KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 11.5.2020 r.
COM(2020) 188 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie wdrożenia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z dnia 25 października 2012 r. ustanawiającej normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestepstw oraz zastępującej decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW

1. WPROWADZENIE

1.1. Kontekst

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z dnia 25 października 2012 r. ustanawiająca normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępująca decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW (dyrektywa w sprawie praw ofiar lub dyrektywa) została przyjęta na mocy art. 82 ust. 2 TFUE. Ustanowiono w niej zbiór praw ofiar przestępstw oraz powiązane z nim zobowiązania państw członkowskich. Dyrektywa w sprawie praw ofiar jest istotnym instrumentem przyjętym na szczeblu UE, który ma zastosowanie do wszystkich ofiar przestępstw. Stanowi ona fundament unijnej polityki w zakresie praw ofiar.

UE przyjęła również szereg instrumentów odnoszących się do konkretnych potrzeb ofiar określonych rodzajów przestępstw (np. ofiar terroryzmu[1], ofiar handlu ludźmi[2] lub dzieci będących ofiarami wykorzystywania seksualnego[3]). Instrumenty te stanowią uzupełnienie i rozwinięcie dyrektywy w sprawie praw ofiar.

Dyrektywa jest wiążąca dla wszystkich państw członkowskich, z wyjątkiem Danii.

Aby zapewnić terminową i prawidłową transpozycję dyrektywy przez państwa członkowskie, w grudniu 2013 r. Komisja opublikowała wytyczne[4].

W 2018 r. Parlament Europejski opublikował sprawozdanie w sprawie wdrożenia dyrektywy[5] opierające się na badaniu z 2017 r.[6] Parlament Europejski uwzględnił również dyrektywę w sprawie praw ofiar w ogólnym badaniu poświęconym prawu

---

[1] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/541 z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie zwalczania terroryzmu i zastępująca decyzję ramową Rady 2002/475/WSiSW oraz zmieniająca decyzję Rady 2005/671/WSiSW, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32017L0541

[2] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/36/UE z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar, zastępująca decyzję ramową Rady 2002/629/WSiSW, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0036. W odniesieniu do wdrażania tej dyrektywy zob. „Sprawozdanie z transpozycji" (COM(2016) 722 final); „Sprawozdanie dotyczące osób korzystających z usług ofiar handlu ludźmi" (COM(2016) 719 final) oraz sporządzone przez Komisję Europejską sprawozdania z postępów COM(2016) 267 final i COM(2018) 777 final, natomiast jeżeli chodzi o działania ukierunkowane na ofiary, uwzględniające aspekt płci i dostosowane do potrzeb dziecka, zob.: https://ec.europa.eu/anti-trafficking/publications/eu-anti-trafficking-action-2012-2016-glance_en oraz https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/eu_anti-trafficking_action_2017-2019_at_a_glance.pdf

[3] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/93/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie zwalczania niegodziwego traktowania w celach seksualnych i wykorzystywania seksualnego dzieci oraz pornografii dziecięcej, zastępująca decyzję ramową Rady 2004/68/WSiSW, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A32011L0093

[4] Wytyczne DG ds. Sprawiedliwości dotyczące transpozycji i wdrażania dyrektywy 2012/29/UE, Komisja Europejska, DG ds. Sprawiedliwości, grudzień 2013 r., https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/13_12_19_3763804_guidance_victims_rights_directive_eu_en.pdf

[5] Sprawozdanie w sprawie wdrożenia dyrektywy 2012/29/UE ustanawiającej normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw (2016/2328(INI)), 14 maja 2018 r., https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0168_PL.html

[6] Dyrektywa 2012/29/UE w sprawie praw ofiar. Ocena wdrażania na szczeblu europejskim, PE 611.022, grudzień 2017 r., https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/611022/EPRS_STU(2017)611022_EN.pdf

karnemu procesowemu w UE, które opublikowano w 2018 r.[7] W 2019 r. szereg zainteresowanych stron opublikowało dodatkowe sprawozdania w sprawie wdrożenia i stosowania dyrektywy[8].

1.2. Cel i główne elementy dyrektywy

Celem dyrektywy jest zapewnienie, by wszystkie ofiary przestępstwa otrzymały odpowiednie informacje, wsparcie i ochronę oraz by mogły uczestniczyć w postępowaniu karnym. Zgodnie z dyrektywą należy zapewnić, by ofiary były uznawane i by wszystkie podmioty mające z nimi styczność traktowały je z szacunkiem, w sposób taktowny, zindywidualizowany, profesjonalny oraz niedyskryminacyjny. Należy zwrócić szczególną uwagę na ofiary mające szczególne potrzeby, aby ochronić je przed wtórną wiktymizacją, odwetem i zastraszaniem. Ofiarom takim należy również zapewnić dostęp do specjalistycznych służb wsparcia. Ponadto w dyrektywie ustanowiono wymóg, zgodnie z którym w przypadku gdy ofiarą jest dziecko, należy w pierwszym rzędzie brać pod uwagę najlepsze zabezpieczenie jego interesu.

Dyrektywa ma zastosowanie do wszystkich ofiar bez wyjątku, niezależnie od ich prawa do pobytu. Jej przepisy obowiązują w odniesieniu do wszystkich postępowań karnych prowadzonych w państwach członkowskich UE, niezależnie od tego, kiedy i gdzie doszło do popełnienia przestępstwa.

Zgodnie z dyrektywą ofiarom przysługuje prawo do informacji, prawo do rozumienia i bycia rozumianym, prawo do korzystania ze wsparcia i ochrony stosownie do ich indywidualnych potrzeb, a także szereg praw procesowych.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej dokonał wykładni przepisów dyrektywy jeden raz – w wyroku w sprawie Gambino i Hyka[9]. We wspomnianym wyroku Trybunał orzekł w przedmiocie ryzyka naruszenia praw ofiar do ochrony i otrzymania odszkodowania w rozsądnym terminie (odpowiednio art. 18 i 16 dyrektywy) w związku z przewidzianą w ustawodawstwie włoskim możliwością przeprowadzenia dodatkowych rozpraw na wniosek pozwanego w przypadku zmiany składu orzekającego. Trybunał wyjaśnił, że przepisy krajowe zapewniające pozwanemu możliwość wystąpienia o ponowne przesłuchanie świadków w takich okolicznościach są zgodne z odpowiednimi przepisami dyrektywy.

[7] Prawo karne procesowe w Unii Europejskiej – analiza porównawcza wybranych najistotniejszych różnic oraz ich wpływu na kształt przepisów UE, PE 604.977, sierpień 2018 r., https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/604977/IPOL_STU(2018)604977_EN.pdf

[8] Wspomniane sprawozdania to: sprawozdanie Joëlle Milquet, specjalnej doradczyni przewodniczącego Junckera, pt. „Wzmacnianie praw ofiar: od odszkodowania do zadośćuczynienia" opublikowane w marcu 2019 r., cztery sprawozdania Agencji Praw Podstawowych w sprawie sprawiedliwości dla ofiar przestępstw z użyciem przemocy, opublikowane w kwietniu 2019 r., i sprawozdanie podsumowujące VOCIARE autorstwa Victim Support Europe, opublikowane w czerwcu 2019 r.

[9] Wyrok Trybunału z dnia 29 lipca 2019 r. w sprawie C-38/18.

1.3. Cel i zakres sprawozdania

Zgodnie z art. 29 dyrektywy w niniejszym sprawozdaniu oceniono, w jakim stopniu państwa członkowskie podjęły środki niezbędne do wykonania dyrektywy. W dyrektywie w sprawie praw ofiar ustanowiono nie tylko wymóg transpozycji przepisów dyrektywy do prawa krajowego. Na mocy dyrektywy na państwa członkowskie nałożono również obowiązek stosowania środków o charakterze nielegislacyjnym, takich jak tworzenie ogólnych i specjalistycznych służb wsparcia, a także obowiązek zapewnienia, aby praktycy i inne osoby mające styczność z ofiarami zostali skutecznie przeszkoleni w zakresie praw i potrzeb ofiar. Ocena opiera się na analizie krajowych środków transponujących dyrektywę, które zgłoszono Komisji, oraz dodatkowych danych przekazanych Komisji na podstawie art. 28 dyrektywy.

W niniejszym sprawozdaniu skupiono się na najważniejszych przepisach dyrektywy, które pogrupowano w następujący sposób: 1) zakres stosowania i definicje; 2) dostęp do informacji; 3) prawa procesowe; 4) dostęp do służb wsparcia; 5) sprawiedliwość naprawcza; oraz 6) prawo do ochrony.

W sprawozdaniu oceniono sytuację we wszystkich państwach członkowskich związanych dyrektywą[10].

2. OCENA OGÓLNA

Na mocy art. 27 dyrektywy państwa członkowskie miały obowiązek dokonać transpozycji wymogów dyrektywy do swoich krajowych systemów prawnych do dnia 16 listopada 2015 r. W styczniu 2016 r. Komisja wszczęła postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko 16 państwom członkowskim, które nie zgłosiły krajowych środków transpozycji w tym terminie[11].

Według stanu na dzień publikacji niniejszego sprawozdania większość państw członkowskich nie dokonała pełnej transpozycji dyrektywy w sprawie praw ofiar. Postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko tym państwom są w toku[12].

3. KONKRETNE ELEMENTY BĘDĄCE PRZEDMIOTEM OCENY

3.1. Zakres stosowania i definicje (art. 2)

W dyrektywie w sprawie praw ofiar ustanowiono normy minimalne w zakresie praw ofiar. Państwa członkowskie mogą przyjąć bardziej rygorystyczne normy niż te przewidziane w dyrektywie i są do tego zachęcane.

[10] W sprawozdaniu uwzględniono Zjednoczone Królestwo, ponieważ obejmuje ono okres, w którym państwo to było nadal państwem członkowskim UE, oraz część okresu przejściowego, w trakcie którego przepisy dyrektywy w dalszym ciągu obowiązywały.

[11] Belgia, Bułgaria, Irlandia, Grecja, Francja, Chorwacja, Cypr, Łotwa, Litwa, Luksemburg, Niderlandy, Austria, Rumunia, Słowenia, Słowacja i Finlandia.

[12] Komisja prowadzi obecnie 21 postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z niepełną transpozycją dyrektywy w sprawie praw ofiar przeciwko Belgii, Bułgarii, Czechom, Niemcom, Estonii, Francji, Chorwacji, Włochom, Cyprowi, Łotwie, Litwie, Luksemburgowi, Węgrom, Malcie, Austrii, Polsce, Portugalii, Rumunii, Słowenii, Słowacji i Szwecji.

W art. 2 dyrektywy określono definicje pojęć: „ofiara”, „członkowie rodziny”, „dziecko” i „sprawiedliwość naprawcza”.

W tym kontekście szczególnie istotne znaczenie ma prawidłowa transpozycja definicji ofiary (która obejmuje członków rodziny osoby zmarłej wskutek przestępstwa). W definicji tej określono zakres stosowania praw jednostek przewidziany w dyrektywie.

W przypadku szeregu państw członkowskich stwierdzono niezadowalający stopień wdrożenia definicji ofiary. Definicja ofiary albo nie została przyjęta, albo nie sprecyzowano w niej, że członkowie rodziny zmarłej ofiary są uznawani za ofiary, co skutkowało ograniczeniem ich praw.

„Członkom rodziny” ofiary, która nie zmarła wskutek przestępstwa, również przysługują określone prawa na mocy dyrektywy, w szczególności prawo do wsparcia i ochrony. W kilku państwach członkowskich stwierdzono również niepełną transpozycję tej definicji.

Prawidłowa transpozycja definicji „dziecka” i „sprawiedliwości naprawczej” również ma istotne znaczenie, ponieważ definicje te określają konkretne prawa jednostek. W kilku państwach członkowskich stwierdzono brak transpozycji tych definicji.

3.2. Dostęp do informacji (art. 3–7)

W dyrektywie w sprawie praw ofiar przewidziano szeroko zakrojone przepisy dotyczące prawa dostępu do informacji. Obejmują one prawo do rozumienia i bycia rozumianym (art. 3), prawo do informacji na temat praw ofiar (art. 4), prawo do uzyskania informacji w chwili składania zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa i informacji o sprawie (art. 5 i 6) oraz prawo do tłumaczenia ustnego i pisemnego (art. 7).

Zgodnie z art. 3 państwa członkowskie są zobowiązane do podejmowania odpowiednich środków, aby zapewnić skuteczną komunikację z ofiarami. Komunikacja taka powinna odbywać się z zastosowaniem prostego języka i powinna uwzględniać cechy osobowe ofiary, w tym wszelkiego rodzaju niepełnosprawność.

Komisja ustaliła, że wdrożenie prawa do rozumienia i bycia rozumianym nastręczało trudności w szeregu państw członkowskich. Kilka państw członkowskich nie wywiązało się z obowiązku transponowania wymogu aktywnego wspierania ofiar podczas komunikowania się z nimi (art. 3). Szereg państw członkowskich nie zapewniło komunikowania się z ofiarami z zastosowaniem prostego języka i z uwzględnieniem cech osobowych ofiary (art. 3 ust. 2).

W art. 4 ustanowiono wymóg oferowania ofiarom, bez zbędnej zwłoki, określonych informacji od momentu pierwszego kontaktu z właściwymi organami. Transpozycja tego przepisu okazała się problematyczna dla kilku państw członkowskich, w szczególności jeżeli chodzi o wymóg przekazywania informacji od momentu pierwszego kontaktu z właściwymi organami. Ponadto Komisja odnotowała pewne problemy związane ze stosowaniem tego przepisu w praktyce. Skuteczne wdrożenie zobowiązania przewidzianego w art. 4 wiąże się z koniecznością odpowiedniego przeszkolenia właściwych organów w zakresie sposobu informowania ofiar

o przysługujących im prawach oraz momentu, w którym należy im przekazać stosowne informacje.

Zgodnie z art. 5 ofiary mają prawo do otrzymania pisemnego potwierdzenia złożonego przez nie zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa oraz do złożenia zawiadomienia w zrozumiałym dla siebie języku. W przypadku szeregu państw członkowskich stwierdzono niedociągnięcia w transpozycji przepisów tego artykułu. Jedno państwo członkowskie nie dokonało transpozycji wymogu zapewnienia ofiarom możliwości uzyskania niezbędnej pomocy językowej przy składaniu zawiadomienia (art. 5 ust. 2). Kilka państw członkowskich nie transponowało wymogu przetłumaczenia pisemnego potwierdzenia zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa (art. 5 ust. 3). Szereg innych państw członkowskich ograniczyło zakres tego przepisu do ofiar określonych przestępstw lub uzależniło jego stosowanie od złożenia wniosku przez ofiarę.

Zgodnie z art. 6 ofiarom przysługuje prawo do otrzymywania informacji o sprawie, która ich dotyczy, w toku postępowania karnego. Celem tego przepisu jest zapewnienie ofiarom możliwości brania udziału w postępowaniu i otrzymywania informacji o potencjalnym zagrożeniu dla ich bezpieczeństwa, np. w przypadku zwolnienia sprawcy lub jego zbiegnięcia. Duża liczba państw członkowskich napotkała trudności w zapewnieniu zgodności z tym przepisem. Kilka z nich nie ustanowiło wyraźnego wymogu powiadamiania ofiar o przysługującym im prawie do zażądania informacji o podjęciu decyzji o odstąpieniu od ścigania. W kilku państwach członkowskich nie ustanowiono wymogu przekazania takich informacji ofierze na jej wniosek. W niewielkiej liczbie państw członkowskich ofiary nie są informowane o rodzaju zarzutów wobec sprawcy (art. 6 ust. 1). Kilka państw członkowskich nie zapewniło zgodności z wymogiem przekazywania ofiarom informacji o stanie postępowania karnego. W niewielkiej liczbie państw członkowskich nie dokonano transpozycji tego wymogu, a w pozostałych kilku państwach członkowskich nie zagwarantowano udzielania ofiarom takich informacji w toku całego postępowania.

Kilka państw członkowskich nie dokonało transpozycji art. 6 ust. 3 dyrektywy. Właściwe organy w tych państwach członkowskich nie przekazują ofiarom uzasadnienia ani krótkiego streszczenia uzasadnienia decyzji wydanej w sprawie.

Transpozycja wymogu powiadamiania ofiar o zwolnieniu lub zbiegnięciu sprawcy (art. 6 ust. 5) wzbudza wątpliwości w przypadku szeregu państw członkowskich. Większość z nich nie wywiązała się z obowiązku transponowania wymogu, zgodnie z którym ofiarom należy przekazać stosowne informacje w tym zakresie „bez zbędnej zwłoki". Ponadto niektóre państwa członkowskie nie transponowały wymogu informowania ofiar o środkach zastosowanych w celu ich ochrony w przypadku zwolnienia lub zbiegnięcia sprawcy.

Zgodnie z art. 7 ofiarom, które nie mówią językiem, w którym jest prowadzone postępowanie karne, przysługuje prawo do tłumaczenia ustnego i pisemnego. Ofiarom należy zapewnić możliwość korzystania z tego prawa nieodpłatnie na ich wniosek.

W większości państw członkowskich odnotowano niedociągnięcia związane z transpozycją art. 7. W jednym państwie członkowskim transpozycja nie została przeprowadzona w pełni, ponieważ przewidziano wyłącznie możliwość tłumaczenia ustnego w toku postępowania sądowego (art. 7 ust. 1). W szeregu państw

członkowskich zidentyfikowano kwestie związane ze zgodnością z uwagi na brak transpozycji przepisów art. 7 ust. 2 dotyczących przeprowadzania wideokonferencji. W niektórych państwach członkowskich stwierdzono niedociągnięcia związane z transpozycją wymogu świadczenia na rzecz ofiar usług tłumaczenia informacji niezbędnych do skorzystania przez nie z przysługujących im praw (art. 7 ust. 3). Wspomniane niedociągnięcia dotyczą głównie braku tłumaczenia uzasadnienia wydanej decyzji.

Niewielka liczba państw członkowskich nie dokonała transpozycji prawa ofiar do złożenia uzasadnionego wniosku o uznanie dokumentu za istotny (art. 7 ust. 5). W szeregu państw członkowskich stwierdzono problemy z transpozycją art. 7 ust. 7 dotyczącego dokonywania przez właściwe organy oceny, czy ofiary potrzebują tłumaczenia ustnego lub pisemnego. Większość tych państw członkowskich nie dokonała transpozycji tego wymogu. Ponadto w niektórych państwach członkowskich nie przewidziano możliwości zaskarżenia decyzji o odmowie zapewnienia tłumaczenia ustnego lub pisemnego.

3.3. Prawa procesowe (art. 10, 11, 13, 16 i 17)

Szereg przepisów dyrektywy w sprawie praw ofiar odnoszących się do praw procesowych dotyczy roli ofiar w systemie wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych danego państwa członkowskiego. Rola ta różni się w poszczególnych państwach członkowskich, w związku z czym różni się również zbiór praw procesowych przysługujących ofiarom.

Celem art. 10 dyrektywy jest zapewnienie wszystkim ofiarom możliwości przekazywania informacji, wyrażania poglądów lub przedstawiania dowodów w toku postępowania karnego. Mające zastosowanie przepisy procesowe są natomiast określone w prawie krajowym. Kilka państw członkowskich napotkało trudności w zapewnieniu zgodności z tym przepisem. Trudności te były związane głównie z niewprowadzeniem wymaganych środków zabezpieczających na potrzeby rozpraw z udziałem ofiar będących dziećmi (art. 10 ust. 1).

W art. 11 określono prawa ofiar w przypadku decyzji o odmowie ścigania. Niewielka liczba państw członkowskich nie dokonała pełnej transpozycji tego przepisu. Na przykład niektóre państwa członkowskie nie udzielają ofiarom informacji, na podstawie których mogłyby one podjąć decyzję o tym, czy złożyć odwołanie od decyzji o odmowie ścigania (art. 11 ust. 3).

Art. 13 dotyczący dostępu do pomocy prawnej został w pełni transponowany przez większość państw członkowskich. Należy jednak zauważyć, że przepis ten odwołuje się do prawa krajowego, jeżeli chodzi o praktyczne określenie warunków lub przepisów procesowych, zgodnie z którymi ofiary będą uzyskiwały dostęp do pomocy prawnej. Dlatego też przepis ten nie przyczynia się do harmonizacji warunków zapewniania ofiarom dostępu do pomocy prawnej.

W art. 16 dyrektywy ustanowiono prawo do decyzji w sprawie odszkodowania od sprawcy w toku postępowania karnego. Wszystkie państwa członkowskie poza jednym zapewniły zgodność z tym wymogiem. Państwa członkowskie są również zobowiązane

do promowania środków mających zachęcić sprawców do przekazywania ofiarom odpowiedniego odszkodowania (art. 16 ust. 2). Większość państw członkowskich dokonała transpozycji tego wymogu.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 państwa członkowskie są zobowiązane do minimalizowania trudności napotykanych przez ofiary mające miejsce zamieszkania w państwie członkowskim innym niż to, w którym popełniono przestępstwo. Kilka państw członkowskich nie dokonało transpozycji tego wymogu.

Stwierdzono również niedociągnięcia w zapewnianiu bezzwłocznego przekazywania zawiadomienia do właściwego organu państwa, w którym przestępstwo zostało popełnione (art. 17 ust. 3). W szeregu państw członkowskich nie przyjęto żadnych przepisów w tym zakresie.

3.4. Dostęp ofiar do służb wsparcia (art. 8 i 9)

Celem art. 8 i 9 jest zapewnienie ofiarom dostępu do ogólnych i specjalistycznych służb wsparcia stosownie do ich potrzeb. Służby te muszą udzielać ofiarom wsparcia w sposób poufny i nieodpłatnie oraz działać w interesie ofiar przed wszczęciem postępowania karnego, w toku postępowania i przez odpowiednio długi czas po jego zakończeniu. Członkom rodziny należy zapewnić dostęp do służb wsparcia stosownie do ich potrzeb oraz do stopnia szkody doznanej wskutek przestępstwa.

Jeżeli chodzi o transpozycję art. 8 ust. 1 dotyczącego prawa do skorzystania z pomocy ogólnych służb wsparcia, szereg państw członkowskich nie dokonało pełnej transpozycji tego przepisu. Wiele państw członkowskich ogranicza możliwość skorzystania ze wsparcia udzielanego przez takie służby wyłącznie do ofiar przemocy domowej lub ofiar handlu ludźmi. W praktyce jednak ofiary przemocy domowej nie otrzymują skutecznego wsparcia ani ochrony w szeregu państw członkowskich. Ponadto nie wszystkie państwa członkowskie przyznają prawo do korzystania z pomocy służb wsparcia członkom rodziny ofiar.

Szereg państw członkowskich nie dokonało transpozycji wymogu zobowiązującego właściwe organy do kierowania ofiar do służb wsparcia (art. 8 ust. 2). W tych państwach członkowskich ofiary albo nie są w ogóle kierowane do służb udzielających wsparcia ofiarom, albo kierowane są wyłącznie określone kategorie ofiar (np. ofiary przemocy domowej). Podobne problemy związane z transpozycją stwierdzono w odniesieniu do art. 8 ust. 3, zgodnie z którym państwa członkowskie są zobowiązane do utworzenia bezpłatnych i poufnych specjalistycznych służb wsparcia. Kilka państw członkowskich albo w ogóle nie dokonało transpozycji tego przepisu, albo dokonało jego transpozycji w niepełnym zakresie. Na przykład w niektórych państwach członkowskich tego rodzaju służby udzielają wsparcia wyłącznie ofiarom przemocy domowej lub ofiarom będącym dziećmi.

W kilku państwach członkowskich stwierdzono problemy związane z transpozycją obowiązku zapewnienia, by dostęp do służb udzielających wsparcia ofiarom nie był uzależniony od złożenia przez ofiarę oficjalnego zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa (art. 8 ust. 5). Na przykład w jednym państwie członkowskim prawo

dostępu do służb wsparcia bez konieczności złożenia zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa na policji przysługuje wyłącznie ofiarom przemocy domowej.

W art. 9 ust. 1 wymieniono minimalny zakres usług, które muszą świadczyć służby udzielające wsparcia ofiarom. Kilka państw członkowskich nie dokonało transpozycji tego przepisu do prawa krajowego. Komisja zidentyfikowała jednak środki o charakterze nielegislacyjnym wdrażające ten przepis.

Jeżeli chodzi o dostępność schronisk lub innego odpowiedniego zakwaterowania zastępczego dla ofiar potrzebujących bezpiecznego miejsca oraz dostępność ukierunkowanego wsparcia dla ofiar o szczególnych potrzebach (art. 9 ust. 3), Komisja zidentyfikowała problemy z wdrożeniem stosownych przepisów w szeregu państw członkowskich. Obejmowały one w szczególności problemy z wdrażaniem tych przepisów w praktyce, np. problemy z dostępnością schronisk dla ofiar określonego rodzaju przestępstw oraz z niedostateczną liczbą schronisk.

3.5. Sprawiedliwość naprawcza (art. 12)

Celem tego artykułu jest zagwarantowanie ustanowienia niezbędnych środków zabezpieczających chroniących ofiary przed dalszą wiktymizacją, w przypadku gdy państwo członkowskie świadczy usługi w zakresie sprawiedliwości naprawczej.

W dyrektywie na państwa członkowskie nie nałożono obowiązku świadczenia tego rodzaju usług. Dwadzieścia cztery państwa członkowskie świadczą usługi w zakresie sprawiedliwości naprawczej. Poniższa ocena dotyczy wyłącznie tych państw członkowskich.

Wiele spośród wspomnianych państw członkowskich nie wywiązało się z obowiązku pełnej transpozycji co najmniej jednego z minimalnych warunków związanych ze sprawiedliwością naprawczą wyszczególnionych w art. 12 ust. 1. Przykłady niepełnej lub nieprawidłowej transpozycji obejmują niewprowadzenie obowiązku udzielenia przez ofiary „świadomej” zgody na uczestnictwo w tym procesie lub brak środków zapewniających informowanie ofiar o potencjalnych rezultatach tego procesu.

Jeżeli chodzi o kierowanie spraw do służb świadczących usługi w zakresie sprawiedliwości naprawczej (art. 12 ust. 2), stwierdzono, że kilka państw członkowskich nie wdrożyło żadnych konkretnych środków w tym zakresie.

3.6. Prawo ofiar do ochrony (art. 18–24)

Celem art. 18–24 jest zapewnienie ofiarom ochrony, z uwzględnieniem uznawania ofiar o szczególnych potrzebach w zakresie ochrony.

Zgodnie z art. 18 państwa członkowskie są zobowiązane do zapewnienia dostępności szeregu środków służących ochronie ofiar i członków ich rodzin przed wtórną i ponowną wiktymizacją, zastraszaniem oraz odwetem. W artykule tym na państwa członkowskie nałożono również obowiązek ochrony ofiar i członków ich rodzin przed szkodami fizycznymi, emocjonalnymi lub psychologicznymi. Przepisy art. 18 mają zastosowanie do wszystkich ofiar oraz do wszystkich członków ich rodzin. Problemy

z zapewnieniem zgodności z tym artykułem zidentyfikowano w mniej niż połowie państw członkowskich i wynikały one głównie z braku konkretnych środków służących ochronie członków rodziny. W kilku państwach członkowskich stosowne środki nie były dostępne dla wszystkich ofiar lub dostępne środki nie obejmowały ochrony przed ryzykiem szkód emocjonalnych lub psychologicznych.

W dyrektywie ustanowiono wymóg zapewnienia możliwości uniknięcia kontaktów między ofiarą a sprawcą oraz wymóg wyznaczenia osobnych poczekalni dla ofiar we wszystkich nowych pomieszczeniach sądowych (art. 19). W ponad połowie państw członkowskich stwierdzono braki w transpozycji tego przepisu, choć kilka państw członkowskich spełniło ten wymóg, przyjmując praktyczne środki o charakterze nielegislacyjnym.

Celem art. 20 jest przeciwdziałanie wtórnej wiktymizacji ofiar w trakcie postępowania przygotowawczego. Ponad połowa państw członkowskich albo ograniczyła zakres tego artykułu, albo w ogóle nie dokonała jego transpozycji. I tak na przykład szereg państw członkowskich nie transponowało wymogu ograniczenia do minimum badań lekarskich, jakim poddaje się ofiary. W kilku państwach członkowskich wymóg ograniczenia do minimum liczby przesłuchań obowiązuje wyłącznie w odniesieniu do konkretnych kategorii ofiar (ofiary będące dziećmi lub ofiary o szczególnych potrzebach w zakresie ochrony).

Celem art. 21 jest zapewnienie poszanowania praw ofiar do ochrony ich prywatności. Kilka państw członkowskich w ogóle nie dokonało transpozycji przepisów tego artykułu, a mniej niż połowa z nich transponowała te przepisy tylko częściowo.

Art. 22 jest szczególnie istotny, ponieważ stanowi, że każdej ofierze przysługuje prawo do indywidualnej oceny jej potrzeb w zakresie ochrony. Celem tej oceny jest ustalenie, czy w przypadku ofiary występuje jakiekolwiek szczególne narażenie na wtórną i ponowną wiktymizację, zastraszanie lub odwet, oraz zapewnienie jej ochrony stosownie do jej indywidualnych potrzeb.

Szereg państw członkowskich nie ustanowiło wymogu przeprowadzania tego rodzaju oceny albo ustanowiło taki wymóg tylko częściowo. Wywiera to wpływ na ogólną zgodność z przepisami dotyczącymi przewidzianych w art. 23 i 24 środków związanych ze szczególnymi potrzebami w zakresie ochrony, które są uzależnione od przeprowadzenia indywidualnej oceny.

Ponadto mniej niż połowa państw członkowskich nie dokonała transpozycji przepisów art. 22 ust. 3 albo transponowała te przepisy tylko częściowo. We wspomnianych przepisach wskazano okoliczności, na które należy zwrócić szczególną uwagę przy ocenie stopnia narażenia ofiar. Na przykład w niektórych państwach członkowskich przy dokonywaniu indywidualnej oceny nie bierze się pod uwagę faktu, że przestępstwo było motywowane uprzedzeniami lub dyskryminacją.

Kilka innych państw członkowskich nie dokonało pełnej transpozycji wymogu określonego w art. 22 ust. 4, zgodnie z którym w przypadku dzieci zawsze domniemywa się, że są osobami posiadającymi szczególne potrzeby w zakresie ochrony. Na przykład w prawie krajowym jednego z tych państw członkowskich

ograniczono zakres wspomnianego domniemania wyłącznie do dzieci będących ofiarami określonych rodzajów przestępstw.

W art. 23 ustanowiono szczególne środki ochrony dla ofiar, których szczególne potrzeby w zakresie ochrony ustalono w rezultacie indywidualnej oceny. Ofiarom należy zapewnić możliwość korzystania z tego rodzaju środków ochronnych w toku postępowania przygotowawczego i postępowania sądowego.

Szereg państw członkowskich nie spełnia tego wymogu, ponieważ nie transponowało co najmniej jednego z takich środków lub transponowało je w niepełny sposób. Taka niepełna transpozycja wynika m.in. z ograniczenia dostępności szczególnych środków ochrony do dzieci lub do ofiar przemocy seksualnej. Kolejny przykład dotyczy szeregu państw członkowskich, w których technologie komunikacyjne nie są skutecznie wykorzystywane w toku postępowań sądowych w charakterze środka pozwalającego zapobiegać kontaktom między ofiarami a sprawcami.

W art. 24 ustanowiono szczególne środki ochrony, które muszą zostać udostępnione ofiarom będącym dziećmi. Kilka państw członkowskich napotkało trudności w zapewnieniu zgodności z tym przepisem oraz problemy ze stosowaniem tych środków w praktyce. Na przykład zakres przepisów dotyczących utrwalania przesłuchań ogranicza się do dzieci będących ofiarami określonego rodzaju przestępstw (art. 24 ust. 1).

Zgodnie z wymogami art. 24 ust. 2, w przypadku gdy niemożliwe jest ustalenie wieku ofiary, a istnieją powody, by sądzić, że jest ona dzieckiem, domniemywa się, że ofiara jest dzieckiem. Kilka państw członkowskich nie dokonało transpozycji tego przepisu do prawa krajowego, choć niektóre z nich zapewniły zgodność z tym wymogiem za pomocą środków o charakterze nielegislacyjnym. W kilku innych państwach członkowskich transpozycja tego przepisu zdaje się nastręczać pewnych trudności. Na przykład niektóre państwa przyjmują takie domniemanie wyłącznie w odniesieniu do ofiar najpoważniejszych przestępstw, takich jak handel ludźmi lub niegodziwe traktowanie w celach seksualnych.

4. GROMADZENIE DANYCH

W dyrektywie nałożono na państwa członkowskie wymóg przekazywania Komisji – najpierw w terminie do dnia 16 listopada 2017 r., a następnie co trzy lata – dostępnych danych pokazujących, w jaki sposób ofiary korzystały ze swoich praw przewidzianych w dyrektywie (art. 28). Wspomniane dane powinny obejmować przynajmniej dane na temat liczby i rodzaju zgłoszonych przestępstw oraz – o ile są znane i dostępne – dane na temat liczby ofiar, ich wieku i płci (motyw 64).

Zaledwie cztery państwa członkowskie przekazały odpowiednie dane statystyczne do dnia 16 listopada 2017 r. W dniu 15 listopada 2017 r. Komisja przesłała państwom członkowskim kwestionariusz, zwracając się o przekazanie wyżej wymienionych informacji za rok 2016 do dnia 16 stycznia 2018 r. Kwestionariusz wypełniło dwadzieścia państw członkowskich, ale większość z ich odpowiedziała wyłącznie na niektóre zawarte w nim pytania.

Zgodnie z danymi statystycznymi za 2016 r. dostarczonymi przez 18 państw członkowskich na policji złożono łącznie 26 304 808 zawiadomień o popełnieniu przestępstwa. Zawiadomienia te dotyczyły najczęściej przestępstw kradzieży oraz uszkodzenia mienia.

Z danych statystycznych przedstawionych przez 18 państw członkowskich wynika, że w 2016 r. zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa złożyły 11 120 123 osoby. Dostępne dane wskazują, że około 40 % ofiar, które złożyły zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa, stanowiły kobiety. We Francji odnotowano szczególnie wysoki odsetek kobiet wśród ofiar składających zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa (62 %). W przypadku wszystkich państwach członkowskich, które wypełniły kwestionariusz, dzieci stanowiły mniej niż 10 % ofiar składających zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa.

5. PODSUMOWANIE

Dyrektywa w sprawie praw ofiar z 2012 r. stanowi zasadniczy instrument polityki UE w dziedzinie praw ofiar. Przewidziano w niej ambitne przepisy, które mogą przyczynić się do poprawy sytuacji ofiar w Unii Europejskiej. Wyniki przeprowadzonej oceny pokazują jednak, że nie udało się jeszcze w pełni wykorzystać potencjału dyrektywy. Stopień wdrożenia dyrektywy jest niezadowalający. Jest to spowodowane w szczególności niepełną lub nieprawidłową transpozycją jej przepisów.

W niniejszym sprawozdaniu zwrócono również uwagę na szereg problemów związanych z wdrażaniem przepisów dyrektywy w praktyce. W przypadku większości państw członkowskich stwierdzono niedociągnięcia we wdrażaniu niektórych kluczowych przepisów dyrektywy, takich jak przepisy dotyczące dostępu do informacji, służb wsparcia oraz ochrony dostosowanej do indywidualnych potrzeb ofiar. Przepisy dotyczące praw procesowych i sprawiedliwości naprawczej wydają się mniej problematyczne.

Komisja ściśle współpracuje z państwami członkowskimi na rzecz przezwyciężenia zidentyfikowanych trudności. Ponadto Komisja dąży do zapewnienia prawidłowego wdrożenia przepisów dyrektywy, udzielając wsparcia finansowego[13]. Na przykład europejska sieć dotycząca praw ofiar[14], ustanowiona dzięki dotacji UE, stanowi forum zrzeszające ekspertów krajowych, którzy wymieniają się najlepszymi praktykami i prowadzą dyskusje dotyczące prawidłowego wdrażania przepisów dyrektywy.

Przeciwko większości państw członkowskich toczą się obecnie postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z niepełną transpozycją przepisów dyrektywy. W stosownych przypadkach Komisja będzie wszczynać kolejne postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z nieprawidłową transpozycją przepisów dyrektywy lub jej nieprawidłowym wdrożeniem w praktyce.

[13] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1382/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające program „Sprawiedliwość” na lata 2014–2020, Dz.U. L 354 z 28.12.2013, s. 73–83, https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/programmes/just

[14] https://envr.eu/