

Bruksela, 15 listopada 2019 r.
(OR. en)

14056/19

LIMITE

DROIPEN 181
COPEN 430
JAI 1185
CT 122
FREMP 163
SOC 745

NOTA

Od: Prezydencja

Do: Komitet Stałych Przedstawicieli / Rada

Nr poprz. dok.: 13631/19

Dotyczy: Projekt konkluzji Rady w sprawie praw ofiar

1. Wzmacnianie ochrony praw ofiar przestępstw zostało uwzględnione wśród priorytetów programu prac obecnej prezydencji. Kwestia ta była omawiana – na podstawie wcześniej przygotowanego dokumentu do dyskusji¹ – podczas obiadu w ramach posiedzenia Rady ds. WSiSW (sesja poświęcona wymiarowi sprawiedliwości), które odbyło się w dniu 7 października 2019 r. Delegacje z zadowoleniem przyjęły propozycję prezydencji, aby zająć się tą kwestią i podjąć dalsze działania w tym obszarze.
2. Następnie prezydencja przedstawiła projekt konkluzji Rady² z myślą o wzmocnieniu istniejących unijnych przepisów w dziedzinie praw ofiar, poprawie i zwiększeniu skuteczności ich wdrażania, a także ich dalszym rozwijaniu. W tym kontekście w projekcie konkluzji Rady wskazano konkretne działania i inicjatywy, które powinny zostać podjęte i rozwinięte przez Komisję i państwa członkowskie.

¹ Dok. 12401/19 + COR 1.

² Dok. 12630/19.

3. Projekt konkluzji Rady został przeanalizowany przez Grupę Roboczą ds. Współpracy w Sprawach Karnych na posiedzeniach w dniach 9 i 22 października 2019 r.³ W dniu 12 listopada 2019 r. tekst projektu konkluzji Rady – uwzględniający zarówno wyniki tych dwóch posiedzeń, jak i uwagi pisemne przedstawione przez państwa członkowskie, i zatwierdzony w drodze procedury milczącej zgody⁴ – został przedłożony komitetowi CATS⁵. Delegacje potwierdziły swoją zgodę na brzmienie tekstu projektu konkluzji Rady w wersji zamieszczonej w załączniku do niniejszej noty.
 4. Prezydencja zamierza przedstawić tekst projektu konkluzji Rady – w wersji zamieszczonej w załączniku do niniejszej noty – Komitetowi Stałych Przedstawicieli na jego posiedzeniu w dniu 20 listopada 2019 r. i Radzie ds. WSiSW (sesja poświęcona wymiarowi sprawiedliwości) na jej posiedzeniu w dniu 3 grudnia 2019 r. w celu jego przyjęcia.
-

³ Dok. 13125/19.

⁴ Dok. 13531/19.

⁵ Dok. 13631/19.

PROJEKT KONKLUZJI RADY W SPRAWIE PRAW OFIAR*Rada*

- przypominając o osiągnięciu znacznych postępów w tworzeniu kompleksowych unijnych przepisów w dziedzinie praw ofiar;
 - podkreślając znaczenie dalszego rozwijania tych przepisów i zwiększania ich sprawnego i efektywnego wdrażania, przy zaangażowaniu wszystkich odpowiednich zainteresowanych stron;
- (1) PRZYPOMINA o nowym programie strategicznym Unii Europejskiej, zgodnie z którym ochrona obywateli i swobód jest jednym z głównych priorytetów działań Unii na lata 2019–2024. Rada Europejska potwierdziła, że Europa musi być miejscem, w którym ludzie czują się wolni i bezpieczni.
- (2) ODNOTOWUJE z zadowoleniem działania Komisji na rzecz zarówno zwiększania praw ofiar, jak i wskazywania odpowiednich usprawnień w zakresie dostępu ofiar do odszkodowań. Ponadto Rada uważa, że sprawozdanie pt. „Wzmacnianie praw ofiar: od odszkodowania do naprawienia krzywdy – w kierunku nowej unijnej strategii dotyczącej praw ofiar 2020–2025”⁶ stanowi dobrą podstawę przyszłych prac.
- (3) WYRAŻA UZNANIE dla istotnych prac przeprowadzonych przez Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA), zwłaszcza jeśli chodzi o badania i ankiety na temat wykrywania i eliminowania niedociągnięć związanych z prawami ofiar, np. zestaw czterech sprawozdań dotyczących zapewniania sprawiedliwości ofiarom przestępstw z użyciem przemocy i opublikowanych w kwietniu 2019 r. Opierając się na opiniach przedstawionych w wyżej wspomnianych sprawozdaniach, Rada uważa za oczywiste, że niezbędne są środki służące poprawie dostępu ofiar do wymiaru sprawiedliwości i odszkodowań.

⁶ Sprawozdanie zamieszczono w dok. 8629/19.

- (4) PPRZYPOMINA o poprzednich konkluzjach Rady w sprawie ofiar terroryzmu⁷ oraz opublikowanych w 2014 r. konkluzjach Rady w sprawie zapobiegania wszelkim formom przemocy wobec kobiet i dziewcząt, w tym okaleczaniu żeńskich narządów płciowych, i zwalczania takiej przemocy⁸.
- (5) WYRAŻA UZNANIE dla konkretnych wyników prac prowadzonych w ramach horyzontalnego mandatu unijnego koordynatora ds. zwalczania handlu ludźmi i zgodnie z art. 20 dyrektywy UE w sprawie zwalczania handlu ludźmi, w tym wyników w zakresie dostępu ofiar handlu ludźmi do przysługujących im praw i korzystania z tych praw oraz w odniesieniu do komunikatu z 2017 r. pt. „Sprawozdanie w sprawie działań następczych w związku ze Strategią UE na rzecz wyeliminowania handlu ludźmi oraz wskazanie kolejnych konkretnych działań”.
- (6) UWAŻA, że szczególnie ważne jest kontynuowanie i intensyfikowanie prac służących wzmocnieniu praw ofiar w Unii Europejskiej. W tym celu należy szybko zakończyć będącą jeszcze w toku ocenę wdrażania najnowszych instrumentów prawnych, takich jak dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/541 w sprawie zwalczania terroryzmu⁹, jak również dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z dnia 25 października 2012 r. ustanawiająca normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępująca decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW¹⁰. Rada uważa, że uzasadnione jest dalsze rozwijanie polityki Unii Europejskiej dotyczącej ofiar zgodnie z najnowszymi odpowiednimi aktami prawnymi UE oraz z uwzględnieniem potrzeb i praw ofiar.
- (7) UWAŻA, że zwrot ofiarom zabezpieczonego mienia na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1805 z dnia 14 listopada 2018 r. w sprawie wzajemnego uznawania nakazów zabezpieczenia i nakazów konfiskaty¹¹ stanowi ważny środek uznawania praw ofiar.

⁷ Dok. 9719/18.

⁸ Dok. 9543/14.

⁹ Dz.U. L 88 z 31.3.2017, s. 6.

¹⁰ Dz.U. L 315 z 14.11.2012, s. 57.

¹¹ Dz.U. L 303 z 28.11.2018, s. 1.

- (8) **PODKREŚLA**, jak ważne jest skuteczniejsze przekładanie aktów prawnych dotyczących praw ofiar na najlepsze praktyki w państwach członkowskich. Ofiary powinny mieć poczucie, że mogą korzystać ze swoich praw w praktyce i bez względu na to, w którym państwie członkowskim doszło do popełnienia przestępstwa. Dostęp ofiar do przysługujących im praw należy zapewnić poprzez skuteczniejsze przekazywanie im informacji z wykorzystaniem wszystkich stosownych środków. Ponadto należy w kompleksowy i stały sposób wpierać szkolenia i wiedzę fachową osób mających kontakt z ofiarami.
- (9) **PODKREŚLA**, jak ważne dla propagowania praw ofiar przestępstw w państwach członkowskich jest unijne finansowanie. Rada uważa, że kwestią o zasadniczym znaczeniu jest to, aby możliwość finansowania działań i inicjatyw służących zwiększaniu praw ofiar uwzględnić w programie „Wymiar sprawiedliwości”, programie „Prawa i wartości” i w Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego, stanowiących elementy wieloletnich ram finansowych Unii na lata 2021–2027.
- (10) **UZNAJE**, że kwestie związane z prawami ofiar mają charakter międzyinstytucjonalny, międzyrządowy i wielowymiarowy i wymagają koordynacji. Rozwijając koordynację na szczeblu UE, należy dokonać oceny doświadczeń wynikających z zadań związanych z koordynacją, zanim rozważona zostanie możliwość ustanowienia nowych struktur koordynacyjnych lub modyfikacji istniejących zadań. W szczególności należy unikać powielania już istniejących mandatów i unijnych ram koordynacji ustanowionych na mocy prawa UE. Ważne jest, aby UE aktywnie wspierała współpracę transgraniczną między państwami członkowskimi. Odpowiedzialność za krajowe struktury koordynacyjne powinny jednak ponosić wyłącznie państwa członkowskie.
- (11) **ODNOTOWUJE**, że pomimo dużych wysiłków, aby zapewnić stosowanie przepisów i przestrzeganie praw w cyberprzestrzeni, stale rośnie liczba wszelkich form cyberprzestępczości i szkodliwych zachowań w internecie, co wiąże się z koniecznością zapewniania ochrony ofiarom, które zostały poszkodowane w wyniku naruszenia ich praw podstawowych, poniesienia strat finansowych, kradzieży tożsamości i nadszarpnięcia ich reputacji w kraju i za granicą.

- (12) UWAŻA, że niezbędne jest zacieśnienie współpracy zarówno na szczeblu unijnym, jak i na szczeblu krajowym. Współpracę między państwami członkowskimi – i jej skuteczność – trzeba zwiększać poprzez wykorzystywanie istniejących sieci UE. Można rozważyć współpracę między europejską siecią dotyczącą praw ofiar¹² a innymi odpowiednimi unijnymi sieciami, takimi jak Europejska Sieć Sądowa¹³ i Europejska Sieć Zapobiegania Przestępczości¹⁴. Ponadto Rada uważa, że spotkania centralnych punktów kontaktowych, o których mowa w dyrektywie o kompensacie, mogłyby być organizowane w sposób bardziej regularny, na przykład w związku ze spotkaniami lub z działaniami europejskiej sieci dotyczącej praw ofiar. Aby w pełni uwzględnić perspektywę ofiar i wzmocnić udzielane im wsparcie, należy aktywnie propagować partnerstwa z organizacjami lub innymi podmiotami zapewniającymi ofiarom usługi wsparcia.
- (13) UWAŻA, że uzyskanie odszkodowania za szkody wyrządzone ofiarom w wyniku przestępstwa należy do podstawowych praw przysługujących ofiarom, przy czym obowiązek zapewnienia ofiarom rzeczywistego odszkodowania spoczywa przede wszystkim na sprawcy przestępstwa. W najbliższej przyszłości należy podjąć szczególne wysiłki, aby poprawić skuteczny dostęp ofiar do kompensat państwowych, zgodnie z przepisami dyrektywy o kompensacie dotyczącymi krajowych systemów kompensaty. Poprawi to w szczególności sytuację ofiar przestępstw umyślnych popełnionych z użyciem przemocy.

¹² Europejska sieć dotycząca praw ofiar została utworzona w celu wdrożenia konkluzji Rady w sprawie utworzenia nieformalnej europejskiej sieci dotyczącej praw ofiar, przyjętych w czerwcu 2016 r. (dok. 9997/16).

¹³ Decyzja Rady 2008/976/WSiSW z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie Europejskiej Sieci Sądowej (Dz.U. L 348 z 24.12.2008, s. 130).

¹⁴ Decyzja Rady 2009/902/WSiSW z dnia 30 listopada 2009 r. ustanawiająca Europejską Sieć Zapobiegania Przestępczości (ESZP) i uchylająca decyzję 2001/427/WSiSW (Dz.U. L 321 z 8.12.2009, s. 44).

- (14) UWAŻA, że w celu poprawy dostępu ofiar do odszkodowań, rozważyć należy zastosowanie odpowiednich środków. Środki te mogłyby obejmować zacieśnienie współpracy na szczeblu krajowym i na szczeblu unijnym. Można by również rozważyć możliwość zmiany dyrektywy o kompensacie – w zależności od wyników przeprowadzanej obecnie oceny tej dyrektywy. Częścią ewentualnych prac nad jej zmianą powinno być dokładniejsze zdefiniowanie zadań krajowych punktów kontaktowych. Ponadto w celu rozważenia przyszłych działań w zakresie dostępu ofiar do odszkodowań, należy zapewnić więcej informacji na temat trudności napotykanych podczas wdrażania dyrektywy o kompensacie. Potrzeba również więcej informacji na temat krajowych kryteriów przyznawania odszkodowań i na temat krajowych definicji przestępstw umyślnych popełnionych z użyciem przemocy.
- (15) PODKREŚLA, że w celu uproszczenia systemów kompensat państwowych, jak również w celu odpowiedniego uwzględnienia różnic między państwami członkowskimi, kompensaty powinny nadal mieć formę świadczeń pieniężnych. Państwa członkowskie powinny starać się zapewnić, by ofiary, które występują o odszkodowanie, nie były narażone na wtórną wiktyimizację, i w tym celu powinny zapewnić im odpowiednie wsparcie i ochronę. Rada nie uważa, żeby harmonizacja odszkodowań i systemów kompensat państwowych była możliwa; można by jednak zbadać, czy możliwe jest zharmonizowanie w pewnym stopniu definicji ofiar uprawnionych do kompensat państwowych.

Zwraca się do Komisji Europejskiej, aby:

1. OPRACOWAŁA unijną strategię na lata 2020–2024 dotyczącą praw ofiar. Strategia powinna mieć kompleksowy charakter i powinna dotyczyć wszystkich ofiar przestępstw, ze szczególnym uwzględnieniem ofiar przestępstw z użyciem przemocy. Powinna obejmować systematyczne podejście do zapewniania ofiarom skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości i odszkodowań.
2. UWZGLĘDNIŁA w strategii następujące środki: propagowanie wśród państw członkowskich najlepszych praktyk w zakresie sposobów poprawy dostępu ofiar do informacji, wsparcia i ochrony, nowe praktyczne inicjatywy w zakresie szkoleń oraz koordynowanie i usprawnianie działań prowadzonych w ramach istniejących sieci UE, takich jak europejska sieć dotycząca praw ofiar i sieć krajowych punktów kontaktowych ustanowionych na mocy art. 16 dyrektywy o kompensacie. W tym kontekście Komisja jest proszona o dokonanie oceny zarówno działań prowadzonych w ramach europejskiej sieci dotyczącej praw ofiar i sieci krajowych punktów kontaktowych, jak i roli, jaką odgrywają te sieci, a także o zastanowienie się nad celowością połączenia tych dwóch sieci.
3. DOKONAŁA OCENY – w ramach wyżej wymienionej strategii – istniejących ram prawnych dotyczących praw ofiar. Szczególną uwagę należy zwrócić na przegląd przepisów UE, które mają zastosowanie do odszkodowań, takich jak dyrektywa o kompensacie. Należy również przeanalizować, jakie skutki dla dostępu ofiar do odszkodowań ma decyzja ramowa Rady 2005/214/WSiSW z dnia 24 lutego 2005 r. w sprawie stosowania zasady wzajemnego uznawania do kar o charakterze pieniężnym¹⁵.
4. ZWRÓCIŁA się do Eurojustu, FRA, Europejskiego Instytutu ds. Równości Kobiet i Mężczyzn oraz do europejskiej sieci dotyczącej praw ofiar, aby zastanowiły się nad tym, w jaki sposób można usprawnić współpracę i wymianę informacji między właściwymi organami w odniesieniu do ofiar przestępstw z użyciem przemocy w sprawach transgranicznych. Ponadto Europejska Sieć Szkolenia Kadr Wymiaru Sprawiedliwości i Agencja Unii Europejskiej ds. Szkolenia w Dziedzinie Ścigania mogłyby również wnieść swój wkład, w szczególności w szkolenia właściwych organów.
5. W PEŁNI WYKORZYSTYWAŁA instrumenty unijnego finansowania do propagowania praw ofiar przestępstw oraz aktywnie rozpowszechniała informacje na temat możliwości w zakresie unijnego finansowania służących poprawie praw ofiar w państwach członkowskich.

¹⁵ Dz.U. L 76 z 22.3.2005, s. 16.

Apeluje do państw członkowskich, aby:

1. ZAPEWNIŁY pełną i prawidłową transpozycję oraz skuteczne praktyczne wdrożenie istniejących przepisów UE dotyczących praw ofiar.
2. WYPEŁNIŁY zobowiązanie do wdrożenia środków uzgodnionych w niedawno przyjętych konkluzjach Rady w odniesieniu do praw ofiar.
3. ZAPEWNIŁY, by organy krajowe ds. odszkodowań uczestniczyły, w razie potrzeby, w krajowych i dwustronnych działaniach oraz w spotkaniach krajowych punktów kontaktowych w celu zacieśniania współpracy.
4. ZAPEWNIŁY wszechstronne i całościowe podejście do praw ofiar, które uwzględni wszystkie podmioty mogące mieć kontakt z ofiarami i obejmie dostęp ofiar do informacji na temat przysługujących im praw, wsparcia i ochrony zgodnie z indywidualnymi potrzebami ofiar.
5. ZAPEWNIŁY istnienie krajowych polityk odszkodowawczych dotyczących dostępu ofiar do odszkodowań oraz w razie konieczności opracowały środki służące usprawnieniu funkcjonowania tych polityk. Przy opracowywaniu takich środków można skoncentrować się między innymi na zwiększaniu możliwości korzystania z nowych technologii w celu lepszego informowania ofiar o odszkodowaniach. Informacje powinny być interaktywne, przyjazne dla użytkownika i dostępne dla wszystkich użytkowników. Państwa członkowskie powinny rozważyć udostępnianie tych informacji nie tylko językach narodowych, ale co najmniej również w języku angielskim. Państwa członkowskie zachęca się również do tego, aby opracowały usługi elektroniczne i łatwe w obsłudze formularze, za pośrednictwem których będzie można ubiegać się o odszkodowanie.
6. ZWIĘKSZAŁY wiedzę urzędników, którzy mogą mieć kontakt z ofiarami, na temat systemów kompensat państwowych, na przykład organizując w tym celu szkolenia. Ponadto państwa członkowskie są proszone o zastanowienie się, czy szkolenia przewidziane w art. 25 dyrektywy o prawach ofiar należy również kierować do organów ds. odszkodowań.
7. W PEŁNI WYKORZYSTYWAŁY instrumenty unijnego finansowania do propagowania praw ofiar przestępstw, w tym na przykład opracowywały i uruchamiały interaktywne i łatwe w obsłudze krajowe strony internetowe, infolinie i mobilne aplikacje dla organów ds. odszkodowań w państwach członkowskich.