

Bruselj, 13. julij 2023
(OR. en)

Medinstitucionalna zadeva:
2023/0250 (COD)

11840/23
ADD 3

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

SPREMNI DOPIS

Pošiljatelj:	za generalno sekretarko Evropske komisije: direktorica Martine DEPREZ
Datum prejema:	12. julij 2023
Prejemnik:	Thérèse BLANCHET, generalna sekretarka Sveta Evropske unije
Št. dok. Kom.:	SWD(2023) 247 final
Zadeva:	DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE POVZETEK POROČILA O OCENI UČINKA Spremni dokument k Predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 2012/29/EU o določitvi minimalnih standardov na področju pravic, podpore in zaščite žrtev kaznivih dejanj ter o nadomestitvi Okvirnega sklepa Sveta 2001/220/PNZ

Delegacije prejmejo priloženi dokument SWD(2023) 247 final.

Priloga: SWD(2023) 247 final



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 12.7.2023
SWD(2023) 247 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE
POVZETEK POROČILA O OCENI UČINKA

Spremni dokument

k Predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta
o spremembi Direktive 2012/29/EU o določitvi minimalnih standardov na področju
pravic, podpore in zaščite žrtev kaznivih dejanj ter o nadomestitvi Okvirnega sklepa
Sveta 2001/220/PNZ

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

Povzetek

Ocena učinka za revizijo direktive o pravicah žrtev (Direktiva 2012/29/EU)

A. Potreba po ukrepanju

V čem je težava in zakaj je to težava na ravni EU?

Pred to oceno učinka je bila opravljena ocena direktive o pravicah žrtev. Direktiva o pravicah žrtev je glavni horizontalni instrument za pravice žrtev. Določa pravice vseh žrtev vseh kaznivih dejanj, vključno s pravico do obveščenosti, pravico do podpore in zaščite na podlagi individualnih potreb žrtev, procesnimi pravicami in pravico do pridobitve odločitve o odškodnini, katere plačilo se naloži storilcu kaznivega dejanja, na koncu kazenskega postopka.

Ocena, objavljena junija 2022, je pokazala, da je Direktiva prinesla pričakovane koristi, zlasti glede splošne obravnave žrtev s strani pristojnih organov, možnosti žrtev, da uveljavljajo svojo pravico do obveščenosti in zaščite, ter dostopa do sodnega varstva in služb za podporo. V oceni pa so bile poudarjene tudi določene težave v zvezi z vsako od petih glavnih pravic žrtev iz Direktive. Te težave ovirajo možnost žrtev, da uveljavljajo svoje pravice iz Direktive, in spodbijajo zaupanje v nacionalne pravosodne sisteme in pravosodne sisteme drugih držav članic. Ta nizka raven zaupanja vodi v nezadostno prijavljanje kaznivih dejanj in ovira nemoteno delovanje evropskega območja svobode, varnosti in pravice. Za odpravo teh težav je treba spremeniti direktivo o pravicah žrtev, kar je mogoče doseči le na ravni EU. Obstaja pet glavnih težav:

1. žrtve ne prejmejo vedno **informacij** o svojih pravicah ali pa prejmejo neustrezne informacije, zaradi česar je uveljavljanje teh pravic oteženo ali onemogočeno;
2. ranljive žrtve (kot so otroci, invalidi, žrtve kaznivih dejanj iz sovraštva in pridržane žrtve) niso vedno deležne pravočasne ocene njihovih potreb po **zaščiti** in so prikrajšane za učinkovite zaščitne ukrepe, kot so odredbe o zaščiti;
3. ranljive žrtve se pogosto ne morejo zanašati na specialistično **podporo**, na primer daljšo psihološko obravnavo, otroci, ki so žrtve, pa se pogosto ne morejo zanašati na ciljno usmerjen pristop;
4. **sodelovanje** žrtev v **kazenskih postopkih** je pogosto težavno zaradi pomanjkanja pravnega svetovanja in usmerjanja ter razlik v pravilih o statusu žrtev v teh postopkih;
5. **dostop** žrtev **do odškodnine** je otežen zaradi pomanjkanja državne podpore pri izterjavi naložene odškodnine od storilca kaznivega dejanja, kar povzroča tveganje sekundarne viktimizacije.

Kaj bi bilo treba doseči?

Splošni cilj te pobude je prispevati k **dobro delujočemu območju svobode, varnosti in pravice**, ki temelji na: (i) nemotenem priznavanju sodb in sodnih odločb v kazenskih zadevah, (ii) visoki ravni varnosti zaradi večjega prijavljanja kaznivih dejanj ter (iii) pravosodju, osredotočenem na žrtve, v okviru katerega so žrtve priznane in lahko uveljavljajo svoje pravice. Ta cilj bo dosežen z okrepitvijo minimalnih standardov na področju pravic žrtev.

Opremljenih je bilo **pet specifičnih ciljev**:

1. znatno izboljšanje dostopa žrtev – tudi tistih, ki ne prijavijo kaznivega dejanja – do informacij;
2. boljša usklajenost zaščitnih ukrepov s potrebami žrtev, da se zagotovi varnost ranljivih žrtev;
3. izboljšanje dostopa ranljivih žrtev, vključno z otroki, do specialistične podpore;
4. učinkovitejše sodelovanje žrtev v kazenskih postopkih;

5. olajšanje dostopa do odškodnine, katere plačilo se naloži storilcu kaznivega dejanja.

Kakšna je dodana vrednost ukrepanja na ravni EU (subsidiarnost)?

Ukrepi, ki so potrebni za odpravo zgoraj navedenih težav, se lahko bolje izvajajo na ravni EU. To bi izboljšalo uveljavljanje pravic žrtev in prispevalo k zmanjšanju razlik med pravili držav članic. Poleg tega bi pripomoglo h krepitvi medsebojnega zaupanja med državami članicami in olajšalo vzajemno priznavanje sodb in sodnih odločb ter policijsko in pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah s čezmejnimi posledicami. Spremembe direktive o pravicah žrtev bodo odpravile ugotovljene pomanjkljivosti in izboljšale izkušnje žrtev na nacionalni ravni in v čezmejnih primerih. Države članice tega same ne bi mogle doseči.

B. Rešitve

Katere so različne možnosti za doseg ciljev? Ali ima katera od njih prednost? Če ne, zakaj?

Komisija je pripravila več zakonodajnih možnosti politike. Nezakonodajne možnosti so bile izključene, saj strategija EU o pravicah žrtev (2020–2025) že vključuje nezakonodajne ukrepe, ki jih je treba izvesti v prihodnjih letih, vendar je njihov pričakovani učinek vključen v osnovni scenarij. Vse možnosti politike ustrezajo opredeljenim specifičnim ciljem.

Specifični cilj 1

- možnost I.1: **uvedba obveznosti vzpostavitve nacionalnega mehanizma usklajevanja** med organi za preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje kaznivih dejanj, pravosodnimi organi (tožilci in sodniki) ter organizacijami za podporo. Ti organi bi s sodelovanjem zagotavljali, da žrtve prejmejo informacije, ki so prilagojene njihovim spreminjajočim se individualnim potrebam. Mehanizmi usklajevanja bi morali vključevati posebne protokole o zagotavljanju informacij žrtvam, ki so pridržane ali se nahajajo v drugih zaprtih ustanovah;
- možnost I.2: **možnost I.1 + uvedba obveznosti, da so nacionalne telefonske številke za pomoč žrtvam** prva kontaktna točka za vse žrtve vseh kaznivih dejanj, da jim zagotavljajo čustveno podporo in jih po potrebi napotijo na specialistične službe za podporo, da uporabljajo telefonsko številko EU 116 006 ter zagotavljajo spletno mesto z najsodobnejšo tehnologijo, ki omogoča optimalen dostop v najpogostejših jezikih in za invalide;
- možnost I.3: **možnost I.1 + vzpostavitev mehanizma, prek katerega organizacije za podporo žrtvam proaktivno obveščajo žrtve** (z možnostjo izvzetja). Ko žrtev prijavi kaznivo dejanje ali je opredeljena kot žrtev, z njo stopi v stik organizacija za podporo žrtvam, ki ji zagotovi informacije o njenih pravicah in razpoložljivosti služb za podporo. Ta možnost vključuje **obveznost vseh oseb ali ustanov, ki so v stiku z žrtvami** (organizacije za podporo žrtvam, zdravstveni delavci, socialnovarstveni delavci), da žrtve obveščajo o njihovih pravicah.

Glede na analizo in oceno je **prednostna možnost I.2.**

Specifični cilj 2

- možnost II.1: zagotovitev **izboljšanja individualne ocene potreb žrtev po zaščiti,** ki je trenutno določena v členu 22 direktive o pravicah žrtev, tako da se doda naslednje: (i) izvajanje ocene ob prvem stiku s pristojnimi organi; (ii) vključitev služb za podporo, organov za preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje kaznivih dejanj ter sodstva; (iii) ocenjevanje tveganj, ki jih predstavlja storilec (kot sta zloraba alkohola ali posedovanje orožja), in (iv) vključitev ocene individualnih potreb po podpori;

- možnost II.2: **možnost II.1 + okrepitev uporabe zaščitnih ukrepov za fizično zaščito žrtev**, kot so odredbe o zaščiti, in sicer z vključitvijo dodatnih zaščitnih ukrepov na seznam posebnih zaščitnih ukrepov, ki so trenutno določeni v členu 23 direktive o pravicah žrtev in jih morajo pristojni organi uporabiti po individualni oceni;
- možnost II.3: **možnost II.2 + določitev minimalnih standardov glede vsebine ukrepov za fizično zaščito**, kot so odredbe o zaščiti in ukrepi za zaščito prič, **ter pogojev za njihovo uporabo** po individualni oceni.

Glede na analizo in oceno je **prednostna možnost II.2**.

Specifični cilj 3

- možnost III.1: zagotovitev razpoložljivosti **specialističnih služb za podporo za vse otroke, ki so žrtve kaznivih dejanj**, v istih prostorih po **modelu Barnahus** (zagotavljanje večagencijske podpore in zaščite otrokom, ki so žrtve kaznivih dejanj, pod eno streho) in zagotavljanje **brezplačne psihološke pomoči, dokler je potrebna, za vse ranljive žrtve, ki jo potrebujejo**. To bi vključevalo usklajevanje na nacionalni ravni med službami za podporo, organi za preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje kaznivih dejanj ter pravosodnimi organi in zagotavljanje starosti primerne podpore in zaščite, potrebne za celovito obravnavo potreb žrtev;
- možnost III.2: **možnost III.1 + zagotovitev razpoložljivosti specialističnih služb za podporo za vse ranljive žrtve**. To bi vključevalo usklajevanje na nacionalni ravni med službami za podporo, organi za preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje kaznivih dejanj ter pravosodnimi organi (ne nujno v istih prostorih). Specialistične storitve za podporo bi **za vse ranljive žrtve** vključevale brezplačno **psihološko podporo, dokler je potrebna**, če bi individualna ocena pokazala tako potrebo. Podlaga bi bil veljavni člen 9(1) Direktive, ki določa, da se te storitve opravljajo, če so na voljo;
- možnost III.3: **možnost III.1 + zagotovitev razpoložljivosti specialističnih služb za podporo za vse ranljive žrtve** (ne le za otroke). Te storitve se lahko po modelu Barnahus opravljajo v istih prostorih ali prek osrednje kontaktne točke. Zagotoviti bi bilo treba, da specialistične službe za podporo **brezplačno psihološko podporo, dokler je potrebna**, zagotavljajo **vsem žrtvam kaznivih dejanj** (ne le ranljivim žrtvam). Potrebo po tej podpori bi bilo treba ugotoviti med individualno oceno potreb po podpori.

Glede na analizo in oceno je **prednostna možnost III.2**.

Specifični cilj 4

- možnost IV.1: določitev pravice žrtev **do pravne/upravne pomoči** in pravice, da jih med kazenskim postopkom **spremlja oseba po njihovi izbiri**, ne glede na to, ali žrtev nastopa kot stranka v postopku. Določitev pravice žrtev, da **izpodbijajo odločitve v kazenskem postopku, ki jih neposredno zadevajo**. Države članice bi morale zagotoviti, da lahko žrtve izpodbijajo take odločitve ne glede na svoj status v kazenskem postopku in v skladu z načelom sodnega nadzora;
- možnost IV.2: **možnost IV.1 + sprememba sedanje pravice do pravne pomoči** iz člena 13 direktive o pravicah žrtev, **ki je trenutno omejena na žrtve, ki so stranke v kazenskem postopku**. Pravica bi se razširila, da bi žrtvam, ki nimajo zadostnih sredstev, zagotovili pravno pomoč **pri izpodbijanju odločitev o njihovih pravicah med kazenskim postopkom**. Pogoji ali postopkovna pravila za dostop žrtev do pravne pomoči bodo še naprej določeni v nacionalnem pravu;
- možnost IV.3: določitev **pravice** žrtev, da ne glede na sedanje omejitve v nacionalnem pravu **nastopajo kot stranka v kazenskem postopku**. Zato bi se pravice iz direktive o pravicah žrtev, ki jih žrtve trenutno imajo v zvezi s sodelovanjem v kazenskem postopku, kot sta dostop do spisa v zadevi in dostop do pravne pomoči, uporabljale za žrtve med kazenskim postopkom.

Glede na analizo in oceno je **prednostna možnost IV.1**.

Specifični cilj 5

- možnost V.1: določitev **pravice žrtev, da pridobijo odločitev o odškodnini, katere plačilo se naloži storilcu kaznivega dejanja, v okviru kazenskega postopka**, in sicer brez trenutne izjeme iz člena 16 Direktive, če nacionalno pravo določa, da se taka odločitev sprejme v drugem pravnem postopku;
- možnost V.2: **možnost V.1 + uvedba obveznosti, da morajo države članice žrtvi takoj po izreku sodbe izplačati odškodnino, katere plačilo se naloži storilcu kaznivega dejanja**, in nato od njega zahtevati povračilo odškodnine;
- možnost V.3: določitev **minimalnih standardov za državno odškodnino s spremembo direktive o odškodnini iz leta 2004**. To bi vključevalo razširitev področja uporabe direktive o odškodnini na vsa kazniva dejanja (ne le nasilna naklepna kazniva dejanja). Določitev minimalnih standardov glede pogojev za prejemanje državne odškodnine s spremembo direktive o odškodnini iz leta 2004 (vključno z upravnimi roki za obravnavo zadev v razumnem času in pogoji za določitev zneska odškodnine).

Glede na analizo in oceno je **prednostna možnost V.2**.

Sveženj prednostnih možnosti obsega možnosti I.2, II.2, III.2, IV.1 in V.2. Ta kombinacija doseže pri vseh merilih najvišji rezultat in bo po pričakovanjih žrtvam po vsej EU prinesla največ koristi, obenem pa upošteva omejitve pravne podlage in načelo sorazmernosti ukrepanja EU.

Kakšna so stališča različnih deležnikov? Kdo podpira katero možnost?

Večina deležnikov podpira revizijo direktive o pravicah žrtev. Vse možnosti so bile obravnavane in preverjene s predstavniki organizacij za podporo žrtvam, organov držav članic in agencij EU, kot sta Agencija za temeljne pravice in Agencija EU za pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah (Eurojust). Poleg tega je o tej tematiki razpravljala strokovna skupina Komisije za kazensko pravo, ki jo sestavljajo akademiki in strokovni delavci. Nadaljnji prispevki so bili prejeti v okviru več javnih posvetovanj. Vse možnosti so bile deležne široke podpore deležnikov, vendar nekatere države članice niso želele izbrati možnosti IV.3, ker bi posegala v določene pravne tradicije.

C. Učinki prednostne možnosti

Kakšne so koristi prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?

Pričakuje se, da bo sveženj prednostnih možnosti učinkovito odpravil glavne težave ter dosegel splošne in specifične cilje. Imeti bi moral znatne pozitivne učinke na pravice žrtev, vključno z boljšim dostopom do informacij, podpore in zaščite ter boljšim sodelovanjem v kazenskih postopkih in dostopom do odškodnine. Na splošno se bosta za žrtve izboljšala dostop do sodnega varstva in zaščita njihovih temeljnih pravic. Te koristi za žrtve lahko privedejo do širših družbenih koristi, ki vključujejo boljše delovanje pravosodnih sistemov držav članic, višjo raven prijavljanja kaznivih dejanj in manjšo pojavnost kaznivih dejanj na splošno. Sveženj prednostnih možnosti bo zagotovil skupne učinke izvajanja vseh možnosti, saj so bile zasnovane, da se medsebojno podpirajo (boljši dostop do informacij bo na primer omogočil boljši dostop do podpore, ta pa bo prinesel boljše sodelovanje žrtev v kazenskih postopkih).

Kakšni so stroški prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?

	Koristi (v milijonih EUR) Srednji scenarij – 5 let; socialna diskontna stopnja 3 %¹	Stroški (v milijonih EUR) Povprečne spodnje in zgornje mejne vrednosti – 5 let; socialna diskontna stopnja 3 %	Neto koristi (v milijonih EUR) – 5 let; socialna diskontna stopnja 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
SKUPAJ	23 091	18 743	1,2

Kakšen bo vpliv na mala in srednja podjetja (MSP) ter konkurenčnost?

Pričakuje se, da ne bo znatnega vpliva na MSP in konkurenčnost. Nekatere koristi je mogoče pričakovati za strokovnjake v MSP, ki žrtvam zagotavljajo pravno pomoč ali psihološko podporo, saj se bo obseg njihovega poslovanja zaradi pobude povečal.

Ali bo prišlo do znatnih učinkov na nacionalne proračune in uprave?

Stroške izvajanja revidirane Direktive bodo večinoma krile države članice. Evropski uniji bodo nastali stroški za zagotavljanje izmenjave dobrih praks in za usklajevalne dejavnosti, med drugim v okviru platforme za pravice žrtev in Evropske mreže za pravice žrtev. Najdražja možnost je povezana z zagotavljanjem ciljno usmerjenih in celovitih storitev za podporo najranljivejšim žrtvam, vključno z modelom Barnahus. Vendar koristi pri vseh možnostih odtehtajo stroške. Največje koristi so nefinančne narave.

Bo imela pobuda druge pomembnejše učinke?

Najpomembnejši učinki vključujejo boljše uveljavljanje temeljnih pravic žrtev po vsej EU, tudi v zvezi z nekaterimi absolutnimi temeljnimi pravicami (kot je pravica do osebne zaščite v primerih nasilja oziroma primerih, v katerih je ogroženo življenje), ter pozitivne posredne družbene in gospodarske posledice. Pobuda bo z omogočanjem enakega dostopa do informacij, zaščite, podpore, sodnega varstva in odškodnine vsem žrtvam zagotovila bolj enakopravno uveljavljanje njihovih pravic. To bo znatno prispevalo k cilju trajnostnega razvoja ZN 10, ki je zmanjšati neenakosti. Poleg tega bo pobuda s splošnim ciljem povečanja zaupanja v institucije in službe, ki podpirajo žrtve kaznivih dejanj, prispevala k spodbujanju pravne države in zagotovila enak dostop do sodnega varstva, s čimer bo prispevala k cilju trajnostnega razvoja 16. Na splošno bo boljša podpora žrtvam kaznivih dejanj pozitivno vplivala ne le na temeljne pravice žrtev, temveč tudi na socialno kohezijo ter pravosodne sisteme držav članic in EU.

¹Ta socialna diskontna stopnja je priporočena v orodju št. 64 smernic za boljše pravno urejanje.

Sorazmernost

Vsi ukrepi iz svežnja prednostnih možnosti temeljijo na določbah direktive o pravicah žrtev in so v večini držav članic že vzpostavljeni. Vsi so se izkazali za posebej uspešne pri reševanju težav, predstavljenih v tej oceni učinka. Sveženj določa minimalne standarde. Sorazmernost je bila upoštevana tudi pri izračunu stroškov različnih možnosti. Sorazmernost ukrepov je bila skrbno ocenjena in preizkušena z deležniki. Sveženj predlaganih ukrepov izpolnjuje zakonodajno merilo, da se smejo določiti samo minimalni standardi.

D. Spremljanje

Redno spremljanje bo temeljilo na podatkih, ki jih bodo morale države članice sporočati Komisiji. Poleg tega namerava Komisija oceniti izvajanje pobude, da bi ocenila, v kolikšni meri so bili doseženi njeni cilji politike (in v kolikšni meri so izpolnjena druga štiri merila učinkovitosti / možnosti poenostavitve, skladnosti, ustreznosti in dodane vrednosti EU). Ta ocena bo temeljila na kazalnikih o izvajanju različnih možnosti iz svežnja.