

Opinia Komitetu Regionów „Pakiet legislacyjny dotyczący praw ofiar”

(2012/C 113/11)

KOMITET REGIONÓW

- Popiera inicjatywę na rzecz poprawy sytuacji ofiar przestępstw i ich statusu prawnego. Jest ona istotnym elementem realizowania programu sztokholmskiego i planu działania na rzecz stworzenia prawdziwego obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Europie, który z kolei w zasadniczy sposób przyczynia się do integracji europejskiej i stanowi cel UE.
- Z zadowoleniem przyjmuje fakt, że w wysiłki te angażuje się władze lokalne i regionalne. Mają one do odegrania kluczową rolę przez zapewnianie ofiarom przestępstw szeregu usług i struktur wsparcia; zaś po przyjęciu pakietu Komisji dotyczącego ofiar przestępstw proponowane normy minimalne na szczeblu UE będą miały nieuchronny wpływ na szczeblu lokalnym i regionalnym.
- Podkreśla, że proponowany przez Komisję pakiet legislacyjny dotyczący praw ofiar będzie mieć znaczący wpływ na szczeblu lokalnym i regionalnym, a zwłaszcza konsekwencje finansowe.
- Uważa za istotne, by znaleźć rozwiązania zapewniające prawa ofiar przy jednoczesnym zagwarantowaniu domniemania niewinności w postępowaniu karnym, a także indywidualnych praw osób podejrzanych i oskarżonych.
- Proponuje, by UE odgrywała bardziej aktywną rolę w koordynowaniu zadań państw członkowskich.

Sprawozdawca	Per Bødker ANDERSEN (DK/PSE), zastępca burmistrza i członek rady miasta Kolding
Dokumenty źródłowe	Komunikat Komisji „Wzmacnianie praw ofiar w UE” COM(2011) 274 final Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw COM(2011) 275 final Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wzajemnego uznawania środków ochrony w sprawach cywilnych COM(2011) 276 final

I. OGÓLNE ROZWAŻANIA POLITYCZNE

KOMITET REGIONÓW

1. Popiera inicjatywę na rzecz poprawy sytuacji ofiar przestępstw i ich statusu prawnego. Jest ona istotnym elementem realizowania programu sztokholmskiego i planu działania na rzecz stworzenia prawdziwego obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Europie, który z kolei w zasadniczy sposób przyczynia się do integracji europejskiej i stanowi cel UE określony w art. 3 ust. 2 TUE. Wnioski w sprawie lepszej ochrony dotyczą zwłaszcza szczególnie narażonych ofiar przestępstw, przede wszystkim dzieci.
2. Zauważa w tym kontekście, że opracowanie wspólnych minimalnych norm w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości przyczynia się do budowania spójnej Unii Europejskiej, i wzywa zatem wszystkie państwa członkowskie do udziału w tych działaniach politycznych na korzyść wszystkich obywateli.
3. Z zadowoleniem przyjmuje fakt, że w wysiłki te angażuje się władze lokalne i regionalne. Mają one do odegrania kluczową rolę przez zapewnianie ofiarom przestępstw szeregu usług i struktur wsparcia; zaś po przyjęciu pakietu Komisji dotyczącego ofiar przestępstw proponowane normy minimalne na szczeblu UE będą miały nieuchronny wpływ na szczeblu lokalnym i regionalnym.
4. Jest przekonany, że wysoki poziom ochrony ofiar jest ważny, by zmniejszyć ogólne skutki przestępstw, pomagając ofiarom przezwyciężyć fizyczny lub psychologiczny wpływ przestępstwa.
5. Zauważa, że przepisy dotyczące praw ofiar mają różnorodne konsekwencje natury społecznej, kryminologicznej, ale także finansowej, co wiąże się z koniecznością znalezienia wyważonych rozwiązań. Działając na rzecz poprawy sytuacji ofiar, należy wziąć pod uwagę szereg czynników ekonomicznych, zwłaszcza na szczeblu lokalnym i regionalnym, a także czynniki związane z pewnością prawa.
6. Przypomina, że ustanowienie przepisów dotyczących praw ofiar może mieć wpływ na status podejrzanych i oskarżonych. Komitet uważa, że należy szukać rozwiązań tak, aby chroniąc interesy ofiar, nie osłabić ochrony prawnej podejrzanych lub oskarżonych. Poszanowanie godności ludzkiej podejrzanych lub oskarżonych – nawet w przypadku sprawców bardzo poważnych przestępstw – jest kluczowym elementem praworządności, która stanowi jeden z filarów integracji europejskiej i jest warunkiem koniecznym, by wypracować trwałe i solidne rozwiązania, nawet dla ofiar przestępstw. Obejmują one domniemanie niewinności do czasu udowodnienia ewentualnej winy oraz prawo do rzetelnego procesu sądowego. Jeżeli prawa osób podejrzanych lub oskarżonych nie będą chronione, utworzenie obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w UE nie będzie możliwe. Mając to na uwadze, Komitet Regionów zaznacza, że obowiązek zapewnienia tej równowagi spoczywa także na demokratycznie wybranych przedstawicielach władz lokalnych i regionalnych.
7. Z zadowoleniem przyjmuje fakt, że pakiet legislacyjny Komisji dotyczący praw ofiar jest zasadniczo zbiorem norm minimalnych ustanawiających minimalny poziom praw, który daje jednak każdemu z państw członkowskich możliwość zapewnienia ofiarom jeszcze większych praw niż przewidziane tymi normami. Komitet pragnie przypomnieć, że pod żadnym pozorem te normy UE nie powinny prowadzić do ograniczenia praw ofiar w żadnym państwie członkowskim. Należy szukać wyważonych rozwiązań dla każdego krajowego i regionalnego kontekstu, zgodnie z jego specyfiką, kulturą i tradycją. Odpowiada to art. 82 ust. 2 TFUE, zgodnie z którym należy uwzględnić różnice między państwami członkowskimi pod względem przepisów i tradycji prawnych, a także zasadom pomocniczości i proporcjonalności określonym w art. 5 ust. 3 TUE.
8. Przypomina o potrzebie znalezienia wyważonych rozwiązań, które spełniałyby wymóg rozróżnienia między wsparciem dla ofiary a prawami procesowymi, w zależności od wagi i znaczenia problemu. Ochrona praw ofiar jest bardzo szeroką dziedziną, która obejmuje szereg zróżnicowanych przestępstw oraz szereg różnych środków o charakterze prawnym, społecznym, gospodarczym, medycznym i psychologicznym. Komitet Regionów pragnie wezwać do poszukiwania odpowiednich rozwiązań, uwzględniających na każdym etapie zasadę proporcjonalności, tak aby zapewnić spójność między problemem a rozwiązaniem.

II. ZNACZENIE PAKIETU DOTYCZĄCEGO PRAW OFIAR DLA SZCZEBŁA LOKALNEGO I REGIONALNEGO

9. Podkreśla, że proponowany przez Komisję pakiet legislacyjny dotyczący praw ofiar będzie mieć znaczący wpływ na szczeblu lokalnym i regionalnym, a zwłaszcza konsekwencje finansowe. Dotyczy to nie tylko regionów w państwach członkowskich UE o strukturze federacyjnej, lecz także szczebla lokalnego, ponieważ w wielu przypadkach policja gminna i inne organy władzy gminnej mają jako pierwsze kontakt z ofiarami przestępstw. Nierzadko też władze lokalne muszą troszczyć się o szczególnie narażone ofiary, jak np. dzieci, nieletnich i osoby niepełnosprawne. Dlatego też Komitet Regionów zwraca uwagę na konieczność znalezienia odpowiednich rozwiązań finansowych dla różnych kontekstów krajowych, tak aby zagwarantować poprawę ochrony ofiar zgodnie z wnioskami ustawodawczymi i umożliwić władzom lokalnym i regionalnym wypełnienie ich zobowiązań.

10. Podkreśla zasadnicze znaczenie wysiłków na rzecz wzmocnienia współpracy transgranicznej pomiędzy różnymi organami władzy w celu zwiększenia ochrony ofiar przestępstw. Takie modele współpracy, w których władze lokalne i regionalne odgrywają w naturalny sposób kluczową rolę, powinno się wzmocnić zarówno pionowo (relacje między władzami lokalnymi i regionalnymi oraz władzami krajowymi), jak i poziomo (relacje między różnymi władzami lokalnymi i regionalnymi). Struktury te są szczególnie ważne, gdy postępowanie karne ma aspekty transgraniczne, a ofiara zamieszkuje w innym państwie członkowskim UE.

W tym kontekście Komitet Regionów wyraża ubolewanie, że postanowienia dotyczące koordynacji współpracy zawarte w art. 25 wniosku w sprawie dyrektywy nie zmieniły się od 2001 r. i są wyłącznie adresowane do państw członkowskich.

11. Jest zdania, że władze lokalne i regionalne dysponują już szerokim doświadczeniem i wiedzą specjalistyczną związaną ze wspieraniem ofiar przestępstw i opieką nad nimi. Wykorzystanie tej wiedzy i wymiana doświadczeń – także w pracach legislacyjnych – mogą przyczynić się do realizacji celów ustanowionych przez Komisję i w związku z tym powinny być wspierane.

III. KONKRETNE PROPOZYCJE

12. Proponuje, aby w ramach pakietu dotyczącego praw ofiar odnieść się bardziej bezpośrednio do roli regionów, miast i gmin. Jeśli prawodawca UE jest zdania, że także władze lokalne i regionalne pełnią tu ważną rolę, należy to podkreślić wyraźniej, np. w motywach wniosku w sprawie dyrektywy (zob. poprawka 2).

13. Wzywa do rozważenia, czy i w jaki sposób można wykorzystać wiedzę specjalistyczną władz lokalnych i regionalnych w działaniach na rzecz lepszego wsparcia ofiar prze-

stępstw i poprawy opieki nad nimi. Takie działania powinny być powiązane z silniejszym naciskiem na kształcenie policjantów, pracowników socjalnych i innych grup zawodowych na szczeblu lokalnym, które często mają pierwszy kontakt z ofiarami.

14. Uważa za istotne, by znaleźć rozwiązania zapewniające prawa ofiar przy jednoczesnym zagwarantowaniu domniemania niewinności w postępowaniu karnym, a także indywidualnych praw osób podejrzanych i oskarżonych. Proponuje zatem, by jasno zawrzeć tę kwestię w motywie 7 proponowanej dyrektywy (zob. poprawka 1).

15. Jest zdania, że należy angażować regiony, miasta i gminy w poszukiwanie możliwości lepszej współpracy transgranicznej między władzami lokalnymi i regionalnymi różnych państw. W tym kontekście niezwykle istotne jest wyznaczenie punktów kontaktowych dla regionów i gmin, które to punkty udzielałyby informacji o działaniach poszczególnych podmiotów.

16. Proponuje, by UE odgrywała bardziej aktywną rolę w koordynowaniu zadań państw członkowskich, także na szczeblu lokalnym i regionalnym. Byłoby to możliwe np. poprzez ustanowienie mechanizmu koordynacji na szczeblu UE, którego zadaniem byłoby wspieranie współpracy między władzami lokalnymi z różnych państw członkowskich, zarówno poprzez prowadzenie ogólnych analiz, jak i koordynację konkretnych działań, np. dzięki ułatwianiu kontaktów między właściwymi władzami lokalnymi i regionalnymi w różnych państwach członkowskich. W ramach tego mechanizmu można byłoby także stworzyć bazę danych zawierającą sprawdzone działania i zarządzać nią, zgodnie z propozycją KR-u zawartą w opinii w sprawie planu działań służącego realizacji programu sztokholmskiego⁽¹⁾.

17. Należy także rozważyć odpowiednie środki działania umożliwiające ofiarom dostęp do praktycznych informacji i wsparcia na szczeblu UE. Specjalna linia telefoniczna UE dla ofiar mogłaby prawdopodobnie poprawić sytuację ofiar przestępstw popełnionych za granicą, nie tylko gdy przebywają one za granicą i potrzebują różnego rodzaju pomocy i wsparcia, lecz także po ich powrocie do ojczyzny i w kontaktach z władzami kraju, w którym popełnione zostało przestępstwo.

18. Chciałby zwrócić uwagę na duże doświadczenie i wiedzę merytoryczną prywatnych i innych podmiotów w tej dziedzinie. KR apeluje zatem, by nie tylko osoby fizyczne, ale też osoby prawne oraz pozarządowe stowarzyszenia ochrony ofiar i pomocy ofiarom działające na szczeblu krajowym, a także lokalnym i regionalnym, zostały zaangażowane w działania mające na celu poprawę sytuacji ofiar. Można by to osiągnąć poprzez działania koordynacyjne na szczeblu UE w zakresie analizy doświadczeń z udziałem prywatnych i innych podmiotów, które mogłyby przyczynić się do wzmocnienia współpracy.

⁽¹⁾ Opinia Komitetu Regionów „Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości dla europejskich obywateli – Plan działań służący realizacji programu sztokholmskiego”, 87. sesja plenarna KR-u, 1–2 grudnia 2010 r., sprawozdawca: Holger Poppenhäger (DE/PSE), minister sprawiedliwości kraju związkowego Turynia.

19. Uznaje za szczególnie ważne, by w kontekście przestępstw uwzględnić przede wszystkim potrzeby dzieci i nieletnich w zakresie wsparcia i opieki. Uważa, że w przepisach UE należy zawrzeć jak najbardziej jednoznaczne normy minimalne dotyczące pomocy dzieciom i nieletnim, którzy padli ofiarą przestępstwa, i nie ograniczać się do ogólnych deklaracji intencji.

20. Podkreśla, że wiedza w dziedzinie kryminologii i wiktymologii o dzieciach i nieletnich jako ofiarach przestępstw wciąż się rozwija i w projektowaniu i uaktualnianiu ustawodawstwa UE należy wziąć w związku z tym pod uwagę nowe dane. W szczególności, na mocy dowodów naukowych, zaleca się przyjęcie podejścia, które byłoby lepiej dostosowane do poszczególnych etapów rozwoju dziecka i zmieniających się w związku z tym potrzeb niż podejście obrane przez Komisję Europejską ⁽²⁾.

Rozwiązania lepiej dostosowane do wieku i do rodzaju przestępstwa mogłyby pozwolić na wprowadzenie bardziej precyzyjnych i lepiej ukierunkowanych przepisów minimalnych dla konkretnych kategorii ofiar, np. specjalnego wsparcia dla małych dzieci bądź dla dzieci lub nieletnich będących ofiarami wyjątkowo poważnych przestępstw.

21. Zauważa, że definicja ofiary zawarta w art. 2 wniosku w sprawie dyrektywy jest bardzo szeroka. Każda osoba fizyczna, która ucierpiała z powodu *jakiegokolwiek* przestępstwa – nawet drobnego – na mocy dyrektywy uznawana jest za ofiarę. Ta szeroko ujęta definicja umożliwia nawet ofiarom pomniejszych przestępstw dostęp do szeregu praw procesowych przewidzianych dyrektywą. Podejście to mogłoby okazać się kosztowne, a wątpliwe jest, czy takie szerokie uregulowanie stanowi wyważone i właściwe rozwiązanie na rzecz poprawy sytuacji ofiar.

22. Przypomina w tym kontekście, że także w innych obszarach europejskiego ustawodawstwa w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych praktyczne zastosowanie instrumentów kompleksowej współpracy okazało się bardziej kosztowne, niż pierwotnie planowano, a to ze względu na brak rzetelnych kryteriów rozróżniających. Na przykład w najnowszej ocenie europejskiego nakazu aresztowania Komisja ostrzega przed stosowaniem go w przypadkach drobnych przestępstw, ponieważ niektóre państwa członkowskie nadmiernie go wykorzystywały.

23. Zaleca zatem, by Komisja rozważyła przyjęcie bardziej zróżnicowanego podejścia, które byłoby dostosowane do problemów, oraz wzywa do wprowadzenia odpowiednich ograniczeń praw ofiar, aby zapewnić proporcjonalność między prawami ofiar a rodzajem przestępstwa. KR zaleca zatem uwzględnienie w dyrektywie ogólnej zasady proporcjonalności, aby zapewnić wyłączenie ofiar pomniejszych przestępstw z niektórych jej części.

IV. ZALECANE POPRAWKI

Poprawka 1

Motyw 7

Tekst zaproponowany przez Komisję	Poprawka KR-u
— Niniejsza dyrektywa respektuje prawa podstawowe i jest zgodna z zasadami, które zostały uznane w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej.	— Niniejsza dyrektywa respektuje prawa podstawowe – <u>w tym prawa podejrzanych i oskarżonych w postępowaniu karnym</u> – i jest zgodna z zasadami, które zostały uznane w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej.

Uzasadnienie

Domniemanie niewinności i poszanowanie praw podstawowych wszystkich ludzi są kluczowymi osiągnięciami europejskiego systemu praworządności i powinny zatem zostać wyraźnie wymienione w kontekście ochrony praw ofiar.

⁽²⁾ Zob. „Protecting children and preventing their victimization. From policy to action, from drafting legislation to practical implementation” (Ochrona dzieci i zapobieganie ich wiktymizacji. Od polityki do działania – projektowanie ustaw ku ich praktycznemu wdrażaniu) autorstwa dr. Ezzata A. Fattah, profesora emerytowanego Wydziału Kryminologii, Uniwersytetu Simona Frasera w Burnaby w Kanadzie. Główne wystąpienie na konferencji „Dzieci w UE: Prawa i wzmocnienie pozycji dzieci” (CURE Hotel Sheraton, Sztokholm, Szwecja), 3–4 grudnia 2009 r., zorganizowanej przez szwedzką prezydencję Unii Europejskiej w sprawie dzieci będących ofiarami w postępowaniu karnym.

Poprawka 2

Nowy motyw 24 a

Tekst zaproponowany przez Komisję	Poprawka KR-u
	— <u>Władze lokalne i regionalne oraz ich służby w wielu przypadkach przynajmniej częściowo odpowiadają za wspieranie ofiar przestępstw i jako pierwsze mają z nimi kontakt. Władze lokalne i regionalne są zatem kluczowymi partnerami we wdrażaniu ustawodawstwa służącego wzmocnieniu ochrony ofiar, a wykorzystanie i wymiana ich doświadczeń w tej dziedzinie stanowią ważny element informowania obywateli i zainteresowanych stron.</u>

Uzasadnienie

W motywach wniosku w sprawie dyrektywy należy wyraźnie uznać kluczową rolę władz lokalnych i regionalnych – zarówno pod względem świadczenia usług, jak i przekazywania informacji.

Poprawka 3

Nowy motyw 25 a

Tekst zaproponowany przez Komisję	Poprawka KR-u
	— <u>Prawa procesowe ofiar na mocy niniejszej dyrektywy muszą być właściwe i konieczne do osiągnięcia zamierzonego celu; niezbędna jest też odpowiednia równowaga pomiędzy prawami procesowymi ofiar a kategorią popełnionego przestępstwa.</u>

Uzasadnienie

Istnieją inne obszary europejskiego ustawodawstwa w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, w których praktyczne zastosowanie instrumentów kompleksowej współpracy okazało się bardziej kosztowne, niż pierwotnie planowano. Szeroko ujęta definicja ofiary w omawianej dyrektywie umożliwia nawet ofiarom pomniejszych przestępstw dostęp do szeregu praw procesowych przewidzianych dyrektywą. Wątpliwe jest, czy takie szerokie uregulowanie stanowi wyważone i właściwe rozwiązanie na rzecz poprawy sytuacji ofiar.

Poprawka 4

Artykuł 25

Tekst zaproponowany przez Komisję	Poprawka KR-u
<p>Współpraca i koordynacja usług</p> <p>1. Państwa członkowskie współpracują na rzecz ułatwienia skuteczniejszej ochrony praw i interesów ofiar w postępowaniu karnym, czy to w formie sieci bezpośrednio powiązanych z systemem sądowym, czy też poprzez powiązania między organizacjami udzielającymi wsparcia ofiarom, w tym poprzez wspieranie europejskich sieci zajmujących się sprawami ofiar.</p> <p>2. Państwa członkowskie zapewniają, by organy które pracują z ofiarami lub zapewniają im wsparcie współpracowały na rzecz właściwego reagowania na potrzeby ofiar oraz minimalizacji negatywnego wpływu przestępstwa, zagrożenia wtórna lub ponowną wiktymizacją oraz obciążenia ofiar wynikającego z kontaktów ofiary z organami wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych.</p>	<p>Współpraca i koordynacja usług</p> <p>1. Państwa członkowskie, <u>a we właściwych przypadkach władze lokalne i regionalne</u>, współpracują na rzecz ułatwienia skuteczniejszej ochrony praw i interesów ofiar w postępowaniu karnym, czy to w formie sieci bezpośrednio powiązanych z systemem sądowym, czy też poprzez powiązania między organizacjami udzielającymi wsparcia ofiarom, w tym poprzez wspieranie europejskich sieci zajmujących się sprawami ofiar.</p> <p>2. Państwa członkowskie zapewniają, by organy które pracują z ofiarami lub zapewniają im wsparcie <u>(w tym władze lokalne i regionalne)</u> współpracowały na rzecz właściwego reagowania na potrzeby ofiar oraz minimalizacji negatywnego wpływu przestępstwa, zagrożenia wtórna lub ponowną wiktymizacją oraz obciążenia ofiar wynikającego z kontaktów ofiary z organami wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych.</p>

Uzasadnienie

Władze lokalne i regionalne odgrywają ważną rolę w zapewnianiu przestrzegania praw ofiar. A zatem współpraca pomiędzy różnymi organami powinna zostać wzmocniona zarówno pionowo (relacje między władzami lokalnymi i regionalnymi oraz władzami krajowymi), jak i poziomo (relacje między różnymi władzami lokalnymi i regionalnymi). Struktury te są szczególnie ważne, gdy postępowanie karne ma aspekty transgraniczne, a ofiara zamieszkuje w innym państwie członkowskim UE.

Bruksela, 16 lutego 2012 r.

Przewodnicząca
Komitetu Regionów
Mercedes BRESSO
