

## I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

## OPINIE

## RADA

## REZOLUCJA RADY

z dnia 10 czerwca 2011 r.

w sprawie harmonogramu działań na rzecz zwiększania praw i ochrony ofiar, zwłaszcza w postępowaniu karnym

(2011/C 187/01)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

mając na uwadze, co następuje:

- (1) Aktywna ochrona ofiar przestępstw stanowi wysoki priorytet dla Unii Europejskiej i jej państw członkowskich. W Unii Europejskiej Karta praw podstawowych (zwana dalej „Kartą”) i Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (zwana dalej „Konwencją”), których stronami są wszystkie państwa członkowskie, wzywa państwa do aktywnej ochrony ofiar przestępstw.
- (2) Unii Europejskiej udało się stworzyć przestrzeń swobody przemieszczania się i zamieszkania, z której to swobody obywatele korzystają coraz częściej, podróżując, ucząc się i pracując w państwach innych niż państwo miejsca ich zamieszkania. Jednak usunięcie granic wewnętrznych i coraz powszechniejsze korzystanie z prawa do swobodnego przemieszczania się i zamieszkania wywołuje nieuniknione skutki – coraz więcej osób staje się ofiarami przestępstw i bierze udział w postępowaniu karnym w państwie członkowskim innym niż państwo miejsca ich zamieszkania.
- (3) Konieczne są konkretne działania, aby zapewnić wspólną minimalną normę ochrony ofiar przestępstw, a także ochrony ich praw w postępowaniu karnym w całej Unii. Działania takie, które mogą obejmować prawodawstwo, jak również inne środki, dadzą obywatelom większą pewność, że Unia Europejska i jej państwa członkowskie będą chronić ich praw i je gwarantować.

- (4) W programie sztokholmskim – Otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli<sup>(1)</sup> – Rada Europejska podkreśliła znaczenie dostarczania szczególnego wsparcia i ochrony prawnej tym, którzy są szczególnie podatni na zagrożenia lub znajdują się w najtrudniejszych sytuacjach, np. osobom narażonym na powtarzające się akty przemocy w bliskich związkach, ofiarom przemocy uwarunkowanej płcią lub osobom, które padają ofiarami innych rodzajów przestępstw w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami ani rezydentami. Zgodnie z konkluzjami Rady w sprawie strategii mającej zapewnić wykonanie praw osób padających ofiarą przestępstw<sup>(2)</sup>, i zwiększyć pomoc dla nich, Rada Europejska wezwała do przyjęcia zintegrowanego i skoordynowanego podejścia do ofiar. W ramach realizacji programu sztokholmskiego Komisja Europejska zaproponowała zestaw środków dotyczących ofiar przestępstw, w tym dyrektywę dotyczącą praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw<sup>(3)</sup> oraz rozporządzenie w sprawie wzajemnego uznawania środków ochrony w sprawach cywilnych<sup>(4)</sup>.
- (5) W świetle znacznych postępów dokonanych zgodnie z harmonogramem działań mających na celu umocnienie praw procesowych osób podejrzanych lub oskarżonych w postępowaniu karnym<sup>(5)</sup> Rada uważa, że podobne podejście należy przyjąć w obszarze ochrony ofiar przestępstw.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 115 z 4.5.2010, s. 1; zob. pkt 2.3.4.

<sup>(2)</sup> Przyjętymi na 2969. posiedzeniu Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w Luksemburgu w dniu 23 października 2009 r.

<sup>(3)</sup> 10610/11 DROIPEN 45 JUSTCIV 141 ENFOPOL 165 DATAPROTECT 58 SOC 434 FREMP 59 CODEC 887 (COM(2011) 275 wersja ostateczna z dnia 18 maja 2011 r.)

<sup>(4)</sup> 10613/11 JUSTCIV 143 COPEN 123 CODEC 889 (COM(2011) 276 wersja ostateczna z dnia 18 maja 2011 r.)

<sup>(5)</sup> Rezolucja Rady z dnia 30 listopada 2009 r. (2009/C 295/01) (Dz.U. C 295 z 4.12.2009, s. 1).

- (6) Działanie w tym obszarze jest uważane za część procesu realizowania zasady wzajemnego uznawania leżącej u podstaw stworzenia prawdziwej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości: art. 82 ust. 2 lit. c) TFUE stwierdza, że Unia może, w drodze dyrektyw, ustanawiać normy minimalne dotyczące praw ofiar przestępstw w zakresie niezbędnym dla ułatwienia wzajemnego uznawania wyroków i orzeczeń sądowych, jak również współpracy policyjnej i wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych o wymiarze transgranicznym.
- (7) Kwestia roli ofiar w postępowaniu karnym została już poruszona na szczelbu Unii w decyzji ramowej Rady 2001/220/WSiSW z dnia 15 marca 2001 r. w sprawie pozycji ofiar w postępowaniu karnym. Od przyjęcia tego instrumentu minęło już jednak ponad 10 lat i postępy w tworzeniu przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz inne kwestie dotyczące wdrażania przepisów w obszarze praw ofiar wymagają, by Unia dokonała przeglądu i wzmocnienia treści tej decyzji ramowej, również w świetle wniosków Komisji na temat wdrażania i stosowania tego instrumentu <sup>(1)</sup>.
- (8) Istniejące mechanizmy służące zagwarantowaniu, że ofiary przestępstw będą miały przyznawane sprawiedliwe i adekwatne odszkodowanie za poniesione szkody, np. mechanizmy przewidziane w dyrektywie Rady 2004/80/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. dotyczącej ofiar przestępstw, również powinny zostać poddane przeglądowi, a w razie konieczności ulepszone po to, by zwiększyć ich operacyjność i przyczynić się do uzupełnienia instrumentów ochrony ofiar.
- (9) Ponadto należy stworzyć mechanizm gwarantujący wzajemne uznawanie między państwami członkowskimi orzeczeń dotyczących środków ochrony zgodnie z duchem wniosku Komisji w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wzajemnego uznawania środków ochrony w sprawach cywilnych. Mechanizm ten powinien uzupełniać mechanizm przewidziany w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie europejskiego nakazu ochrony dotyczący wzajemnego uznawania środków ochrony przyjmowanych w sprawach karnych – będący obecnie przedmiotem dyskusji. Przepisy zamieszczone w obu wnioskach nie powinny ustanawiać obowiązku zmiany krajowych systemów środków ochrony, lecz pozostawić
- państwom członkowskim decyzję co do systemu, zgodnie z którym mogą wydawać lub wykonywać środki ochrony.
- (10) W związku ze znaczeniem i złożonością tych kwestii, wydaje się, że należy je rozwiązywać stosując podejście stopniowe, dbając przy tym o ogólną spójność. Ukierunkowując przyszłe działania kolejno na poszczególne obszary, można poświęcić uwagę każdemu środkowi z osobna, tak by problemy mogły być określane i rozwiązywane w sposób zapewniający wartość dodaną w stosunku do każdego z tych środków.
- (11) Szczególną uwagę należy poświęcić procesowi wdrażania instrumentów prawodawczych w tym obszarze. Środki praktyczne i najlepsze praktyki mogłyby zostać zebrane w niewiążącym prawnie instrumencie, np. zaleceniu, po to by pomóc państwom członkowskim w procesie wdrażania i zainspirować je.
- (12) Podczas zajmowania się niezbędnymi środkami służącymi wzmocnieniu ochrony ofiar należy w odpowiednim stopniu uwzględnić zasady takie jak te, które są zawarte w zaleceniu Rec(2006)8 Komitetu Ministrów Rady Europy dotyczącym ochrony ofiar. Unia powinna w szczególności brać pod uwagę normy wyznaczone w Konwencji Rady Europy w sprawie zapobiegania i zwalczania przemocy w stosunku do kobiet i przemocy domowej przyjętej przez Komitet Ministrów Rady Europy w dniu 7 kwietnia 2011 r.
- (13) Wykaz środków w załączniku do niniejszego dokumentu powinien być traktowany jako orientacyjny i przedstawiający wyłącznie pierwszą grupę środków, którymi należy zająć się priorytetowo. W przyszłości, w świetle toczących się procesów zatwierdzania i wdrażania aktów prawnych rozważanych w przedmiotowym harmonogramie działania, można będzie proponować – o ile uzna się to za stosowne – dalsze środki, zarówno ustawodawcze, jak i nieustawodawcze, oraz środki praktyczne,

<sup>(1)</sup> Zob. sprawozdanie Komisji na podstawie art. 18 decyzji ramowej Rady z dnia 15 marca 2001 r. w sprawie pozycji ofiar w postępowaniu karnym (COM(2004) 54 wersja ostateczna/2 z dnia 16 lutego 2004 r.); sprawozdanie Komisji zgodnie z art. 18 decyzji ramowej Rady w sprawie pozycji ofiar w postępowaniu karnym (2001/220/WSiSW) (COM(2009) 166 wersja ostateczna z dnia 20 kwietnia 2009 r.); ocena skutków regulacji towarzysząca wnioskowi Komisji w sprawie dyrektywy ustanawiającej minimalne normy dotyczące praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw (SEC(2011) 780 wersja ostateczna z dnia 18 maja 2011).

#### PRZYJMUJE NINIEJSZĄ REZOLUCJĘ:

1. Na szczelbu unijnym należy podjąć działania w celu wzmocnienia praw i ochrony ofiar przestępstw zwłaszcza w postępowaniu karnym. Takie działania mogą obejmować ustawodawstwo oraz inne środki.

2. Rada z zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji Europejskiej w sprawie pakietu środków dotyczących ofiar przestępstw i zachęca Komisję do przedłożenia wniosków w sprawie środków przedstawionych w przedmiotowym harmonogramie.
3. Rada zatwierdza jako podstawę dalszych działań „Harmonogram działań na rzecz zwiększania praw i ochrony ofiar przestępstw” (zwany dalej „harmonogramem działań”), który znajduje się w załączniku do niniejszej rezolucji.

Środki przedstawione w harmonogramie działań, które mogą być uzupełniane innymi środkami, powinny być traktowane priorytetowo.

4. Rada przeanalizuje wszystkie wnioski przedstawione w związku z harmonogramem działań i zamierza traktować je priorytetowo.
5. Rada będzie działała w pełnej współpracy z Parlamentem Europejskim, zgodnie z mającymi zastosowanie zasadami.

## ZAŁĄCZNIK

**HARMONOGRAM DZIAŁAŃ NA RZECZ ZWIĘKSZANIA PRAW I OCHRONY OFIAR, ZWŁASZCZA W POSTĘPOWANIU KARNYM**

Kolejność środków przedstawionych poniżej jest orientacyjna. Wyjaśnienia towarzyszące poszczególnym środkom służą wyłącznie jako wskazówka co do proponowanego działania i nie mają na celu precyzyjnego określenia zakresu i treści danego środka. Harmonogram ten wspiera wnioski Komisji Europejskiej w sprawie pakietu środków dotyczących ochrony ofiar przestępstw.

**Zasady ogólne**

Działanie na szczeblu unijnym ukierunkowane na zwiększenie praw i ochrony ofiar powinno służyć wprowadzeniu wspólnych norm minimalnych i osiągnięciu, między innymi, następujących celów ogólnych:

- 1) stworzenie odpowiednich procedur i struktur służących zagwarantowaniu poszanowania godności, integralności osobistej i psychologicznej oraz prywatności ofiar w postępowaniu karnym;
- 2) zwiększenie dostępu do wymiaru sprawiedliwości dla ofiar przestępstw, również poprzez wspieranie działań służb oferujących wsparcie ofiarom;
- 3) stworzenie odpowiednich procedur i struktur służących zapobieganiu wtórnej i powtórnej wiktymizacji;
- 4) wspieranie zapewniania tłumaczenia ustnego i pisemnego dla ofiary w postępowaniu karnym;
- 5) w odpowiednich przypadkach – zachęcanie ofiar do aktywnego uczestnictwa w postępowaniu karnym;
- 6) zwiększanie prawa ofiar i ich reprezentantów prawnych do otrzymywania na czas informacji dotyczących postępowania i jego rezultatów;
- 7) zachęcanie do korzystania ze sprawiedliwości naprawczej i alternatywnych metod rozwiązywania sporów biorących pod uwagę interes ofiary;
- 8) zwracanie szczególnej uwagi na dzieci, będące najbardziej narażoną grupą ofiar, i uwzględnianie najlepszego interesu dziecka;
- 9) dopilnowywanie, by państwa członkowskie oferowały szkolenia lub zachęcały do oferowania szkoleń dla wszystkich stosownych grup zawodowych;
- 10) dopilnowywanie, by ofiara mogła otrzymać odpowiednie odszkodowanie.

Przy dbaniu o prawa ofiar w postępowaniach karnych Unia będzie miała na uwadze zasadnicze elementy krajowych systemów prawa karnego i należyście uwzględniła prawa i interesy wszystkich zainteresowanych stron oraz ogólny cel postępowania karnego.

Realizacja tych celów powinna obejmować środki przedstawione poniżej oraz wszelkie inne środki, które mogą okazać się odpowiednie w toku wdrażania obowiązującego ustawodawstwa.

**Środek A: Dyrektywa zastępująca decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW z dnia 15 marca 2001 r. w sprawie pozycji ofiar w postępowaniu karnym**

Decyzja ramowa Rady 2001/220/WSiSW z dnia 15 marca 2001 r. w sprawie pozycji ofiar w postępowaniu karnym była ważnym krokiem w tworzeniu kompleksowego podejścia do kwestii ochrony ofiar przestępstw w UE. Jednak dziesięć lat po jej zatwierdzeniu należy zrewidować i uzupełnić zasady przedstawione w tej decyzji ramowej oraz podjąć istotne kroki w celu podwyższenia poziomu ochrony ofiar w całej UE, zwłaszcza w postępowaniu karnym. W tym celu w dniu 18 maja 2011 r. Komisja przedstawiła wniosek w sprawie dyrektywy ustanawiającej minimalne normy dotyczące praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw. Rada zobowiązuje się do przeanalizowania tego wniosku jako sprawy priorytetowej, także na podstawie zasad ogólnych wskazanych powyżej.

**Środek B: Zalecenie lub zalecenia dotyczące praktycznych metod i sprawdzonych rozwiązań w związku z dyrektywą przedstawioną jako środek A**

Po zatwierdzeniu kompleksowego, wiążącego aktu prawnego, o którym mowa w punkcie dotyczącym środka A, Komisja jest proszona, by gdy tylko będzie to możliwe, uzupełniła go o wniosek (lub wnioski) w sprawie zalecenia, które to wnioski powinny służyć jako wskazówki i wzór dla państw członkowskich ułatwiające wprowadzanie w życie tej

dyrektywy w oparciu o przewidziane w niej zasady. W zaleceniu tym należy podsumować dotychczasowe sprawdzone rozwiązania istniejące w państwach członkowskich w dziedzinie pomocy ofiarom i ich ochrony oraz korzystać z tych rozwiązań w ramach obowiązujących aktów prawnych.

W zaleceniu należy wziąć pod uwagę sprawdzone rozwiązania dotyczące ochrony ofiar, w tym rozwiązania ustalone przez organizacje pozarządowe oraz instytucje inne niż Unia Europejska, np. zalecenie Rec(2006)8 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie pomocy ofiarom przestępstw, a także uwzględnić dziedziny takie jak te objęte środkiem A.

#### **Środek C: Rozporządzenie w sprawie wzajemnego uznawania środków ochrony ofiar podejmowanych w sprawach cywilnych**

W dniu 18 maja 2011 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie wzajemnego uznawania środków ochrony w sprawach cywilnych, które dopełniłoby mechanizm wzajemnego uznawania przewidziany w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie europejskiego nakazu ochrony, która to dyrektywa jest obecnie przedmiotem dyskusji. Dyrektywa ta przewiduje wzajemne uznawanie orzeczeń wydanych w sprawach karnych przez organ sądowy lub równorzędny i mających na celu ochronę ofiary przestępstwa przed dalszym niebezpieczeństwem grożącym ze strony domniemanego przestępcy. Podobny mechanizm jest przewidziany do wzajemnego uznawania środków ochrony podejmowanych w sprawach cywilnych. Rada zobowiązuje się do przeanalizowania tego wniosku jako sprawy priorytetowej, także na podstawie zasad ogólnych przedstawionych powyżej.

#### **Środek D: Weryfikacja dyrektywy Rady 2004/80/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. odnoszącej się do kompensaty dla ofiar przestępstw**

Na podstawie wniosków wyciągniętych z własnego sprawozdania w sprawie stosowania dyrektywy Rady 2004/80/WE oraz dalszej analizy Komisja jest proszona o weryfikację dyrektywy w sprawie kompensaty, w szczególności o sprawdzenie, czy istniejące procedury, na podstawie których ofiara może wnioskować o kompensatę, należy zrewidować i uprościć, i o przedstawienie wszelkich wniosków ustawodawczych lub nieustawodawczych z dziedziny kompensaty dla ofiar przestępstw.

#### **Środek E: Szczególne potrzeby ofiar**

W ogólnym akcie prawnym przewidzianym w ramach środka A zostaną zawarte ogólne zasady mające zastosowanie do wszystkich ofiar przestępstw potrzebujących pomocy, wsparcia i ochrony w związku z postępowaniem karnym dotyczącym przestępstwa, którego padły ofiarą. Ten akt prawny będzie także zawierać ogólne zasady dla wszystkich rodzajów ofiar znajdujących się w niekorzystnej sytuacji.

Niektóre osoby mają szczególne potrzeby związane z rodzajem lub okolicznościami przestępstwa, którego padły ofiarą, lub z okolicznościami, w których doszło do przestępstwa, biorąc pod uwagę społeczne, fizyczne i psychiczne skutki tych przestępstw; odnosi się to do ofiar handlu ludźmi, dzieci będących ofiarami wykorzystywania seksualnego, ofiar terroryzmu i ofiar przestępczości zorganizowanej. Te szczególne potrzeby mogą być uwzględnione w konkretnym przepisach dotyczących zwalczania tego rodzaju przestępczości.

Z drugiej strony, niektóre ofiary przestępstw potrzebują szczególnego wsparcia i szczególnej pomocy z racji ich cech osobistych, co zostanie stwierdzone w indywidualnych przypadkach. W tym względzie dzieci należy zawsze uważać za szczególnie zagrożone.

Komisja jest proszona – w ramach kontroli wprowadzania w życie wyżej wymienionych aktów prawnych oraz wszelkich innych aktów dotyczących konkretnych dziedzin przestępczości oraz po dokonaniu oceny ich działania praktycznego po zakończeniu okresu ich wdrażania – o zaproponowanie w drodze zaleceń środków praktycznych oraz sprawdzonych rozwiązań w celu przedstawienia państwowym członkowskim wskazówek co do sposobu radzenia sobie ze szczególnymi potrzebami ofiar.