

Bruxelles, 13. srpnja 2023.  
(OR. en)

---

Međuinstitucijski predmet:  
2023/0250(COD)

---

11840/23  
ADD 3

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

#### POP RATNA BILJEŠKA

|                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|-----------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Od:             | Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ                                                                                                                                                                                                                                   |
| Datum primitka: | 12. srpnja 2023.                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Za:             | Thérèse BLANCHET, glavna tajnica Vijeća Europske unije                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Br. dok. Kom.:  | SWD(2023) 247 final                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Predmet:        | RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE SAŽETAK IZVJEŠĆA O PROCJENI UČINKA priložen dokumentu Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 2012/29/EU o uspostavi minimalnih standarda za prava, potporu i zaštitu žrtava kaznenih djela te o zamjeni Okvirne odluke Vijeća 2001/220/PUP |

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument SWD(2023) 247 final.

Priloženo: SWD(2023) 247 final



EUROPSKA  
KOMISIJA

Bruxelles, 12.7.2023.  
SWD(2023) 247 final

**RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE**  
**SAŽETAK IZVJEŠĆA O PROCJENI UČINKA**

*priložen dokumentu*

**Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća**  
**o izmjeni Direktive 2012/29/EU o uspostavi minimalnih standarda za prava, potporu i**  
**zaštitu žrtava kaznenih djela te o zamjeni Okvirne odluke Vijeća 2001/220/PUP**

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

## Sažetak

### Procjena učinka za reviziju Direktive o pravima žrtava (Direktiva 2012/29/EU)

#### A. Potreba za djelovanjem

##### O čemu je riječ? Zašto je to problem na razini EU-a?

Ova je procjena učinka napravljena nakon evaluacije Direktive o pravima žrtava. Ta je direktiva glavni horizontalni instrument u području prava žrtava. U njoj su utvrđena prava svih žrtava svih zločina, među ostalim pravo na informacije, pravo na potporu i zaštitu na temelju pojedinačnih potreba, proceduralna prava i pravo na dobivanje odluke o naknadi štete od strane počinitelja u okviru kaznenog postupka.

Evaluacija te direktive objavljena je u lipnju 2022. i pokazala da su postignute očekivane koristi, posebno što se tiče načina na koji se nadležna tijela općenito ponašaju prema žrtvama, mogućnosti žrtava da se oslone na svoja prava na informacije i zaštitu i njihova pristupa pravosuđu i službama za potporu. Međutim, utvrđeno je i da postoje specifični problemi sa svakim od pet glavnih prava žrtava obuhvaćenih u Direktivi. Zbog tih problema žrtve se ne mogu potpuno osloniti na svoja prava na temelju Direktive te to općenito negativno utječe na povjerenje u pravosudne sustave i u vlastitoj i u drugim državama članicama. Posljedice nepovjerenja su neprijavljivanje kaznenih djela i problemi s funkcioniranjem europskog područja slobode, sigurnosti i pravde. Da bi se to riješilo, treba promijeniti Direktivu, a to se može napraviti samo na razini EU-a. Pet glavnih problema su:

1. žrtve ponekad ne dobiju **informacije** o svojim pravima ili su primljene informacije neodgovarajuće zbog čega im je teže ili nemoguće ostvariti ta prava;
2. pravo ranjivih žrtava (npr. djeca, osobe s invaliditetom, žrtve zločina iz mržnje i žrtve u pritvoru) na **zaštitu** ponekad se ne procjenjuje na vrijeme i tim su osobama uskraćene djelotvorne zaštitne mjere, kao što su nalozi za zaštitu;
3. ranjive žrtve često se ne mogu osloniti na specijalističku **potporu**, npr. na dulju psihološku terapiju, a često se djeci žrtvama ne prilazi s primjerenim ciljanim pristupom;
4. **sudjelovanje žrtava u kaznenim postupcima** često je teško zbog toga što ne dobiju pravne savjete i zbog nedostatnih smjernica i postojanja razlika u pravilima o statusu žrtava u tim postupcima;
5. žrtve teško dolaze do **naknada** zbog nedostatne državne podrške u naplati naloženih naknada od počinitelja, što dovodi do rizika od sekundarne viktimizacije.

##### Što bi trebalo postići?

Opći cilj ove inicijative je pridonijeti **dobrom funkcioniranju područja slobode, sigurnosti i pravde** na temelju: (i.) učinkovitog priznavanja presuda i sudskih odluka u kaznenim stvarima, (ii.) visoke razine sigurnosti zbog poboljšanog prijavljivanja kaznenih djela i (iii.) pravosuđa usmjerenog na žrtve, u kojem su žrtve priznate i mogu se osloniti na svoja prava. Ti će se ciljevi postići zahtjevnijim minimalnim standardima prava žrtava.

Utvrđeno je **pet specifičnih ciljeva**:

1. znatno poboljšati pristup žrtava informacijama, što se odnosi i na žrtve koje ne prijave kazneno djelo;
2. bolje uskladiti zaštitne mjere s potrebama žrtava kako bi se zajamčila sigurnost ranjivih žrtava;
3. poboljšati pristup specijalističkoj potpori za ranjive žrtve;
4. postići djelotvornije sudjelovanje žrtava u kaznenim postupcima;

5. olakšati ostvarivanje prava na naknadu od počinitelja.

#### Koja je dodana vrijednost djelovanja na razini EU- a (supsidijarnost)?

Mjere potrebne za rješavanje opisanih problema mogu se bolje ostvariti na razini EU-a. Njihovo uvođenje bi poboljšalo ostvarivanje prava žrtava i smanjilo provedbene razlike u propisima država članica. To bi potom povećalo uzajamno povjerenje među državama članicama i olakšalo uzajamno priznavanje presuda i sudskih odluka te policijsku i pravosudnu suradnju u kaznenim stvarima s prekograničnom dimenzijom. Mijenjanjem Direktive o pravima žrtava ostvarit će se napredak u uklanjanju utvrđenih nedostataka i poboljšavanju tretmana žrtava u nacionalnim i prekograničnim predmetima. Države članice to ne bi mogle postići samostalno.

#### B. Rješenja

##### Koje su opcije za ostvarenje ciljeva? Postoji li najpoželjnija opcija? Ako ne, zašto?

Komisija je pripremila nekoliko zakonodavnih opcija politike. Nezakonodavne opcije nisu razmatrane jer Strategija EU-a za prava žrtava (2020.–2025.) već uključuje nezakonodavne mjere koje će se provesti u narednim godinama, a njihov je očekivani učinak već uključen u osnovni scenarij. Sve opcije nude rješenja za utvrđene specifične ciljeve.

##### Specifični cilj br. 1

- Opcija I.1: **Obveza da se uspostavi nacionalni mehanizam za koordinaciju** među tijelima kaznenog progona, pravosudnim tijelima (državni odvjetnici i suci) i organizacijama za potporu. Ti bi dionici trebali zajednički raditi na tome da žrtve uvijek dobiju informacije prilagođene njihovim promjenjivim pojedinačnim potrebama. Takvi mehanizmi trebali bi imati specifične protokole za pružanje informacija žrtvama u pritvoru i drugim ustanovama zatvorenog tipa.
- Opcija I.2: **Opcija I.1 + obveza da nacionalne telefonske službe za pomoć žrtvama** budu prva točka za kontakt žrtvama svih zločina, da pružaju žrtvama emocionalnu potporu i da ih prema potrebi upućuju specijaliziranim službama za potporu. Te službe bi koristile specijalni telefonski broj u EU-u, 116 006, i također imale najmodernije internetske stranice kako bi se omogućio optimalan pristup na većini korištenih jezika i za osobe s invaliditetom.
- Opcija I.3: **Opcija I.1 + uspostavljanje mehanizma kojim će organizacije za potporu žrtvama proaktivno informirati žrtve** (pri čemu mora postojati opcija da žrtva odluči da ne želi primiti informacije). Nakon što žrtva prijavi kazneno djelo ili nakon što se pronađe žrtva kaznenog djela, toj se žrtvi javlja organizacija za potporu koja joj pruža informacije o njezinim pravima i dostupnim službama za potporu. Ova opcija stvara **obvezu za sve osobe i institucije koje kontaktiraju sa žrtvama** (organizacije za potporu žrtvama i zdravstvene i socijalne radnike) da upute žrtvu u njezina prava.

Na temelju analize i procjene **najpoželjnija je opcija I.2.**

##### Specifični cilj br. 2

- Opcija II.1: Zajamčiti da će se **pojedinačna procjena potreba žrtava za zaštitom**, trenutačno utvrđena u članku 22. Direktive, **poboljšati** uvođenjem (i.) obavljanja procjene prilikom prvog kontakta s nadležnim tijelima, (ii.) uključivanja službi za potporu, tijela kaznenog progona i pravosudnih tijela, (iii.) procjenjivanja rizika koji predstavlja počinitelj (npr. zbog pretjerane konzumacije alkohola ili posjedovanja oružja) i (iv.)

procjenjivanja pojedinačnih potreba za potporom.

- Opcija II. 2: **Opcija II.1 + jačanje primjene zaštitnih mjera za fizičku zaštitu žrtava**, kao što su nalozi za zaštitu, dodavanjem zaštitnih mjera na popis specijaliziranih zaštitnih mjera trenutačno utvrđenih u članku 23. Direktive o pravima žrtava koje nadležna tijela trebaju primijeniti nakon pojedinačne procjene.
- Opcija II.3: **Opcija II.2 + obvezno uvođenje minimalnih standarda za sadržaj i uvjete primjene mjera za fizičku zaštitu**, kao što su nalozi za zaštitu i mjere za zaštitu svjedoka, na temelju pojedinačne procjene.

Na temelju analize i procjene **najpoželjnija je opcija II.2.**

### Specifični cilj br. 3

- Opcija III.1: Jamčenje dostupnosti **specijalističkih službi za potporu svoj djeci žrtvama** u istim prostorijama na temelju **modela Barnahus** (pružanje višeagencijske potpore i zaštite za djecu žrtve kaznenih djela na jedinstvenoj fizičkoj lokaciji) i **besplatne psihološke pomoći sve dok je potrebna svim ranjivim žrtvama kojima je potrebna**. To bi obuhvatilo nacionalnu koordinaciju službi za potporu, tijela kaznenog progona i pravosudnih tijela i pružanje potpore i zaštite primjerene dobi potrebnih za sveobuhvatno zadovoljavanje potreba žrtava.
- Opcija III.2: **Opcija III.1 + jamčenje dostupnosti specijalističkih službi za potporu svim ranjivim žrtvama**. To bi obuhvatilo nacionalnu koordinaciju službi za potporu, tijela kaznenog progona i pravosudnih tijela, ali ne nužno u istim prostorijama. **Svim bi ranjivim žrtvama** specijalističke službe za potporu pružale besplatnu **psihološku potporu sve dok je ona potrebna** kad se na temelju pojedinačne procjene utvrdi da je takva potpora potrebna. To bi se temeljilo na trenutačnoj odredbi iz članka 9. stavka 1. Direktive, u kojoj su te službe propisane ovisno o dostupnosti.
- Opcija III.3: **Opcija III.1 + jamčenje dostupnosti specijalističkih službi za potporu svim ranjivim žrtvama** (ne samo djeci). Te bi se usluge mogle pružati u istim prostorijama ili u obliku središnje točke za kontakt na temelju modela Barnahus. Specijalističke službe za potporu pružale bi **besplatnu psihološku potporu sve dok je ona potrebna svim žrtvama kaznenih djela** (ne samo ranjivim žrtvama). Tu bi se potporu trebalo odrediti na temelju pojedinačne procjene potreba za potporom.

Na temelju analize i procjene **najpoželjnija je opcija III.2.**

### Specifični cilj br. 4

- Opcija IV.1: Uspostavljanje prava žrtava **na pravnu/upravnu pomoć i na pratnju osobe koju same odaberu** za vrijeme cijelog kaznenog postupka, neovisno o tome je li žrtva službena stranka u postupku. Uspostavljanje prava žrtava **na osporavanje odluka u kaznenom postupku koje se na njih izravno odnose**. Države članice trebale bi žrtvama osigurati mogućnost da ospore takve odluke neovisno o njihovom statusu u kaznenom postupku i u skladu s načelom sudskog preispitivanja.
- Opcija IV.2: **Opcija IV.1 + izmjena trenutačnog prava** na temelju članka 13. Direktive prema kojem **žrtve imaju pravo na besplatnu pravnu pomoć, ali samo kad su stranke u kaznenom postupku**. To bi se pravo proširilo tako da žrtve s nedovoljnim sredstvima uvijek imaju pravo na tu pomoć **kad osporavaju odluke o svojim pravima u kaznenom postupku**. Uvjeti ili postupovna pravila prema kojima žrtve imaju pristup pravnoj pomoći i dalje će se definirati u nacionalnom pravu.
- Opcija IV.3: Davanje žrtvama **prava da sudjeluju kao službena stranka u kaznenom postupku** neovisno o trenutačnim ograničenjima u nacionalnom pravu. Time bi se trenutačna prava u vezi sa sudjelovanjem u kaznenom postupku koja žrtve imaju na temelju Direktive, npr. pristup spisu i besplatna pravna pomoć,

primjenjivala na žrtve za vrijeme kaznenog postupka.

Na temelju analize i procjene **najpoželjnija je opcija IV.1.**

#### **Specifični cilj br. 5**

- Opcija V.1: Uvođenje **prava žrtava da prime odluku o naknadi štete od strane počinitelja unutar kaznenog postupka** bez trenutačne iznimke iz članka 16. Direktive kad je u nacionalnom pravu propisano da se takva odluka donosi u drugom sudskom postupku.
- Opcija V.2: **Opcija V.1 + uvođenje obveze državama članicama da žrtvi unaprijed, odmah nakon presude, isplate naknadu koju je počinitelj dužan platiti** pa da zatim same traže isplatu te naknade od počinitelja.
- Opcija V.3: Uvođenje **minimalnog standarda za naknade od države izmjenom Direktive o naknadi iz 2004.** To bi značilo proširivanje područja primjene Direktive o naknadi s trenutačnih nasilnih kaznih djela počinjenih s namjerom na sva kaznena djela. Uvođenje minimalnog standarda za uvjete za primanje naknade od države izmjenom Direktive o naknadi iz 2004. (koji bi uključivali upravne rokove za obradu predmeta u razumnom roku i uvjete za određivanje iznosa naknade).

Na temelju analize i procjene **najpoželjnija je opcija V.2.**

**Paket najpoželjnijih opcija sastoji se od opcija I.2, II.2, III.2, IV.1 i V.2.** Ta je kombinacija najviše ocijenjena po svim kriterijima i očekuje se da će donijeti najviše koristi žrtvama u cijelom EU-u uz istovremeno poštovanje ograničenja pravne osnove i proporcionalnosti mjera EU-a.

#### **Koja su stajališta različitih dionika? Tko podržava koju opciju?**

Većina dionika podržava reviziju Direktive o pravima žrtava. Predstavnici organizacija za potporu žrtava, tijela država članica i agencija EU-a, kao što su Agencija za temeljna prava i Agencija EU-a za suradnju u kaznenom pravosuđu, razmotrili su i proučili sve opcije. O ovoj se temi raspravljalo i unutar Stručne skupine Komisije za kazneno pravo, sastavljenoj od akademskih stručnjaka i pravnika. Dodatne mišljenja prikupljena su u javnim savjetovanjima. Iako su dionici općenito podržali sve opcije, neke države nisu bile najsklonije opciji IV.3 jer bi utjecala na neke pravne tradicije.

#### **C. Učinci najpoželjnije opcije**

##### **Koje su prednosti najpoželjnije opcije (ako postoji, inače prednosti glavnih opcija)?**

Očekuje se da će se paketom najpoželjnijih opcija djelotvorno riješiti glavni problemi i ostvariti opći i specifični ciljevi. Te bi opcije trebale znatno poboljšati prava žrtava, što među ostalim znači bolji pristup informacijama, potpori i zaštiti i kvalitetnije sudjelovanje u kaznenim postupcima, što obuhvaća i pitanje naknade. Opći rezultat bit će lakše dolaženje do pravde za žrtve i bolja zaštita temeljnih prava. Koristi za žrtve mogu stvoriti opće društvene koristi. Među njima su bolje funkcioniranje pravosudnih sustava država članica, veća stopa prijavljivanja kaznenih djela i općenito manja stopa kaznenih djela. Paket najpoželjnijih opcija stvorit će kombinirani učinak provedbom svih opcija jer su one osmišljene da se međusobno podupiru (npr. bolji pristup informacijama će dovesti do boljeg pristupa potpori što će pak dovesti do kvalitetnijeg sudjelovanja žrtava u kaznenim postupcima).

### Koji su troškovi najpoželjnije opcije (ako postoji, inače troškovi glavnih opcija)?

|                     | <b>Koristi (u milijunima EUR)</b><br><b>Srednjoročni scenarij – 5</b><br><b>godina; društvena diskontna</b><br><b>stopa 3 %<sup>1</sup></b> | <b>Troškovi (u milijunima EUR)</b><br><b>Prosječni donji i gornji prag</b><br><b>– 5 godina; društvena</b><br><b>diskontna stopa 3 %</b> | <b>Neto korist (u milijunima</b><br><b>EUR) – 5 godina; društvena</b><br><b>diskontna stopa 3 %</b> |
|---------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Opcija I.2</b>   | 1 388                                                                                                                                       | 231                                                                                                                                      | 6                                                                                                   |
| <b>Opcija II.2</b>  | 1 488                                                                                                                                       | 25                                                                                                                                       | 59                                                                                                  |
| <b>Opcija III.2</b> | 10 217                                                                                                                                      | 9 336                                                                                                                                    | 1                                                                                                   |
| <b>Opcija IV.1</b>  | 266                                                                                                                                         | 255                                                                                                                                      | 1                                                                                                   |
| <b>Opcija V.2</b>   | 9 732                                                                                                                                       | 8 897                                                                                                                                    | 1                                                                                                   |
| <b>UKUPNO</b>       | 23 091                                                                                                                                      | 18 743                                                                                                                                   | 1,2                                                                                                 |

### Koji su učinci na MSP-ove i konkurentnost?

Ne očekuju se nikakvi značajni učinci na MSP-ov i konkurentnost. Mogu se očekivati neke koristi za stručnjake iz MSP-ova koji pružaju besplatnu pravnu pomoć i psihološku potporu žrtvama jer će se zbog ove inicijative njihovo poslovanje povećati.

### Hoće li to bitno utjecati na državne proračune i uprave?

Provedbene troškove revidirane Direktive uglavnom će snositi države članice. Troškovi EU-a odnosit će se na razmjenu najbolje prakse i koordinaciju, među ostalim u okviru platforme za prava žrtava i europske mreže za prava žrtava. Najskuplja opcija odnosi se na postojanje ciljanih i integriranih službi za potporu najranjivijih žrtava, što bi uključivalo Barnahus. Koristi svih opcija veći su od troškova, ali najveće koristi su nefinancijske prirode.

### Hoće li biti drugih bitnih učinaka?

Najbitniji učinci su poboljšano poštovanje temeljnih prava žrtava u cijelom EU-u, među ostalim s obzirom na neka apsolutna temeljna prava (npr. pravo na osobnu zaštitu u nasilnim situacijama i situacijama opasnim po život) i izravne i neizravne pozitivne društvene i gospodarske posljedice. Olakšavanjem jednakog pristupa informacijama, zaštiti, potpori, pravosuđu i naknadi štete inicijativa će svim žrtvama dati ravnopravne mogućnosti da ostvare svoja prava. Time će se znatno pridonijeti UN-ovu cilju održivog razvoja br. 10, čija je svrha smanjiti nejednakosti. Budući da je opći cilj inicijative povećanje povjerenja u institucije i službe koje podupiru žrtve kaznenih djela, ona će pridonijeti promicanju vladavine prava i osigurati jednak pristup pravosuđu, pa time pridonijeti cilju održivog razvoja br. 16. Bolja potpora žrtvama kaznenih djela imat će pozitivan učinak na temeljna prava žrtava, socijalnu

<sup>1</sup> To je društvena diskontna stopa preporučena u instrumentu br. 64 „Smjernica za bolju regulativu”.

koheziju i pravosudne sustave EU-a i država članica.

### **Proporcionalnost?**

Sve mjere iz paketa najpoželjnijih opcija temelje se na odredbama Direktiva o pravima žrtava i već se primjenjuju u većini država članica. Sve su se pokazale vrlo uspješne u rješavanju problema opisanih u ovoj procjeni učinka. Paket definira minimalne standarde. Proporcionalnost je razmotrena i u izračunu troškova različitih opcija. Proporcionalnost mjera pažljivo je procijenjena i razmotrena s dionicima u savjetovanjima. Paket predloženih mjera ispunjavanja zakonodavni kriterij uspostavljanja samo minimalnih standarda.

### **D. Daljnje mjere**

Redovito praćenje temeljit će se na podacima koje će države članice morati dostavljati Komisiji. Komisija uz to namjerava evaluirati provedbu inicijative radi utvrđivanja u kojoj su mjeri ciljevi politike ostvareni. Evaluacija će obuhvatiti i kriterije učinkovitosti / potencijala za pojednostavnjenje, dosljednosti, relevantnosti i dodane vrijednosti EU-a. Evaluacija će se temeljiti na pokazateljima provedbe opcija u paketima.