C/2024/1592

5.3.2024

Avizul Comitetului Economic și Social European pe tema „Revizuirea Directivei privind drepturile victimelor”

[COM(2023) 424 final – 2023/0250 (COD)]

(C/2024/1592)

Raportoare: **doamna Dovilė JUODKAITĖ**

Sesizare	Comisia Europeană, 18.8.2023
Temei juridic	Articolul 304 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene
Secțiunea competentă	Secțiunea pentru ocuparea forței de muncă, afaceri sociale și cetățenie
Data adoptării în secțiune	21.11.2023
Adoptat în sesiunea plenară	14.12.2023
Sesiunea plenară nr.	583
Rezultatul votului	
(voturi pentru/voturi împotrivă/abțineri)	206/1/3

1. **Concluzii și recomandări**

1.1. Comitetul Economic și Social European (CESE) salută propunerea de revizuire a Directivei privind drepturile victimelor. Această propunere poate contribui la consolidarea drepturilor victimelor, astfel încât, pe termen lung, instituțiile judiciare să devină mai eficace și mai eficiente din punct de vedere al costurilor.

1.2. CESE subliniază că modificările sunt importante pentru a îmbunătăți evaluarea individuală a victimelor și sprijinirea lor pe tot parcursul procesului judiciar. Deși nu ar trebui să existe o ierarhie între victime și tipuri de infracțiuni, unele victime pot necesita sprijin și măsuri de protecție suplimentare. CESE recomandă Comisiei ca, împreună cu statele membre, să elaboreze orientări amănunțite cu privire la diversele autorități care trebuie să efectueze evaluarea.

1.3. CESE recomandă să se prevadă obligații mai stricte pentru formarea profesioniștilor cu privire la drepturile victimelor și invită Comisia să elaboreze orientări și standarde de calitate pentru sprijinire. Ar trebui încurajat între statele membre schimbul de bune practici privind furnizarea de sprijin de calitate, inclusiv în formarea psihologilor și a profesioniștilor.

1.4. De asemenea, CESE recomandă crearea unui cadru de comunicare cuprinzător în fiecare stat membru, cu scopul de a îmbunătăți accesul la informații.

1.5. CESE regretă includerea problemelor de sănătate mintală pe lista infracțiunilor și a comportamentelor periculoase atunci când este vorba de evaluarea riscului pe care îl prezintă autorul delictului în contextul evaluării individuale. Această mențiune ar trebui eliminată din text.

1.6. CESE salută dreptul la revizuirea deciziilor luate în cursul procedurilor judiciare, inclusiv a deciziilor privind serviciile de interpretare în timpul audierilor în instanță, și invită statele membre să se asigure că victimele sunt informate corespunzător despre acest drept și să ia măsuri pentru a garanta că astfel de revizuiri sunt efectuate fără întârziere.

1.7. CESE salută intenția de a îmbunătăți accesul victimelor la despăgubiri. CESE recomandă statelor membre să facă schimb de bune practici în elaborarea unor sisteme solide de compensare, ținând seama de impactul financiar al acestor sisteme.

1.8. CESE solicită statelor membre să aloce fonduri suficiente pentru a transpune și pune în aplicare directiva și solicită Comisiei să garanteze că fondurile UE sunt consolidate și utilizate pentru punerea sa în aplicare.

1.9. Pentru a monitoriza punerea sa în aplicare, Comisia ar trebui să sprijine statele membre în colectarea datelor, inclusiv prin elaborarea unor standarde comune, a unor formate de dezagregare și raportare a datelor.

2. **Contextul avizului**

2.1. Directiva privind drepturile victimelor ([1]) a fost adoptată în 2012 pentru a stabili standarde minime privind drepturile, sprijinirea și protecția victimelor criminalității în întreaga Uniune Europeană ([2]). Temeiul juridic pentru a stabili standarde minime privind drepturile persoanelor fizice în procedurile penale și victimele criminalității este consacrat la articolul 82 alineatul (2) litera (c) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE).

2.2. În 2020, Comisia Europeană a efectuat o evaluare a punerii în aplicare a Directivei privind drepturile victimelor, adoptând raportul de evaluare la 11 mai 2020 ([3]). Raportul a arătat că multe state membre nu transpuseseră integral directiva până la termenul de transpunere, și anume până la 16 noiembrie 2015. Au existat în total 26 de proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, inițiate de Comisie, pentru transpunerea incompletă ([4]), majoritatea lor fiind închise între timp. Aspectele variază de la absența sau neconformitatea cu definiția, dificultăți în transpunerea și punerea în aplicare a accesului la informații, aspecte privind drepturile procedurale ([5]) și prevenirea victimizării secundare în cursul urmăririi penale, evaluarea individuală a victimelor și protecția specifică a victimelor cu nevoi speciale, până la colectarea datelor.

2.3. Pentru a îmbunătăți punerea în aplicare a directivei și a oferi o mai bună protecție victimelor tuturor infracțiunilor în UE, la 24 iunie 2020, Comisia a adoptat prima sa strategie a UE (pentru perioada 2020-2025) privind drepturile victimelor. În strategie, Comisia s-a angajat să evalueze instrumentele UE și eventualele lor deficiențe „și, acolo unde este necesar, va prezenta propuneri legislative până în 2022 în vederea consolidării în continuare a drepturilor victimelor”.

2.4. Revizuirea directivei a implicat un proces de consultare aprofundat, inclusiv o consultare publică și o consultare specifică cu părțile interesate din cadrul Platformei pentru drepturile victimelor. CESE salută acest proces, observând că publicarea propunerii a fost solicitată de organizațiile care apără drepturile victimelor și de cele ale societății civile ([6]).

3. **Observații generale**

3.1. CESE salută propunerea de revizuire a directivei, care include modificări menite să consolideze drepturile victimelor criminalității în diferite domenii și diverse dispoziții legislative, ceea ce va contribui la societăți mai reziliente și la o mai bună funcționare a instituțiilor judiciare.

3.2. Revizuirea directivei este coerentă cu alte acte legislative și politici ale UE, inclusiv cu strategia de consolidare a aplicării în UE a Cartei drepturilor fundamentale ([7]) și cu eforturile depuse pentru ca drepturile și valorile UE să devină mai tangibile în domenii precum drepturile victimelor și accesul la justiție, astfel cum a remarcat CESE în avizul privind punerea în aplicare a Cartei drepturilor fundamentale ([8]).

3.3. CESE felicită Comisia pentru că, în propunere, a luat în considerare digitalizarea și dezvoltarea de noi tehnologii. Utilizarea mijloacelor electronice de comunicare în temeiul articolului 26b poate contribui la facilitarea accesului victimelor la justiție și este în concordanță cu politica de digitalizare a Comisiei, inclusiv cu digitalizarea justiției.

3.4. În pofida acestor aspecte pozitive, CESE subliniază că, pentru victime, utilizarea instrumentelor și tehnologiilor digitale ar trebui să fie întotdeauna doar una dintre opțiuni. Este posibil ca unele victime, inclusiv persoanele fără competențe digitale sau cu competențe digitale limitate, să nu poată utiliza aceste instrumente și tehnologii de comunicare. Victimele criminalității ar trebui să aibă la dispoziție întotdeauna opțiuni nedigitale.

3.5. Deși directiva este orizontală și aplicabilă tuturor victimelor infracțiunilor, este important să se ia în considerare că grupurile marginalizate sunt expuse unui risc mai mare de a deveni victime – inclusiv ale infracțiunilor violente sau motivate de ură, și că este mai puțin probabil ca ele să raporteze infracțiunile, să aibă acces la justiție și să primească sprijin adecvat. CESE subliniază că este important să li se ofere victimelor drepturi, sprijin și servicii cuprinzătoare care să abordeze diversitatea tipurilor de victime și infracțiuni, inclusiv prin acțiuni specifice.

([1]) Directiva 2012/29/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 octombrie 2012 de stabilire a unor norme minime privind drepturile, sprijinirea și protecția victimelor criminalității și de înlocuire a Deciziei-cadru 2001/220/JAI a Consiliului (JO L 315, 14.11.2012, p. 57).
([2]) Directiva se aplică tuturor statelor membre ale UE, cu excepția Danemarcei, care a ales să nu participe.
([3]) COM(2020) 188 final (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=COM:2020:188:FIN).
([4]) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ro/ip_23_3724
([5]) În special, deficiențe în punerea în aplicare a articolului 17 alineatul (3) privind garanția că plângerea este transmisă fără întârziere statului în care a fost comisă infracțiunea.
([6]) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ro/ip_23_3724
([7]) JO C 326, 26.10.2012, p. 391.
([8]) JO C 341, 24.8.2021, p. 50.

3.6. CESE sprijină decizia Comisiei de a acorda mai multă atenție victimelor vulnerabile, inclusiv prin consolidarea evaluării individuale a nevoilor specifice, prin furnizarea de asistență psihologică gratuită și prin măsuri și cerințe specifice suplimentare pentru victimele de vârstă minoră și victimele cu handicapuri. De asemenea, CESE salută decizia de a facilita raportarea infracțiunilor pentru migranți în situație ilegală, interzicând transferul de date cu caracter personal referitoare la statutul de rezident al victimei către autoritățile din domeniul migrației, dacă aceste date au fost colectate ca urmare a raportării infracțiunilor.

3.7. CESE observă că, deși propunerea impune autorităților să se asigure că evaluările individuale iau în considerare caracteristicile personale ale victimelor, inclusiv sexul și genul, ea nu include o perspectivă de gen cuprinzătoare și nu oferă o abordare bazată pe gen pentru a acorda sprijin, nu doar victimelor violenței de gen. Femeile sunt victime ale unei palete largi și diverse de criminalitate, nu doar ale violenței bazate pe gen și ale violenței domestice și, ca atare, serviciile și formarea profesioniștilor ar trebui să includă o dimensiune de gen pentru a răspunde nevoilor și situațiilor care impun respectarea drepturilor lor.

3.8. CESE salută cu entuziasm articolul 26d privind căile de atac, care va obliga statele membre să se asigure că victimele beneficiază de o cale de atac eficientă în temeiul legislației naționale în cazul încălcării drepturilor lor acoperite de directivă. CESE solicită statelor membre să ia măsuri pentru a informa victimele cu privire la dreptul lor la o cale de atac și să asigure decizii rapide și acces prompt la căi de atac.

4. **Observații specifice despre cele cinci categorii principale de drepturi ale victimelor**

4.1. CESE își exprimă satisfacția că revizuirea directivei urmărește obiective specifice care vizează îmbunătățirea celor cinci categorii de drepturi ale victimelor criminalității, și anume dreptul la informare, dreptul la sprijin și la protecție în funcție de nevoile individuale ale victimelor, drepturi procedurale și dreptul de a obține o hotărâre privind despăgubirile. Aceste drepturi sunt fundamentale pentru a garanta că drepturile victimelor sunt protejate din momentul comiterii unei infracțiuni, până la încheierea unei proceduri judiciare.

4.2. Dreptul la informare este consolidat prin mai multe dispoziții. Articolul „Protocoale prin coordonare și cooperare la nivel național” precizează că protocoalele specifice ar trebui să vizeze asigurarea dreptului victimelor la informare, inclusiv al celor aflate în detenție. Informațiile trebuie adaptate la nevoile individuale în schimbare ale victimelor, dat fiind că „aceste informații trebuie să fie simple și ușor de înțeles, furnizate prompt și de mai multe ori în timp, în formate multiple, inclusiv oral, în scris și în format digital”. Propunerea prevede, de asemenea, noi obligații în ce privește utilizarea mijloacelor electronice de comunicare și crearea de linii de asistență telefonică și de site-uri web pentru a îmbunătăți accesul la informații. În plus, ea prevede obligația de a garanta că victimele pot raporta infracțiuni utilizând „tehnologii ale informației și comunicațiilor ușor de accesat și de utilizat”, însă nu beneficiază de garanția unor proceduri de denunțare „sigure și confidențiale”, așa cum prevede articolul 5a alineatul (4). Articolul 10a se referă la asistența în instanță pentru a furniza informații victimelor.

4.3. CESE subliniază că dreptul la informare este fundamental pentru ca victimele să își exercite celelalte drepturi. CESE recomandă crearea unui cadru de comunicare cuprinzător în fiecare stat membru. Statele membre ar trebui să ia măsuri de sensibilizare cu privire la dreptul victimelor la informare, mai ales pentru cele care se pot confrunta cu dificultăți majore în a identifica o infracțiune, a obține informații și a-și exercita drepturile (lucrătorii migranți ([9]) sau alte grupuri marginalizate: persoane instituționalizate cu dizabilități, copii și persoane care se confruntă cu obstacole multiple și discriminare) sau cele care sunt expuse unui risc mai mare de exploatare, violență și abuz.

4.4. O altă problemă cu care se confruntă victimele infracțiunilor este lipsa informațiilor cu privire la monitorizarea propriului caz sau informațiile limitate. Deși textul propus face referire la informații „în formate multiple”, nu există nicio obligație strictă cu privire la limbă și traducere și nicio obligație explicită și generală pentru statele membre de a furniza victimelor informații despre evoluția propriului caz ([10]). CESE recomandă instituțiilor UE să includă dispoziții mai stricte pentru a garanta că toate victimele pot primi informații în timp util, pe tot parcursul procesului, cu privire la propriile drepturi și la cazul lor, într-o limbă și într-un format care să fie accesibile și inteligibile.

([9]) Agenția pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene (FRA), „Underpinning victims' rights: support services, reporting and protection” („Sprijinirea drepturilor victimelor: servicii de asistență, raportare și protecție”) (2023): Raportul arată că lucrătorii migranți au puține contacte cu persoane aflate în afara locului lor de muncă și nicio informație despre ajutorul pe care îl pot primi dacă sunt victime ale unei exploatări grave.

([10]) Articolul 10b din directiva revizuită se referă exclusiv la informațiile privind deciziile luate în cadrul procedurilor judiciare care afectează victimele „în mod direct”.

4.5. Este pozitiv că Comisia solicită statelor membre să asigure evaluări individuale și oportune, care sunt inițiate după primul contact al victimei cu autoritățile competente. Propunerea detaliază elementele care trebuie luate în considerare în timpul evaluării individuale, inclusiv relația cu autorul infracțiunii și caracteristicile acestuia, și include atenția care trebuie acordată victimelor ce se încadrează în mai multe categorii de vulnerabilitate și/sau infracțiuni. Cu toate acestea, nu este clar pentru CESE modul în care autoritățile ar trebui să actualizeze evaluarea „la intervale regulate" ([11]). CESE recomandă Comisiei ca, împreună cu statele membre, să elaboreze orientări detaliate cu privire la diferitele autorități care trebuie să efectueze evaluarea, pentru a asigura mai multă claritate cu privire la obligațiile care le revin victimelor actelor de violență și violenței domestice, în conformitate cu propunerea de directivă privind combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței domestice (articolul 23.

4.6. CESE își exprimă satisfacția că propunerea îmbunătățește sprijinul și protecția pe baza nevoilor individuale ale victimelor, printr-o evaluare individuală îmbunătățită a victimelor, pentru a identifica nevoile specifice de sprijin și protecție și prin dispoziții care facilitează accesul la sprijin specializat pentru victimele vulnerabile. Raportul de evaluare a arătat că textul anterior al directivei nu a fost eficient în a asigura tuturor victimelor un sprijin eficace ([12]). Dacă nevoile victimelor nu sunt identificate, este posibil ca sprijinul să nu fie furnizat în mod adecvat.

4.7. De asemenea, CESE salută dispozițiile privind serviciile de sprijin, în special rolul proactiv care trebuie jucat de autorități pentru a asigura contactarea victimelor de către serviciile relevante de asistență generală și specializată și obligația de a garanta că serviciile de sprijinire a victimelor rămân operaționale în perioade de criză. În plus, CESE salută includerea unor dispoziții care să asigure un sprijin mai bun, de exemplu dreptul la asistență psihologică gratuită atât timp cât se consideră necesar în urma unei evaluări, dreptul la un sprijin specific și multiinstituțional pentru victimele de vârstă minoră și drepturile persoanelor cu handicap.

4.8. CESE observă că măsurile de protecție incluse în propunere sunt detaliate. Cu toate acestea, CESE este îngrijorat de includerea problemelor de sănătate mintală pe lista infracțiunilor și a comportamentelor periculoase atunci când este vorba de evaluarea riscului pe care îl prezintă autorul delictului în cadrul evaluării individuale. Stigmatizarea și discriminarea legate de sănătatea mintală sunt încă predominante și ar trebui eliminate, astfel cum se menționează în avizul pe tema Măsuri de îmbunătățire în domeniul sănătății mintale ([13]). CESE solicită eliminarea din text a referirii la starea de sănătate mintală a autorului delictului. Ar trebui incluși doar factorii legați de periculozitatea unei persoane.

4.9. CESE regretă că nu există nicio propunere de formare a profesioniștilor care intră în contact cu victimele, inclusiv în ceea ce privește evaluarea, drepturile victimelor cu nevoi specifice și modul de furnizare a informațiilor și de comunicare cu victimele. CESE recomandă să se prevadă obligații mai stricte pentru formarea profesioniștilor și invită Comisia să elaboreze orientări specifice cu privire la efectuarea evaluărilor individuale ale victimelor criminalității și standarde de calitate pentru sprijin. De asemenea, CESE observă că este important să fie consolidate cunoștințele despre tulburările de stres posttraumatic în rândul psihologilor, pentru a răspunde nevoilor specifice în acest sens, și solicită schimburi de bune practici în întreaga Europă cu privire la furnizarea unui sprijin de calitate.

4.10. CESE recunoaște că este important ca victimele să fie corect îndrumate și consiliate pe tot parcursul procedurilor. Cu toate acestea, Comisia observă că textul articolul 10a oferă autorităților statului o marjă largă de evaluare a „asistenț[ei] la sediul instanței", ceea ce poate conduce la diferențe în gradul de calitate a asistenței acordate. Îndrumarea victimelor pe tot parcursul procedurilor trebuie să fie mai eficientă în garanția că victimele pot primi sprijin constant până la sfârșit.

4.11. CESE salută dreptul la revizuirea deciziilor luate în cursul procedurilor judiciare, inclusiv a deciziilor privind interpretarea în timpul audierilor în instanță și măsurile speciale de protecție. Posibilitatea ca victimele să conteste deciziile care le privesc indiferent de statutul lor juridic în cadrul unei proceduri penale este esențială pentru participarea lor activă la justiție. CESE încurajează statele membre să asigure informarea corespunzătoare a victimelor cu privire la dreptul lor la revizuire și să ia măsuri pentru a garanta că aceste revizuiri se desfășoară fără întârziere.

([11]) Amendament la articolul 22 alineatul (7).

([12]) Organizațiile de sprijinire a victimelor au avertizat că nu este întotdeauna asigurată evaluarea nevoilor individuale. Cf. Documentul de lucru al serviciilor Comisiei SWD(2022) 179 final (Evaluarea Directivei 2012/29/UE) (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=COM:52022SC0179), p. 70; FRA a remarcat că, adesea, poliția nu face evaluarea în mod sistematic și regulat. Agenția pentru Drepturi Fundamentale a UE (FRA), „Underpinning victims' rights: support services, reporting and protection" („Sprijinirea drepturilor victimelor: servicii de asistență, raportare și protecție"), 2023, p. 40.

([13]) JO C 349, 29.9.2023, p. 100..

4.12. CESE salută consolidarea drepturilor victimelor care au reședința într-un alt stat membru, prin utilizarea echipamentelor video și telefonice pentru conferințe. Deși aspect este opțional în text acest, CESE invită statele membre să impună obligativitatea atunci când victimele solicită participarea proprie la proces. Această cerință s-ar alinia la Comunicarea UE privind digitalizarea justiției ([14]) și la propunerea de regulament privind digitalizarea cooperării judiciare transfrontaliere ([15]).

4.13. CESE salută intenția de a îmbunătăți accesul victimelor la despăgubiri, consolidându-le dreptul de a primi o decizie privind despăgubirile în cursul procedurii penale și urmărind plata promptă a acestor despăgubiri către victimă în urma hotărârii. Deși o parte din text (cea care se referă la „într-un termen rezonabil" și „fără întârzieri nejustificate") poate duce la diferențe de tratament între victime și între statele membre, despăgubirea directă fără întârzieri nejustificate va asigura despăgubirea efectivă a victimelor și va evita victimizarea secundară. CESE este conștient că posibilitatea statului de a avansa compensația și de a o recupera ulterior de la autorul infracțiunii va avea un impact financiar, care nu a fost evaluat suficient în propunere. Statele membre ar trebui să facă schimb de bune practici în elaborarea unor sisteme solide de compensare, ținând seama de impactul financiar al unor astfel de sisteme.

4.14. Statele membre ar trebui să ia măsuri pentru a asigura o reprezentare juridică de calitate și la prețuri accesibile, astfel încât victimelor să li se garanteze accesul la justiție și posibilitatea de a depune cereri.

5. **Observații specifice privind punerea în aplicare și monitorizarea directivei**

5.1. CESE a remarcat în mai multe rânduri problema lipsei de claritate și a marjei largi de apreciere acordate statelor membre în cadrul revizuirii directivei. CESE este preocupat că limbajul vag le va îngreuna asigurarea transpunerii și a punerii în aplicare efective, făcând ca victimele să beneficieze de niveluri diferite de protecție a drepturilor lor în întreaga UE.

5.2. Deși actuala Strategie privind drepturile victimelor se încheie în 2025, CESE invită Comisia să adopte strategia pentru următorul mandat și să asigure continuitatea activității Platformei pentru drepturile victimelor, ca modalitate de a îndruma și asista statele membre în transpunerea și punerea în aplicare a directivei.

5.3. De asemenea, CESE solicită statelor membre să adopte strategii sau programe naționale pentru drepturile victimelor și să consolideze coordonarea și cooperarea în cazuri transfrontaliere. De asemenea, CESE solicită statelor membre să adopte o abordare multidisciplinară și să evite activitatea izolată la nivel național, regional și local.

5.4. CESE subliniază că sunt necesare cadre și mecanisme de coordonare la nivel național pentru a garanta în mod eficient pe întreg teritoriul fiecărui stat membru drepturile victimelor și furnizarea de servicii de sprijinire a victimelor. CESE salută dispoziția care impune statelor să stabilească și să pună în aplicare protocoale specifice pentru organizarea serviciilor și a acțiunilor în temeiul directivei. Cu toate acestea, va fi esențial ca Comisia să monitorizeze eficiența acestor protocoale și să elaboreze metode de evaluare a calității serviciilor.

5.5. Raportul de evaluare a remarcat chestiunea finanțării, atunci când deficitul de resurse este minim în comparație cu necesitatea de a proteja victimele, în special pentru organizațiile societății civile. CESE solicită statelor membre să aloce fonduri suficiente pentru a transpune și pune în aplicare directiva și solicită Comisiei să garanteze că fondurile UE sunt consolidate și utilizate pentru punerea sa în aplicare.

5.6. CESE ia notă cu satisfacție de propunerea privind furnizarea de date și statistici. Pentru a asigura colectarea de date comparabile, CESE consideră că este important ca statele membre să fie sprijinite de Comisie în colectarea datelor, inclusiv prin elaborarea unor standarde comune, a unor formate de dezagregare și raportare. Se sugerează efectuarea de anchete victimologice în statele membre, în conformitate cu metodologia unificată convenită, pentru a dezvălui situația reală în materie de victimizare și datele din sondaje incluse în formatele standardizate de raportare. CESE recomandă Comisiei să includă serviciile de sprijinire a victimelor și organizațiile relevante ale societății civile în elaborarea unor standarde și formate de raportare comune, prin intermediul Platformei pentru drepturile victimelor și prin implicarea Rețelei europene privind drepturile victimelor. În plus, CESE recomandă o dezagregare mai aprofundată a datelor, inclusiv în funcție de handicap, etnie și orientare sexuală, atunci când aceste informații sunt disponibile și oferite de victime.

Bruxelles, 14 decembrie 2023.

Președintele
Comitetului Economic și Social European

Oliver RÖPKE

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