



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 13 юли 2023 г.
(OR. en)

11840/23
ADD 3

Междуетноститутуционално досие:
2023/0250(COD)

JAI 1007
COPEN 259
DROIPEN 110
FREMP 218
SOC 537
CODEC 1373

ПРИДРУЖИТЕЛНО ПИСМО

От:	Генералния секретар на Европейската комисия, подписано от г-жа Martine DEPREZ, директор
Дата на получаване:	12 юли 2023 г.
До:	Г-жа Thérèse BLANCHET, генерален секретар на Съвета на Европейския съюз
№ док. Ком.:	SWD(2023) 247 final
Относно:	РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА РЕЗЮМЕ НА ДОКЛАДА ЗА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО, придружаващ предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2012/29/ЕС за установяване на минимални стандарти за правата, подкрепата и защитата на жертвите на престъпления и за замяна на Рамково решение 2001/220/ПВР на Съвета

Приложено се изпраща на делегациите документ SWD(2023) 247 final.

Приложение: SWD(2023) 247 final



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 12.7.2023 г.
SWD(2023) 247 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

РЕЗЮМЕ НА ДОКЛАДА ЗА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО,

придружаващ

предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета

за изменение на Директива 2012/29/ЕС за установяване на минимални стандарти

за правата, подкрепата и защитата на жертвите на престъпления и за замяна на

Рамково решение 2001/220/ПВР на Съвета

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

Резюме

Оценка на въздействието на прегледа на Директивата за правата на жертвите (Директива 2012/29/ЕС)

А. Необходимост от действия

В какво се изразява проблемът и защо той се разглежда на равнището на ЕС?

Настоящата оценка на въздействието следва оценката на Директивата за правата на жертвите (ДПЖ). ДПЖ е основният хоризонтален законодателен акт за правата на жертвите. Той определя правата на жертвите на всякакви престъпления, включително правото на информация, правото на подкрепа и защита въз основа на специфичните нужди на жертвите, процесуалните права и правото да получат решение за обезщетение от извършителя при приключване на наказателното производство.

В оценката, публикувана през юни 2022 г., се констатира, че директивата е осигурила очакваните подобрения, по-специално такива, свързани с цялостното отношение към жертвите от страна на компетентните органи, възможността на жертвите да се възползват от правото си на информация и защита и достъп до правосъдие и услуги за подкрепа. В оценката обаче също така се подчертават конкретни проблеми във връзка с всяко от петте основни права на жертвите, посочени в директивата. Тези проблеми пречат на жертвите да упражняват правата си съгласно директивата и подкопават доверието в националните съдебни системи и тези в други държави членки. Това ниско равнище на доверието води до недостатъчно съобщаване на престъпления и има вредни последствия за безпрепятственото функциониране на европейското пространство на свобода, сигурност и правосъдие. Справянето с тези проблеми изисква изменение на ДПЖ, което може да бъде постигнато само на равнището на ЕС. Съществуват пет основни проблема:

1. жертвите не винаги получават **информация** за правата си или получават неадекватна информация, което затруднява или прави невъзможно упражняването на тези права;
2. уязвимите жертви (като деца, хора с увреждания, жертви на престъпления от омраза и жертви на престъпления, извършени по време на задържане) не винаги се възползват от навременна оценка на нуждите си от **защита** и са лишени от ефективни мерки за защита като заповеди за защита;
3. уязвимите жертви често не могат да се възползват от специализирана **подкрепа**, като например продължително психологическо лечение, а децата жертви често не могат да се възползват от целенасочен подход;
4. **участието** на жертвите в **наказателното производство** често е трудно поради липса на правни съвети и насоки и различия в правилата относно статута на жертвите в тези производства;
5. **достъпът** на жертвите до **обезщетение** е труден поради липсата на държавна подкрепа при принудителното събиране на присъденото обезщетение от извършителя на престъплението, което води до риск от вторично виктимизиране.

Какво следва да бъде постигнато?

Общата цел на настоящата инициатива е да допринесе за **добре функционираща зона на свобода, сигурност и правосъдие**, основана на: i) безпрепятствено признаване на присъди и съдебни решения по наказателни дела; ii) високо равнище на сигурност поради подобреното съобщаване на престъпления; и iii) правосъдие, ориентирано към жертвата, при което жертвите се признават и могат да упражняват правата си. Тази цел ще бъде постигната чрез укрепване на минималните стандарти за правата на жертвите.

Определени бяха **пет специфични цели**:

1. значително подобряване на достъпа на жертвите до информация, включително на тези, които не съобщават за престъпление;
2. съгласуване на мерките за защита на жертвите съобразно техните специфични нужди, за да се гарантира безопасността на уязвимите жертви;

3. подобряване на достъпа до специализирана подкрепа за уязвими жертви, включително деца;
4. по-ефективно участие на жертвите в наказателни производства;
5. улесняване на достъпа до обезщетение от извършителя на престъпление.

Каква е добавената стойност от действия на равнище ЕС (субсидиарност)?

Действията, необходими за разрешаване на проблемите, описани по-горе, могат да бъдат осъществени по-добре на равнище ЕС. Това ще подобри упражняването на правата на жертвите и ще допринесе за намаляване на различията в правилата на държавите членки. Това от своя страна ще спомогне за увеличаване на взаимното доверие между държавите членки и ще улесни взаимното признаване на присъди, съдебни решения и трансграничното полицейско и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси. Изменението на ДПЖ ще отстрани установените недостатъци и ще подобри опита на жертвите на национално равнище и при трансграничните случаи. Това не би могло да бъде постигнато самостоятелно от държавите членки.

Б. Решения

Какви са различните варианти за постигане на целите? Има ли предпочитан вариант? Ако отговорът е „не“: Защо?

Комисията е разработила редица варианти на законодателна политика. Вариантите без законодателни мерки бяха изключени с оглед на факта, че стратегията за правата на жертвите за периода 2020—2025 г. вече включва незаконодателни мерки, които трябва да бъдат приложени през следващите години, но тяхното очаквано въздействие е включено в базовото равнище. Всички варианти на политика отговарят на определените специфични цели.

Специфична цел 1

- Вариант I.1: **Въвеждане на задължение за създаване на национален механизъм** за координация между правоприлагащите, съдебните органи (прокурори и съдии) и организациите за подкрепа. Те ще работят заедно, за да гарантират, че жертвите получават информация, която е адаптирана към техните променящи се специфични нужди. Координационните механизми следва да включват конкретни протоколи за предоставяне на информация на жертвите на престъпления, извършени по време на задържане или в други институции от затворен тип.
- Вариант I.2: **Вариант I.1 + Въвеждане на задължение националните телефонни линии за помощ на жертвите** да служат като първа точка за контакт за всички жертви на всякакви престъпления, на тези линии да се предоставя емоционална подкрепа и жертвите да се насочват към специализирани услуги за подкрепа при необходимост, да се използва телефонният номер на ЕС 116 006 и да се предостави уебсайт с използване на модерна технология за осигуряване на оптимален достъп на повечето говорими езици и на хора с увреждания.
- Вариант I.3: **Вариант I.1 + Създаване на механизъм, чрез който организациите за подкрепа на жертвите проактивно да предоставят информация на жертвите** (с възможност за отказ). След като жертвата съобщи за престъпление или бъде установена като жертва, с нея да се свързва организация за подкрепа на жертвите, която ще предоставя информация относно правата на жертвите и наличието на услуги за подкрепа. Този вариант включва **задължение за всички лица или институции в контакт с жертвите** (организации за подкрепа на жертви, специалисти от здравната и социалната сфера) да информират жертвите за техните права.

Според анализа и оценката **предпочитаният вариант е вариант I.2.**

Специфична цел 2

- Вариант II.1: Осигуряване на гаранции за **подобряване на индивидуалната оценка с цел установяване на специфичните нужди от защита на жертвите**, понастоящем предвидена в член 22 от ДПЖ, чрез добавяне на следното: i) извършване на оценката при първия контакт с компетентните органи; ii) включване на услуги за подкрепа, правоприлагащи органи и съдебна власт; iii) оценка на рисковете,

породени от извършителя на престъплението (като злоупотреба с алкохол или притежание на оръжие); и iv) включване на оценка на специфичните нужди от подкрепа.

- Вариант II.2: **Вариант II.1 + Засилване на използването на мерки за закрила за осигуряване на физическа защита на жертвите**, като например заповеди за защита, чрез добавяне на мерки за закрила към списъка със специални мерки за закрила, понастоящем определени в член 23 от ДПЖ, които да се използват от компетентните органи след индивидуална оценка.
- Вариант II.3: **Вариант II.2 + Прилагане на минимални стандарти относно съдържанието и условията за прилагане на мерки за физическа защита**, като заповеди за защита и мерки за защита на свидетели, след индивидуална оценка.

Според анализа и оценката **предпочитаният вариант е вариант II.2.**

Специфична цел 3

- Вариант III.1: Осигуряване на наличието на **специализирани услуги за подкрепа за всички деца жертви** в едни и същи помещения въз основа на **модела „Barnahus“** (предоставяне под един покрив на подкрепа и защита за деца жертви на престъпления от различни агенции и институции) и **безплатна психологическа помощ толкова дълго, колкото е необходимо за всички уязвими жертви в нужда**. Това ще включва координация на национално равнище на службите за подкрепа, правоприлагащите и съдебните органи и предоставяне на подходяща за възрастта подкрепа и защита, необходима за цялостно посрещане на нуждите на жертвите.
- Вариант III.2: **Вариант III.1 + Осигуряване на наличието на специализирани услуги за подкрепа за всички уязвими жертви**. Това ще включва на национално равнище на службите за подкрепа, правоприлагащите и съдебните органи (не непременно в едни и същи помещения). **За всички уязвими жертви специализираните услуги за подкрепа ще включват безплатна психологическа помощ за толкова дълго, колкото е необходимо**, ако индивидуалната оценка покаже необходимост. Основание за това е настоящата разпоредба на член 9, параграф 1 от директивата, която предвижда тези услуги, когато са налични.
- Вариант III.3: **Вариант III.1 + Осигуряване на наличието на специализирани услуги за подкрепа за всички уязвими жертви** (не само за деца). Тези услуги могат да се предоставят в едни и същи помещения или чрез централна точка за контакт въз основа на модела „Barnahus“. Осигуряване на възможност специализираните служби за подкрепа да предоставят **безплатна психологическа помощ толкова дълго, колкото е необходимо, на всички жертви на престъпления** (не само на уязвимите жертви). Тази помощ трябва да бъде определена при осъществяване на индивидуалната оценка на подкрепата.

Според анализа и оценката **предпочитаният вариант е вариант III.2.**

Специфична цел 4

- Вариант IV.1: Предоставяне на право на жертвите на **правна/административна помощ** и да **бъдат придружавани от лице по техен избор** в хода на наказателното производство, независимо дали жертвата е официална страна в производството. Предоставяне на право на жертвите да **оспорват решенията в наказателното производство, които ги засягат пряко**. Държавите членки трябва да гарантират, че жертвите могат да оспорват такива решения независимо от статуса си в наказателното производство и в съответствие с принципа на съдебен контрол.
- Вариант IV.2: **Вариант IV.1 + изменение на настоящото право на правна помощ** по член 13 от ДПЖ, **което сега е ограничено до жертвите, които са страни в наказателното производство**. Правото ще бъде разширено, за да се осигури правна помощ за жертви с недостатъчни средства **при оспорване на решенията относно техните права в хода на наказателно производство**. Условията или процесуалните правила, съгласно които жертвите получават достъп до правна помощ, ще продължат да се определят от националното право.
- Вариант IV.3: Предоставяне на **право на жертвите да участват като официална страна в наказателното производство**, независимо от съществуващите ограничения съгласно националното

законодателство. Следователно настоящите права на жертвите съгласно ДПЖ за участие в наказателно производство, като достъп до материалите по делото и достъп до правна помощ, ще се прилагат по отношение на жертвите в хода на наказателното производство.

Според анализа и оценката **предпочитаният вариант е вариант IV.1.**

Специфична цел 5

- Вариант V.1: Предоставяне на **право на жертвите да получат решение за обезщетение от извършителя на престъплението в хода на наказателното производство** без настоящото изключение съгласно член 16 от директивата, когато националното право предвижда такова решение да бъде взето в други съдебни производства.
- Вариант V.2: **Вариант V.1. + Въвеждане на задължение за държавите членки предварително да изплащат на жертвата обезщетението, дължимо от извършителя на престъпление, веднага след постановяване на съдебното решение** и след това да претендират възстановяване на сумата на обезщетението от извършителя на престъплението.
- Вариант V.3: Определяне на **минимални стандарти за обезщетението за вреди, изплащано от държавата чрез изменение на Директивата относно обезщетението от 2004 г.** Това ще включва разширяване на обхвата на Директивата относно обезщетението, така че да включва всички престъпления (не само насилствени и умишлени престъпления). Определяне на минимални стандарти за условията за получаване на обезщетение, изплащано от държавата чрез изменение на Директивата относно обезщетението от 2004 г. (включително административните срокове за разглеждане на делата в разумни срокове и условията за определяне на размера на обезщетението).

Според анализа и оценката **предпочитаният вариант е вариант V.2.**

Предпочитаният пакет от варианти се състои от варианти I.2, II.2, III.2, IV.1 и V.2. Тази комбинация получава най-висок резултат по всички критерии и се очаква да донесе най-много ползи на жертвите в целия ЕС, като същевременно се вземат предвид ограниченията на правното основание и пропорционалността на действията на ЕС.

Какви са позициите на различните заинтересовани страни? Кой подкрепя отделните варианти?

Повечето заинтересовани страни подкрепят преразглеждането на ДПЖ. Всички варианти са обсъдени и съгласувани с представители на организации за подкрепа на жертви, органи на държавите членки и агенции на ЕС, като Агенцията за основните права и Агенцията на ЕС за сътрудничество в областта на наказателното правосъдие (Евроюст). Освен това въпросът е обсъден в експертната група по наказателно право на Комисията, състояща се от академични и практикуващи специалисти. Допълнителен принос е осигурен чрез редица обществени консултации. Въпреки че всички варианти получиха широка подкрепа от заинтересованите страни, някои държави членки не бяха склонни да изберат вариант IV.3, тъй като той би нарушил определени правни традиции.

В. Въздействие на предпочитания вариант

Какви са предимствата на предпочитания вариант (ако има такъв; в противен случай — на основните варианти)?

Очаква се предпочитаният пакет от варианти да осигури възможност за ефективно справяне с основните проблеми и за постигане на общите и специфичните цели. Те следва да окажат значително положително въздействие върху правата на жертвите, включително по-добър достъп до информация, подкрепа и защита и по-успешно участие в наказателни производства, включително получаване на обезщетение. Като цяло това ще доведе до по-добър достъп до правосъдие за жертвите и по-добра защита на основните им права. Тези ползи за жертвите могат да доведат до по-големи ползи за обществото. Тези ползи включват по-добро функциониране на съдебните системи на държавите членки, намаляване на дела на несъобщените престъпления и по-ниско равнище на разпространение на престъпността като цяло. Предпочитаният пакет ще гарантира комбинирания ефект от прилагането на всички варианти, тъй като те са предназначени да се допълват взаимно (например подобреният достъп до информация ще доведе до по-добър достъп до

подкрепа, което ще означава по-добро участие на жертвите в наказателни производства)
Какви са разходите за предпочитания вариант (ако има такъв, в противен случай — за основните варианти)?

	Ползи (в млн. EUR) Средносрочен сценарий — 5 години; Социална дисконтова норма 3 % ¹	Разходи (в млн. EUR) Средни ниски и високи ограничения — 5 години; Социална дисконтова норма 3 %	Нетна полза (в млн. EUR) — 5 години; Социална дисконтова норма 3 %
Вариант I.2	1388	231	6
Вариант II.2	1488	25	59
Вариант III.2	10 217	9336	1
Вариант IV.1	266	255	1
Вариант V.2	9732	8897	1
ОБЩО	23 091	18 743	1.2

Какво е въздействието върху малките и средните предприятия (МСП) и конкурентоспособността?

Не се очаква значително въздействие върху МСП и конкурентоспособността. Могат да се очакват някои ползи за професионалистите от МСП, които предоставят правна или психологическа помощ на жертвите, тъй като тяхната дейност ще се увеличи в резултат на инициативата.

Ще има ли значително въздействие върху националните бюджети и администрации?

Разходите за прилагане на преразгледаната директива ще бъдат поети предимно от държавите членки. ЕС ще има разходи, за да гарантира обмена на най-добри практики и координационни дейности, включително в Платформата за правата на жертвите и Европейската мрежа за правата на жертвите. Най-скъпият вариант е свързан с осигуряване на целенасочени и интегрирани услуги за подкрепа за най-уязвимите жертви, което включва модела „Barnahus“. Ползите обаче надхвърлят разходите при всички варианти. Най-големите ползи обаче са от нефинансово естество.

Ще има ли други значителни въздействия?

Най-значимите въздействия включват по-добро упражняване на основните права на жертвите в целия ЕС, включително по отношение на някои абсолютни основни права (като правото на защита на личността в случаи на насилие/животозастрашаващи случаи) и положителните непреки социални и икономически последици от упражняването на тези права. Чрез улесняване на равния достъп до информация, защита, подкрепа, правосъдие и обезщетение, инициативата ще предостави повече равни възможности на всички жертви да упражняват правата си. Това значително ще допринесе за целта на ООН за устойчиво развитие (ЦУР) 10, насочена към намаляване на неравенствата. В допълнение, с общата си цел да повиши доверието в институциите и услугите, осигуряващи подкрепа за жертвите на престъпления, инициативата ще допринесе за насърчаване на принципите на правовата държава и ще осигури равен достъп до правосъдие, като по този начин ще допринесе за ЦУР 16. Като цяло по-добрата подкрепа за жертвите на престъпления ще има положително въздействие не само върху основните права на жертвите, но и върху социалното сближаване и националните и европейските правосъдни системи.

¹ Това е социалната дисконтова норма, препоръчана в Инструмент № 64 от насоките за по-добро законотворчество.

Пропорционалност?

Всички мерки в пакета с предпочитани варианти се основават на разпоредбите на ДПЖ и вече са в сила в повечето държави членки. Всички те се оказват особено успешни при справянето с проблемите, представени в настоящата оценка на въздействието. С пакета се определят минимални стандарти. Пропорционалността също е взета предвид при изчисляването на разходите за различните варианти. Пропорционалността на мерките е внимателно оценена и проверена от заинтересованите страни. Предложеният пакет от мерки отговаря на законодателния критерий за ограничаване до определяне на минимални стандарти.

Г. Последващи действия

Редовният мониторинг ще се основава на данни, които държавите членки ще трябва да докладват на Комисията. Освен това Комисията възнамерява да направи оценка на изпълнението на инициативата, за да оцени степента, в която са постигнати целите на политиката (както и другите четири критерия за ефективност/потенциал за опростяване, съгласуваност, уместност и добавена стойност от ЕС). Тази оценка ще се основава на индикатори за изпълнението на различните опции в пакета.