EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 11.5.2020
COM(2020) 188 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o izvajanju Direktive 2012/29/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2012 o določitvi minimalnih standardov na področju pravic, podpore in zaščite žrtev kaznivih dejanj ter o nadomestitvi Okvirnega sklepa Sveta 2001/220/PNZ

1. UVOD

1.1 Ozadje

Direktiva 2012/29/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2012 o določitvi minimalnih standardov na področju pravic, podpore in zaščite žrtev kaznivih dejanj ter o nadomestitvi Okvirnega sklepa Sveta 2001/220/PNZ (v nadaljnjem besedilu: direktiva o pravicah žrtev kaznivih dejanj ali Direktiva) je bila sprejeta na podlagi člena 82(2) PDEU. Določa sklop pravic za žrtve kaznivih dejanj in ustrezne obveznosti držav članic. Direktiva o pravicah žrtev kaznivih dejanj je glavni instrument na ravni EU, ki se uporablja za vse žrtve kaznivih dejanj, ter temelj politike EU o pravicah žrtev.

EU je sprejela tudi več instrumentov, ki obravnavajo posebne potrebe žrtev določenih vrst kaznivih dejanj (na primer žrtev terorizma[1], žrtev trgovine z ljudmi[2] ali otrok žrtev spolnega izkoriščanja[3]). Ti instrumenti dopolnjujejo in nadgrajujejo direktivo o pravicah žrtev kaznivih dejanj.

Direktiva je zavezujoča za vse države članice, razen za Dansko.

Da bi Komisija olajšala pravočasen in pravilen prenos Direktive v državah članicah, je decembra 2013 objavila smernice[4].

Evropski parlament je leta 2018 objavil poročilo o izvajanju Direktive[5], ki temelji na študiji iz leta 2017[6]. Direktivo o pravicah žrtev kaznivih dejanj je proučil tudi v splošni

[1] Direktiva (EU) 2017/541 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. marca 2017 o boju proti terorizmu in nadomestitvi Okvirnega sklepa Sveta 2002/475/PNZ ter o spremembi Sklepa Sveta 2005/671/PNZ, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX%3A32017L0541.

[2] Direktiva 2011/36/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. aprila 2011 o preprečevanju trgovine z ljudmi in boju proti njej ter zaščiti njenih žrtev in o nadomestitvi Okvirnega sklepa Sveta 2002/629/PNZ, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/sl/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0036. Kar zadeva izvajanje te direktive, glej poročilo o prenosu (COM(2016) 722 final), poročilo o uporabnikih storitev (COM(2016) 719 final) ter poročili Evropske komisije o napredku (COM(2016) 267 final in COM(2018) 777 final); kar zadeva ukrepe, osredotočene na žrtve, povezane s spolom in prilagojene otrokom, pa glej https://ec.europa.eu/anti-trafficking/publications/eu-anti-trafficking-action-2012-2016-glance_en in https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/eu_anti-trafficking_action_2017-2019_at_a_glance.pdf.

[3] Direktiva 2011/93/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o boju proti spolni zlorabi in spolnemu izkoriščanju otrok ter otroški pornografiji in nadomestitvi Okvirnega sklepa Sveta 2004/68/PNZ, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=celex%3A32011L0093.

[4] Smernice GD za pravosodje v zvezi s prenosom in izvajanjem Direktive 2012/29/EU, Evropska komisija, GD za pravosodje, december 2013, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/13_12_19_3763804_guidance_victims_rights_directive_eu_en.pdf.

[5] Poročilo o izvajanju Direktive 2012/29/EU o določitvi minimalnih standardov na področju pravic, podpore in zaščite žrtev kaznivih dejanj (2016/2328(INI)), 14. maj 2018, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0168_SL.html.

[6] Direktiva 2012/29/EU o pravicah žrtev kaznivih dejanj. Evropska ocena izvajanja, PE 611.022, december 2017, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/611022/EPRS_STU(2017)611022_EN.pdf.

študiji o kazenskem procesnem pravu v EU, ki je bila objavljena leta 2018[7]. Različni deležniki so leta 2019 objavili dodatna poročila o izvajanju in uporabi Direktive[8].

1.2 Namen in glavni elementi Direktive

Cilj Direktive je zagotoviti, da se vsem žrtvam kaznivih dejanj zagotovijo ustrezne informacije, podpora, zaščita in sodelovanje v kazenskih postopkih. V skladu z Direktivo vsi akterji, ki imajo stik z žrtvami, spoznajo žrtve za žrtve ter jih obravnavajo spoštljivo, uvidevno, po meri, strokovno in nediskriminatorno. Posebno pozornost bi bilo treba nameniti žrtvam s posebnimi potrebami, da se jih zaščiti pred sekundarno viktimizacijo, maščevanjem in ustrahovanjem. Take žrtve imajo tudi dostop do specializiranih storitev za podporo. Poleg tega se v skladu z Direktivo v primerih, ko je žrtev otrok, prednostno upošteva, kaj je najboljše za otroka.

Direktiva se uporablja za vse žrtve, nediskriminatorno in neodvisno od njihovega statusa bivanja. Uporablja se za vse kazenske postopke, ki potekajo v eni od držav članic EU, neodvisno od časa in kraja storitve kaznivega dejanja.

Na podlagi Direktive imajo žrtve pravico do informacij, pravico razumeti in biti razumljen, pravico dostopa do podpore in zaščite v skladu z njihovimi posameznimi potrebami ter sklop procesnih pravic.

Sodišče Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: Sodišče) je Direktivo razlagalo enkrat, in sicer v zadevi Gambino in Hyka[9]. V tem primeru je Sodišče izreklo sodbo o tveganjih, povezanih z ogrožanjem pravic žrtev do zaščite in prejetja odškodnine v razumnem roku (člen 18 oziroma 16 Direktive) zaradi dodatnih zaslišanj, ki se v skladu z italijansko zakonodajo lahko izvedejo na zahtevo toženca, če se spremeni sestava sodišča. Sodišče je pojasnilo, da je nacionalna zakonodaja, ki v takih okoliščinah tožencu omogoča, da zaprosi za ponovno zaslišanje prič, združljiva z ustreznimi določbami Direktive.

1.3 Cilji in obseg poročila

Kot je določeno v členu 29 Direktive, je v tem poročilu ocenjeno, v kolikšni meri so države članice sprejele potrebne ukrepe za izpolnitev določb Direktive. Direktiva o pravicah žrtev kaznivih dejanj ne določa samo prenosa v nacionalno zakonodajo, temveč od držav članic tudi zahteva, da sprejmejo nezakonodajne ukrepe, kot sta vzpostavitev splošnih in specialističnih storitev za podporo ter zagotavljanje, da so javni uslužbenci in druge osebe, ki prihajajo v stik z žrtvami, dejansko usposobljeni na

[7] Kazensko procesno pravo po Evropski uniji – Primerjalna analiza izbranih glavnih razlik in učinka, ki ga imajo na razvoj zakonodaje EU, PE 604.977, avgust 2018, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/604977/IPOL_STU(2018)604977_EN.pdf.

[8] Ta poročila so med drugim: poročilo Joëlle Milquet, posebne svetovalke predsedniku Junckerju, z naslovom „Strengthening victims' rights: from compensation to reparation" (Krepitev pravic žrtev: od odškodnine do odprave krivic), objavljeno marca 2019, štiri poročila Agencije Evropske unije za temeljne pravice o pravici za žrtve nasilnih kaznivih dejanj, objavljena aprila 2019, in zbirno poročilo, ki ga je junija 2019 v okviru projekta VOCIARE objavila mreža nacionalnih organizacij za podporo žrtvam Victim Support Europe.

[9] Sodba Sodišča z dne 29. julija 2019, C-38/18.

področju pravic in potreb žrtev. Ocena temelji na analizi nacionalnih ukrepov za prenos Direktive, o katerih je bila Komisija uradno obveščena, in dodatnih podatkov, ki so bili sporočeni Komisiji na podlagi člena 28 Direktive.

To poročilo se osredotoča na temeljne določbe Direktive, ki so razvrščene v naslednje sklope: (1) področje uporabe in opredelitve pojmov, (2) dostop do informacij, (3) procesne pravice, (4) dostop do storitev za podporo, (5) poravnalna pravičnost in (6) pravica do zaščite.

V poročilu je ocenjeno stanje v vseh državah članicah, ki jih Direktiva zavezuje[10].

2. SPLOŠNA OCENA

V skladu s členom 27 so morale države članice prenesti zahteve Direktive v svoj nacionalni pravni red do 16. novembra 2015. Komisija je januarja 2016 začela postopke za ugotavljanje kršitev proti 16 državam članicam, ki do tega datuma niso sporočile svojih ukrepov za prenos[11].

Do datuma objave tega poročila večina držav članic ni v celoti prenesla direktive o pravicah žrtev kaznivih dejanj. Postopki za ugotavljanje kršitev proti tem državam še potekajo[12].

3. POSAMEZNE TOČKE OCENE

3.1 Področje uporabe in opredelitev pojmov (člen 2)

Direktiva o pravicah žrtev kaznivih dejanj določa minimalne standarde za pravice žrtev. Države članice lahko presežejo te minimalne standarde in k temu so tudi spodbujene.

V členu 2 Direktive so navedene opredelitve pojmov „žrtev“, „družinski člani“, „otrok“ in „poravnalna pravičnost“.

Pomemben je zlasti pravilen prenos opredelitve žrtve (ki vključuje družinske člane osebe, ki je umrla zaradi kaznivega dejanja). Ta določa področje uporabe pravic posameznikov, ki jih zagotavlja Direktiva.

Ugotovljeno je bilo, da je skladnost z opredelitvijo žrtve pomanjkljiva v več državah članicah. Opredelitve žrtve ni bilo ali pa ni bilo navedeno, da se za žrtve štejejo tudi družinski člani pokojne žrtve, kar omejuje pravice takih družinskih članov.

Tudi družinski člani žrtve, ki ni umrla zaradi kaznivega dejanja, imajo pravice na podlagi Direktive, zlasti pravico do podpore in zaščite. V nekaterih državah članicah je bil poleg tega ugotovljen nepopoln prenos te opredelitve.

[10] Združeno kraljestvo je vključeno v poročilo, saj je v njem obravnavano obdobje, v katerem je Združeno kraljestvo še bilo država članica EU, in del prehodnega obdobja, v katerem se je Direktiva še naprej uporabljala.

[11] Proti Avstriji, Belgiji, Bolgariji, Cipru, Finski, Franciji, Grčiji, Hrvaški, Irski, Latviji, Litvi, Luksemburgu, Nizozemski, Romuniji, Slovaški in Sloveniji.

[12] Komisija zaradi nepopolnega prenosa direktive o pravicah žrtev kaznivih dejanj trenutno izvaja 21 postopkov za ugotavljanje kršitev proti Avstriji, Belgiji, Bolgariji, Cipru, Češki, Estoniji, Franciji, Hrvaški, Italiji, Latviji, Litvi, Luksemburgu, Madžarski, Malti, Nemčiji, Poljski, Portugalski, Romuniji, Slovaški, Sloveniji in Švedski.

Prav tako je pomemben pravilen prenos opredelitev pojmov „otrok“ in „poravnalna pravičnost“, saj določata konkretne pravice posameznikov. V nekaterih državah članicah je bila skladnost s prenosom teh opredelitev pomanjkljiva.

3.2 Dostop do informacij (členi 3–7)

V direktivi o pravicah žrtev kaznivih dejanj so opredeljene splošne določbe o pravici do dostopa do informacij. Direktiva zajema pravico razumeti in biti razumljen (člen 3), pravico do informacij o pravicah žrtev (člen 4), pravico do obveščenosti ob prijavi in do prejema informacij o zadevi (člena 5 in 6) ter pravico do tolmačenja in prevajanja (člen 7).

V skladu s členom 3 morajo države članice sprejeti ustrezne ukrepe, da zagotovijo učinkovito komunikacijo z žrtvami. Taka komunikacija bi morala potekati v enostavnem jeziku in ob upoštevanju osebnih značilnosti žrtve, vključno z morebitno invalidnostjo.

Komisija je ugotovila, da je izvajanje pravice razumeti in biti razumljen problematično v več državah članicah. Nekatere niso prenesle obveznosti proaktivne pomoči žrtvam pri komuniciranju z njimi (člen 3). Več držav članic ni zagotovilo komunikacije v enostavnem jeziku in ob upoštevanju osebnih značilnosti žrtve (člen 3(2)).

V členu 4 je določeno, da se žrtvam brez nepotrebnega odlašanja od prvega stika s pristojnim organom zagotovi določen sklop informacij. Prenos te določbe je bil v nekaterih državah članicah problematičen, zlasti kar zadeva zahtevo, da je treba informacije zagotoviti od prvega stika s pristojnim organom. Poleg tega je Komisija opazila nekatere težave pri praktični uporabi te določbe. Za učinkovito izvajanje obveznosti iz člena 4 bi pristojni organi morali biti dobro usposobljeni za to, kako in kdaj obvestiti žrtve o njihovih pravicah.

V skladu s členom 5 imajo žrtve pravico, da prejmejo pisno potrdilo o svoji prijavi in da se jim omogoči prijava v jeziku, ki ga razumejo. Pomanjkljivosti pri prenosu tega člena so bile ugotovljene v več državah članicah. Ena država članica ni prenesla zahteve, ki žrtvam omogoča, da ob prijavi prejmejo potrebno jezikovno pomoč (člen 5(2)). Dve državi članici nista prenesli zahteve za prevod pisnega potrdila o prijavi (člen 5(3)), nekaj drugih držav članic pa je določbo omejilo na žrtve določenih kaznivih dejanj ali uvedlo pogoj, da morajo žrtve za tak prevod zaprositi.

V skladu s členom 6 imajo žrtve pravico, da med kazenskim postopkom prejmejo informacije o svoji zadevi. Cilj te določbe je zagotoviti, da lahko žrtve sodelujejo v postopkih in so obveščene o morebitnih tveganjih za njihovo varnost, kadar je storilec na primer izpuščen ali pobegne. Težave s skladnostjo so bile ugotovljene v številnih državah članicah. Nekatere izmed njih niso navedle jasne zahteve o obveščanju žrtev o njihovi pravici, da lahko zaprosijo, da se jih obvesti, če se sprejme odločitev, da se preiskava ne nadaljuje. Dve državi članici nista opredelili zahteve o zagotavljanju teh informacij, kadar žrtev zaprosi zanje. V nekaj državah članicah žrtve niso obveščene o vrsti obtožbe zoper storilca (člen 6(1)). Nekatere države članice ne izpolnjujejo zahteve, da se žrtvam zagotovijo informacije o stanju kazenskega postopka. Dve izmed njih te

zahteve nista prenesli, druge pa ne zagotavljajo posredovanja takih informacij v vseh fazah postopka.

Dve državi članici nista prenesli člena 6(3) Direktive. Pristojni organi v teh državah članicah žrtvam ne zagotovijo obrazložitve ali kratkega povzetka razlogov za zadevno odločbo.

Prenos obveznosti, da je treba žrtve obvestiti o izpustitvi ali pobegu storilca (člen 6(5)), vzbuja pomisleke pri več državah članicah. Večina teh držav članic ni prenesla zahteve, da se žrtve o tem obvestijo „brez nepotrebnega odlašanja“. Poleg tega nekatere države članice niso prenesle zahteve, da se žrtve obvestijo o ukrepih, sprejetih za njihovo zaščito v primeru izpustitve ali pobega storilca.

Pravica do tolmačenja in prevajanja za žrtve, ki ne govorijo jezika kazenskega postopka, je določena v členu 7. Uresničevanje te pravice je žrtvam treba zagotoviti brezplačno in na njihovo zahtevo.

Pomanjkljivosti pri prenosu člena 7 so bile ugotovljene v večini držav članic. V eni državi članici je prenos nepopoln, saj zagotavlja tolmačenje samo med sodnimi postopki (člen 7(1)). V več državah članicah so bile ugotovljene težave s skladnostjo, ker niso prenesle člena 7(2) o uporabi videokonferenc. V nekaterih državah članicah so bile ugotovljene pomanjkljivosti pri prenosu zahteve, da se žrtvam priskrbi prevajanje informacij, ki so bistvene za uveljavljanje njihovih pravic (člen 7(3)). Te pomanjkljivosti so večinoma povezane s tem, da se ne zagotavlja prevod razlogov za zadevno odločitev.

Manjše število držav članic ni preneslo določbe o pravici žrtev, da lahko predložijo utemeljeno zahtevo, naj se posamezen dokument obravnava kot bistven (člen 7(5)). Težave s prenosom člena 7(7) v zvezi z oceno pristojnih organov, ali žrtve potrebujejo tolmačenje ali prevajanje, so bile ugotovljene v več državah članicah, od katerih večina te zahteve ni prenesla. Poleg tega nekatere države članice žrtvam ne zagotovijo možnosti izpodbijanja odločitve, da se ne priskrbi tolmačenje ali prevajanje.

3.3 Procesne pravice (členi 10, 11, 13, 16 in 17)

Več določb direktive o pravicah žrtev kaznivih dejanj, povezanih s procesnimi pravicami, se nanaša na vlogo, ki jo imajo žrtve v sistemu kazenskega pravosodja posamezne države članice. Ta vloga se med državami članicami razlikuje, zato se med posameznimi državami članicami razlikuje tudi natančno področje uporabe procesnih pravic žrtev.

Cilj člena 10 Direktive je zagotoviti, da imajo vse žrtve v celotnem kazenskem postopku možnost, da predložijo informacije in dokaze ter izrazijo svoje stališče. Veljavna postopkovna pravila se določijo v nacionalni zakonodaji. Težave s skladnostjo so bile ugotovljene v nekaj državah članicah in so povezane predvsem s pomanjkanjem potrebnih zaščitnih ukrepov za zaslišanja otrok žrtev (člen 10(1)).

Člen 11 določa pravice žrtev v primeru odločitve, da se pregon ne izvede. Manjše število držav članic te določbe ni preneslo v celoti. Nekatere države članice na primer nimajo določbe, na podlagi katere bi se žrtvam zagotovile zadostne informacije, da bi se

lahko odločile, ali naj zahtevajo presojo posamezne odločitve, da se pregon ne izvede (člen 11(3)).

Večina držav članic je v celoti prenesla člen 13 o pravici do pravne pomoči. Vendar je treba opozoriti, da se ta določba v primeru dejanskega določanja pogojev ali postopkovnih pravil za dostop žrtev do pravne pomoči sklicuje na nacionalno pravo. Ta določba torej ne harmonizira pogojev, pod katerimi imajo žrtve dostop do pravne pomoči.

Člen 16 Direktive določa pravico do odločitve o plačilu odškodnine, naloženem storilcu, v okviru kazenskega postopka. Vse države članice razen ene izpolnjujejo to zahtevo. Od držav članic se tudi zahteva, da spodbujajo ukrepe, ki storilce spodbudijo k zagotovitvi ustrezne odškodnine (člen 16(2)). To zahtevo je prenesla večina držav članic.

Člen 17(1) zahteva, da države članice čim bolj zmanjšajo težave, ki nastanejo, če žrtev biva v državi članici, ki ni država članica, v kateri je bilo storjeno kaznivo dejanje. Nekatere države članice niso prenesle te zahteve.

Ugotovljene so bile tudi pomanjkljivosti pri zagotavljanju, da se prijava nemudoma posreduje državi, v kateri je bilo storjeno kaznivo dejanje (člen 17(3)). Več držav članic namreč nima določb v zvezi s tem.

3.4 Dostop žrtev do storitev za podporo (člena 8 in 9)

Namen členov 8 in 9 je zagotoviti, da imajo žrtve dostop do splošnih in specialističnih storitev za podporo v skladu s svojimi potrebami. Storitve morajo biti zaupne in brezplačne ter delovati v korist žrtev, in sicer pred kazenskim postopkom, med njim in ustrezno obdobje po njem. Družinski člani imajo dostop do storitev za podporo v skladu s svojimi potrebami in obsegom povzročene škode.

Člena 8(1) o pravici do splošnih storitev za podporo več držav članic ni preneslo v celoti. Mnoge države članice omejujejo dostop do takih storitev samo na žrtve nasilja v družini ali žrtve trgovine z ljudmi. V praksi pa v več državah članicah žrtvam nasilja v družini ni zagotovljena učinkovita podpora in zaščita. Poleg tega uresničevanje pravice do storitev za podporo za družinske člane žrtev ni zagotovljeno v vseh državah članicah.

Več držav članic ni preneslo obveznosti, da pristojni organi napotijo žrtve k storitvam za podporo žrtvam (člen 8(2)). V teh državah članicah žrtve bodisi niso napotene k storitvam za podporo žrtvam bodisi je napotena le določena kategorija žrtev (npr. žrtve nasilja v družini). Podobne težave s prenosom so bile ugotovljene v zvezi s členom 8(3), ki od držav članic zahteva, da vzpostavijo brezplačne in zaupne specialistične storitve za podporo. Več držav članic te določbe ni preneslo ali je ni preneslo v celoti. Nekatere države članice na primer zagotavljajo take storitve le žrtvam nasilja v družini ali otrokom žrtvam.

V nekaterih državah članicah so bile ugotovljene težave s prenosom obveznosti, da dostop do storitev za podporo žrtvam ni odvisen od tega, ali je žrtev uradno prijavila kaznivo dejanje (člen 8(5)). V eni državi članici imajo na primer dostop do storitev za podporo brez prijave kaznivega dejanja policiji samo žrtve nasilja v družini.

V členu 9(1) je naveden najmanjši obseg storitev, ki jih je treba zagotavljati v okviru storitev za podporo. Nekatere države članice te določbe niso prenesle v svojo zakonodajo. Kljub temu je Komisija ugotovila, da so bili sprejeti nezakonodajni ukrepi za izvajanje te določbe.

Kar zadeva dostop do zatočišč ali druge ustrezne začasne nastanitve za žrtve, ki potrebujejo varno zavetje, in usmerjeno podporo žrtvam s posebnimi potrebami (člen 9(3)), je Komisija ugotovila težave pri izvajanju v več državah članicah. To so predvsem težave s praktičnim izvajanjem, kot sta razpoložljivost zatočišč za žrtve nekaterih vrst kaznivih dejanj in nezadostno število zatočišč.

3.5 Poravnalna pravičnost (člen 12)

Cilj tega člena je zagotoviti, da so vzpostavljeni potrebni ukrepi za zaščito žrtve pred nadaljnjo viktimizacijo, če država članica zagotavlja storitve poravnalne pravičnosti.

Direktiva od držav članic ne zahteva uvedbe takih storitev. Storitve poravnalne pravičnosti zagotavlja 24 držav članic. Ocena v nadaljevanju se nanaša samo na te države članice.

Veliko zadevnih držav članic ni v celoti preneslo enega ali več minimalnih pogojev za poravnalno pravičnost, ki so opredeljeni v členu 12(1). Primeri nepopolnega ali nepravilnega prenosa vključujejo neobstoj obveznosti, da žrtve dajo „premišljeno“ soglasje za sodelovanje v postopku, ali zagotovil, da so žrtve obveščene o morebitnih rezultatih postopka.

Ugotovljeno je bilo, da nekatere države članice nimajo vzpostavljenih posebnih ukrepov za spodbujanje napotitev zadev na reševanje z uporabo storitev poravnalne pravičnosti (člen 12(2)).

3.6 Pravica žrtev do zaščite (členi 18–24)

Cilj členov 18–24 je zagotoviti zaščito žrtev, vključno s priznanjem žrtev s posebnimi potrebami po zaščiti.

V skladu s členom 18 morajo države članice zagotoviti, da je na voljo širok nabor ukrepov za zaščito žrtev in njihovih družinskih članov pred sekundarno in ponovno viktimizacijo, ustrahovanjem in maščevanjem. Od držav članic navedeni člen tudi zahteva, da zaščitijo žrtve in njihove družinske člane pred fizično, čustveno ali psihološko škodo. Člen 18 se nanaša na vse žrtve in vse družinske člane. Težave s skladnostjo so bile ugotovljene v manj kot polovici držav članic, predvsem ker niso sprejele posebnih ukrepov za zaščito družinskih članov. V nekaj državah članicah zadevni ukrepi niso na voljo vsem žrtvam ali pa razpoložljivi ukrepi ne vključujejo zaščite pred tveganji povzročitve čustvene ali psihološke škode.

Direktiva določa, da se omogoči izogibanje stiku med žrtvami in storilcem ter da imajo novi prostori sodišč ločene čakalnice za žrtve (člen 19). Pomanjkljivosti pri prenosu te določbe so bile ugotovljene v več kot polovici držav članic, čeprav jo nekatere izmed njih izpolnjujejo s praktičnimi, nezakonodajnimi ukrepi.

Cilj člena 20 je preprečiti sekundarno viktimizacijo žrtev med kazenskimi preiskavami. Več kot polovica držav članic je omejila področje uporabe tega člena ali ga sploh ni prenesla. Tako na primer več držav članic ni preneslo zahteve, da so zdravstveni pregledi žrtev čim manjši. V nekaterih državah članicah obveznost, da je število zaslišanj žrtev čim manjše, velja samo za določene žrtve (otroke žrtve ali žrtve s posebnimi potrebami po zaščiti).

Cilj člena 21 je zagotoviti uresničevanje pravic žrtev do varstva zasebnosti. Dve državi članici te določbe sploh nista prenesli, manj kot polovica pa jih je to določbo prenesla delno.

Člen 22 je posebej pomemben, saj določa, da ima vsaka žrtev pravico do individualne ocene potreb po zaščiti. Namen tega člena je ugotoviti, ali je žrtev morebiti posebej izpostavljena sekundarni in ponovni viktimizaciji, ustrahovanju in/ali maščevanju, ter jo zaščititi v skladu z individualnimi potrebami.

V več državah članicah zahteva za uvedbo te ocene ni izpolnjena ali je izpolnjena le delno. To vpliva na splošno skladnost z določbami členov 23 in 24 o posebnih zaščitnih ukrepih, ki temeljijo na individualni oceni.

Poleg tega manj kot polovica držav članic ni prenesla člena 22(3) ali ga je prenesla le delno. V tej določbi so navedene situacije, ki jim je pri oceni ranljivosti žrtev treba nameniti posebno pozornost. V nekaterih državah članicah se pri postopku individualne ocene na primer ne upošteva, da je bilo kaznivo dejanje zagrešeno zaradi predsodkov ali diskriminacije.

Nekaj drugih držav članic ni v celoti preneslo zahteve iz člena 22(4), na podlagi katere se vedno šteje, da imajo otroci žrtve posebne potrebe po zaščiti. Na primer, v zakonodaji ene izmed teh držav članic je domneva o posebnih potrebah po zaščiti otrok žrtev omejena samo na nekatere kategorije kaznivih dejanj.

Člen 23 določa posebne ukrepe za zaščito žrtev s posebnimi potrebami po zaščiti, ki so bile ugotovljene na podlagi individualne ocene. Taki zaščitni ukrepi morajo biti žrtvam na voljo med kazenskimi preiskavami in sodnimi postopki.

Več držav članic te zahteve ne izpolnjuje, saj niso prenesle enega ali več predvidenih ukrepov ali jih niso prenesle v celoti. Tak nepopoln prenos na primer izhaja iz tega, da so omejile razpoložljivost posebne zaščite na otroke ali žrtve spolnega nasilja. Še en primer je, da se v več državah članicah med sodnimi postopki komunikacijske tehnologije ne uporabljajo učinkovito za preprečevanje stika med žrtvami in storilci.

Člen 24 določa posebne zaščitne ukrepe, ki morajo biti na voljo otrokom žrtvam. V nekaterih državah članicah so bile ugotovljene težave s skladnostjo in praktičnim izvajanjem teh ukrepov. Določbe o snemanju zaslišanj so na primer omejene na otroke, ki so žrtve določenih vrst kaznivih dejanj (člen 24(1)).

Člen 24(2) določa, da se šteje, da je žrtev otrok, če starost žrtve ni jasna in obstajajo razlogi za domnevo, da je žrtev otrok. Nekaj držav članic ni preneslo te določbe, čeprav nekatere zagotavljajo njeno izvajanje z nezakonodajnimi ukrepi. Prenos se zdi problematičen tudi v nekaterih drugih državah članicah. Nekatere na primer uporabljajo to domnevo samo za žrtve najhujših kaznivih dejanj, kot je trgovina z ljudmi ali spolna zloraba.

4. ZBIRANJE PODATKOV

Direktiva določa, da države članice do 16. novembra 2017 in nato vsaka tri leta Komisiji sporočijo razpoložljive podatke o tem, kako so žrtve dostopale do pravic, določenih v Direktivi (člen 28). Podatki bi morali vključevati najmanj število in vrsto prijavljenih kaznivih dejanj ter, če so takšni podatki na voljo, število žrtev, njihovo starost in spol (uvodna izjava 64).

Samo štiri države članice so predložile ustrezne statistične podatke do 16. novembra 2017. Komisija je 15. novembra 2017 državam članicam poslala vprašalnik, v katerem je zgoraj navedene informacije za leto 2016 zahtevala do 16. januarja 2018. Na vprašalnik je odgovorilo 20 držav članic, vendar jih je večina odgovorila le na nekatera vprašanja.

Na podlagi statističnih podatkov za leto 2016, ki jih je zagotovilo 18 držav članic, je bilo policiji prijavljenih skupno 26 304 808 kaznivih dejanj. Najpogosteje prijavljena kazniva dejanja vključujejo tatvine in namerno povzročitev materialne škode.

Iz statističnih podatkov, ki jih je predložilo 18 držav članic, je razvidno, da je leta 2016 kaznivo dejanje prijavilo 11 120 123 oseb. Razpoložljivi podatki kažejo, da je približno 40 % žrtev prijavljenih kaznivih dejanj žensk. V Franciji je bil zabeležen še posebej visok delež žensk, ki so bile žrtve prijavljenih kaznivih dejanj (62 %). V vseh državah članicah, ki so odgovorile na vprašalnik, je bilo manj kot 10 % žrtev prijavljenih kaznivih dejanj otrok.

5. ZAKLJUČEK

Direktiva o pravicah žrtev kaznivih dejanj iz leta 2012 je temeljni instrument politike EU o pravicah žrtev. Določa ambiciozna pravila, ki lahko izboljšajo položaj žrtev v Evropski uniji. Vendar pa ta ocena kaže, da potencial Direktive še ni v celoti izkoriščen, saj njeno izvajanje ni zadovoljivo. Razlog za to je predvsem nepopoln in/ali nepravilen prenos.

Na podlagi tega poročila so se pojavili tudi številni pomisleki glede praktičnega izvajanja Direktive. V večini držav članic so bile ugotovljene pomanjkljivosti pri izvajanju nekaterih njenih ključnih določb, kot so dostop do informacij, storitve za podporo in zaščita v skladu z individualnimi potrebami žrtev. Zdi se, da so določbe glede procesnih pravic in poravnalne pravičnosti manj problematične.

Komisija tesno sodeluje z državami članicami, da bi se ugotovljene pomanjkljivosti odpravile. Poleg tega spodbuja pravilno izvajanje Direktive tudi s finančno podporo[13]. Evropska mreža za pravice žrtev[14], ki je bila vzpostavljena z nepovratnimi sredstvi EU,

[13] Uredba (EU) št. 1382/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o uvedbi programa za pravosodje za obdobje 2014 do 2020, UL L 354, 28.12.2013, str. 73, https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/programmes/just.
[14] https://envr.eu/.

na primer zagotavlja forum za nacionalne strokovnjake, ki si izmenjujejo dobre prakse in razpravljajo o pravilnem izvajanju Direktive.

Zaradi nepopolnega prenosa trenutno potekajo postopki za ugotavljanje kršitev proti večini držav članic. Komisija bo po potrebi začela dodatne postopke za ugotavljanje kršitev zaradi nepravilnega prenosa in/ali nepravilnega praktičnega izvajanja.