C/2024/1592

5.3.2024 г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Преразглеждане на Директивата относно правата на жертвите“

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

(C/2024/1592)

Докладчик: **Dovilė JUODKAITĖ**

Искане за консултация от Комитета	Европейска комисия, 18.8.2023 г.
Правно основание	Член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Заетост, социални въпроси и гражданство“
Приемане от секцията	21.11.2023 г.
Приемане на пленарна сесия	14.12.2023 г.
Пленарна сесия №	583
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	206/1/3

1. **Заключения и препоръки**

1.1. Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) приветства предложението за преразглеждане на Директивата относно правата на жертвите. С него може да се допринесе за подобряване на правата на жертвите и за повишаване на ефикасността и разходната ефективност на съдебните институции в дългосрочен план.

1.2. ЕИСК подчертава значението на измененията за подобряването на индивидуалната оценка на жертвите и подкрепата за тях по време на целия съдебен процес. Въпреки че не следва да има йерархия между жертвите и видовете престъпления, някои жертви може да се нуждаят от допълнителни мерки за подкрепа и защита. ЕИСК препоръчва Комисията да разработи подробни насоки заедно с държавите членки относно различните органи, които трябва да извършват оценката.

1.3. ЕИСК препоръчва да се предвидят по-големи задължения за обучението на специалисти по правата на жертвите и призовава Комисията да разработи насоки и стандарти за качество по отношение на предоставянето на подкрепа. Между държавите членки следва да се насърчава обменът на най-добри практики относно предоставянето на качествена подкрепа, включително относно обучението на психолози и специалисти.

1.4. ЕИСК препоръчва също така да се създаде всеобхватна рамка за комуникация във всяка държава членка с цел подобряване на достъпа до информация.

1.5. ЕИСК изразява съжаление относно включването на проблемите с психичното здраве в списъка на престъпленията и опасното поведение, когато става въпрос за оценка на риска, който представлява извършителят на престъплението, в контекста на индивидуалната оценка. Този текст следва да бъде заличен.

1.6. ЕИСК приветства правото на преразглеждане на решения, постановени в хода на съдебно производство, включително решения относно устен превод в рамките на съдебни заседания, и призовава държавите членки да гарантират, че жертвите са надлежно информирани за това право, и да предприемат мерки, за да гарантират, че такова преразглеждане се извършва незабавно.

1.7. ЕИСК приветства намерението за подобряване на достъпа на жертвите до обезщетение. ЕИСК препоръчва държавите членки да споделят добрите си практики при разработването на стабилни схеми за обезщетение, като вземат предвид финансовото въздействие на тези схеми.

1.8. ЕИСК призовава държавите членки да отпуснат достатъчно средства за транспонирането и прилагането на директивата, а Комисията да гарантира, че се увеличава финансирането от ЕС, което да се използва за нейното прилагане.

1.9. За да следи изпълнението, Комисията следва да подпомага държавите членки при събирането на данни, включително чрез изготвяне на общи стандарти и формати за дезагрегиране и докладване на данните.

2. **Контекст на становището**

2.1. Директивата за правата на жертвите ([1]) беше приета през 2012 г. с цел установяване на минимални стандарти за правата, подкрепата и защитата на жертвите на престъпления в целия Европейски съюз ([2]). Правното основание за определяне на минимални стандарти за правата както на физическите лица в наказателното производство, така и на жертвите на престъпления е залегнало в член 82, параграф 2, буква в) от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).

2.2. През 2020 г. Европейската комисия извърши оценка на изпълнението на Директивата относно правата на жертвите, като на 11 май 2020 г. прие доклада за оценка ([3]). В доклада се констатира, че много държави членки не са транспонирали изцяло директивата до крайния срок за транспониране 16 ноември 2015 г. Комисията е започнала общо 26 производства за установяване на нарушение за непълно транспониране ([4]), като по-голямата част от тях вече са приключени. Проблемите варират от липса на съответствие с определението, трудности при транспонирането и прилагането на достъпа до информация, проблеми, свързани с процесуалните права ([5]) и предотвратяването на вторично виктимизиране по време на наказателното разследване, индивидуалната оценка на жертвите и специфичната защита за жертвите със специални нужди, до събирането на данни.

2.3. За да се подобри изпълнението на директивата и да се осигури по-добра защита на жертвите на всички престъпления в ЕС, на 24 юни 2020 г. Комисията прие своята първа по рода си Стратегия на ЕС за правата на жертвите (2020—2025 г.). В стратегията Комисията поема ангажимент, че ще оценява инструментите на ЕС и техните възможни недостатъци „и, когато е необходимо, ще представи законодателни предложения до 2022 г., за да се укрепят допълнително правата на жертвите“.

2.4. Преразглеждането на директивата включваше задълбочен процес на консултации, включително обществена консултация и целева консултация със заинтересованите страни от платформата за правата на жертвите. ЕИСК приветства този процес, като отбелязва, че предложението беше публикувано по искане на организации за правата на жертвите и на гражданското общество ([6]).

3. **Общи бележки**

3.1. ЕИСК приветства предложението за преразглеждане на директивата, включващо изменения с цел укрепване на правата на жертвите на престъпления в различни области и различни разпоредби на законодателството, което ще допринесе за по-устойчиви общества и по-добро функциониране на съдебните институции.

3.2. Преразглеждането на директивата е съгласувано с други законодателни актове и политики на ЕС, включително със Стратегията за подобряване на прилагането на Хартата на основните права в ЕС ([7]), както и с усилията за постигането на по-осезаеми права и ценности на ЕС в области като правата на жертвите и достъпа до правосъдие, както отбелязва ЕИСК в становище относно прилагането на Хартата на основните права в ЕС ([8]).

3.3. ЕИСК приветства Комисията за това, че в предложението е взела предвид цифровизацията и развитието на нови технологии. Използването на електронни средства за комуникация съгласно член 26б може да помогне за доближаване на жертвите до правосъдието и е в съответствие с политиката на Комисията в областта на цифровизацията, включително цифровизацията на съдебната система.

3.4. Независимо от тези положителни аспекти, ЕИСК посочва, че използването на цифрови инструменти и технологии винаги следва да бъде незадължително за жертвите. Някои жертви, включително лица без цифрова грамотност или с ограничена такава, може да не са в състояние да използват тези инструменти и технологии за комуникация. На жертвите на престъпления следва винаги да се предоставят нецифрови варианти.

3.5. Въпреки че директивата е хоризонтална и се прилага за всички жертви на престъпления, важно е да се има предвид, че маргинализираните групи са изложени на по-висок риск да станат жертви, включително на тежки престъпления и престъпления от омраза, и е по-малко вероятно да съобщават за престъпления, да имат достъп до правосъдие и да получат подходяща подкрепа. ЕИСК подчертава, че е важно на жертвите да се предоставят всеобхватни права, подкрепа и услуги, които отчитат многообразието на жертвите и многообразието от престъпленията, включително чрез целенасочени действия.

([1]) Директива 2012/29/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 година за установяване на минимални стандарти за правата, подкрепата и защитата на жертвите на престъпления и за замяна на Рамково решение 2001/220/ПВР на Съвета (ОВ L 315, 14.11.2012 г., стр. 57).

([2]) Директивата е приложима за всички държави — членки на ЕС, с изключение на Дания, която се възползва от възможността да не я прилага.

([3]) COM(2020) 188 final 9https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=COM:2020:188:FIN).

([4]) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/bg/ip_23_3724.

([5]) По-специално пропуски при прилагането на член 17, параграф 3 относно гарантирането на незабавното предаване на жалбата на държавата, на чиято територия е извършено престъплението.

([6]) https://victim-support.eu/news/joint-statement-for-european-day-for-victims-of-crime/.

([7]) ОВ C 326, 26.10.2012 г., стр. 391.

([8]) ОВ C 341, 24.8.2021 г., стр. 50.

3.6. ЕИСК подкрепя решението на Комисията да се постави по-силен акцент върху уязвимите жертви, включително чрез укрепване на индивидуалната оценка на специфичните нужди, предоставяне на безплатна психологическа помощ и добавяне на специфични мерки и изисквания за децата жертви и за жертвите с увреждания. ЕИСК приветства и решението да се улесни съобщаването за престъпления от страна на незаконните мигранти, според което се забранява предаването на миграционните органи на лични данни относно статута на пребиваване на жертвата, ако тези данни са събрани в резултат на съобщаване за престъпления.

3.7. ЕИСК отбелязва, че макар предложението да изисква от органите да гарантират, че при индивидуалните оценки се отчитат личните характеристики на жертвите, включително биологичният и социалният пол, то не включва всеобхватна перспектива за равенство между половете и не осигурява основан на пола подход за подкрепа, освен за жертвите на насилие, основано на пола. Освен на насилието въз основа на пола и домашното насилие, жените в цялото си многообразие са жертви и на други престъпления, поради което услугите и обучението на специалистите следва да включват измерение, свързано с пола, за да се вземат под внимание техните права и нужди.

3.8. ЕИСК горещо приветства член 26 г. относно средствата за правна защита, който ще задължи държавите членки да гарантират, че съгласно националното право жертвите разполагат с ефективно средство за правна защита в случай на нарушение на техните права съгласно директивата. ЕИСК призовава държавите членки да предприемат мерки за информиране на жертвите относно правото им на правна защита и да гарантират бързото вземане на решения и предоставяне на средства за правна защита.

4. **Конкретни бележки относно петте основни категории права на жертвите**

4.1. ЕИСК приветства факта, че преразглеждането на директивата следва конкретни цели, насочени към подобряване на петте категории права на жертвите на престъпления, а именно правото на информация, правото на подкрепа и защита въз основа на индивидуалните нужди на жертвите, процесуалните права и правото да получат решение за обезщетение. Тези права са от основно значение, за да се гарантира, че правата на жертвите са защитени от момента на извършване на престъплението до приключването на съдебното производство.

4.2. Правото на информация е укрепено чрез няколко разпоредби. В член „Протоколи чрез координация и сътрудничество на национално равнище“ се посочва, че целта на специфичните протоколи следва да бъде да се гарантира правото на информация на жертвите, включително на жертвите, които са задържани. Информацията трябва да бъде адаптирана към променящите се индивидуални нужди на жертвите, „като се има предвид, че тази информация трябва да бъде опростена и лесна за разбиране, предоставяна своевременно, повтаряща се във времето, в различни формати, включително устен, писмен и цифров“. Предложението предвижда също така нови задължения по отношение на използването на електронни средства за комуникация и създаването на горещи телефонни линии за оказване на помощ и уебсайтове за подобряване на достъпа до информация. Освен това в него се предвижда задължение да се гарантира, че жертвите могат да съобщават за престъпления с помощта на „лесно достъпни, удобни за потребителите информационни и комуникационни технологии“, но все пак липсва гаранция, „че процедурите за съобщаване са безопасни, поверителни“, както е предвидено в член 5а, параграф 4. Член 10а се отнася до предоставянето на помощ на място в съдебните сгради, която се състои в предоставяне на информация на жертвите.

4.3. ЕИСК посочва, че правото на информация е от основно значение, за да могат жертвите да упражняват последващите си права. ЕИСК препоръчва да се създаде всеобхватна рамка за комуникация във всяка държава членка. Държавите членки следва да предприемат мерки за повишаване на осведомеността относно правото на информация на жертвите, по-специално за информиране на жертвите, които може да се сблъскат с най-големи трудности при идентифицирането на престъпление, получаването на информация и упражняването на техните права, като работниците мигранти ([9]) или другите маргинализирани групи, например лицата с увреждания, живеещите в институции, децата и хората, сблъскващи се с множество пречки и дискриминация, които са изложени на по-висок риск от експлоатация, насилие и малтретиране.

4.4. Друг проблем, с който се сблъскват жертвите на престъпления, е да не получават никаква или да получават ограничена последваща информация по своето дело. Въпреки че в предложения текст се посочва получаването на информация в „различни формати“, в него липсва строго задължение относно езика и превода, както и изрично и всеобхватно задължение за държавите членки да предоставят на жертвите информация относно напредъка по тяхното дело ([10]). ЕИСК препоръчва институциите на ЕС да включат по-строги разпоредби, за да се гарантира, че всички жертви могат да получават своевременно информация по време на целия процес относно своите права и относно своето дело на език и във формат, които са достъпни и разбираеми за тях.

([9]) Агенция на Европейския съюз за основните права (FRA), „Underpinning victims' rights: support services, reporting and protection“ („Подкрепа за правата на жертвите: услуги за подкрепа, докладване и защита“) (2023 г.): в доклада се констатира, че работниците мигранти имат слаби контакти с хора извън работното си място и нямат информация за помощта, която могат да получат, когато са жертви на крайна експлоатация.

([10]) Член 10б от преразгледаната директива се отнася единствено до предоставянето на информация относно решенията, постановени в съдебни производства, които засягат жертвите „пряко“.

4.5. Положителен аспект е, че Комисията изисква от държавите членки да гарантират своевременни и индивидуални оценки, които започват при първия контакт на жертвата с компетентните органи. В предложението се описват подробно елементите, които трябва да се вземат предвид по време на индивидуалната оценка, включително отношенията със и характеристиките на извършителя на престъплението, и се посочва, че трябва да се обръща внимание на жертвите, които попадат в повече от една категория уязвимост и/или престъпление. За ЕИСК обаче не е ясно как органите следва да актуализират оценката „редовно“ ([11]). ЕИСК препоръчва Комисията да разработи подробни насоки с държавите членки относно различните органи, които трябва да извършват оценката, за да се гарантира по-голяма яснота относно техните задължения, както се изисква за жертвите на насилие и домашно насилие съгласно предложението за директива относно борбата с насилието над жени и домашното насилие (член 23).

4.6. ЕИСК приветства факта, че с предложението се подобрява подкрепата и защитата въз основа на индивидуалните нужди на жертвите чрез задълбочена индивидуална оценка на жертвите с цел установяване на специфичните нужди от подкрепа и защита и чрез разпоредби, улесняващи достъпа до специализирана подкрепа за уязвимите жертви. Докладът за оценка показва, че предишният текст на директивата не гарантира по ефикасен начин, че всички жертви получават ефективна подкрепа ([12]). Ако нуждите на жертвите не са установени, подкрепата може да не бъде предоставена по подходящ начин.

4.7. ЕИСК приветства също така разпоредбите относно услугите за подкрепа, по-специално проактивната роля, която органите трябва да изпълняват, за да се гарантира, че съответните служби, осигуряващи общи или специализирани услуги за подкрепа, се свързват с жертвите, както и задължението да се гарантира, че службите за подкрепа на жертвите продължават да функционират по време на криза. Освен това ЕИСК приветства включването на разпоредби за осигуряване на по-добра подкрепа, например правото, когато така е преценено, на безплатна психологическа подкрепа докато такава е необходима, правото на целева, многоведомствена подкрепа за децата жертви и правата на хората с увреждания.

4.8. ЕИСК отбелязва, че мерките за защита са включени изчерпателно в предложението. ЕИСК обаче изразява загриженост във връзка с включването на проблемите с психичното здраве в списъка на престъпленията и опасното поведение, когато става въпрос за оценка на риска, който представлява извършителят на престъплението, в контекста на индивидуалната оценка. Както се посочва в становището на ЕИСК относно „Мерки за подобряване на психичното здраве“ ([13]), стигмата и дискриминацията, свързани с психичното здраве, все още са широко разпространени и следва да бъдат премахнати. ЕИСК призовава текстът за статуса на психичното здраве на извършителя на престъплението да бъде премахнат. Трябва да бъдат включени само фактори, свързани с опасността, която представлява дадено лице.

4.9. ЕИСК изразява съжаление, че не е включено предложение относно обучението на специалистите в контакт с жертвите, включително по отношение на оценката, правата на жертвите със специфични нужди и начините за предоставяне на информация и комуникация с жертвите. ЕИСК препоръчва да се предвидят по-големи задължения за обучението на специалистите и призовава Комисията да разработи специфични насоки за извършването на индивидуалните оценки на жертвите на престъпления и стандарти за качество по отношение на предоставянето на подкрепа. ЕИСК отбелязва също така, че е важно психолозите да развият познанията си относно посттравматичното стресово разстройство, за да отговорят на специфичните нужди в това отношение, и призовава за обмен на най-добри практики в цяла Европа относно предоставянето на качествена подкрепа.

4.10. ЕИСК признава, че е важно жертвите да бъдат придружени и съветвани по подходящ начин по време на цялото съдебно производство. Отбелязва обаче, че текстът на член 10а дава на държавните органи широка свобода на преценка какво може да представлява „предоставяне на помощ на място в съдебните сгради“, което може да доведе до различно ниво на качеството на предоставяната помощ. Придружаването на жертвите по време на цялото съдебно производство трябва да гарантира по-ефективно, че жертвите могат да получат постоянна подкрепа до края.

4.11. ЕИСК приветства правото на преразглеждане на решения, постановени в хода на съдебно производство, включително решения относно устен превод в рамките на съдебни заседания и относно специални мерки за защита. Възможността жертвите да оспорват засягащите ги решения независимо от правния си статут в наказателното производство е от съществено значение за активното им участие в правосъдието. ЕИСК насърчава държавите членки да гарантират, че жертвите са надлежно информирани за правото си на преразглеждане и да предприемат мерки, за да осигурят незабавното предприемане на такова преразглеждане.

([11]) Изменение на член 22, параграф 7.

([12]) Организациите за подкрепа на жертвите предупредиха, че невинаги се извършва индивидуална оценка на нуждите. Вж. Работен документ на службите на Комисията SWD(2022) 179 final (оценка на Директива 2012/29/ЕС) (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022SC0179); стр. 70; FRA отбелязва, че полицията често не извършва систематично и рутинно оценката. FRA, „Underpinning victims' rights: support services, reporting and protection“ („Подкрепа за правата на жертвите: услуги за подкрепа, докладване и защита“) (2023 г.), стр. 40.

([13]) ОВ C 349, 29.9.2023 г., стр. 100..

4.12. ЕИСК приветства укрепването на правата на жертвите, пребиваващи в друга държава членка, чрез използването на видеоконферентни връзки и телефонни конферентни разговори. Въпреки че според текста това не е задължително, ЕИСК призовава държавите членки да го направят задължително, когато е поискано от жертвите за собственото им участие в съдебния процес. Това изискване ще е в съответствие със съобщението на ЕС относно цифровизацията на правосъдието ([14]) и предложението за регламент относно цифровизацията на трансграничното съдебно сътрудничество ([15]).

4.13. ЕИСК приветства намерението да се подобри достъпът на жертвите до обезщетение, като се утвърдят правата на жертвите да получат решение за обезщетение по време на наказателното производство и като се цели бързото му изплащане на жертвата след постановяването на съдебното решение. Въпреки че част от текста, в който се посочва „в рамките на разумен срок“ и „без ненужно забавяне“, може да създаде различия в третирането между жертвите и между държавите членки, все пак прякото обезщетение без ненужно забавяне ще гарантира ефективно обезщетение на жертвите и ще избегне вторично виктимизиране. ЕИСК разбира, че възможността държавата да авансира обезщетението и да го си възстанови на по-късен етап от извършителя ще има финансово въздействие, за което не е направена изчерпателна оценка в предложението. Държавите членки следва да споделят добрите си практики при разработването на стабилни схеми за обезщетение, като вземат предвид финансовото въздействие на тези схеми.

4.14. Държавите членки следва да предприемат мерки за осигуряване на достъпно и качествено правно представителство, за да се помага на жертвите, като се гарантира достъпът им до правосъдие и предявяване на искове.

5. **Конкретни бележки по изпълнението и наблюдението на директивата**

5.1. ЕИСК неколкократно е обръщал внимание на въпроса за липсата на яснота и широката свобода на преценка, предоставена на държавите членки при преразглеждането на директивата. ЕИСК изразява загриженост, че неясните формулировки ще ги затруднят при осигуряването на ефективно транспониране и изпълнение, при което жертвите ще се ползват с различна степен на защита на техните права в рамките на ЕС.

5.2. Въпреки че настоящата Стратегия за правата на жертвите завършва през 2025 г., ЕИСК призовава Комисията да приеме стратегия за следващия период и да гарантира непрекъснатостта на работата на платформата за правата на жертвите като начин за насочване и подпомагане на държавите членки при транспонирането и изпълнението на директивата.

5.3. ЕИСК също така призовава държавите членки да приемат национални стратегии или програми относно правата на жертвите и да засилят координацията и сътрудничеството при трансгранични дела. ЕИСК също така призовава държавите членки да възприемат мултидисциплинарен подход и да избягват да работят изолирано на национално, регионално и местно равнище.

5.4. ЕИСК подчертава, че е необходимо на национално равнище да бъдат създадени рамки и механизми за координация, за да се гарантират правата на жертвите, както и че предоставянето на услуги за подкрепа на жертвите е ефективно гарантирано на цялата територия на всяка държава членка. ЕИСК приветства разпоредбата, която задължава държавите да установяват и прилагат специфични протоколи относно организацията на услугите и действията съгласно директивата. От решаващо значение обаче ще бъде Комисията да наблюдава ефикасността на тези протоколи и да разработи методика за оценка на качеството на услугите.

5.5. В доклада за оценка се обръща внимание на въпроса за финансирането, когато недостигът на ресурси е минимален в сравнение с необходимостта от защита на жертвите, особено за организациите на гражданското общество. ЕИСК призовава държавите членки да отпуснат достатъчно средства за транспонирането и прилагането на директивата, а Комисията да гарантира, че се увеличава финансирането от ЕС, което да се използва за нейното прилагане.

5.6. ЕИСК отбелязва като положителен аспект предложението относно предоставянето на информация и статистически данни. За да се гарантира събирането на съпоставими данни, ЕИСК счита, че е важно Комисията да подпомага държавите членки при събирането на данни, включително чрез изготвяне на общи стандарти и формати за дезагрегиране и докладване на данните. Предлага се виктимологичните изследвания в държавите членки да се извършват според договорената единна методология, за да се установи реалното положение по отношение на виктимизирането, а информацията от изследванията да бъде включена в стандартизираните формати за докладване. ЕИСК препоръчва Комисията да включи службите за подкрепа на жертвите и съответните организации на гражданското общество в разработването на общи стандарти и формати за докладване чрез платформата за правата на жертвите и чрез приобщаване на Европейската мрежа за правата на жертвите. Освен това ЕИСК препоръчва по-широко дезагрегиране на данните, включително с разбивка по убеждения, етническа принадлежност и сексуална ориентация, когато тази информация е налична и е оповестена от жертвите.

Брюксел, 14 декември 2023 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет

Oliver RÖPKE

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