



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 12.7.2023 r.
SWD(2023) 247 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI
STRESZCZENIE SPRAWOZDANIA Z OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentowi:

Wniosek w sprawie DYREKTYWY PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY
zmieniającej dyrektywę 2012/29/UE ustanawiającą normy minimalne w zakresie praw,
wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępującej decyzję ramową Rady
2001/220/WSiSW

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

Streszczenie oceny skutków

Ocena skutków rewizji dyrektywy o prawach ofiar (dyrektywa 2012/29/UE)

A. Zasadność działań

Na czym polega problem i dlaczego jest to problem na poziomie UE?

Ocenę skutków opracowano w następstwie rewizji dyrektywy o prawach ofiar. Dyrektywa o prawach ofiar to główny horyzontalny instrument dotyczący praw ofiar. W dyrektywie tej ustanawia się prawa przysługujące wszystkim ofiarom wszystkich przestępstw, w tym prawo do informacji, prawo do wsparcia i ochrony w oparciu o indywidualne potrzeby ofiar, prawa procesowe oraz prawo do uzyskania decyzji w sprawie odszkodowania od sprawcy po zakończeniu postępowania karnego.

Ocena opublikowana w czerwcu 2022 r. wykazała, że dyrektywa przyniosła oczekiwane korzyści, w szczególności w zakresie ogólnego traktowania ofiar przez właściwe organy, zdolności ofiar do korzystania z prawa do informacji i ochrony oraz dostępu do wymiaru sprawiedliwości i służb udzielających wsparcia. W ocenie zwrócono jednak również uwagę na konkretne problemy związane z każdym z pięciu głównych praw ofiar określonych w dyrektywie. Problemy te utrudniają ofiarom korzystanie z praw przysługujących im na mocy przedmiotowej dyrektywy i podważają zaufanie do krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości i systemów funkcjonujących w innych państwach członkowskich. Ten niski poziom zaufania prowadzi do niskiego poziomu zgłaszania przestępstw i ma szkodliwy wpływ na sprawne funkcjonowanie europejskiej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Rozwiązanie tych problemów wymaga zmiany dyrektywy o prawach ofiar, co można osiągnąć jedynie na szczeblu UE. Istnieje pięć głównych problemów:

1. ofiary nie zawsze otrzymują **informacje** na temat przysługujących im praw lub otrzymują nieodpowiednie informacje, które utrudniają lub uniemożliwiają im korzystanie z tych praw;
2. bezbronni ofiary (takie jak dzieci, osoby z niepełnosprawnościami, ofiary przestępstw z nienawiści i ofiary zatrzymane) nie zawsze mogą skorzystać z terminowej oceny ich potrzeb w zakresie **ochrony** i są pozbawione skutecznych środków ochrony, takich jak nakaz ochrony;
3. bezbronni ofiary często nie mogą liczyć na specjalistyczne **wsparcie**, takie jak rozszerzona terapia psychologiczna, a wobec dzieci będących ofiarami często nie stosuje się ukierunkowanego podejścia;
4. **udział ofiar w postępowaniu karnym** jest często utrudniony ze względu na brak porad i wytycznych prawnych oraz różnice w przepisach dotyczących statusu ofiar w tych postępowaniach;
5. **dostęp ofiar do odszkodowań** w sprawach krajowych i transgranicznych jest utrudniony ze względu na brak wsparcia ze strony państwa przy egzekwowaniu od sprawcy zasądzanego odszkodowania, co prowadzi do ryzyka wystąpienia wtórnej wiktymizacji.

Co należy osiągnąć?

Ogólnym celem niniejszej inicjatywy jest przyczynienie się do **prawidłowo funkcjonującej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości** opartej na: (i) sprawnym uznawaniu wyroków i orzeczeń sądowych w sprawach karnych; (ii) wysokim poziomem bezpieczeństwa dzięki skuteczniejszemu zgłaszaniu przestępstw; oraz (iii) wymiarze sprawiedliwości skoncentrowanym na ofierze, w którym ofiary są uznawane i mogą polegać na swoich prawach. Cel ten zostanie osiągnięty przez wzmocnienie norm minimalnych w zakresie praw ofiar.

Określono **pięć celów szczegółowych**:

1. znaczna poprawa dostępu ofiar – w tym osób, które nie zgłaszają przestępstw – do informacji;
2. lepsze dostosowanie środków ochrony ofiar do ich potrzeb, aby zapewnić bezpieczeństwo ofiar bezbronnych;
3. lepszy dostęp do specjalistycznego wsparcia na rzecz bezbronnych ofiar, w tym dzieci;
4. skuteczniejszy udział ofiar w postępowaniach karnych;
5. ułatwienie dostępu do odszkodowania od sprawcy.

Na czym polega wartość dodana podjęcia działań na poziomie UE (pomocniczość)?

Działania niezbędne do rozwiązywania wyżej opisanych problemów mogą zostać lepiej wdrożone na szczeblu UE. Poprawiłoby to egzekwowanie praw ofiar i pomogłoby zmniejszyć różnice w przepisach państw członkowskich. To z kolei pomogłoby zwiększyć wzajemne zaufanie między państwami członkowskimi i ułatwić wzajemne uznawanie wyroków i orzeczeń sądowych oraz współpracę policyjną i wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych o wymiarze transgranicznym. Zmiana dyrektywy o prawach ofiar przyczyni się do wyeliminowania stwierdzonych niedociągnięć i poprawy doświadczeń ofiar na szczeblu krajowym i w sytuacjach transgranicznych. Państwa członkowskie nie byłyby w stanie osiągnąć tego samodzielnie.

B. Rozwiązania

Jakie są różne warianty działań służących osiągnięciu celów? Czy wskazano preferowany wariant? Jeśli nie, dlaczego należy podjąć działania?

Komisja opracowała szereg legislacyjnych wariantów strategicznych. Warianty o charakterze nielegislacyjnym wykluczono, ponieważ Strategia UE w zakresie praw ofiar na lata 2020–2025 obejmuje już środki o charakterze nielegislacyjnym, które mają zostać wdrożone w nadchodzących latach, ale ich oczekiwany wpływ uwzględniono w scenariuszu bazowym. Wszystkie warianty strategiczne odpowiadają określonym celom szczegółowym.

Cel szczegółowy 1

- Wariant I.1: **Wprowadzenie obowiązku ustanowienia krajowego mechanizmu koordynacji** między organami ścigania, organami sądowymi (prokuratorami i sędziami) oraz organizacjami udzielającymi wsparcia. Organy te współpracowałyby ze sobą w celu zapewnienia, aby ofiary otrzymywały informacje dostosowane do ich zmieniających się indywidualnych potrzeb. Mechanizmy koordynacji powinny obejmować protokoły szczegółowe dotyczące przekazywania informacji ofiarom zatrzymanym lub przebywającym w innych zamkniętych instytucjach.
- Wariant I.2: **Wariant I.1 + Ustanowienie obowiązku**, aby krajowe **telefony zaufania dla ofiar** stanowiły pierwszy punkt kontaktowy dla wszystkich ofiar wszystkich przestępstw, zapewniały wsparcie emocjonalne i w razie potrzeby kierowały ofiary do specjalistycznych służb wsparcia, posługiwały się numerem telefonu UE 116 006 oraz stroną internetową z najnowocześniejszą technologią, aby zapewnić optymalny dostęp w większości używanych języków oraz dla osób z niepełnosprawnościami.
- Wariant I.3: **Wariant I.1 + Ustanowienie mechanizmu proaktywnego informowania ofiar przez organizacje udzielające wsparcia ofiarom** (z klauzulą opt-out). Gdy ofiara zgłosi przestępstwo lub zostanie zidentyfikowana jako ofiara, skontaktuje się z nią organizacja udzielająca wsparcia ofiarom, która udzieli informacji na temat praw ofiar i dostępności służb wsparcia. Wariant ten obejmuje **obowiązek informowania ofiar o przysługujących im prawach przez wszystkie osoby lub instytucje mające kontakt z ofiarami** (organizacje udzielające wsparcia ofiarom, personel medyczny, pracowników socjalnych i pracowników opieki społecznej).

Zgodnie z analizą i oceną **preferowanym wariantem jest I.2.**

Cel szczegółowy 2

- Wariant II.1: **Ulepszenie indywidualnej oceny służącej ustaleniu potrzeb ofiar w zakresie ochrony**, obecnie określonej w art. 22 dyrektywy o prawach ofiar, przez dodanie następujących elementów: (i) przeprowadzania oceny przy pierwszym kontakcie z właściwymi organami; (ii) zaangażowania służb wsparcia, organów ścigania i organów wymiaru sprawiedliwości; (iii) oceny zagrożeń stwarzanych przez sprawcę (takich jak nadużywanie alkoholu lub posiadanie broni) oraz (iv) uwzględnienia oceny indywidualnych potrzeb w zakresie wsparcia.
- Wariant II. 2: **Wariant II.1 + Poprawa stosowania środków ochrony w odniesieniu do fizycznej ochrony ofiar**, takich jak nakazy ochrony, przez dodanie środków ochrony do wykazu specjalnych środków ochrony obecnie określonego w art. 23 dyrektywy o prawach ofiar, które właściwe organy mają stosować po przeprowadzeniu indywidualnej oceny.
- Wariant II.3: **Wariant II.2 + Wprowadzenie norm minimalnych dotyczących zakresu środków ochrony fizycznej**, takich jak nakazy ochrony i środki ochrony świadków, oraz warunków stosowania tych środków po przeprowadzeniu indywidualnej oceny.

Zgodnie z analizą i oceną **preferowanym wariantem jest II.2.**

Cel szczegółowy 3

- Wariant III.1: Zapewnienie dostępności **specjalistycznych służb wsparcia dla wszystkich dzieci będących ofiarami** w tych samych pomieszczeniach w oparciu o **model Barnahus** (zapewnianie w jednym miejscu wielopodmiotowego wsparcia i ochrony dzieci będących ofiarami przestępstw) oraz **bezpłatnej pomocy psychologicznej wszystkim bezbronnym ofiarom jej potrzebującej tak długo, jak będzie to konieczne**. Obejmowałoby to krajową koordynację służb wsparcia, organów ścigania i organów sądowych oraz udzielanie wsparcia dostosowanego do wieku i ochrony niezbędnej do kompleksowego zaspokojenia potrzeb ofiar.
- Wariant III.2: **Wariant III.1 + Zapewnienie dostępności specjalistycznych służb wsparcia dla wszystkich bezbronnych ofiar**. Obejmowałoby to krajową koordynację służb wsparcia, organów ścigania i organów sądowych (niekoniecznie w tych samych pomieszczeniach). **W przypadku wszystkich bezbronnych ofiar specjalistyczne służby wsparcia udzielałyby bezpłatnego wsparcia psychologicznego tak długo, jak jest to konieczne**, jeżeli indywidualna ocena wskazuje na potrzebę takiego wsparcia. Opierałoby się to na obecnym przepisie art. 9 ust. 1 dyrektywy, który przewiduje to wsparcie, gdy jest dostępne.
- Wariant III.3: **Wariant III.1 + Zapewnienie dostępności specjalistycznych służb wsparcia dla wszystkich bezbronnych ofiar** (nie tylko dzieci). Usługi te mogą być świadczone w tych samych pomieszczeniach lub za pośrednictwem centralnego punktu kontaktowego w oparciu o model Barnahus. Zapewnienie, aby specjalistyczne służby wsparcia udzielały **bezpłatnego wsparcia psychologicznego wszystkim ofiarom przestępstw** (nie tylko bezbronnym ofiarom) tak długo, jak jest to konieczne. Wsparcie to należy określić podczas indywidualnej oceny wsparcia.

Zgodnie z analizą i oceną **preferowanym wariantem jest III.2.**

Cel szczegółowy 4

- Wariant IV.1: Ustanowienie prawa ofiar do **pomocy prawnej/administracyjnej** oraz prawa do **obecności wybranej przez nie osoby** przez cały czas trwania postępowania karnego, niezależnie od tego, czy ofiara jest formalną stroną postępowania. Ustanowienie prawa ofiar do **zaskarżenia decyzji wydawanych w postępowaniu**

karnym, które dotyczą ich bezpośrednio. Państwa członkowskie musiałyby zapewnić ofiarom możliwość zaskarżenia takich decyzji niezależnie od ich statusu w postępowaniu karnym i zgodnie z zasadą kontroli sądowej.

- Wariant IV.2: **Wariant IV.1 + Zmiana obecnego prawa do pomocy prawnej** na mocy art. 13 dyrektywy o prawach ofiar, **które obecnie ogranicza się do ofiar będących stronami postępowania karnego.** Prawo to zostałoby rozszerzone, aby zapewnić ofiarom nieposiadającym wystarczających środków pomoc prawną **przy zaskarżaniu decyzji dotyczących ich praw w toku postępowania karnego.** Warunki lub zasady proceduralne regulujące dostęp ofiar do pomocy prawnej będą nadal określane w prawie krajowym.
- Wariant IV.3: Zapewnienie ofiarom **prawa do uczestnictwa w postępowaniu karnym w charakterze formalnej strony** niezależnie od obecnych ograniczeń przewidzianych w prawie krajowym. W związku z tym obecne prawa ofiar do uczestnictwa w postępowaniu karnym, takie jak prawo dostępu do akt sprawy i dostępu do pomocy prawnej, wynikające z dyrektywy o prawach ofiar, miałyby zastosowanie do ofiar w trakcie postępowania karnego.

Zgodnie z analizą i oceną **preferowanym wariantem jest IV.1.**

Cel szczegółowy 5

- Wariant V.1: Ustanowienie **prawa ofiar do otrzymania decyzji w sprawie odszkodowania od sprawcy w toku postępowania karnego** bez obecnego wyjątku określonego w art. 16 dyrektywy, dotyczącego sytuacji, w których prawo krajowe przewiduje, że taka decyzja podejmowana jest w drodze innego postępowania prawnego.
- Wariant V.2: **Wariant V.1. + Nałożenie na państwa członkowskie obowiązku wypłacenia ofierze odszkodowania należnego od sprawcy z góry natychmiast po wydaniu wyroku,** a następnie dochodzenia zwrotu odszkodowania od sprawcy.
- Wariant V.3: Wprowadzenie **norm minimalnych w zakresie kompensaty od państwa w drodze zmiany dyrektywy w sprawie odszkodowań z 2004 r.** Obejmowałoby to rozszerzenie zakresu dyrektywy w sprawie odszkodowań na wszystkie przestępstwa (nie tylko na przestępstwa z użyciem przemocy i przestępstwa umyślne). Wprowadzenie minimalnych norm dotyczących warunków otrzymywania kompensaty od państwa w drodze zmiany dyrektywy w sprawie odszkodowań z 2004 r. (w tym terminów administracyjnych na rozpatrywanie spraw w rozsądnym terminie oraz warunków ustalania wysokości odszkodowania).

Zgodnie z analizą i oceną **preferowanym wariantem jest V.2.**

Pakiet preferowanych wariantów obejmuje warianty I.2, II.2, III.2, IV.1 i V.2. Połączenie to ma najwyższą ocenę w odniesieniu do wszystkich kryteriów i oczekuje się, że przyniesie ono największe korzyści ofiarom w całej UE, przy jednoczesnym poszanowaniu ograniczeń podstawy prawnej i proporcjonalności działań UE.

Jakie są opinie poszczególnych zainteresowanych stron? Jak kształtuje się poparcie dla poszczególnych wariantów?

Większość zainteresowanych stron popiera rewizję dyrektywy o prawach ofiar. Wszystkie warianty omówiono i sprawdzono z przedstawicielami organizacji udzielających wsparcia ofiarom, organów państw członkowskich i agencji UE, takich jak Agencja Praw Podstawowych i Agencja Unii Europejskiej ds. Współpracy Wymiarów Sprawiedliwości w Sprawach Karnych (Eurojust). Kwestię tę omówiono ponadto na forum grupy ekspertów Komisji ds. polityki kryminalnej UE, składającej się z przedstawicieli środowiska akademickiego i praktyków. Dalsze uwagi otrzymano w ramach szeregu konsultacji publicznych. Chociaż wszystkie warianty uzyskały szerokie poparcie

zainteresowanych stron, niektóre państwa członkowskie niechętnie odnosiły się do wariantu IV.3, ponieważ naruszałby on niektóre tradycje prawne.

C. Skutek wdrożenia preferowanego wariantu

Jakie korzyści przyniesie wdrożenie preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?

Oczekuje się, że pakiet preferowanych wariantów skutecznie rozwiąże główne problemy i umożliwi osiągnięcie celów ogólnych i szczegółowych. Cele te powinny mieć znaczący pozytywny wpływ na prawa ofiar, w tym lepszy dostęp do informacji, wsparcia i ochrony oraz lepsze uczestnictwo w postępowaniu karnym, w tym odszkodowanie. Ogólnie rzecz biorąc, doprowadzi to do lepszego dostępu ofiar do wymiaru sprawiedliwości i lepszego ochrony ich praw podstawowych. Te korzyści dla ofiar mogą prowadzić do szerszych korzyści społecznych. Korzyści te obejmują lepsze funkcjonowanie systemów wymiaru sprawiedliwości państw członkowskich, poprawę poziomu zgłaszania przestępstw i ogólnie spadek liczby przestępstw. Preferowany pakiet zapewni łączne efekty wdrożenia wszystkich wariantów, ponieważ opracowano je tak, by wzajemnie się wspierały (np. lepszy dostęp do informacji zapewni lepszy dostęp do wsparcia, co oznacza lepsze uczestnictwo ofiar w postępowaniu karnym).

Jakie są koszty wdrożenia preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?

	Korzyści (w mln EUR) Scenariusz średni – 5 lat; społeczna stopa dyskontowa – 3% ¹	Koszty (mln EUR) Średnie niskie i wysokie limity – 5 lat; społeczna stopa dyskontowa – 3%	Korzyść netto (w mln EUR) – 5 lat; społeczna stopa dyskontowa – 3%
Wariant I.2	1 388	231	6
Wariant II.2	1 488	25	59
Wariant III.2	10 217	9 336	1
Wariant IV.1	266	255	1
Wariant V.2	9 732	8 897	1
OGÓŁEM	23 091	18 743	1,2

Jaki jest wpływ na małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP) i konkurencyjność?

Nie oczekuje się znaczącego wpływu na MŚP i konkurencyjność. Można oczekiwać pewnych korzyści dla pracowników MŚP świadczących pomoc prawną lub wsparcie psychologiczne na rzecz ofiar, ponieważ w wyniku inicjatywy ich działalność rozwinie się.

Czy przewiduje się znaczące skutki dla budżetów i administracji krajowych?

Koszty wdrożenia zmienionej dyrektywy w większości poniosą państwa członkowskie. UE poniesie koszty zapewnienia wymiany najlepszych praktyk i działań koordynacyjnych, w tym w ramach platformy praw ofiar i europejskiej sieci dotyczącej praw ofiar. Najdroższy wariant wiąże się z zapewnieniem służb udzielających ukierunkowanego i zintegrowanego wsparcia najbardziej bezbronnyim ofiarom, w tym w modelu Barnahus. We wszystkich wariantach korzyści przewyższają jednak koszty. Największe korzyści mają jednak charakter niefinansowy.

Czy wystąpią inne znaczące skutki?

Najistotniejsze skutki obejmują lepsze egzekwowanie praw podstawowych ofiar w całej UE, w tym w odniesieniu do niektórych bezwzględnych praw podstawowych (takich jak prawo do ochrony bezpośredniej w przypadkach przemocy lub zagrożenia życia) oraz pozytywne pośrednie skutki społeczne i gospodarcze. Dzięki ułatwieniu równego dostępu do informacji, ochrony, wsparcia, wymiaru sprawiedliwości i odszkodowania inicjatywa umożliwi wszystkim ofiarom korzystanie z przysługujących im praw w bardziej wyrównany sposób. Przyczyni się to w znacznym stopniu do realizacji celu ONZ w zakresie zrównoważonego rozwoju (SDG) nr 10 ukierunkowanego na zmniejszenie

¹ Jest to społeczna stopa dyskontowa zalecana w narzędziu nr 64 wytycznych dotyczących lepszego stanowienia prawa.

nierówności. Dzięki ogólnemu celowi, jakim jest zwiększenie zaufania do instytucji i służb zapewniających wsparcie ofiarom przestępstw, inicjatywa przyczyni się ponadto do promowania praworządności i zapewni równy dostęp do wymiaru sprawiedliwości, wnosząc tym samym wkład w cel zrównoważonego rozwoju nr 16. Ogólnie rzecz biorąc, lepsze wsparcie dla ofiar przestępstw będzie miało pozytywny wpływ nie tylko na prawa podstawowe ofiar, lecz także na spójność społeczną oraz krajowe i unijne systemy wymiaru sprawiedliwości.

Proporcjonalność

Wszystkie środki przewidziane w pakiecie preferowanych wariantów opierają się na przepisach dyrektywy o prawach ofiar i są już stosowane w większości państw członkowskich. Wszystkie one okazały się szczególnie skuteczne w rozwiązywaniu problemów przedstawionych w niniejszej ocenie skutków. W pakiecie określa się normy minimalne. Kwestię proporcjonalności również uwzględniono przy obliczaniu kosztów poszczególnych wariantów. Proporcjonalność środków poddano dokładnej ocenie i zbadano wraz z zainteresowanymi stronami. Proponowany pakiet środków spełnia kryterium prawne, zgodnie z którym ogranicza się on do ustanowienia norm minimalnych.

D. Działania następce

Regularne monitorowanie będzie oparte na danych, które państwa członkowskie będą musiały przekazywać Komisji. Komisja zamierza ponadto ocenić realizację inicjatywy, aby ocenić, w jakim stopniu osiągnięto jej cele polityczne (jak również pozostałe cztery kryteria: potencjał efektywności/uproszczenia, spójność, adekwatność i wartość dodaną UE). Ocena ta będzie oparta na wskaźnikach dotyczących wdrożenia poszczególnych wariantów wchodzących w skład pakietu.