



Bruksela, dnia 24.6.2020 r.
COM(2020) 258 final

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

Strategia UE w zakresie praw ofiar (2020-2025)

WPROWADZENIE

Przestępczość może dotknąć nas wszystkich. Każdego roku miliony obywateli Unii Europejskiej¹ padają ofiarami przestępstw. Unia równości musi zapewniać dostęp do wymiaru sprawiedliwości wszystkim ofiarom przestępstw² niezależnie od tego, gdzie w UE lub w jakich okolicznościach doszło do popełnienia przestępstwa.

Ofiary przestępstw muszą mieć dostęp do wsparcia i ochrony w każdej chwili. Podczas obowiązywania ograniczeń w przemieszczaniu się społeczeństwa w trakcie pandemii COVID-19 odnotowano wzrost przemocy domowej³, niegodziwego traktowania dzieci w celach seksualnych, cyberprzestępczości⁴ oraz przestępstw z nienawiści na tle rasistowskim i ksenofobicznym⁵. W związku z tym zasadnicze znaczenie ma wzmocnienie ram wsparcia i ochrony ofiar oraz zapewnienie, aby ramy te były odporne w sytuacjach kryzysowych.

Niniejsza pierwsza strategia UE w zakresie praw ofiar stanowi ramy prac Komisji na lata 2020–2025. Zachęca ona również inne podmioty, w tym państwa członkowskie UE i społeczeństwo obywatelskie, do podjęcia działań. Koncentruje się ona głównie na szczególnych potrzebach ofiar przemocy ze względu na płeć. UE zrobi wszystko, co w jej mocy, aby zapobiegać przemocy ze względu na płeć i ją zwalczać oraz wspierać i chronić ofiary tego rodzaju przestępstw. Siła UE leży w jej różnorodności. Dlatego UE uczyni wszystko, co w jej mocy, aby zapobiegać przestępstwom z nienawiści i je zwalczać, we wszystkich formach, w tym o podłożu rasistowskim, antysemitycznym, homofobicznym i transfobicznym.

UE przyjęła już solidny zbiór praw ofiar. W dyrektywie w sprawie praw ofiar⁶ ustanowiono prawo dostępu do informacji, prawo do wsparcia i ochrony zgodnie z indywidualnymi potrzebami ofiar oraz zbiór praw procesowych. Inne stosowne akty prawne UE obejmują dyrektywę w sprawie kompensaty⁷ oraz przepisy UE dotyczące

¹ Według Eurostatu w 2017 r. w UE odnotowano około 15 mln poważnych przestępstw (zabójstwa, wykorzystywanie seksualne dzieci, napaści, uprowadzenia, przemoc seksualna, zgwałcenia, napaści na tle seksualnym i rozboje).

² Jak podkreślono w opracowaniu Agencji Praw Podstawowych „Victims’ rights as standards of criminal justice – Justice for victims of violent crime” („Prawa ofiar jako normy wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych – sprawiedliwość dla ofiar przestępstw z użyciem przemocy”) (2019), prawa ofiar do dostępu do wymiaru sprawiedliwości i do ochrony są prawami podstawowymi.

³ Zob. informacje Światowej Organizacji Zdrowia (z marca 2020 r.), które dotyczą wzrostu przemocy domowej podczas pandemii COVID-19: <https://www.who.int/reproductivehealth/publications/emergencies/COVID-19-VAW-full-text.pdf>

⁴ Europol, „Pandemic profiteering: how criminals exploit the COVID-19 crisis” („Zyski z pandemii: jak przestępcy wykorzystują kryzys związany z COVID-19”), marzec 2020 r., zob.: <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/pandemic-profiteering-how-criminals-exploit-covid-19-crisis>

⁵ <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/covid19-rights-impact-april-1>

⁶ 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/WSiSW („dyrektywa w sprawie praw ofiar”).

⁷ Dyrektywa Rady 2004/80/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. odnosząca się do kompensaty dla ofiar przestępstw („dyrektywa w sprawie kompensaty”).

europejskich nakazów ochrony⁸. UE przyjęła ponadto instrumenty, które odpowiadają na szczególne potrzeby ofiar konkretnych przestępstw: dyrektywę w sprawie zwalczania handlu ludźmi⁹, dyrektywę w sprawie zwalczania niegodziwego traktowania w celach seksualnych i wykorzystywania seksualnego dzieci¹⁰ oraz dyrektywę w sprawie zwalczania terroryzmu¹¹, która przewiduje szczególne prawa dla ofiar terroryzmu. UE podpisała również Konwencję Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (konwencja stambulska)¹².

Pomimo tego postępu z najnowszych sprawozdań¹³ wynika, że **ofiary przestępstw nadal nie mogą w pełni korzystać ze swoich praw w UE**. Trudności ofiar w dostępie do wymiaru sprawiedliwości wynikają głównie z braku informacji, niewystarczającego wsparcia i niewystarczającej ochrony. Ofiary są często narażone na wtórną wiktyimizację¹⁴ w toku postępowania karnego i przy dochodzeniu kompensaty. Osobom, które padły ofiarami przestępstwa podczas podróży zagranicznej, jeszcze trudniej jest uzyskać dostęp do wymiaru sprawiedliwości i kompensaty. Najbardziej bezbronnym ofiarom, takim jak ofiary przemocy ze względu na płeć, ofiary małoletnie, niepełnosprawne i w starszym wieku, ofiary przestępstw z nienawiści, ofiary terroryzmu lub ofiary handlu ludźmi, szczególnie trudno jest uczestniczyć w postępowaniu karnym i poradzić sobie z następstwami przestępstwa.

Rozwiązywanie tego problemu rozpoczyna się od lepszego stosowania przepisów UE dotyczących praw ofiar w praktyce. Z najnowszych sprawozdań Komisji dotyczących wdrożenia dyrektywy w sprawie praw ofiar¹⁵ oraz dyrektywy w sprawie europejskiego

⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/99/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie europejskiego nakazu ochrony oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 606/2013 z dnia 12 czerwca 2013 r. w sprawie wzajemnego uznawania środków ochrony w sprawach cywilnych.

⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/36/UE z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar, zastępująca decyzję ramową Rady 2002/629/WSiSW.

¹⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/93/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie zwalczania niegodziwego traktowania w celach seksualnych i wykorzystywania seksualnego dzieci oraz pornografii dziecięcej, zastępująca decyzję ramową Rady 2004/68/WSiSW.

¹¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/541 z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie zwalczania terroryzmu i zastępująca decyzję ramową Rady 2002/475/WSiSW oraz zmieniająca decyzję Rady 2005/671/WSiSW („dyrektywa w sprawie zwalczania terroryzmu”).

¹² UE podpisała konwencję stambulską w 2017 r. Jest to punkt odniesienia dla norm międzynarodowych w tej dziedzinie. Do tej pory konwencję podpisały wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej, a 21 ją ratyfikowało.

¹³ Zob. w szczególności najnowsze sprawozdania Komisji dotyczące wdrożenia dyrektywy w sprawie praw ofiar i dyrektywy w sprawie europejskiego nakazu ochrony, o których mowa poniżej, a także kilka innych najnowszych sprawozdań z obszaru praw ofiar, o których również mowa poniżej.

¹⁴ Wtórna wiktyimizację można zdefiniować jako negatywne konsekwencje dla ofiar, które mogą wynikać z udziału ofiar w postępowaniu karnym, w tym narażenia ofiar na kontakt ze sprawcami, z organami sądowymi lub ogółem społeczeństwa.

¹⁵ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wdrożenia dyrektywy w sprawie praw ofiar, COM(2020)188 final, zob.: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=COM%3A2020%3A188%3AFIN>

nakazu ochrony¹⁶ wynika, że konieczne są dalsze postępy, aby w pełni wykorzystać potencjał tych instrumentów¹⁷. Jest to głównie spowodowane ich niepełną transpozycją. Większość państw członkowskich nie dokonała jeszcze pełnej transpozycji minimalnych standardów uzgodnionych w unijnych przepisach dotyczących praw ofiar¹⁸. Sprawozdania dotyczące wdrożenia tych dyrektyw wskazują także na nieprawidłową transpozycję do krajowych porządków prawnych. Pełne wdrożenie wymaga istnienia odpowiednich struktur zapewniających ogólne i specjalistyczne usługi wsparcia, jak również ochronę zgodnie z indywidualnymi potrzebami ofiar. Ponadto wszystkie podmioty mające kontakt z ofiarami muszą być przeszkolone i w pełni świadome praw ofiar. Kluczowe znaczenie ma pełne wdrożenie i stosowanie przez wszystkie państwa członkowskie uzgodnionych minimalnych standardów. Komisja skoncentruje się na zapewnieniu prawidłowego wdrożenia przepisów UE, podejmując w razie potrzeby dodatkowe działania prawne. Ponadto Komisja będzie promować dobre praktyki, zarówno dotyczące sposobu osiągnięcia uzgodnionych minimalnych standardów, jak i ich podniesienia ponad ten poziom. **W stosownych przypadkach Komisja proponuje dalsze wzmocnienie przepisów UE dotyczących praw ofiar.**

Kilka podmiotów przedstawiło zalecenia dotyczące sposobów poprawy polityki UE w zakresie praw ofiar. Przygotowując niniejszą strategię, Komisja uwzględniła konkluzje Rady w sprawie praw ofiar z grudnia 2019 r.¹⁹, badanie Parlamentu Europejskiego²⁰, a także zalecenia przedstawione w kilku sprawozdaniach, w tym w sprawozdaniach specjalnej doradczyni byłego przewodniczącego Komisji, Jeana-Claude'a Junckera,

¹⁶ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wdrożenia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/99/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie europejskiego nakazu ochrony, COM(2020) 187 final, zob.: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=COM%3A2020%3A187%3AFIN>

¹⁷ Podobne wnioski można wyciągnąć ze sprawozdań z wykonania dyrektywy w sprawie zwalczania niegodziwego traktowania dzieci w celach seksualnych (COM(2016) 871 i COM(2016) 872) oraz dyrektywy w sprawie handlu ludźmi (COM(2016) 722 final).

¹⁸ Komisja prowadzi obecnie 21 postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z niepełną transpozycją dyrektywy w sprawie praw ofiar. Dotyczą one Austrii, Belgii, Bułgarii, Chorwacji, Cypru, Czech, Estonii, Francji, Litwy, Luksemburga, Łotwy, Malty, Niemiec, Polski, Portugalii, Rumunii, Słowacji, Słowenii, Szwecji, Węgier i Włoch.

¹⁹ Konkluzje Rady w sprawie praw ofiar, przyjęte w dniu 3 grudnia 2019 r. <https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/jha/2019/12/02-03/>

²⁰ Parlament Europejski, „Criminal procedural laws across the European Union – A comparative analysis of selected main differences and the impact they have over the development of EU legislation” („Prawo karne procesowe w Unii Europejskiej – Analiza porównawcza wybranych najistotniejszych różnic oraz ich wpływu na kształt przepisów UE”), sierpień 2018 r., dostępna na stronie internetowej: https://www.europarl.europa.eu/thinktank/pl/document.html?reference=IPOL_STU%282018%29604977

dotyczących kompensat dla ofiar²¹ oraz w sprawozdaniach Agencji Praw Podstawowych²² i Victim Support Europe²³.

Strategia ta opiera się na podejściu dwutorowym: **wzmocnieniu pozycji ofiar przestępstw i wspólnych działaniach na rzecz praw ofiar**. Kluczowe znaczenie ma wzmocnienie pozycji ofiar przestępstw, aby mogły one zgłaszać przestępstwa, uczestniczyć w postępowaniu karnym, ubiegać się o kompensatę i ostatecznie przewyciężyć – na ile to możliwe – skutki przestępstwa²⁴. Osiągnięcie tych ambitnych celów będzie możliwe wyłącznie wówczas, gdy Komisja i wszystkie właściwe podmioty będą ze sobą współpracować. Dlatego też niniejsza strategia koncentruje się również na wzmocnieniu współpracy i koordynacji.

W strategii określono pięć kluczowych priorytetów: (i) skuteczna komunikacja z ofiarami i bezpieczne środowisko do zgłaszania przestępstw; (ii) poprawa wsparcia i ochrony najbardziej bezbronnych ofiar; (iii) ułatwienie ofiarom dostępu do kompensaty; (iv) wzmocnienie współpracy i koordynacji między wszystkimi właściwymi podmiotami; oraz (v) wzmocnienie międzynarodowego wymiaru praw ofiar.

WZMOCNIENIE POZYCJI OFIAR PRZESTĘPSTW

1. Skuteczna komunikacja z ofiarami i bezpieczne środowisko do zgłaszania przestępstw

Skuteczna polityka zwalczania przestępczości wymaga, aby organy krajowe zapewniły **ofiaram bezpieczne środowisko do zgłaszania przestępstw**. Większe wsparcie i lepsza ochrona ofiar przestępstw przyczynią się do zwiększenia bezpieczeństwa wszystkich obywateli w Unii Europejskiej.

Zbyt często ofiary nie są świadome swoich praw²⁵. Osoby mające kontakt z ofiarami (w tym organy pierwszego kontaktu), które powinny poinformować ofiary

²¹ „Strengthening victims’ rights: from compensation to reparation – For a new EU Victims’ rights strategy 2020–2025” („Wzmacnianie praw ofiar: od kompensaty do naprawienia szkody – Nowa strategia UE w zakresie praw ofiar na lata 2020–2025”), sprawozdanie specjalnej doradczyni Joëlle Milquet dla przewodniczącego Komisji Europejskiej Jeana-Claude’a Junckera, https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/protecting-victims-rights_en

²² Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, cztery sprawozdania dotyczące dochodzenia sprawiedliwości przez ofiary przestępstw z użyciem przemocy, kwiecień 2019 r., dostępne na stronie internetowej: <https://fra.europa.eu/en/publication/2019/victims-rights-standards-criminal-justice-justice-victims-violent-crime-part-i>

²³ Victim Support Europe, „Victims of Crime Implementation Analysis of Rights in Europe” (VOCIARE) („Analiza wdrażania praw ofiar przestępstw w Europie”), październik 2019 r., dostępna na stronie internetowej: <https://victimsupport.eu/about-us/our-projects/vociare/>

²⁴ W tym względzie ważna jest sprawiedliwość naprawcza. Sprawiedliwość naprawcza obejmuje szereg usług, np. mediację między ofiarą a sprawcą, konferencje grup rodzinnych oraz zgromadzenia wyrokujące (motyw 46 dyrektywy w sprawie praw ofiar).

²⁵ Zob. w szczególności sprawozdanie VOCIARE sporządzone przez Victim Support Europe, s. 4 i 24–30.

o przysługujących im prawach, często nie są do tego dobrze przygotowane²⁶. Kolejnym poważnym problemem jest niski poziom zgłaszania przestępstw. Lęk przed sprawcą lub negatywnymi konsekwencjami wynikającymi z udziału w postępowaniu sądowym często powstrzymuje ofiary przed zgłoszeniem przestępstwa. Przypadki przemocy seksualnej i przemocy ze względu na płeć są w dużej mierze niezgłaszane. Tylko około jednej trzeciej kobiet, które są wykorzystywane fizycznie lub seksualnie, głównie przez swoich partnerów lub bliskich krewnych, kontaktuje się z władzami²⁷. W przypadkach przemocy ze względu na płeć należy zachować szczególną ostrożność, aby uniknąć wiktymizacji dzieci. Zgłoszenie przestępstwa może być również trudne dla dziecka. Dzieci często padają ofiarą przemocy w środowisku rodzinnym lub doświadczają jej ze strony osób, od których są zależne. Dlatego też istotne jest zapewnienie takim ofiarom specjalnych mechanizmów zgłaszania. Specjaliści, którzy mają z nimi kontakt (np. pracownicy służby zdrowia lub nauczyciele), powinni zostać przeszkoleni w zakresie wykrywania przestępstw i odpowiedniego postępowania z nimi.

Istotne jest również, aby odpowiedni specjaliści komunikowali się z ofiarami w sposób dostosowany do ich szczególnych potrzeb. Dotyczy to w szczególności ofiar będących osobami niepełnosprawnymi. Specjalistów, którzy mają kontakt z ofiarami będącymi osobami niepełnosprawnymi, należy przeszkolić w zakresie komunikowania się z nimi w sposób uwzględniający wszelkie zaburzenia psychiczne lub upośledzenia fizyczne, takie jak upośledzenie słuchu lub mowy. Ponadto należy zapewnić ofiarom będącym osobami niepełnosprawnymi dostęp do pomieszczeń, tak aby mogły zgłosić przestępstwo i uczestniczyć w postępowaniu karnym.

Co więcej, ofiary przestępstw należące do społeczności lub mniejszości znajdujących się w niekorzystnej sytuacji lub podatnych na zagrożenia mogą mieć niskie zaufanie do organów publicznych, co powstrzymuje je przed zgłaszaniem przestępstw²⁸. Z sondaży prowadzonych przez Agencję Praw Podstawowych wynika, że wśród społeczności LGBTI+ oraz społeczności czarnych, muzułmańskich i żydowskich znacząca liczba przestępstw z nienawiści nie jest zgłaszana²⁹. Aby zwiększyć liczbę zgłaszanych

²⁶ W czterech sprawozdaniach Agencji Praw Podstawowych dotyczących praw ofiar ukazano niewystarczający poziom przeszkolenia w zakresie praw ofiar wśród osób mających z nimi kontakt, w tym policji, oraz podkreślono ważną rolę wydziałów prawa w kształceniu prawników, zob. np.: sprawozdanie część I, opinia 2, sprawozdanie część II, opinie 2 i 7, sprawozdanie część III, opinie 2 i 4 (w odniesieniu do ogólnego rozumienia praw ofiar przez specjalistów); w sprawozdaniu część IV podkreślono brak zrozumienia przez specjalistów potrzeb i praw kobiet jako ofiar przemocy ze strony partnerów.

²⁷ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-based-violence/ending-gender-based-violence_en

²⁸ Zob. sprawozdanie Unijnej Grupy Wysokiego Szczebla ds. Zwalczania Rasizmu, Ksenofobii i Innych Form Nietolerancji „Ensuring justice, protection and support for victims of hate crime and hate speech: 10 key guiding principles” („Zapewnienie sprawiedliwości, ochrony i wsparcia ofiarom przestępstw z nienawiści i nawoływania do nienawiści: 10 kluczowych zasad przewodnich”) z grudnia 2017 r. oraz sprawozdanie Agencji Praw Podstawowych „Ensuring justice for hate crime victims: professional perspectives” („Zapewnienie sprawiedliwości ofiarom przestępstw z nienawiści: perspektywy specjalistów”) z kwietnia 2016 r.

²⁹ Większość (64 %) czarnych ofiar przemocy na tle rasistowskim oraz większość (63 %) ofiar rasistowskich ataków z użyciem siły przez policję nie zgłosiła ostatniego takiego incydentu. Ofiary obawiały się, że zgłoszenie niczego nie zmieni (34 %) bądź nie miały zaufania lub wręcz bały się policji (28 %), zob. „Being Black in the

przestępstw wśród członków tych społeczności, konieczne jest zwiększenie zaufania do organów publicznych np. poprzez zacieśnienie współpracy pomiędzy odpowiednimi organami i społecznościami³⁰. Równie istotne jest zapewnienie specjalnych szkoleń dotyczących niedyskryminacji dla policji i innych osób mających kontakt z tymi ofiarami³¹.

Coraz większa część naszego życia przenosi się do internetu, a tendencja ta jeszcze bardziej nasiliła się przez pandemię COVID-19. Cyberprzestępczość³² może obejmować poważne przestępstwa przeciwko osobom, takie jak przestępstwa na tle seksualnym w internecie (w tym przeciwko dzieciom), kradzież tożsamości, internetowe przestępstwa z nienawiści oraz przestępstwa przeciwko mieniu (takie jak fałszowanie i oszustwa związane z bezgotówkowymi środkami płatniczymi). Ofiary cyberprzestępczości nie zawsze mogą liczyć na odpowiednią pomoc, która przyczyniłaby się do naprawienia wyrządzonych im krzywd, dlatego często nie zgłaszają przestępstwa. W szczególności dzieci lub osoby starsze mogą nie posiadać niezbędnych umiejętności cyfrowych czy świadomości dostępnych im środków zaradczych. Należy jeszcze bardziej ułatwić zgłaszanie cyberprzestępstw i zapewnić ofiarom potrzebną im pomoc³³.

Podnoszenie świadomości w zakresie praw ofiar jest nieodzownym elementem tworzenia bezpieczniejszego środowiska dla ofiar. Dlatego też w ramach niniejszej strategii Komisja będzie propagować lepsze informowanie o prawach ofiar i ich potrzebach poprzez uruchomienie **unijnej kampanii informacyjnej dotyczącej praw ofiar** oraz poprzez propagowanie działań szkoleniowych.

EU” („Być czarnym w UE”), Agencja Praw Podstawowych (FRA), listopad 2018 r. Niemal co drugi z muzułmańskich respondentów biorących udział w badaniu MIDIS II zorganizowanym w 2017 r. przez FRA nie zgłosił ostatniego incydentu nękania motywowanego nienawiścią, ponieważ był przekonany, że żadne działania nie zostaną podjęte w tej sprawie. Podobnie niski poziom zgłaszania odnotowuje się wśród społeczności LGBTI+, jak wynika z II badania dotyczącego osób LGBTI w UE – „A long way to go for LGBTI equality” („Długa droga do osiągnięcia równości społeczności LGBTI”) przeprowadzonego przez Agencję Praw Podstawowych (14 maja 2020 r.). Cztery piąte (79 %) Europejczyków żydowskiego pochodzenia, którzy doświadczyli nękania spowodowanego antysemityzmem, nigdy nie zgłosiło najpoważniejszego takiego incydentu. Blisko połowa (43 %) nie dokonała zgłoszenia, ponieważ uznała, że incydent nie był dość poważny, co wskazuje na zjawisko normalizacji codziennych przejawów antysemityzmu wymierzonych w Żydów (Badanie Agencji Praw Podstawowych „Dyskryminacja i przestępstwa z nienawiści przeciwko Żydom w UE”).

³⁰ Zob. na przykład Irlandzka Grupa Służb na rzecz Ofiar (*Irish Victims' Services Group*), w skład której wchodzi przedstawiciele wymiaru sprawiedliwości oraz służby kuratorskiej i więziennej, prawnicy, policja oraz instytucje opieki zdrowotnej.

³¹ Utworzenie tzw. „tęczowych biur” w miejscowych komisariatach policji w niektórych państwach członkowskich, na przykład w Belgii, jest dobrym przykładem podchodzenia przez policję z szacunkiem do społeczności LGBTI+.

³² Na potrzeby niniejszej strategii za cyberprzestępstwo lub przestępstwo internetowe uznaje się każdy rodzaj przestępstwa popełnionego w internecie lub przy użyciu komputera bądź narzędzi internetowych.

³³ Komisja będzie m.in. współpracować z państwami członkowskimi w celu zapewnienia pełnego wdrożenia odpowiednich przepisów dyrektywy w sprawie zwalczania fałszowania i oszustw związanych z bezgotówkowymi środkami płatniczymi oraz zbada sposoby wspierania dalszych działań przeciwko oszustwom internetowym i kradzieży tożsamości, w tym wsparcie dla ofiar. W odniesieniu do pornografii dziecięcej dostępnej w internecie Komisja będzie nadal wspierać inicjatywy takie jak finansowana przez UE sieć INHOPE (zob. <https://www.inhope.org/EN>), która umożliwia internautom anonimowe zgłaszanie takich treści.

Kampania UE będzie się ogólnie koncentrować na podnoszeniu świadomości w zakresie praw ofiar oraz będzie propagować **specjalistyczne wsparcie i ochronę ofiar o szczególnych potrzebach, takich jak ofiary przemocy ze względu na płeć i przemocy domowej oraz ofiary przestępstw z nienawiści**. Szczególna uwaga zostanie zwrócona na dotarcie do słabszych grup społecznych oraz zmarginalizowanych lub odizolowanych społeczności³⁴, które doświadczają większych barier lub mają ograniczone możliwości dostępu do wymiaru sprawiedliwości i wsparcia. Przewiduje się też zwrócenie szczególnej uwagi na odpowiednie metody komunikacji zapewniające, aby kampania dotarła do dzieci, osób starszych lub niepełnosprawnych, będących ofiarami.

Komisja skupi się również na **działaniach szkoleniowych**, które skutecznie docierają do podmiotów mających kontakt z ofiarami, takich jak organy sądowe, i innych pracowników wymiaru sprawiedliwości mających kontakt z ofiarami, takich jak adwokaci, prokuratorzy, personel sądowy, pracownicy zakładów karnych i kuratorzy. W związku z tym Komisja zacieśni współpracę z Europejską Siecią Szkolenia Kadr Wymiaru Sprawiedliwości (EJTN)³⁵. Komisja będzie również promować lepsze zrozumienie praw ofiar i lepsze metody komunikacji z ofiarami wśród organów ścigania, przy wsparciu ze strony Agencji Unii Europejskiej ds. Szkolenia w Dziedzinie Ścigania (CEPOL)³⁶. Aby zaspokoić szczególne potrzeby ofiar cyberprzestępczości, Komisja będzie również nadal wspierać europejską grupę ds. szkolenia i edukacji w zakresie cyberprzestępczości (ECTEG)³⁷.

Usługi w zakresie sprawiedliwości naprawczej zapewniają ofiarom bezpieczne otoczenie, aby zostały wysłuchane, oraz wspierają je w radzeniu sobie ze skutkami przestępstwa. W dyrektywie w sprawie praw ofiar wymaga się, aby usługi takie uwzględniały przede wszystkim interesy i potrzeby ofiary³⁸. Muszą istnieć zabezpieczenia gwarantujące, że ofiara nie będzie poddawana dalszej wiktymizacji w toku postępowania. W praktyce wśród specjalistów i ofiar występuje problem braku wiedzy na temat usług w zakresie sprawiedliwości naprawczej³⁹. W związku z tym kluczowe jest, aby państwa członkowskie zapewniły wysokie standardy jakości w odniesieniu do świadczenia usług w zakresie sprawiedliwości naprawczej oraz zapewniły szkolenia specjalistom zajmującym się sprawiedliwością naprawczą. Potencjalne korzyści z takich usług zależą od dostępności, przystępności i jakości usług w zakresie sprawiedliwości naprawczej w państwach członkowskich.

Komisja wspólnie z państwami członkowskimi nadal będzie zwiększać jakość i wiarygodność informacji na temat praw ofiar na **portalu „e-Sprawiedliwość”**⁴⁰ oraz promować ten portal wśród szerokiego grona potencjalnych użytkowników końcowych.

³⁴ Np. mniejszości etniczne i religijne, osoby niepełnosprawne lub w starszym wieku.

³⁵ <http://www.ejtn.eu/>

³⁶ <https://www.cepol.europa.eu/>

³⁷ <https://www.ecteg.eu/>

³⁸ Zob. art. 12 i motyw 46 dyrektywy w sprawie praw ofiar.

³⁹ Sprawozdanie VOIARE sporządzone przez Victim Support Europe.

⁴⁰ https://beta.e-justice.europa.eu/65/PL/victims_of_crime

Dotyczy to ofiar, organizacji wspierających ofiary przestępstw oraz organów krajowych (w tym organów konsularnych i policji). Aby rozpowszechniać informacje o prawach ofiar, Komisja poprawi również dostęp do informacji gromadzonych w ramach odpowiednich projektów finansowanych przez UE⁴¹ oraz udostępni obszerną bazę danych takich projektów na stronie internetowej Europa.

Nie można osiągnąć skutecznego wsparcia i skutecznej ochrony ofiar przestępstw bez współpracy organów krajowych z organizacjami wspierającymi ofiary przestępstw. W związku z tym Komisja będzie propagować wzajemne szkolenia⁴² i wymianę dobrych praktyk między organami krajowymi i organizacjami wspierającymi ofiary przestępstw⁴³. W odniesieniu do **nowych wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027** Komisja zaproponowała kontynuację możliwości finansowania dla organizacji wspierających ofiary przestępstw, aby mogły one przyczynić się do prawidłowego wdrożenia unijnych przepisów dotyczących praw ofiar⁴⁴. Ponadto w nowych wieloletnich ramach finansowych Komisja będzie propagować włączenie środków dotyczących praw ofiar do unijnych programów finansowania takich obszarów polityki jak bezpieczeństwo⁴⁵, zdrowie i edukacja. Takie podejście podniesie świadomość praw ofiar wśród szerszego grona społeczeństwa i zwiększy możliwości finansowania projektów, w ramach których stosuje się całościowe podejście do praw ofiar.

Komisja będzie nadal monitorować **wdrażanie odpowiednich przepisów UE**, w tym przepisów dyrektywy w sprawie praw ofiar dotyczących prawa ofiar do informacji, w tym komunikacji w prostym i przystępnym języku, wsparcia i ochrony zgodnie z indywidualnymi potrzebami oraz prowadzenia działań szkoleniowych. Jak wynika ze sprawozdania Komisji z wdrożenia dyrektywy w sprawie praw ofiar, większość państw członkowskich nadal ma problemy z pełną/prawidłową transpozycją lub praktycznym wdrożeniem tych kluczowych przepisów dyrektywy.

Kluczowe działania dla Komisji Europejskiej:

- **rozpoczęcie kampanii unijnej mającej na celu podniesienie świadomości w zakresie praw ofiar oraz propagowanie specjalistycznego wsparcia i ochrony ofiar o szczególnych potrzebach;**

⁴¹ Odpowiednie projekty finansowane w ramach programu „Sprawiedliwość” na lata 2014–2020, programu „Prawa, równość i obywatelstwo” na lata 2014–2020 oraz ich następcy w nowych wieloletnich ramach finansowych na lata 2021–2027 https://ec.europa.eu/justice/grants1/programmes-2014-2020/justice/index_en.htm

⁴² Wzajemne działania szkoleniowe obejmują udział właściwych organów krajowych i organizacji wspierających ofiary przestępstw.

⁴³ Np. w ramach unijnego programu wzajemnego uczenia się w dziedzinie równości płci zostanie zorganizowana wymiana dobrych praktyk w zakresie wspierania ofiar przemocy ze względu na płeć.

⁴⁴ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/about_the_european_commission/eu_budget/1_en_act_part1_v9.pdf

⁴⁵ Przykładem takiego już trwającego działania jest objęcie internetowego zgłaszania przestępstw finansowaniem na rzecz zwalczania cyberprzestępczości w ramach rocznego programu prac Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego – część dotycząca współpracy policyjnej na rok 2020.

- propagowanie działań szkoleniowych skierowanych do organów sądowych i organów ścigania;
- zapewnienie finansowania ze środków UE krajowym organizacjom wspierającym ofiary przestępstw i właściwym organizacjom społeczności lokalnych w celu zapewnienia ofiarom informacji oraz wsparcia i ochrony, a także w celu propagowania usług w zakresie sprawiedliwości naprawczej.

Kluczowe działania dla państw członkowskich:

- zapewnienie pełnego i prawidłowego wdrożenia dyrektywy w sprawie praw ofiar oraz innych przepisów UE dotyczących ofiar konkretnych przestępstw, w szczególności w odniesieniu do przepisów dotyczących dostępu ofiar do informacji, wsparcia i ochrony;
- rozpoczęcie krajowych kampanii informacyjnych poświęconych prawom ofiar, w tym wsparciu ofiar o szczególnych potrzebach;
- wspieranie społeczeństwa obywatelskiego w umacnianiu praw ofiar, w tym za pomocą dostępnych funduszy UE.

Kluczowe działania dla innych zainteresowanych stron:

organizacje wspierające ofiary przestępstw:

- współpraca z organami krajowymi, w tym organami sądowymi i organami ścigania, oraz uczestnictwo w działaniach z zakresu wzajemnego szkolenia.

2. Poprawa wsparcia i ochrony najbardziej bezbronnych ofiar

Wszystkie ofiary przestępstw są bezbronne, ale ze względu na ich cechy osobiste, charakter przestępstwa, jakiego doświadczyły, lub sytuacji, w jakiej się znajdują, niektóre z nich są jeszcze bardziej bezbronne niż inne.

Narażenie niektórych ofiar może się pogłębić w szczególnych okolicznościach. Podczas obowiązywania środków izolacji związanych z pandemią COVID-19 **ofiary przemocy domowej**⁴⁶ są bardziej narażone na przemoc (ze względu na przebywanie pod jednym dachem ze sprawcami), a ich dostęp do wsparcia i ochrony jest ograniczony⁴⁷.

⁴⁶ Przemoc domowa to przemoc występująca między osobami pozostającymi w bliskim związku, gdy sprawca mieszka razem z ofiarą. Zgodnie z dyrektywą w sprawie praw ofiar sprawcy przemocy w bliskim związku jest osoba, która jest aktualnym lub byłym małżonkiem, partnerem lub innym członkiem rodziny ofiary, niezależnie od tego, czy dzieli lub dzielił z ofiarą gospodarstwo domowe (zob. motyw 18 dyrektywy w sprawie praw ofiar). Dotyczy to w większej mierze kobiet i dzieci.

⁴⁷ Zob. np. opinia Europejskiego Instytutu ds. Równości Kobiet i Mężczyzn <https://eige.europa.eu/news/coronavirus-puts-women-frontline> oraz „Coronavirus pandemic in the EU – Fundamental Rights Implications” („Pandemia koronawirusa w UE – skutki dla praw podstawowych”), biuletyn 1 Agencji Praw Podstawowych <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/covid19-rights-impact-april-1#TabPubOverview0>

Krajowe środki wsparcia⁴⁸ i ochrony muszą być dostępne dla wszystkich ofiar przez cały czas. Dla ofiar przemocy domowej oznacza to, że schroniska, infolinie i pomoc psychologiczna powinny być dostępne również w czasie kryzysu. Aby zagwarantować wsparcie i ochronę wszystkim ofiarom w czasie kryzysu, w tym ofiarom przemocy domowej, środki wspierania ofiar należy włączyć do krajowych programów na wypadek pandemii. Można to osiągnąć na przykład poprzez uznanie służb udzielających wsparcia ofiarom za służby kluczowe⁴⁹.

Większość państw członkowskich wdrożyła specjalne środki wsparcia i ochrony wobec ofiar przestępstw podczas pandemii COVID-19 i związanych z nią ograniczeń w przemieszczaniu. Ofiarom należy zapewnić zwłaszcza skuteczny dostęp do usług wsparcia świadczonych online i offline, w tym pomoc psychologiczną i inne usługi społeczne. W szczególności ofiary przemocy w rodzinie powinny mieć dostęp do schronisk, pomocy psychologicznej oraz wsparcia i doradztwa w związku z traumatycznymi przeżyciami. Krajowe organy ścigania powinny być również szczególnie wyczulone na zarejestrowane i nowe przypadki przemocy w rodzinie. Ofiarom należy także zapewnić ochronę fizyczną. Komisja promuje wymianę dobrych praktyk w zakresie optymalnych sposobów zapewniania ofiarom dostępu do wsparcia i ochrony podczas pandemii COVID-19 poprzez nawiązywanie współpracy z organami krajowymi i społeczeństwem obywatelskim.

Komisja wyciągnie wnioski ze skutków pandemii COVID-19 dla ofiar przestępstw, aby **zwiększyć odporność struktur wsparcia ofiar w naszym społeczeństwie**. W szczególności Komisja wykorzysta dobre praktyki w zakresie praw ofiar zebrane w trakcie pandemii COVID-19⁵⁰ i będzie promować takie działania jak: uznanie służb udzielających wsparcia ofiarom za służby kluczowe, rozwój internetowych usług wsparcia oraz angażowanie społeczeństwa obywatelskiego w udzielanie ofiarom wsparcia i ochrony.

Zgodnie z przepisami UE dotyczącymi praw ofiar⁵¹ państwa członkowskie mają obowiązek zapewnić wszystkim ofiarom dostęp do ogólnych i wyspecjalizowanych służb udzielających wsparcia, które świadczą usługi w sposób poufny, nieodpłatny i dostosowany do indywidualnych potrzeb ofiar. Zgodnie z dyrektywą w sprawie praw ofiar ogólne służby udzielające wsparcia powinny zapewniać informacje, porady i wsparcie emocjonalne i psychologiczne oraz kierować dalej do pomocy medycznej.

⁴⁸ Informacje o najbliższych służbach udzielających wsparcia ofiarom przemocy domowej można znaleźć pod adresem: <https://www.wave-network.org/find-help/>

⁴⁹ Uznanie służby za kluczową gwarantuje jej funkcjonowanie w czasie kryzysu. W większości państw członkowskich, które przekazały dane na ten temat Komisji i europejskiej sieci dotyczącej praw ofiar, służby udzielające wsparcia ofiarom nadal funkcjonowały podczas pandemii COVID-19. Niektóre państwa członkowskie, w tym Hiszpania i Portugalia, uznały swoje służby udzielające wsparcia ofiarom za służby kluczowe. Zob. europejski portal „e-Sprawiedliwość”.

⁵⁰ Zob. przegląd wybranych dobrych praktyk dotyczących praw ofiar podczas pandemii COVID-19 opublikowany przez Komisję na portalu „e-Sprawiedliwość”:

https://e-justice.europa.eu/content_impact_of_the_covid19_virus_on_the_justice_field-37147-pl.do

⁵¹ Zob. przede wszystkim art. 8 i 9 dyrektywy w sprawie praw ofiar oraz odpowiednie przepisy prawa sektorowego, takie jak art. 23 dyrektywy w sprawie zwalczania terroryzmu.

Takie służby powinny ponadto chronić prywatność ofiar i ich rodzin. Wszystkie ofiary o szczególnych potrzebach powinny mieć dostęp do wyspecjalizowanych służb udzielających wsparcia opierających się na zintegrowanym i ukierunkowanym podejściu, które uwzględnia szczególne potrzeby ofiar, powagę szkody doznanej na skutek przestępstwa, a także związek między ofiarą, sprawcą i ich szeroko pojętym środowiskiem społecznym.

W dyrektywie w sprawie praw ofiar wymaga się również, aby wszystkie ofiary miały dostęp do ochrony zgodnie z ich indywidualnymi potrzebami. Szczególną uwagę należy zwrócić na ofiary o szczególnych potrzebach w zakresie ochrony przed ryzykiem wtórnej i ponownej wiktymizacji, zastraszaniem i odwetem.

Ofiary przemocy ze względu na płeć⁵² są często silnie dotknięte ze względu na charakter, okoliczności i konsekwencje różnych form przestępstw, w tym przemocy domowej, przemocy seksualnej lub handlu ludźmi. Skala przemocy ze względu na płeć w UE jest alarmująca: co trzecia kobieta (33 %) doświadczyła przemocy fizycznej lub seksualnej, odkąd ukończyła 15. rok życia⁵³. W ramach **strategii na rzecz równouprawnienia płci na lata 2020–2025⁵⁴** Komisja pracuje nad położeniem kresu przemocy wobec kobiet i dziewcząt ze względu na płeć. Działania te obejmują przystąpienie UE do konwencji stambulskiej lub alternatywne środki prawne, za pośrednictwem których można osiągnąć ten sam cel. Komisja uruchomi również **unijną sieć na rzecz zapobiegania przemocy ze względu na płeć i przemocy domowej** oraz podejmie działania **w celu ochrony bezpieczeństwa ofiar cyberprzestępczości uwarunkowanej płcią**, w szczególności poprzez ułatwienie opracowania ram współpracy między platformami internetowymi i innymi zainteresowanymi stronami.

Komisja skoncentruje się na **wzmocnieniu fizycznej ochrony ofiar**. W szczególności Komisja będzie nadal promować stosowanie **europejskich nakazów ochrony** wobec osób potrzebujących ochrony, które podróżują lub przenoszą się do innego państwa UE. Liczba europejskich nakazów ochrony wydanych i wykonanych w Unii Europejskiej jest bardzo niska⁵⁵. Podstawowe przyczyny tej sytuacji obejmują brak świadomości o dostępności, dużą różnorodność, złożoność i nieskuteczność środków ochrony dostępnych w państwach członkowskich.

⁵² Zgodnie z dyrektywą w sprawie praw ofiar (motyw 17) przemoc ze względu na płeć określa się jako „przemoc, która jest skierowana przeciwko osobie ze względu na jej płeć, tożsamość płciową lub ekspresję płciową lub której ofiarami stają się w przeważającej mierze osoby danej płci”.

⁵³ FRA (2014), „Violence against women: an EU-wide survey. Main results” („Przemoc wobec kobiet: badanie na poziomie Unii Europejskiej. Wyniki badania w skrócie”), Luksemburg, Urząd Publikacji Unii Europejskiej.

⁵⁴ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Unia równości: strategia na rzecz równouprawnienia płci na lata 2020–2025, COM(2020) 152 final, zob.: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=COM%3A2020%3A152%3AFIN>

⁵⁵ Sprawozdanie Komisji z wdrożenia dyrektywy w sprawie europejskiego nakazu ochrony, o którym mowa powyżej, wskazuje, że zgodnie z informacjami, którymi dysponuje Komisja, w latach 2015–2018 wydano tylko 37 europejskich nakazów ochrony, a wykonano zaledwie 15 (daty, odnośnie do których państwa członkowskie przekazały Komisji informacje o swoich danych).

Skuteczność europejskich nakazów ochrony w istocie zależy od podstawowych krajowych środków ochrony fizycznej ofiar. Obecnie środki krajowe są niewystarczające, a ofiary nadal nie są bezpieczne, nawet jeżeli są objęte nakazami ochrony⁵⁶. Przede wszystkim szczególne potrzeby kobiet ubiegających się o krajowe lub europejskie nakazy ochrony nie są wystarczająco uwzględniane i odzwierciedlane w krajowych środkach ochrony fizycznej⁵⁷. Przepisy UE nie harmonizują charakteru krajowych środków ochrony ani procedur ustanowionych na mocy prawa krajowego w celu zapewnienia ofiarom ochrony fizycznej. W dyrektywie w sprawie praw ofiar (art. 18) przewidziano środki mające na celu zapewnienie wsparcia emocjonalnego lub psychologicznego ofiarom oraz ich ochronę, lecz procedury ochrony fizycznej ofiar i członków ich rodzin przed dalszą przemocą pozostawiono w gestii prawa krajowego. Dlatego też Komisja rozważy dalsze wzmocnienie ochrony ofiar poprzez wprowadzenie **minimalnych norm w zakresie ochrony fizycznej ofiar**, w tym minimalnych warunków wydawania i stosowania środków ochrony (takich jak nakazy ochrony i zakazy zbliżania się)⁵⁸. Ponadto Komisja będzie nadal propagować skuteczne stosowanie krajowych i europejskich nakazów ochrony poprzez zapewnianie możliwości finansowania w ramach programu „Sprawiedliwość” oraz zwiększanie świadomości i podkreślanie potrzeby szkolenia praktyków w zakresie dostępności europejskiego nakazu ochrony.

Komisja będzie również zachęcać państwa członkowskie do tworzenia **domów rodzinnych** zapewniających ukierunkowane i zintegrowane wsparcie ofiarom przemocy ze względu na płeć⁵⁹. Komisja będzie promować zakładanie takich domów rodzinnych za pośrednictwem unijnej kampanii dotyczącej praw ofiar, dostępnego finansowania unijnego i kontaktów z istotnymi zainteresowanymi stronami.

Jeżeli chodzi o ofiary, które wymagają ukierunkowanego i zintegrowanego wsparcia i ochrony, należy koniecznie wspomnieć o **ofiarach będących dziećmi**. Komisja będzie nadal egzekwować przepisy UE na mocy dyrektywy w sprawie praw ofiar, ukierunkowane specjalnie na dzieci, zgodnie z ogólną zasadą, by w przypadkach gdy ofiarą jest dziecko, w pierwszym rzędzie brano pod uwagę najlepsze zabezpieczenie jego interesu⁶⁰. Komisja wzmocnia również monitorowanie krajowych systemów prawnych

⁵⁶ Zob. sprawozdanie Parlamentu Europejskiego w sprawie wdrożenia dyrektywy w sprawie europejskiego nakazu ochrony.

⁵⁷ Zob. w szczególności sprawozdanie w sprawie szczególnych potrzeb i nakazów ochrony dotyczące nakazów ochrony i ofiar przemocy domowej współfinansowane w ramach programu Daphne (2016 r.); ze sprawozdania wynika, że szczególne potrzeby kobiet ubiegających się o nakaz ochrony są często pomijane przez właściwe organy krajowe. W tym samym badaniu zwraca się uwagę na poważne niespójności w orzeczeniach wydawanych przez krajowe organy sądowe w odniesieniu do sposobów stosowania nakazów ochrony. http://snap-eu.org/report/International_Report.pdf

⁵⁸ Zgodnie z dyrektywą 2011/99/UE prawo krajowe regulujące środki ochrony może nakładać na osoby stwarzające zagrożenie zakaz przebywania w określonych miejscach, zakaz lub ograniczenie kontaktu bądź zakaz lub ograniczenie możliwości zbliżania się na odległość mniejszą, niż to określono, do osoby podlegającej ochronie.

⁵⁹ Dom rodzinny to wzór bezpiecznego miejsca dla ofiar przemocy domowej, gdzie pod jednym dachem ofiary mogą zgłosić przestępstwo, otrzymać wsparcie psychologiczne i poradę.

⁶⁰ Takie szczególne środki obejmują informacje przekazywane dzieciom, przesłuchania przyjazne dziecku oraz szczególną ochronę dzieci.

pod względem ich przyjazności dziecku. W 2021 r. Komisja zamierza przyjąć **kompleksową strategię na rzecz praw dziecka**⁶¹, która będzie obejmować ukierunkowane działania na rzecz dzieci będących ofiarami przestępstw, takie jak ciągłe promowanie izb dziecka⁶².

Jeżeli chodzi o dzieci będące ofiarami niegodziwego traktowania w celach seksualnych, Komisja zamierza przyjąć specjalną **strategię na rzecz skuteczniejszej walki z niegodziwym traktowaniem dzieci w celach seksualnych w 2020 r.** Strategia ta będzie obejmować działania mające na celu wspieranie i ochronę dzieci będących ofiarami niegodziwego traktowania w celach seksualnych. Komisja wzmocni współpracę między organami ścigania, stowarzyszeniem INHOPE siecią gorących linii oraz przemysłem. Zbada najnowsze osiągnięcia technologiczne służące szybszemu wykrywaniu i usuwaniu internetowych materiałów prezentujących seksualne wykorzystywanie dzieci.

Kolejną grupą szczególnie bezbronnych ofiar, które wymagają specjalistycznego i zintegrowanego wsparcia, są **ofiary terroryzmu**. Ataki terrorystyczne nie są skierowane wyłącznie przeciwko jednostkom, ale również przeciwko państwom i przeciwko naszym wolnym i otwartym społeczeństwom bez granic. Państwa członkowskie muszą wywiązać się ze swojego obowiązku i zapewnić niezbędne wsparcie, ochronę i uznanie tych ofiar. Ataki terrorystyczne są często wymierzone w ośrodki turystyczne lub węzły turystyczne, a zatem szczególnie dotyczą ofiar transgranicznych. W związku z tym, dochodząc swoich praw, ofiary terroryzmu są szczególnie narażone na wyzwania związane z sytuacją transgraniczną. W celu promowania zintegrowanego wsparcia dla ofiar terroryzmu we wszystkich państwach członkowskich UE w styczniu 2020 r. Komisja w ramach dwuletniego projektu pilotażowego uruchomiła **unijne centrum wiedzy specjalistycznej dla ofiar terroryzmu**⁶³. Centrum unijne zapewni m.in. doradztwo i szkolenia w zakresie praw ofiar i ich potrzeb, które będą opierały się na najlepszych praktykach państw członkowskich dotkniętych problemem. Komisja zapewni sprawne funkcjonowanie tego projektu pilotażowego i oceni potrzebę jego kontynuacji do końca 2021 r.⁶⁴

⁶¹ Pismo określające zadania Dubravki Šuicy, nominowanej wiceprzewodniczącej ds. demokracji i demografii, 1 grudnia 2019 r., dostępne na stronie internetowej: https://ec.europa.eu/commission/commissioners/sites/default/files/2019/12/commissioner_mission_letters/mission-letter-dubravka-suica_en.pdf

⁶² Izba dziecka, będąca odpowiednikiem skandynawskiego Barnahus, który obecnie staje się coraz powszechniejszy we wszystkich państwach Unii Europejskiej i na świecie, jest przyjaznym dzieciom, interdyscyplinarnym i wieloagencyjnym ośrodkiem dla dzieci będących ofiarami i świadkami, w którym dzieci mogą być przesłuchiwane i poddawane badaniom medycznym w celach kryminalistycznych oraz w którym poddaje się je wszechstronnej ocenie i zapewnia wszystkie odpowiednie usługi terapeutyczne świadczone przez odpowiednich specjalistów.

⁶³ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/eu-centre-expertise-victims-terrorism_en

⁶⁴ Na podstawie analizy Komisji i z uwzględnieniem dostępnych funduszy Komisja podejmie decyzję, czy działalność centrum unijnego będzie kontynuowana po 2021 r.

Pomimo starań państw członkowskich liczba **przestępstw z nienawiści** w UE rośnie⁶⁵. Obawy wzbudza fakt, że organizacje społeczeństwa obywatelskiego, aktywiści i politycy stają się celami przestępstw z nienawiści. Zapewnienie wsparcia ofiarom tych przestępstw jest kluczowe dla umożliwienia i wzmocnienia dyskursu demokratycznego. Ponadto przestępstwa z nienawiści nieproporcjonalnie dotyczą niektóre społeczności, takie jak społeczności Żydów, Romów, muzułmanów, osób pochodzenia afrykańskiego, migrantów i społeczność LGBTI+, a w szczególności będące celem ataków z kilku różnych względów.

W odniesieniu do praw ofiar **inicjatywy Komisji na rzecz zwalczania rasizmu i ksenofobii** mają na celu wspieranie zgłaszania przestępstw z nienawiści, dokładniejsze badanie motywów uprzedzeń oraz wspieranie ofiar rasizmu i ksenofobii. Komisja będzie nadal wdrażać przyjęte niedawno zasady dotyczące zapewnienia sprawiedliwości, ochrony i wsparcia ofiarom przestępstw z nienawiści i nawoływania do nienawiści⁶⁶.

Ponadto Komisja będzie nadal pomagać państwom członkowskim w opracowywaniu krajowych strategii dotyczących zwalczania antysemityzmu, aby wzmocnić pozycję ofiar antysemickich przestępstw z nienawiści i zapewnić im ochronę⁶⁷. Co więcej, działania w zakresie praw ofiar zostaną skoordynowane z działalnością prowadzoną na podstawie przyszłej inicjatywy na rzecz równouprawnienia i włączenia społecznego Romów oraz przyszłej **strategii na rzecz równouprawnienia LGBTI+**.

Komisja będzie również działać na rzecz ukierunkowanego i zintegrowanego wsparcia dla ofiar przestępstw z nienawiści obejmującego ścisłą współpracę z odpowiednimi społecznościami. W tym kontekście Komisja będzie kontynuowała współpracę z dwoma niedawno utworzonymi grupami roboczymi⁶⁸ nad zwiększeniem wsparcia dla ofiar i organizacją szkoleń dla policji. Komisja szczególnie skoncentruje się na wspieraniu i ochronie ofiar należących do grup etnicznych i mniejszości, które są najbardziej narażone na działania przestępcze lub potrzebują specjalnego wsparcia i ochrony.

⁶⁵ https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-factsheet_hatecrime_en_final_0.pdf

⁶⁶ W 2019 r. Unijna Grupa Wysokiego Szczebla ds. Zwalczania Rasizmu, Ksenofobii i Innych Form Nietolerancji uzgodniła utworzenie trzech grup roboczych we współpracy z Biurem Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, Agencją Unii Europejskiej ds. Szkolenia w Dziedzinie Ścigania i Agencją Praw Podstawowych w celu wspierania organów krajowych w tworzeniu skutecznych i odpowiednich służb udzielających wsparcia ofiarom przestępstw z nienawiści, jak również ukierunkowanej strategii szkoleniowej dla organów ścigania oraz w rejestracji zgłoszeń od ofiar przestępstw z nienawiści, gromadzeniu danych na temat tych zgłoszeń i zachęcaniu do ich składania. Więcej informacji można znaleźć na stronie internetowej: http://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=48874

⁶⁷ Zob. nowa grupa robocza Komisji w sprawie zwalczania antysemityzmu poświęcona realizacji deklaracji Rady w sprawie zwalczania antysemityzmu oraz wypracowania wspólnego podejścia do bezpieczeństwa z myślą o skuteczniejszej ochronie społeczności i instytucji żydowskich w Europie (6 grudnia 2018 r.).

⁶⁸ W 2019 r. Unijna Grupa Wysokiego Szczebla ds. Zwalczania Rasizmu, Ksenofobii i Innych Form Nietolerancji uzgodniła utworzenie dwóch nowych grup roboczych w celu wspierania organów krajowych w szkoleniu organów ścigania na temat ofiar przestępstw z nienawiści – prowadzonym przez Agencję Unii Europejskiej ds. Szkolenia w Dziedzinie Ścigania (CEPOL) – oraz na temat wspierania ofiar przestępstw z nienawiści – prowadzonym przez Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (ODIHR).

Osoby z niepełnosprawnościami często są ofiarami przestępstw z nienawiści i różnych form przemocy⁶⁹. Ponadto mogą mieć trudności w uzyskaniu dostępu do wymiaru sprawiedliwości, jeżeli są ubezwłasnowolnione. Konwencja ONZ o prawach osób niepełnosprawnych⁷⁰ wymaga od państw-stron zastosowania wszelkich odpowiednich środków w celu wspierania powrotu do zdrowia fizycznego i psychicznego oraz w zakresie zdolności poznawczych, a także wspierania rehabilitacji i społecznej reintegracji osób niepełnosprawnych, które stały się ofiarami jakiegokolwiek formy wykorzystywania, przemocy lub nadużyć. W tym kontekście działania w ramach niniejszej strategii będą zgodne z postanowieniami Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych⁷¹.

Osoby starsze, ze względu na ograniczoną mobilność, ogólny stan zdrowia⁷² lub zależność od innych (w tym członków rodziny lub personel domów opieki), również mogą być bardziej narażone na różne formy przestępstw. Istotne jest zatem zapewnienie specjalistycznego wsparcia i ochrony, które odpowiadają na indywidualne potrzeby osób w starszym wieku.

Szczególną uwagę należy też zwrócić na ofiary **przestępczości zorganizowanej**. Jedną ze szczególnych form przestępczości zorganizowanej jest handel ludźmi. Ma on destrukcyjne skutki dla ofiar ze względu na swój charakter, okoliczności, czas trwania i skutki przestępstwa. **Ofiary handlu ludźmi** potrzebują szczególnej pomocy, szczególnego wsparcia i ochrony. W UE ponad połowa zarejestrowanych ofiar handlu ludźmi to obywatele Unii, przy czym większość wszystkich ofiar to kobiety i dziewczęta, które padły ofiarą handlu ludźmi głównie w celu wykorzystywania seksualnego. UE kompleksowo zwalcza handel ludźmi za pomocą skoordynowanych działań we wszystkich istotnych dziedzinach i w ramach współpracy z zainteresowanymi stronami⁷³. W szczególności Komisja pracuje nad nowym podejściem strategicznym poświęconym wyeliminowaniu handlu ludźmi w ramach unii bezpieczeństwa. Działania na rzecz wyeliminowania handlu ludźmi nadal będą też rozwijane w kontekście przyszłych inicjatyw na rzecz zwalczania przestępczości zorganizowanej.

⁶⁹ Np. Parlament Europejski podkreślił, że niepełnosprawne kobiety są od dwóch do pięciu razy bardziej narażone na bycie ofiarami przemocy niż kobiety pełnosprawne, a 34 % kobiet dotkniętych problemami zdrowotnymi lub niepełnosprawnością doświadczyło w swoim życiu przemocy fizycznej lub seksualnej ze strony partnera, zob.: rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie sytuacji kobiet niepełnosprawnych (2018/2685(RSP)).

⁷⁰ <https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities.html#Fulltext>

⁷¹ W szczególności art. 6 dotyczący kobiet niepełnosprawnych, art. 9 dotyczący dostępności, art. 12 dotyczący równości wobec prawa i art. 13 dotyczący dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

⁷² 49 % osób w wieku co najmniej 65 lat postrzega u siebie niepełnosprawność lub długotrwale ograniczenie aktywności; statystyki Eurostatu dotyczące samooceny długotrwałych ograniczeń w wykonywaniu zwykłych czynności ze względu na problemy zdrowotne, w podziale według płci, wieku i dochodów.

⁷³ Jeżeli chodzi o kompleksowe unijne ramy prawne i polityczne poświęcone zwalczaniu handlu ludźmi, które są ukierunkowane na ofiary, uwzględniają aspekt płci i są dostosowane do potrzeb dziecka, zob. https://ec.europa.eu/anti-trafficking/node/4598_en

Przestępstwa przeciwko środowisku mają wpływ na całe społeczeństwo i mogą wywołać szczególnie szkodliwe skutki dla poszczególnych osób. Mogą wpływać na zdrowie i źródła utrzymania ludzi oraz obniżać wartość ich majątku. Ofiary przestępstw przeciwko środowisku mogą być szczególnie narażone na wtórną wiktymizację, zastraszanie i działania odwetowe. Zwłaszcza w przypadku, gdy przestępstwo przeciwko środowisku jest formą przestępczości zorganizowanej. Takie ofiary powinny mieć dostęp do specjalistycznego wsparcia i ochrony.

Nielegalni migranci, którzy padają ofiarami przestępstw, znajdują się często w trudnym położeniu i mogą mieć problemy z dostępem do wymiaru sprawiedliwości⁷⁴. Jeżeli zgłoszą przestępstwo policji, mogą otrzymać nakaz powrotu do swojego państwa pochodzenia⁷⁵. Zgodnie z dyrektywą w sprawie praw ofiar prawa te stosuje się do ofiar w sposób niedyskryminacyjny, również niezależnie od ich prawa do pobytu⁷⁶. Powinno to dotyczyć również małoletnich bez opieki. Według niniejszej strategii Komisja oceni prawne i praktyczne narzędzia na poziomie UE, aby w większym stopniu umożliwić ofiarom będącym migrantami zgłaszanie przestępstw i zapewnić im lepszy dostęp do służb udzielających wsparcia niezależnie od ich prawa do pobytu. Komisja będzie w szczególności wspierać wymianę wśród państw członkowskich dobrych praktyk ukierunkowanych na oddzielenie zgłaszania przestępstw od procedury powrotu bez uszczerbku dla skuteczności takich procedur.

Inną grupą ofiar znajdującą się w szczególnie trudnym położeniu są **ofiary przestępstw popełnionych podczas odbywania kary pozbawienia wolności**. Według Światowej Organizacji Zdrowia każdego roku 25 % osób pozbawionych wolności pada ofiarami przemocy⁷⁷. Ich dostęp do wymiaru sprawiedliwości jest często ograniczony. Są

⁷⁴ Zob. np. projekt Oxford University COMPAS (*Centre on Migration, Policy, and Society*) o nazwie „Safe reporting of crime for victims and witnesses with irregular status in the US and Europe” („Bezpieczne zgłaszanie przestępstw w Stanach Zjednoczonych i Europie przez ofiary i świadków o nieuregulowanym statusie”) opublikowany w 2019 r. lub wyniki projektu Platformy międzynarodowej współpracy ds. migrantów nieposiadających dokumentów o nazwie „Insecure justice? – residence permits for victims of crime in Europe” („Sprawiedliwość bez bezpieczeństwa? – dokumenty pobytowe dla ofiar przestępstw w Europie”).

⁷⁵ Zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich państwa członkowskie co do zasady wydają decyzję nakazującą powrót każdemu obywatelowi państwa trzeciego nielegalnie przebywającemu na ich terytorium. Ofiary niektórych rodzajów przestępstw, takich jak poważny wyzysk pracowników, mogą uzyskać w poszczególnych przypadkach zezwolenia na pobyt na czas ograniczony – zob. dyrektywa 2009/52/WE („dyrektywa w sprawie kar dla pracodawców”).

⁷⁶ Ze sprawozdania Agencji Praw Podstawowych (2019) „Migration: Key fundamental rights concerns” („Migracja: najważniejsze obawy dotyczące praw podstawowych”) wynika, że skala nedoraportowania przestępstw wśród ofiar będących migrantami jest duża. Jak wynika z badań przeprowadzonych przez Europejską Sieć Przeciwko Rasizmowi, migranci w 24 krajach, których spytano o opinię, wyrazili obawę, że zgłoszenie przestępstwa negatywnie wpłynie na postępowanie imigracyjne w ich sprawie.

⁷⁷ Światowa Organizacja Zdrowia, „Prison and Health” („Zakład karny a zdrowie”) (2014), s. 19–21: definicje przemocy w zakładzie karnym. Sprawozdanie jest dostępne na stronie: http://www.euro.who.int/data/assets/pdf_file/0005/249188/Prisons-and-Health.pdf

odizolowani, napiętnowani i mają ograniczony dostęp do informacji⁷⁸. W ramach niniejszej strategii Komisja poszuka metod zapewnienia skutecznego wsparcia i ochrony ofiarom odbywającym karę pozbawienia wolności, takich jak protokoły w sprawie ochrony ofiar odbywających karę pozbawienia wolności i niezależne organy detencyjne badające przestępstwa w zakładzie karnym. Komisja będzie również wspierać szkolenie personelu zakładów karnych w ramach nadchodzącej europejskiej strategii szkoleniowej dla pracowników wymiaru sprawiedliwości.

Ukierunkowane i zintegrowane wsparcie na rzecz najbardziej bezbronnych ofiar przyjmujące formę całościowego, wieloagencyjnego podejścia wymaga ścisłej współpracy organów z odpowiednimi organizacjami oraz społecznościami mniejszości etnicznych, religijnych i innych. W ramach niniejszej strategii Komisja będzie zwracać szczególną uwagę na wspieranie takich synergii. Głównie zadanie należy jednak do państw członkowskich, które powinny przygotować odpowiednie struktury i ułatwić wytworzenie niezbędnych synergii między władzą a społeczeństwem obywatelskim. Inne podmioty również powinny zintensyfikować swoje działania na rzecz wspierania i ochrony najbardziej bezbronnych ofiar.

Kluczowe działania dla Komisji Europejskiej:

- **propagowanie działań opierających się na wnioskach wyciągniętych z pandemii COVID-19, takich jak internetowe usługi wsparcia i uznanie służb udzielających wsparcia ofiarom za służby kluczowe;**
- **promowanie zintegrowanego i ukierunkowanego wsparcia ofiar o szczególnych potrzebach, takich jak ofiary będące dziećmi, ofiary przemocy ze względu na płeć lub przemocy domowej, ofiary przestępstw z nienawiści na tle rasistowskim i ksenofobicznym, należące do społeczności LGBTI+ ofiary przestępstw z nienawiści, ofiary w starszym wieku oraz niepełnosprawne, za pośrednictwem możliwości finansowania ze środków UE i unijnych kampanii informacyjnych dotyczących praw ofiar;**
- **przystąpienie UE do konwencji stambulskiej lub alternatywne środki, za pośrednictwem których można osiągnąć ten sam cel;**
- **ocena wprowadzenia minimalnych norm w zakresie ochrony fizycznej ofiar, w tym minimalnych warunków wydawania i stosowania środków ochrony, oraz – w stosownych przypadkach – przedstawienie wniosków ustawodawczych do 2022 r.;**
- **wdrażanie zasad dotyczących zapewnienia ochrony i wsparcia ofiarom przestępstw z nienawiści i nawoływania do nienawiści;**

⁷⁸ Aby zapoznać się z bardziej szczegółową analizą, zob.: „Rights behind bars – Access to justice for victims of violent crime suffered in pre-trial or immigration detention” („Prawa za kratami – dostęp do wymiaru sprawiedliwości dla ofiar przestępstw z użyciem przemocy, które popełniono w areszcie tymczasowym lub podczas zatrzymania imigracyjnego”) autorstwa organizacji Fair Trials, opublikowane w 2019 r., <https://www.fairtrials.org/publication/rights-behind-bars>

- ułatwienie współpracy między państwami członkowskimi w celu zwiększenia wsparcia dla ofiar terroryzmu, w szczególności w przypadkach transgranicznych, za pośrednictwem pilotażowego unijnego centrum wiedzy specjalistycznej dla ofiar terroryzmu;
- ocena narzędzi na poziomie UE w celu umożliwienia zgłaszania przestępstw ofiarom będącym migrantami niezależnie od ich prawa do pobytu oraz ofiarom odbywającym karę pozbawienia wolności, a także – w stosownych przypadkach – przedstawienie wniosków ustawodawczych do 2022 r.

Kluczowe działania dla państw członkowskich:

- wyciągnięcie wniosków z pandemii COVID-19, podjęcie działań mających na celu zapewnienie ofiarom przemocy ze względu na płeć i przemocy domowej dostępu do wsparcia i ochrony stanowiących część krajowych środków nadzwyczajnych związanych z pandemią, w tym stały dostęp do schronisk i infolinii, a także wzmocnienie włączenia społeczeństwa obywatelskiego we wspieranie i ochronę ofiar;
- utworzenie zintegrowanych i ukierunkowanych specjalistycznych usług wsparcia dla najbardziej bezbronnych ofiar, w tym izb dziecka, domów rodzinnych, schronisk dla osób LGBTI+, umożliwiających włączenie osób niepełnosprawnych i dostępnych usług oraz obiektów, a także niezależnych organów detencyjnych badających przestępstwa w zakładzie karnym;
- podjęcie działań w celu zapewnienia, by wszystkie ofiary, w tym ofiary będące migrantami, miały dostęp do wymiaru sprawiedliwości niezależnie od ich prawa do pobytu;
- podjęcie działań w celu zapewnienia, aby ofiary będące dziećmi miały dostęp do wymiaru sprawiedliwości przyjaznego dzieciom;
- wymiana między państwami członkowskimi UE najlepszych praktyk dotyczących wsparcia i ochrony najbardziej bezbronnych ofiar, w tym ofiar terroryzmu;
- podjęcie działań w celu zapewnienia uznawania ofiar terroryzmu, np. rozważenie tworzenia pomników, muzeów i medali;
- ułatwienie współpracy i zapewnienie skoordynowanego podejścia do praw ofiar między organami sądowymi i organami ścigania, pracownikami opieki zdrowotnej i pracownikami socjalnymi, innymi odpowiednimi specjalistami i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego w celu udzielania ukierunkowanego i zintegrowanego wsparcia na rzecz najbardziej bezbronnych ofiar;
- ułatwienie współpracy między właściwymi organami lub podmiotami państw członkowskich udzielającymi specjalistycznego wsparcia w celu zapewnienia ofiarom terroryzmu skutecznego dostępu do istotnych informacji w sprawach transgranicznych⁷⁹.

⁷⁹ Jak przewidziano w art. 26 dyrektywy w sprawie zwalczania terroryzmu.

Kluczowe działania dla innych zainteresowanych stron:

- **organizacje społeczeństwa obywatelskiego – zaangażowanie w udzielanie wsparcia na rzecz ofiar we współpracy z właściwymi organami krajowymi.**

3. Ułatwienie ofiarom dostępu do kompensaty

W wielu państwach członkowskich dostęp ofiar do kompensaty jest utrudniony. Ofiary mogą domagać się kompensaty od państwa dopiero po zakończeniu długiego, często kosztownego i czasochłonnego procesu rozpoczynającego się postępowaniem karnym, po którym następują próby uzyskania odszkodowania od sprawcy. Zgodnie ze sprawozdaniem w sprawie kompensaty dla ofiar⁸⁰ podstawowe przyczyny obejmują brak wystarczających informacji na temat praw ofiar do kompensaty, liczne przeszkody proceduralne, w tym restrykcyjne terminy, niewystarczające środki przydzielane z budżetów państwa oraz skomplikowane przepisy regulujące odszkodowanie od sprawcy i kompensatę od państwa. Uzyskanie kompensaty od państwa, w którym zostały poddane wiktymizacji, jest jeszcze trudniejsze w przypadku ofiar w sytuacjach transgranicznych – pomimo istnienia unijnych przepisów w tym obszarze⁸¹.

Wszystkie odpowiednie podmioty powinny podejmować kroki w ramach swoich odpowiednich kompetencji, aby zwiększyć dostęp ofiar do kompensaty.

Zgodnie z dyrektywą w sprawie kompensaty⁸² państwa członkowskie zapewniają, że ich przepisy krajowe przewidują istnienie systemu kompensaty dla ofiar umyślnych przestępstw z użyciem przemocy popełnionych na ich terytoriach, który gwarantuje **sprawiedliwą i odpowiednią kompensatę** dla ofiar⁸³. Komisja zaleca, aby państwa członkowskie zapewniły, by ich krajowe systemy kompensaty były bardziej przyjazne ofiarom, upraszczając przepisy w sprawie dostępu do kompensaty oraz zwiększając dostępne kwoty kompensat poprzez dostosowanie budżetów państwa. Zgodnie z dyrektywą w sprawie praw ofiar państwa członkowskie powinny również zapewnić, by ofiary otrzymywały od momentu pierwszego kontaktu z właściwymi organami informacje na temat sposobu uzyskania kompensaty i warunków, na jakich można ją uzyskać. Komisja zachęci państwa członkowskie do wykraczania poza te normy minimalne i zapewnienia, by ofiary otrzymywały szersze informacji na temat krajowych programów kompensat również za pośrednictwem innych środków – takich jak ogólne kampanie informacyjne na temat praw ofiar i interaktywne strony internetowe.

⁸⁰ Sprawozdanie specjalnej doradczyni J. Milquet dla przewodniczącego Komisji Europejskiej Jean-Claude'a Junckera: „Strengthening victims’ rights: from compensation to reparation – For a new EU Victims’ rights strategy 2020–2025” („Wzmacnianie praw ofiar: od kompensaty do naprawienia szkody – Nowa strategia UE w zakresie praw ofiar na lata 2020–2025”), marzec 2019 r.

⁸¹ Dyrektywa w sprawie kompensaty.

⁸² Zob. art. 12 ust. 2 dyrektywy w sprawie kompensaty.

⁸³ Zob. opinia rzecznika generalnego Michała Bobeka z dnia 14 maja 2020 r. w sprawie C-129/19 <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=839BD6797AC265879227F4CB8EFBE070?text=&docid=226497&pageIndex=0&doclang=PL&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=1859548>

Ogólnym celem kompensaty jest uznanie ofiar umyślnych przestępstw z użyciem przemocy i wsparcie w radzeniu sobie ze skutkami przestępstwa⁸⁴. W żadnych okolicznościach ofiary nie mogą być narażone na ryzyko wtórnej wiktylizacji w toku postępowania w sprawie o kompensatę. Państwa członkowskie powinny zapewnić ochronę ofiar przed ryzykiem wtórnej wiktylizacji nie tylko w toku postępowań karnych, ale również podczas ubiegania się o kompensatę. W tym kontekście należy również wziąć pod uwagę ofiary terroryzmu poprzez nałożenie na każde państwo członkowskie szczególnego obowiązku zapewnienia sprawiedliwej i odpowiedniej kompensaty⁸⁵.

Jeżeli chodzi o ułatwianie ofiarom dostępu do kompensaty, Komisja będzie monitorować wdrażanie istniejących przepisów UE, w szczególności przepisów dyrektywy w sprawie kompensaty i decyzji ramowej w sprawie stosowania zasady wzajemnego uznawania do kar o charakterze pieniężnym⁸⁶, aby sprawdzić, w jaki sposób i w jakim stopniu można je ulepszyć, aby ułatwić ofiarom dostęp do kompensaty. Rozporządzenie⁸⁷ w sprawie wzajemnego uznawania nakazów zabezpieczenia i nakazów konfiskaty, kiedy zaczną obowiązywać⁸⁸, również przyczyni się do ułatwienia ofiarom dostępu do zwrotu mienia i kompensaty w sprawach transgranicznych. Na mocy dyrektywy w sprawie zabezpieczenia i konfiskaty korzyści pochodzących z przestępstwa⁸⁹ z 2014 r., w której dokonano harmonizacji systemów zabezpieczania i konfiskaty w całej UE, państwa członkowskie mają obowiązek dopilnować, by nakaz konfiskaty nie uniemożliwiał ofiarom przestępstwa ubiegania się o przysługującą im kompensatę. Komisja przeanalizuje możliwości zwiększenia dostępu ofiar do kompensaty w ramach tej dyrektywy.

Komisja i państwa członkowie powinny również zbadać sposób usprawnienia koordynacji i współpracy między państwami członkowskimi w celu ułatwienia ofiarom dostępu do kompensaty w sprawach transgranicznych. W szczególności państwa członkowskie powinny usprawnić swoją współpracę w ramach europejskiej sieci krajowych punktów kontaktowych ds. kompensat⁹⁰. Europejska sieć dotycząca praw

⁸⁴ Zob. w szczególności sprawozdanie specjalnej doradczyny J. Milquet.

⁸⁵ Zgodnie z art. 24 dyrektywy w sprawie zwalczania terroryzmu państwa członkowskie powinny udzielać pomocy we wnoszeniu roszczeń o odszkodowanie przysługujące ofiarom terroryzmu na mocy prawa krajowego danego państwa członkowskiego.

⁸⁶ Decyzja ramowa Rady 2005/214/WSiSW w sprawie stosowania zasady wzajemnego uznawania do kar o charakterze pieniężnym.

⁸⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1805 z dnia 14 listopada 2018 r. w sprawie wzajemnego uznawania nakazów zabezpieczenia i nakazów konfiskaty.

⁸⁸ Od dnia 19 grudnia 2020 r.

⁸⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/42/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie zabezpieczenia i konfiskaty narzędzi służących do popełnienia przestępstwa i korzyści pochodzących z przestępstwa w Unii Europejskiej.

⁹⁰ Ustanowiona na mocy art. 16 dyrektywy w sprawie kompensaty.

ofiar⁹¹ oraz europejska sieć krajowych punktów kontaktowych ds. kompensat powinny zbadać sposób usprawnienia współpracy i zwiększyć jej skuteczność.

Kluczowe działania dla Komisji Europejskiej:

- monitorowanie i ocena przepisów UE dotyczących kompensaty od państwa i odszkodowania od sprawcy z uwzględnieniem decyzji ramowej w sprawie stosowania zasady wzajemnego uznawania do kar o charakterze pieniężnym oraz – w stosownych przypadkach – zaproponowanie środków mających na celu uzupełnienie tych ram do 2022 r.

Kluczowe działania dla państw członkowskich:

- ocena krajowych programów kompensat i, w stosownych przypadkach, usunięcie istniejących przeszkód proceduralnych;
- zapewnienie, by sprawiedliwe i odpowiednie kompensaty od państwa dla ofiar umyślnych przestępstw z użyciem przemocy, w tym ofiar terroryzmu, były odzwierciedlone w budżetach państwa;
- zapewnienie pełnego stosowania rozporządzenia w sprawie wzajemnego uznawania nakazów zabezpieczenia i nakazów konfiskaty, w szczególności jego przepisów w sprawie zwrotu mienia ofiarom przestępstw i kompensaty dla ofiar przestępstw;
- podejmowanie działań w celu zapewnienia, by ofiary nie były narażone na wtórną wiktymizację w toku postępowania w sprawie o kompensatę;
- ułatwienie jednolitego dostępu do informacji na temat krajowych programów kompensat (stworzenie interaktywnych, dostępnych i przyjaznych dla użytkownika stron internetowych);
- zapewnienie, by pracownicy krajowych organów ds. kompensaty znali prawa ofiar i ich potrzeby w celu unikania ryzyka wtórnej wiktymizacji;
- współpraca z innymi państwami członkowskimi w sprawach transgranicznych w ramach właściwych unijnych struktur.

Kluczowe działania dla innych zainteresowanych stron:

- europejska sieć dotycząca praw ofiar oraz europejska sieć punktów kontaktowych ds. kompensaty – zbadanie sposobu usprawnienia współpracy i zwiększenia jej skuteczności;
- organizacje wspierające ofiary przestępstw – nawiązanie współpracy z krajowymi organami ds. kompensaty w celu zaoferowania swojego wsparcia, wymiany najlepszych praktyk i uczestnictwa w działaniach z zakresu wzajemnego szkolenia.

⁹¹ Europejska sieć dotycząca praw ofiar (ENVR) stanowi utworzone dzięki dotacji UE forum zrzeszające ekspertów krajowych, którzy wymieniają się najlepszymi praktykami i prowadzą dyskusje dotyczące praw ofiar. Więcej informacji można znaleźć na stronie internetowej: <https://envr.eu/>

WSPÓŁPRACA NA RZECZ PRAW OFIAR

4. Wzmocnienie współpracy i koordynacji między wszystkimi właściwymi podmiotami

Głównym celem zacieśnienia współpracy i koordynacji na szczeblu unijnym i krajowym jest zapewnienie, by wszystkie istotne podmioty współpracowały w celu zagwarantowania ofiarom dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Zgodnie z unijnymi przepisami w sprawie praw ofiar wszystkie ofiary przestępstwa należy uznać i traktować je taktownie, w sposób profesjonalny, indywidualny i niedyskryminacyjny. Wymaga to zaangażowania wszystkich istotnych podmiotów.

Na szczeblu krajowym zasadnicze znaczenie ma zrzeczenie wszystkich osób, które mogą mieć kontakt z ofiarami. Dotyczy to policji, organów sądowych, personelu sądowego, służb udzielających wsparcia ofiarom, specjalistów i organów ds. kompensaty. W przypadku niektórych ofiar istotne jest zaangażowanie personelu medycznego, pracowników sektora edukacji, pracowników świadczących usługi socjalne lub personelu zakładów karnych. Całe społeczeństwa powinny być w rzeczywistości zaangażowane w zapewnienie, by wszystkie ofiary zostały uznane, były traktowane z szacunkiem i miały możliwość korzystania w pełni ze swoich praw.

Komisja będzie promować koordynację i współpracę na szczeblu krajowym. Państwa członkowskie powinny utworzyć **krajowe strategie w zakresie praw ofiar** w celu zapewnienia skoordynowanego i horyzontalnego podejścia do praw ofiar. Takie strategie polityczne mogą obejmować wyznaczenie krajowych koordynatorów ds. praw ofiar lub rzeczników odpowiedzialnych za prawa ofiar, rozpoczęcie krajowych kampanii informacyjnych poświęconych prawom ofiar oraz wprowadzenie praw ofiar do innych strategii politycznych, np. w dziedzinie zdrowia i edukacji.

Ścisła współpraca między wszystkimi podmiotami w zakresie praw ofiar doprowadzi również do powstania **bardziej odpornych społeczeństw**. W tego typu społeczeństwach, dzięki silnym więzom społecznym, łatwiej jest zapobiegać przestępstwom i zwalczać ich konsekwencje dla konkretnych ofiar. Ścisła współpraca i związki między organami krajowymi i społeczeństwem obywatelskim, w tym pozarządowymi organizacjami wspierającymi ofiary przestępstw, mają kluczowe znaczenie w tym zakresie. W związku z tym w ramach strategii promowane będą działania mające na celu wykorzystanie potencjału takich synergii.

Na poziomie UE Komisja utworzy **platformę praw ofiar**, aby zapewnić bardziej horyzontalne podejście do praw ofiar. Platforma będzie stanowiła pierwsze forum zrzeszające wszystkie podmioty działające na szczeblu UE, które odgrywają istotną rolę w dziedzinie praw ofiar. Będzie ona obejmować Komisję i inne kluczowe podmioty, takie jak europejska sieć dotycząca praw ofiar, unijna sieć krajowych punktów kontaktowych

ds. kompensaty, europejska sieć organów ds. równości (EQUINET), Koordynator UE ds. Zwalczania Terroryzmu i właściwe agencje, takie jak Eurojust, Agencja Praw Podstawowych (FRA), Agencja Unii Europejskiej ds. Szkolenia w Dziedzinie Ścigania (CEPOL), Europejski Instytut ds. Równości Kobiet i Mężczyzn (EIGE) i społeczeństwo obywatelskie.

Platforma praw ofiar ułatwi ciągły dialog, wymianę najlepszych praktyk i wzajemne inspirowanie się w ramach niniejszej strategii oraz strategii na rzecz równouprawnienia płci 2020–2025 i kilku innych przyszłych strategii⁹².

Koordynator Komisji ds. praw ofiar zapewni spójność oraz skuteczność różnych działań w odniesieniu do polityki w zakresie praw ofiar. W szczególności koordynator Komisji będzie odpowiedzialny za zapewnienie sprawnego funkcjonowania platformy praw ofiar. Koordynator będzie również synchronizować działania związane z prawami ofiar podejmowane przez inne zainteresowane strony działające na szczeblu UE, zwłaszcza w przypadku, gdy są istotne dla stosowania dyrektywy w sprawie praw ofiar.

Kluczowe działania dla Komisji Europejskiej:

- **utworzenie platformy praw ofiar – zrzeszenie podmiotów działających na szczeblu UE, które odgrywają istotną rolę w dziedzinie praw ofiar, i zapewnienie synergii z innymi właściwymi strategiami politycznymi⁹³.**

Kluczowe działania dla państw członkowskich:

- **utworzenie krajowych strategii w zakresie praw ofiar, w ramach których przyjmuje się kompleksowe i holistyczne podejście do praw ofiar i angażuje się wszystkie podmioty, które mogą mieć kontakt z ofiarami;**
- **promowanie praw ofiar wśród wszystkich podmiotów mogących mieć kontakt z ofiarami, w tym policji, służb udzielających wsparcia i pracowników służby zdrowia;**
- **ułatwienie funkcjonowania istotnych sieci na szczeblu unijnym zrzeszających krajowych ekspertów ds. praw ofiar, takich jak europejska sieć dotycząca praw ofiar;**
- **podejmowanie działań mających na celu tworzenie bardziej odpornych społeczeństw dzięki promowaniu większego zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w działania krajowe.**

Kluczowe działania dla innych organów UE i zainteresowanych stron:

⁹² Inne istotne strategie w tej dziedzinie obejmują strategię na rzecz praw dziecka, europejską strategię szkoleniową dla pracowników wymiaru sprawiedliwości, strategię na rzecz równości osób LGBTI+, zaktualizowane unijne ramy na rzecz równouprawnienia, włączenia społecznego i udziału Romów oraz strategię unii bezpieczeństwa, strategiczne podejście na rzecz wyeliminowania handlu ludźmi oraz strategię na rzecz skuteczniejszej walki z niegodziwym traktowaniem dzieci w celach seksualnych.

⁹³ https://ec.europa.eu/info/publications/2020-commission-work-programme-key-documents_pl

- Eurojust, Agencja Praw Podstawowych, Europejski Instytut ds. Równości Kobiet i Mężczyzn oraz europejska sieć dotycząca praw ofiar powinny przedkładać sprawozdania w sprawie sposobu usprawnienia współpracy oraz wymiany informacji i dobrych praktyk między właściwymi organami w sprawach transgranicznych.

5. Wzmocnienie międzynarodowego wymiaru praw ofiar

W przyjętym niedawno planie działania dotyczącym praw człowieka i demokracji (2020–2024)⁹⁴ potwierdzono zaangażowanie UE na rzecz promowania, ochrony i egzekwowania praw człowieka na całym świecie. Unia Europejska dąży do zapewnienia, by wysokie standardy w zakresie praw ofiar były spełnione w każdych okolicznościach, w tym w sprawach międzynarodowych. Plan działania obejmuje również działania związane z Wytycznymi ONZ dotyczącymi biznesu i praw człowieka i dzięki temu umożliwia zwrócenie uwagi na ofiary przestępstw i nadużyć popełnionych w kontekście sektora prywatnego, w tym ofiary przestępstw przeciwko środowisku.

Działania UE w odpowiedzi na pandemię COVID-19 objęły działania wobec zagrożeń dla praw człowieka i wzrostu przemocy domowej. Jako część wsparcia Drużyny Europy dla krajów partnerskich w walce z pandemią UE kontynuowała monitorowanie praw człowieka i demokracji oraz przekierowywała swoje programy tak, aby zapewnić ofiarom w krajach partnerskich niezbędne wsparcie i ochronę.

UE i państwa członkowskie będą w dalszym ciągu współpracować z Organizacją Narodów Zjednoczonych i Radą Europy oraz w ramach tych podmiotów w celu promowania unijnych praw ofiar w krajach partnerskich oraz w celu wymiany najlepszych praktyk⁹⁵. W szczególności UE będzie nadal promować wysokie standardy w zakresie praw ofiar w ramach unijnych programów geograficznych i tematycznych w sprawie dostępu do wymiaru sprawiedliwości, które są już w fazie wdrażania w krajach partnerskich. Przede wszystkim UE nadal wspiera inicjatywę „Spotlight” UE i ONZ⁹⁶ w celu zapobiegania wszystkim formom przemocy wobec kobiet i dziewcząt i wyeliminowania jej w pięciu regionach na całym świecie. UE współpracuje też z FIFA i WHO w kampaniach przeciwko przemocy domowej. UE będzie wspierać międzynarodowy fundusz na rzecz osób, które padły ofiarami przemocy seksualnej

⁹⁴ Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego i Rady pt. „Plan działania UE dotyczący praw człowieka i demokracji na lata 2020–2024”, JOIN(2020) 5 final.

⁹⁵ Można również wziąć pod uwagę powstający program ONZ w sprawie biznesu i praw człowieka, w tym w sprawie dostępu do środków ochrony (zarówno prawnej, jak i pozaprawnej) dla ofiar naruszeń praw człowieka przez przedsiębiorstwa/podmioty sektora prywatnego.

⁹⁶ <https://spotlightinitiative.org/>

w konfliktach zbrojnych⁹⁷, a także światowy sojusz WeProtect na rzecz ukrócenia wykorzystywania seksualnego dzieci w internecie⁹⁸.

UE nadal będzie również wspierać działania na rzecz budowania zdolności priorytetowych krajów partnerskich w odniesieniu do wsparcia dla ofiar terroryzmu. W szczególności UE będzie nadal wspierać kierowane przez ONZ inicjatywy i projekty służące zwiększeniu zdolności państw członkowskich ONZ do udzielania pomocy ofiarom terroryzmu, takie jak „Grupa Przyjaciół Ofiar Terroryzmu” kierowana przez Afganistan i Hiszpanię⁹⁹ lub organizacja Światowego Kongresu Ofiar Terroryzmu prowadzona przez Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Przeciwdziałania Terroryzmowi¹⁰⁰.

Ponadto UE będzie w dalszym ciągu promować unijne normy w zakresie praw ofiar (w tym unijne prawa ofiar terroryzmu, ofiar przestępczości zorganizowanej, ofiar przestępstw przeciwko środowisku oraz unijne prawa ofiar w ujęciu ogólnym) w ramach nowych programów, które zostaną opracowane w kontekście nowych wieloletnich ram finansowych (2021–2027). W kontekście negocjacji akcesyjnych oraz procesu stabilizacji i stowarzyszenia UE będzie nadal ściśle współpracować z krajami kandydującymi i potencjalnymi krajami kandydującymi, aby umocnić prawa ofiar.

UE skupi się również na zapewnieniu obywatelom Unii poddanym wiktymizacji w państwach trzecich optymalnego dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Wymaga to bliższego kontaktu i współpracy między organami i organizacjami udzielającymi wsparcia w państwach trzecich oraz organami konsularnymi i organizacjami udzielającymi wsparcia w państwach członkowskich UE. Unia Europejska, za pośrednictwem wysokiego przedstawiciela do spraw polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, będzie zachęcać do takiej współpracy i ułatwiać ją w celu zwiększenia wsparcia i ochrony obywateli Unii poddanych wiktymizacji w państwach trzecich.

Kluczowe działania dla Unii Europejskiej:

- **zacieśnienie współpracy z międzynarodowymi i regionalnymi partnerami, m.in. Organizacją Narodów Zjednoczonych i Radą Europy, w celu promowania wysokich norm międzynarodowych w zakresie praw ofiar, w tym praw ofiar przestępstw z nienawiści, ofiar będących dziećmi, ofiar terroryzmu, ofiar będących migrantami, ofiar przemocy seksualnej i przemocy ze względu na płeć, osób LGBT+ będących ofiarami przestępstw z nienawiści, ofiar przestępczości**

⁹⁷ Nowy fundusz na rzecz zadośćuczynienia ofiarom przemocy seksualnej w konfliktach zbrojnych. Fundusz ten utworzono dzięki zobowiązaniu Specjalnej Przedstawicielki Sekretarza Generalnego ONZ do spraw Przemocy Seksualnej w Konfliktach Zbrojnych, pracy fundacji dra Denisa Mukwegego, organizacji Nadia's Initiative oraz świadectwom osób, które padły ofiarami przemocy seksualnej w konfliktach zbrojnych na całym świecie. <https://news.un.org/en/story/2019/10/1050271>

⁹⁸ <https://www.weprotect.org/>

⁹⁹ „Grupa Przyjaciół Ofiar Terroryzmu” prowadzona przez Afganistan i Hiszpanię została utworzona w czerwcu 2019 r., a jej celem jest zwrócenie większej uwagi na ten temat i podjęcie dodatkowych działań na forum Organizacji Narodów Zjednoczonych.

¹⁰⁰ <https://www.un.org/counterterrorism/2020-counter-terrorism-week>

zorganizowanej, ofiar przestępstw przeciwko środowisku oraz ofiar będących osobami niepełnosprawnymi;

- korzystanie z finansowania unijnego i dialogu politycznego w celu promowania, popierania i ochrony praw ofiar oraz w celu zapewnienia ofiarom w krajach partnerskich dostępu do wymiaru sprawiedliwości;**
- promowanie współpracy w celu zwiększenia wsparcia i ochrony obywateli Unii poddanych wiktylizacji w państwach trzecich;**
- zacieśnienie współpracy między organami krajowymi i organizacjami udzielającymi wsparcia w państwach trzecich oraz organami konsularnymi i organizacjami udzielającymi wsparcia w państwach członkowskich UE w celu ułatwienia obywatelom Unii poddanym wiktylizacji w państwach trzecich dostępu do wymiaru sprawiedliwości.**

WNIOSEK

UE musi uczynić więcej, aby chronić ofiary przestępstw. W pierwszej strategii UE w zakresie praw ofiar przewidziano kompleksowy zestaw działań na następne pięć lat. Oczekuje się, że działania te doprowadzą do zwiększenia ochrony praw ofiar, w tym należytego uwzględnienia ofiar o szczególnych potrzebach, i tym samym do poprawy bezpieczeństwa wszystkich obywateli w Unii.

Komisja skupi się na pełnym wdrożeniu i egzekwowaniu istniejących przepisów UE dotyczących praw ofiar. Będzie promować świadomość w zakresie praw ofiar i współpracować z państwami członkowskimi w celu zwiększenia odporności struktur wsparcia ofiar, w tym poprzez wyciągnięcie wniosków z pandemii COVID-19. Ponadto Komisja będzie nadal oceniać instrumenty UE i ich ewentualne wady, a w razie potrzeby – do 2022 r. przedstawi wnioski ustawodawcze mające na celu dalsze wzmocnienie praw ofiar.

Realizacja niniejszej strategii będzie systematycznie monitorowana, w tym za pośrednictwem regularnych spotkań platformy praw ofiar stanowiących okazję do przekazania aktualnych informacji na temat działań leżących w kompetencjach różnych podmiotów. Co więcej, Komisja podsumuje działania prowadzone w ramach niniejszej strategii w połowie okresu jej obowiązywania i w razie potrzeby ją zaktualizuje.

Zapewnienie pełnej skuteczności wszystkich praw ofiar w każdym miejscu w UE i w każdych okolicznościach wymaga zaangażowania wszystkich istotnych podmiotów na poziomie unijnym, krajowym i lokalnym. Niniejsza strategia wymaga wspólnych starań ze strony Komisji Europejskiej, innych instytucji i organów, państw członkowskich i społeczeństwa obywatelskiego. Aby osiągnąć sukces, wszyscy musimy współpracować.