliação de impacto para a revisão da Diretiva Direitos das Vítimas (Diretiva 2012/29/UE)

A. Necessidade de agir

Qual é o problema e por que motivo tem dimensão europeia?

A presente avaliação de impacto surge na sequência da avaliação da Diretiva Direitos das Vítimas, que constitui o principal instrumento horizontal em matéria de direitos das vítimas. A Diretiva estabelece os direitos de todas as vítimas de todo o tipo de criminalidade, nomeadamente o direito à informação, o direito a apoio e proteção com base nas necessidades individuais das vítimas, os direitos processuais e o direito a obter uma decisão relativa a uma indemnização pelo autor do crime no final do processo penal.

A avaliação publicada em junho de 2022 revelou que a diretiva produziu os benefícios esperados, em especial no que respeita ao tratamento global das vítimas por parte das autoridades competentes, à capacidade das vítimas para exercerem o direito à informação e proteção, e ao acesso à justiça e aos serviços de apoio. No entanto, também salientou problemas específicos relacionados com cada um dos cinco principais direitos das vítimas previstos na diretiva. Os referidos problemas dificultam a capacidade das vítimas de exercerem os seus direitos ao abrigo da diretiva e prejudicam a confiança nos sistemas de justiça nacionais e dos outros Estados-Membros. Este baixo nível de confiança resulta numa baixa taxa de denúncias de crimes e prejudica o bom funcionamento do espaço europeu de liberdade, segurança e justiça. A resolução destes problemas exige uma alteração da Diretiva Direitos das Vítimas, que só pode ser alcançada a nível da UE. São cinco os problemas principais:

1. As vítimas nem sempre recebem **informações** sobre os seus direitos, ou recebem informações inadequadas que dificultam ou impossibilitam o exercício desses direitos;
2. As vítimas vulneráveis (como as crianças, as pessoas com deficiência, as vítimas de crimes de ódio e as vítimas em detenção) nem sempre beneficiam de uma avaliação atempada das suas necessidades de **proteção**, sendo privadas de medidas de proteção eficazes, como decisões de proteção;
3. Muitas vezes, as vítimas vulneráveis não podem contar com **apoio** especializado, como um tratamento psicológico alargado, e as crianças vítimas não beneficiam de uma abordagem específica;
4. A **participação das vítimas no processo penal** é muitas vezes difícil devido à falta de orientação e aconselhamento jurídico e às diferenças nas regras sobre o estatuto das vítimas nestes processos;
5. O **acesso das vítimas à indemnização** é difícil devido à falta de apoio do Estado na execução das decisões que condenam o autor do crime ao pagamento de uma indemnização, o que gera o risco de vitimização secundária.

Quais são os resultados esperados?

O objetivo geral da presente iniciativa consiste em contribuir para o **bom funcionamento do espaço de liberdade, segurança e justiça**, com base: i) num reconhecimento harmonioso das sentenças e decisões judiciais em matéria penal; ii) num elevado nível de segurança devido à melhoria das denúncias de crimes; e iii) numa justiça centrada nas vítimas, em que estas são reconhecidas e podem exercer os seus direitos. Este objetivo será alcançado através do reforço das normas mínimas em matéria de direitos das vítimas.

Foram identificados **cinco objetivos específicos**:

1. Melhorar significativamente o acesso das vítimas à informação, incluindo as que não denunciam crimes;

2. Alinhar as medidas de proteção das vítimas com as suas necessidades, a fim de garantir a segurança das vítimas vulneráveis;
3. Melhorar o acesso a apoio especializado para as vítimas vulneráveis, incluindo as crianças;
4. Garantir uma participação mais eficaz das vítimas no processo penal;
5. Facilitar o acesso à indemnização pelos autores dos crimes.

Qual é o valor acrescentado da ação a nível da UE (subsidiariedade)?

A ação necessária para resolver os problemas acima referidos pode ser mais bem executada a nível da UE. Assim se melhoraria aplicação dos direitos das vítimas e ajudaria a reduzir as diferenças entre as regras dos Estados-Membros, o que, por sua vez, contribuiria para aumentar a confiança mútua entre os Estados-Membros e facilitar o reconhecimento mútuo das sentenças, das decisões judiciais e da cooperação policial e judiciária em matéria penal com uma dimensão transfronteiriça. A alteração da Diretiva Direitos das Vítimas colmatará as deficiências identificadas e melhorará as experiências das vítimas a nível nacional e em situações transfronteiriças. Este objetivo não pode ser alcançado pelos Estados-Membros isoladamente.

B. Soluções

Quais são as várias opções para cumprir os objetivos? Há alguma opção preferida? Em caso negativo, por que razão?

A Comissão desenvolveu várias opções estratégicas legislativas. As opções não legislativas foram excluídas, uma vez que a Estratégia sobre os Direitos das Vítimas para 2020-2025 já inclui medidas não legislativas a aplicar nos próximos anos, embora o seu impacto esperado esteja incluído no cenário de base. Todas as opções estratégicas respondem aos objetivos específicos identificados.

Objetivo específico 1

- Opção I.1: **criar uma obrigação de estabelecer um mecanismo nacional de coordenação** entre as autoridades policiais, as autoridades judiciais (procuradores e magistrados) e as organizações de apoio. Todos trabalhariam em conjunto para garantir que as vítimas recebem informações adaptadas à evolução das suas necessidades individuais. Os mecanismos de coordenação devem incluir protocolos específicos sobre a prestação de informações às vítimas que se encontram detidas ou noutras instituições fechadas.
- Opção I.2: **opção I.1** + criar uma obrigação de que as **linhas nacionais de apoio às vítimas** sejam o primeiro ponto de contacto para todas as vítimas de todo o tipo de criminalidade, prestem apoio moral e encaminhem as vítimas para serviços de apoio especializados, se necessário, utilizem o número de telefone 116 006 da UE e disponibilizem um sítio Web com tecnologia de ponta para proporcionar um acesso otimizado nas línguas mais faladas e às pessoas com deficiência.
- Opção I.3: **opção I.1** + criar um mecanismo através do qual **as vítimas sejam informadas, de forma proativa, pelas organizações de apoio às vítimas** (com uma opção de autoexclusão). Quando uma vítima denuncia um crime ou é identificada como vítima, é contactada por uma organização de apoio às vítimas, que fornecerá informações sobre os direitos das vítimas e a disponibilidade de serviços de apoio. Esta opção inclui **uma obrigação de todas as pessoas ou instituições em contacto com as vítimas** (organizações de apoio às vítimas, profissionais de saúde, sociais e de assistência social) informarem as vítimas sobre os seus direitos.

De acordo com a análise e a avaliação, a **opção preferida é a I.2.**

Objetivo específico 2

- Opção II.1: garantir que a **avaliação individual das necessidades de proteção das vítimas**, atualmente prevista no artigo 22.º da Diretiva Direitos das Vítimas, **é melhorada** da seguinte forma: i) realizando a avaliação no primeiro contacto com as autoridades competentes; ii) envolvendo os serviços de apoio, as autoridades policiais e o sistema judiciário; iii) avaliando os riscos colocados pelo autor do crime (como o abuso de álcool ou a posse de armas); e iv) incluindo uma avaliação das necessidades individuais de apoio.
- Opção II.2: **opção II.1 + reforçar a utilização de medidas de proteção para a proteção física das vítimas**, como decisões de proteção, acrescentando medidas de proteção à lista de medidas de proteção especializadas atualmente previstas no artigo 23.º da Diretiva Direitos das Vítimas a utilizar pelas autoridades competentes na sequência de uma avaliação individual.
- Opção II.3: **opção II.2 + impor normas mínimas sobre o teor e as condições de aplicação das medidas de proteção física**, como decisões de proteção e medidas de proteção das testemunhas, na sequência de uma avaliação individual.

De acordo com a análise e a avaliação, a **opção preferida é a II.2.**

Objetivo específico 3

- Opção III.1: assegurar a disponibilidade de **serviços de apoio especializados para todas as crianças vítimas** nas mesmas instalações, com base no **modelo Barnahus** (prestando, sob o mesmo teto, apoio e proteção multiagências às crianças vítimas de crimes), e **assistência psicológica gratuita durante o tempo necessário para todas as vítimas vulneráveis necessitadas**. Aqui se incluiria a coordenação nacional dos serviços de apoio, das autoridades policiais e das autoridades judiciais, bem como a prestação de apoio adequado à idade e a proteção necessária para dar uma resposta abrangente às necessidades das vítimas.
- Opção III.2: **opção III.1 + garantir a disponibilidade de serviços de apoio especializados para todas as vítimas vulneráveis**. Tal incluiria a coordenação nacional dos serviços de apoio, das autoridades policiais e das autoridades judiciais (não necessariamente nas mesmas instalações). **Para todas as vítimas vulneráveis**, os serviços de apoio especializados incluiriam **apoio psicológico gratuito durante o tempo necessário** se a avaliação individual demonstrar a sua necessidade. Basear-se-ia na atual disposição do artigo 9.º, n.º 1, da diretiva, que prevê a prestação destes serviços sempre que disponíveis.
- Opção III.3: **opção III.1 + garantir a disponibilidade de serviços de apoio especializados para todas as vítimas vulneráveis** (não apenas as crianças). Estes serviços podem ser prestados nas mesmas instalações ou através de um ponto de contacto central com base no modelo Barnahus. Assegurar que os serviços de apoio especializados prestam **apoio psicológico gratuito durante o tempo necessário a todas as vítimas da criminalidade** (não apenas às vítimas vulneráveis). Este apoio deve ser identificado durante a avaliação individual do apoio.

De acordo com a análise e a avaliação, a **opção preferida é a III.2.**

Objetivo específico 4

- Opção IV.1: estabelecer o direito das vítimas a **assistência jurídica/administrativa e a serem acompanhadas por uma pessoa da sua escolha** ao longo de todo o processo penal, independentemente de serem ou não parte formal no processo. Estabelecer o direito das vítimas de **contestarem as decisões dos processos penais que lhes digam diretamente respeito**. Os Estados-Membros teriam de garantir que as vítimas possam contestar tais decisões, independentemente do seu estatuto no processo penal e em conformidade com o princípio da fiscalização jurisdicional.
- Opção IV.2: **opção IV.1 + uma alteração do atual direito a apoio judiciário**, nos termos do artigo 13.º da

Diretiva Direitos das Vítimas, **que atualmente se limita às vítimas que são partes no processo penal**. O direito seria alargado a fim de assegurar apoio judiciário às vítimas com meios insuficientes para **contestar decisões sobre os seus direitos durante o processo penal**. As condições e regras processuais que regem o acesso das vítimas a apoio judiciário continuarão a ser determinadas pela legislação nacional.

- Opção IV.3: prever o **direito das vítimas de participarem como parte formal no processo penal**, independentemente das restrições em vigor ao abrigo da legislação nacional. Por conseguinte, os atuais direitos das vítimas ao abrigo da Diretiva Direitos das Vítimas de participar no processo penal, como o acesso ao processo e a apoio judiciário, aplicar-se-iam às vítimas durante o processo penal.

De acordo com a análise e a avaliação, a **opção preferida é a IV.1**.

Objetivo específico 5

- Opção V.1: estabelecer o **direito das vítimas a obter uma decisão relativa a uma indemnização pelo autor do crime durante o processo penal**, sem a atual exceção prevista no artigo 16.º da diretiva, em que a legislação nacional prevê que essa decisão seja tomada num processo judicial separado.
- Opção V.2: **opção V.1 + criar uma obrigação de os Estados-Membros pagarem antecipadamente à vítima a indemnização devida pelo autor do crime imediatamente após a sentença** e, em seguida, solicitarem o reembolso da indemnização ao autor do crime.
- Opção V.3: impor **normas mínimas em matéria de indemnização estatal alterando a Diretiva Indemnização de 2004**. Tal incluiria o alargamento do âmbito de aplicação da Diretiva Indemnização a todos os crimes (e não apenas aos crimes dolosos violentos). Impor normas mínimas em matéria de condições de receção de uma indemnização estatal alterando a Diretiva Indemnização de 2004 (incluindo os prazos administrativos para tratar os casos em prazos razoáveis e condições para determinar o montante da indemnização).

De acordo com a análise e a avaliação, a **opção preferida é a V.2**.

O **pacote de opções preferidas consiste nas opções I.2, II.2, III.2, IV.1 e V.2**. Esta combinação é a que apresenta maiores vantagens para todos os critérios e espera-se que traga mais benefícios para as vítimas em toda a UE, respeitando simultaneamente as limitações da base jurídica e a proporcionalidade da ação da UE.

Quais as perspetivas dos vários intervenientes? Quem apoia cada uma das opções?

A maioria das partes interessadas apoia a revisão da Diretiva Direitos das Vítimas. Todas as opções foram debatidas e verificadas com representantes de organizações de apoio às vítimas, autoridades dos Estados-Membros e agências da UE, como a Agência dos Direitos Fundamentais e a Agência da UE para a Cooperação Judiciária Penal (Eurojust). Além disso, a questão foi debatida no Grupo de Peritos em Direito Penal da Comissão, constituído por académicos e profissionais. Receberam-se outros contributos por meio de várias consultas públicas. Embora todas as opções tenham recebido um amplo apoio das partes interessadas, alguns Estados-Membros mostraram-se relutantes em escolher a opção IV.3, uma vez que interferiria com certas tradições jurídicas.

C. Impacto da opção preferida

Quais são as vantagens da opção preferida (se existir, caso contrário, das principais opções)?

Espera-se que o pacote de opções preferido resolva eficazmente os principais problemas e cumpra os objetivos gerais e específicos, tendo efeitos positivos significativos nos direitos das vítimas, nomeadamente um melhor acesso a informação, apoio e proteção, e uma melhor participação nos processos penais, incluindo as indemnizações. De

um modo geral, tal resultará num melhor acesso das vítimas à justiça e numa melhor proteção dos seus direitos fundamentais. Estes benefícios para as vítimas podem conduzir a benefícios sociais mais vastos, que incluem um melhor funcionamento dos sistemas judiciais dos Estados-Membros, um maior número de denúncias de crimes e uma menor prevalência da criminalidade em geral. O pacote preferido garantirá os efeitos combinados da aplicação de todas as opções, que foram concebidas para se apoiarem mutuamente (por exemplo, um melhor acesso à informação resultará num melhor acesso ao apoio, o que significa uma melhor participação das vítimas nos processos penais).

Quais são os custos da opção preferida (se existir, caso contrário, das principais opções)?

	Benefícios (milhões de EUR) Cenário médio — cinco anos; taxa de desconto social 3 % ¹	Custos (milhões de EUR) Média dos limites inferiores e superiores — cinco anos; taxa de desconto social 3 %	Benefício líquido (milhões de EUR) — cinco anos; taxa de desconto social 3 %
Opção I.2	1 388	231	6
Opção II.2	1 488	25	59
Opção III.2	10 217	9 336	1
Opção IV.1	266	255	1
Opção V.2	9 732	8 897	1
TOTAL	23 091	18 743	1,2

Quais são os efeitos nas pequenas e médias empresas (PME) e na competitividade?

Não se prevê qualquer impacto significativo nas PME e na competitividade. Podem esperar-se alguns benefícios para os profissionais das PME que prestam assistência jurídica ou apoio psicológico às vítimas, uma vez que a sua atividade aumentará em resultado da iniciativa.

Haverá impactos significativos nos orçamentos e administrações nacionais?

Os custos da aplicação da diretiva revista serão, na sua maioria, suportados pelos Estados-Membros. Haverá custos para a UE assegurar o intercâmbio de boas práticas e atividades de coordenação, nomeadamente na Plataforma para os Direitos das Vítimas e na Rede Europeia dos Direitos das Vítimas. A opção mais dispendiosa prende-se com a garantia de serviços de apoio personalizados e integrados para as vítimas mais vulneráveis, incluindo o modelo Barnahus. Contudo, os benefícios superam os custos em todas as opções. No entanto, os maiores benefícios são de natureza não financeira.

Haverá outros impactos significativos?

Os impactos mais significativos incluem uma melhor aplicação dos direitos fundamentais das vítimas na UE, nomeadamente no que diz respeito a alguns direitos fundamentais absolutos (como o direito à proteção pessoal em casos violentos/potencialmente mortais) e às suas consequências sociais e económicas indiretas positivas. Ao facilitar a igualdade de acesso à informação, à proteção, ao apoio, à justiça e à indemnização, a iniciativa proporcionará uma maior igualdade de oportunidades a todas as vítimas para exercerem os seus direitos. Tal contribuirá significativamente para o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 10 das Nações Unidas, que visa reduzir as desigualdades. Além disso, com o objetivo geral de aumentar a confiança nas instituições e nos serviços que apoiam as vítimas da criminalidade, a iniciativa contribuirá para promover o Estado de direito e

¹ Trata-se da taxa de desconto social recomendada na ferramenta n.º 64 das orientações para Legislar Melhor.

Proporcionalidade?

Todas as medidas do pacote de opções preferidas são baseadas nas disposições da Diretiva Direitos das Vítimas e já garantiram a igualdade de acesso à justiça, contribuindo assim para o ODS 16. De um modo geral, um melhor apoio às vítimas da criminalidade terá um efeito positivo não só nos direitos fundamentais das vítimas, mas também na coesão social e nos sistemas de justiça nacionais e da UE. A proporcionalidade foi igualmente tida em conta no cálculo dos custos das diferentes opções. A proporcionalidade das medidas foi cuidadosamente avaliada e testada com as partes interessadas. O pacote de medidas proposto cumpre o critério legislativo de se limitar ao estabelecimento de normas mínimas.

D. Acompanhamento

O acompanhamento regular basear-se-á em dados que os Estados-Membros terão de comunicar à Comissão. Além disso, a Comissão tenciona avaliar a execução da iniciativa, a fim de aferir em que medida os seus objetivos estratégicos foram alcançados (bem como os outros quatro critérios de potencial de eficiência/simplificação, coerência, pertinência e valor acrescentado da UE). Esta avaliação basear-se-á em indicadores sobre a aplicação das diferentes opções do pacote.