

Brusel 13. července 2023
(OR. en)

Interinstitucionální spis:
2023/0250(COD)

11840/23
ADD 3

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

PRŮVODNÍ POZNÁMKA

Odesílatel:	Martine DEPREZOVÁ, ředitelka, za generální tajemnici Evropské komise
Datum přijetí:	12. července 2023
Příjemce:	Thérèse BLANCHETOVÁ, generální tajemnice Rady Evropské unie
Č. dok. Komise:	SWD(2023) 247 final
Předmět:	PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE SOUHRN ZPRÁVY O POSOUZENÍ DOPADŮ Průvodní dokument k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice 2012/29/EU, kterou se zavádí minimální pravidla pro práva, podporu a ochranu obětí trestného činu a kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2001/220/SVV

Delegace naleznou v příloze dokument SWD(2023) 247 final.

Příloha: SWD(2023) 247 final



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 12.7.2023
SWD(2023) 247 final

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE
SOUHRN ZPRÁVY O POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice 2012/29/EU, kterou se zavádí minimální pravidla pro práva, podporu a ochranu obětí trestného činu a kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2001/220/SVV

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

Souhrnný přehled

Posouzení dopadů revize směrnice o právech obětí (směrnice 2012/29/EU)

A. Potřeba opatření

V čem spočívá problém a proč se jedná o problém na úrovni EU?

Toto posouzení dopadů navazuje na hodnocení směrnice o právech obětí. Směrnice o právech obětí je hlavním horizontálním nástrojem pro práva obětí. Stanoví práva všech obětí všech trestných činů, včetně práva na informace, práva na podporu a ochranu podle individuálních potřeb obětí, procesních práv a práva na rozhodnutí o odškodnění od pachatele po skončení trestního řízení.

Z hodnocení zveřejněného v červnu 2022 vyplynulo, že směrnice dosáhla očekávaných přínosů, zejména pokud jde o celkové zacházení s oběťmi ze strany příslušných orgánů, možnost obětí spoléhat se na své právo na informace a ochranu a přístup ke spravedlnosti a službám podpory. Hodnocení však rovněž poukázalo na konkrétní problémy týkající se každého z pěti hlavních práv obětí ve směrnici. Tyto problémy brání obětem v tom, aby se mohly dovolávat svých práv podle směrnice, a podkopávají důvěru ve vnitrostátní systémy spravedlnosti a systémy spravedlnosti v jiných členských státech. Tato nízká úroveň důvěry vede k nedostatečnému ohlašování trestné činnosti a poškozuje hladké fungování evropského prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Řešení těchto problémů vyžaduje změnu směrnice o právech obětí, které lze dosáhnout pouze na úrovni EU. Existuje pět hlavních problémů:

1. oběti nejsou vždy **informovány** o svých právech nebo jsou informovány nedostatečně, což jim ztěžuje nebo znemožňuje výkon těchto práv;
2. zranitelné oběti (jako jsou děti, osoby se zdravotním postižením, oběti trestných činů z nenávisti a oběti v zajišťovacích zařízeních) nemohou vždy těžit z včasného posouzení jejich potřeb **ochrany** a jsou jim odepřena účinná ochranná opatření, jako jsou ochranné příkazy;
3. zranitelné oběti se často nemohou spolehnout na specializovanou **podporu**, jako je například rozšířená psychologická péče, a dětským obětem se často nedostane cíleného přístupu;
4. **účast** obětí v **trestním řízení** je často obtížná kvůli nedostatku právního poradenství a pokynů v pravidlech týkajících se postavení obětí v těchto řízeních;
5. **přístup** obětí k **odškodnění** je obtížný kvůli nedostatečné podpoře státu při vymáhání nařízeného odškodnění od pachatele, což vede k riziku sekundární viktimizace.

Čeho by mělo být dosaženo?

Obecným cílem této iniciativy je přispět k **dobře fungujícímu prostoru svobody, bezpečnosti a práva** založenému na: i) účinném uznávání rozsudků a soudních rozhodnutí v trestních věcech; ii) vysoké úrovni bezpečnosti díky lepšímu ohlašování trestné činnosti a iii) justici zaměřené na oběti, kdy jsou oběti jako takové uznávány a mohou se dovolávat svých práv. Tohoto cíle bude dosaženo posílením minimálních pravidel v oblasti práv obětí.

Bylo stanoveno **pět konkrétních cílů**:

1. výrazně zlepšit přístup obětí k informacím, a to i těch, které trestný čin neohlásí;
2. sladit ochranná opatření s potřebami obětí s cílem zajistit bezpečnost zranitelných obětí;
3. zlepšit přístup zranitelných obětí, včetně dětí, ke specializované podpoře;
4. zefektivnit zapojení obětí do trestního řízení;

5. usnadnit přístup k odškodnění od pachatele.

Jakou přidanou hodnotu budou mít tato opatření na úrovni EU (subsidiarita)?

Opatření potřebná k řešení výše uvedených problémů lze lépe provést na úrovni EU. Zlepšilo by se tak prosazování práv obětí a pomohlo by to snížit rozdíly v pravidlech členských států. Zároveň by se tím zvýšila vzájemná důvěra mezi členskými státy a usnadnilo by se vzájemné uznávání rozsudků, soudních rozhodnutí a policejní a justiční spolupráce v trestních věcech s přeshraničním rozměrem. Změna směrnice o právech obětí odstraní zjištěné nedostatky a pomůže zlepšit zkušenosti obětí na vnitrostátní úrovni a v přeshraničních situacích. Toho by nebylo možné dosáhnout, kdyby členské státy jednaly samostatně.

B. Řešení

Prostřednictvím kterých možností lze cílů dosáhnout? Je některá možnost upřednostňována? Pokud ne, proč?

Komise vypracovala řadu legislativních možností politiky. Nelegislativní možnosti byly vyloučeny vzhledem k tomu, že nelegislativní opatření, která mají být provedena v nadcházejících letech, jsou již obsažena ve Strategii v oblasti práv obětí na období 2020–2025. Jejich očekávaný dopad je však součástí výchozího scénáře. Všechny možnosti politiky odpovídají stanoveným konkrétním cílům.

Konkrétní cíl č. 1

- Možnost I.1: **Stanovení povinnosti zřídit vnitrostátní koordinační mechanismus** mezi donucovacími orgány, justičními orgány (státními zástupci a soudci) a podpůrnými organizacemi. Tyto subjekty by spolupracovaly s cílem zajistit, aby obětem byly poskytovány informace přizpůsobené jejich měnícím se individuálním potřebám. Koordinační mechanismy by měly zahrnovat zvláštní protokoly o poskytování informací obětem zadržovaným v zajišťovacím zařízení nebo jiných uzavřených zařízeních.
- Možnost I.2: **Možnost I.1** + stanovení povinnosti, aby vnitrostátní **linky pomoci obětem** byly místem prvního kontaktu pro všechny oběti všech trestných činů, aby poskytovaly emoční podporu a v případě potřeby odkazovaly oběti na specializované služby podpory, aby používaly telefonní číslo EU 116 006 a zpřístupnily internetové stránky s nejmodernějšími technologiemi, které zajistí optimální přístup ve většině mluvených jazyků a také přístup pro osoby se zdravotním postižením.
- Možnost I.3: **Možnost I.1** + vytvoření mechanismu, jehož prostřednictvím budou **oběti aktivně informovány organizacemi na podporu obětí** (s možností odhlášení). Jakmile oběť ohlásí trestný čin nebo je označena za oběť, je kontaktována organizací na podporu obětí, která jí poskytne informace o právech obětí a dostupnosti služeb podpory. Tato možnost zahrnuje **povinnost všech osob nebo institucí, které přicházejí do styku s oběťmi** (organizace na podporu obětí, zdravotničtí pracovníci, pracovníci v sociální oblasti), informovat oběti o jejich právech.

Podle analýzy a posouzení je **upřednostňovanou možností možnost I.2.**

Konkrétní cíl č. 2

- Možnost II.1: **Zlepšení individuálního posouzení potřeb obětí v oblasti ochrany**, které je v současné době stanoveno v článku 22 směrnice o právech obětí, a to doplněním následujících bodů: i) provedení posouzení při prvním kontaktu s příslušnými orgány; ii) zapojení služeb podpory, donucovacích orgánů a soudnictví; iii) vyhodnocení rizik, která pachatel představuje (například nadměrná konzumace alkoholu nebo držení zbraně),

a iv) zahrnutí posouzení individuálních potřeb podpory.

- Možnost II. 2: **Možnost II.1 + posílení používání ochranných opatření na fyzickou ochranu obětí**, jako jsou ochranné příkazy, a to doplněním ochranných opatření do seznamu specializovaných ochranných opatření, která jsou v současné době stanovena v článku 23 směrnice o právech obětí a která mají příslušné orgány používat na základě individuálního posouzení.
- Možnost II.3: **Možnost II.2 + zavedení minimálních pravidel pro obsah a podmínky uplatňování opatření fyzické ochrany**, jako jsou ochranné příkazy a opatření na ochranu svědků, na základě individuálního posouzení.

Podle analýzy a posouzení je **upřednostňovanou možností možnost II.2.**

Konkrétní cíl č. 3

- Možnost III.1: Zajištění dostupnosti **specializovaných služeb podpory všem dětským obětem** ve stejných prostorách na základě **modelu Barnahus** (poskytování podpory a ochrany dětským obětem trestných činů se zapojením více institucí pod jednou střechou) a **bezplatné psychologické pomoci po dobu nezbytně nutnou všem zranitelným obětem v nouzi**. Součástí by byla vnitrostátní koordinace služeb podpory, donucovacích a justičních orgánů a poskytování podpory odpovídající věku a ochrany nezbytné pro komplexní řešení potřeb obětí.
- Možnost III.2: **Možnost III.1 + zajištění dostupnosti specializovaných služeb podpory všem zranitelným obětem**. Součástí by byla vnitrostátní koordinace služeb podpory, donucovacích a justičních orgánů (ne nutně ve stejných prostorách). Specializované služby podpory **pro všechny zranitelné oběti** by zahrnovaly bezplatnou **psychologickou podporu po dobu nezbytně nutnou**, pokud její potřeba vyplývá z individuálního posouzení. Možnost by vycházela ze stávajícího ustanovení čl. 9 odst. 1 směrnice, podle něhož se tyto služby poskytují, jsou-li dostupné.
- Možnost III.3: **Možnost III.1 + zajištění dostupnosti specializovaných služeb podpory všem zranitelným obětem** (nejen dětem). Tyto služby mohou být poskytovány ve stejných prostorách nebo prostřednictvím ústředního kontaktního místa podle modelu Barnahus. Zajištění toho, aby specializované služby podpory poskytovaly **bezplatnou psychologickou podporu po dobu nezbytně nutnou všem obětem trestných činů** (nejen zranitelným obětem). Tato podpora by měla být určena během individuálního posouzení podpory.

Podle analýzy a posouzení je **upřednostňovanou možností možnost III.2.**

Konkrétní cíl č. 4

- Možnost IV.1: Stanovení práva obětí na **právní/administrativní pomoc** a na **doprovod osoby, kterou si zvolí**, v průběhu celého trestního řízení bez ohledu na to, zda je oběť oficiální stranou řízení. Zavést právo obětí **napadnout rozhodnutí v trestním řízení, která se jich přímo týkají**. Členské státy by musely zajistit, aby oběti mohly tato rozhodnutí napadnout nezávisle na svém postavení v trestním řízení a v souladu se zásadou soudního přezkumu.
- Možnost IV.2: **Možnost IV.1 + změna stávajícího práva na právní pomoc** podle článku 13 směrnice o právech obětí, **které je v současnosti omezeno na oběti, které jsou stranami trestního řízení**. Toto právo by bylo rozšířeno tak, aby byla zajištěna právní pomoc obětem, které nemají dostatečné prostředky, **při napadání rozhodnutí o jejich právech v průběhu trestního řízení**. Podmínky nebo procesní pravidla umožňující obětem přístup k právní pomoci budou i nadále stanoveny vnitrostátními právními předpisy.
- Možnost IV.3: Stanovení **práva obětí účastnit se trestního řízení jako oficiální strana** nezávisle na současných omezeních podle vnitrostátního práva. Na oběti by se tak v průběhu trestního řízení vztahovala

stávající práva obětí na účast v trestním řízení podle směrnice o právech obětí, jako je přístup ke spisu a přístup k právní pomoci.

Podle analýzy a posouzení je **upřednostňovanou možností možnost IV.1.**

Konkrétní cíl č. 5

- Možnost V.1: Stanovení **práva obětí obdržet rozhodnutí o odškodnění od pachatele v průběhu trestního řízení** bez stávající výjimky podle článku 16 směrnice, kdy vnitrostátní právo stanoví, že takové rozhodnutí má být vydáno v jiném soudním řízení.
- Možnost V.2: **Možnost V.1. + uložení povinnosti členským státům vyplatit oběti odškodnění, které jí náleží od pachatele, bezprostředně po vynesení rozsudku** a následně vymáhat náhradu škody od pachatele.
- Možnost V.3: Zavedení **minimálních pravidel pro odškodnění vyplácené státem změnou směrnice o odškodnění z roku 2004.** To by zahrnovalo rozšíření rozsahu působnosti směrnice o odškodnění na všechny trestné činy (ne pouze na násilné a úmyslné trestné činy). Zavedení minimálních pravidel pro podmínky obdržení odškodnění ze strany státu změnou směrnice o odškodnění z roku 2004 (včetně správních lhůt pro vyřízení případů v přiměřených lhůtách a podmínek pro stanovení výše odškodnění).

Podle analýzy a posouzení je **upřednostňovanou možností možnost V.2.**

Balíček upřednostňovaných možností se skládá z možností I.2, II.2, III.2, IV.1 a V.2. Tato kombinace dosáhla nejvyššího počtu bodů ve všech kritériích a očekává se, že přinese obětem v celé EU největší prospěch při současném dodržení omezení právního základu a přiměřenosti opatření EU.

Jaké jsou názory jednotlivých zúčastněných stran? Kdo podporuje kterou možnost?

Revizi směrnice o právech obětí podporuje většina zúčastněných stran. Všechny možnosti byly projednány a prověřeny se zástupci organizací na podporu obětí, orgánů členských států a agentur EU, jako je Agentura pro základní práva a Agentura EU pro spolupráci v oblasti trestní justice (Eurojust). Kromě toho byla tato otázka projednána také v rámci expertní skupiny Komise pro trestní právo, která se skládá z akademických pracovníků a odborníků z praxe. Další podněty byly získány prostřednictvím řady veřejných konzultací. Ačkoli se všechny možnosti setkaly s širokou podporou zúčastněných stran, některé členské státy se zdráhaly zvolit možnost IV.3, protože by zasahovala do některých právních tradic.

C. Dopady upřednostňované možnosti

Jaké jsou výhody upřednostňované možnosti (je-li nějaká doporučena, jinak uveďte výhody hlavních možností)?

Očekává se, že upřednostňovaný balíček možností bude účinně řešit hlavní problémy a splní obecné i konkrétní cíle. Tyto možnosti by měly mít významný pozitivní vliv na práva obětí, včetně lepšího přístupu k informacím, podpoře a ochraně a účinnější účasti v trestním řízení, včetně odškodnění. Celkově to obětem přinese lepší přístup ke spravedlnosti a lepší ochranu jejich základních práv. Tyto příznivé účinky na oběti mohou vést k širším společenským přínosům. Mezi tyto přínosy patří lepší fungování justičních systémů členských států, nižší míra nedostatečného ohlašování trestné činnosti a nižší výskyt trestné činnosti obecně. Upřednostněný balíček zajistí kombinované účinky provádění všech navrhovaných možností, které byly navrženy tak, aby se vzájemně podporovaly (například lepší přístup k informacím povede ke zlepšení přístupu k podpoře, což bude pro oběti

znamenat účinnější účast v trestním řízení).

Jaké jsou náklady na upřednostňovanou možnost (je-li nějaká doporučena, jinak uveďte náklady na hlavní možnosti)?

	Přínosy (v milionech EUR) Střední scénář – 5 let; sociální diskontní sazba 3 % ¹	Náklady (v milionech EUR) Průměrné nízké a vysoké limity – 5 let; sociální diskontní sazba 3 %	Čistý přínos (v milionech EUR) – 5 let; sociální diskontní sazba 3 %
Možnost I.2	1 388	231	6
Možnost II.2	1 488	25	59
Možnost III.2	10 217	9 336	1
Možnost IV.1	266	255	1
Možnost V.2	9 732	8 897	1
CELKEM	23 091	18 743	1.2

Jaký je dopad na malé a střední podniky a na konkurenceschopnost?

Neočekává se žádný významný dopad na malé a střední podniky ani na konkurenceschopnost. Určité přínosy lze očekávat pro malé a střední podniky, které poskytují právní pomoc nebo psychologickou podporu obětem, neboť jejich obchodní činnost se v důsledku iniciativy zvýší.

Očekávají se významné dopady na vnitrostátní rozpočty a správní orgány?

Náklady na provádění revidované směrnice ponesou převážně členské státy. EU bude muset vynaložit náklady na zajištění výměny osvědčených postupů a koordinační činnosti, včetně platformy pro práva obětí a Evropské sítě pro práva obětí. Nejnákladnější varianta souvisí se zajištěním cílených a integrovaných služeb podpory pro nejzranitelnější oběti, mezi něž by patřil i Barnahus. U všech možností však přínosy převažují nad náklady. Největší přínosy jsou však nefinanční povahy.

Očekávají se jiné významné dopady?

Mezi nejvýznamnější dopady patří lepší prosazování základních práv obětí v celé EU, včetně dodržování některých absolutních základních práv (např. práva na osobní ochranu v případech násilí / ohrožení života), a jeho pozitivní nepřímé sociální a ekonomické důsledky. Usnadněním rovného přístupu k informacím, ochraně, podpoře, spravedlnosti a odškodnění poskytne iniciativa všem obětem rovnější příležitosti k uplatnění jejich práv. To významně přispěje k dosažení 10. cíle udržitelného rozvoje OSN, který se zaměřuje na snižování nerovností. Kromě toho iniciativa svým celkovým cílem zvýšit důvěru v instituce a služby podporující oběti trestných činů přispěje k prosazování právního státu a zajištění rovného přístupu ke spravedlnosti, čímž přispěje k dosažení 16. cíle udržitelného rozvoje. Celkově bude mít lepší podpora obětí trestných činů pozitivní dopad nejen na základní práva

¹ Jedná se o sociální diskontní sazbu doporučenou v nástroji č. 64 pokynů ke zlepšování právní úpravy.

obětí, ale také na sociální soudržnost a vnitrostátní a unijní justiční systémy.

Proporcionalita?

Všechna opatření v balíčku upřednostňovaných možností vycházejí z ustanovení směrnice o právech obětí a ve většině členských států jsou již zavedena. Při řešení problémů uvedených v tomto posouzení dopadů se všechna tato opatření ukázala jako mimořádně úspěšná. Balíček stanoví minimální pravidla. Při výpočtu nákladů na jednotlivé možnosti byla rovněž zohledněna proporcionalita. Přiměřenost opatření byla pečlivě posouzena a ověřena se zúčastněnými stranami. Balíček navrhaných opatření splňuje legislativní kritérium, podle kterého se omezuje na stanovení minimálních pravidel.

D. Následná opatření

Na základě údajů, které budou členské státy povinny hlásit Komisi, bude prováděno pravidelné monitorování. Kromě toho Komise hodlá vyhodnotit provádění iniciativy, aby posoudila, do jaké míry bylo dosaženo jejích politických cílů (jakož i dalších čtyř kritérií, kterými jsou potenciál účinnosti/zjednodušení, soudržnost, relevance a přidaná hodnota EU). Toto hodnocení bude vycházet z ukazatelů provádění jednotlivých možností balíčku.