

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Strategia UE w zakresie praw ofiar (2020–2025)«”

[COM(2020) 258 final]

(2021/C 10/09)

Sprawozdawca: **Ionuț SIBIAN**

| | |
|-----------------------------------|---|
| Wniosek o konsultację | Komisja Europejska, 12.8.2020 |
| Podstawa prawna | Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej |
| Sekcja odpowiedzialna | Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa |
| Data przyjęcia przez sekcję | 9.9.2020 |
| Data przyjęcia na sesji plenarnej | 29.10.2020 |
| Sesja plenarna nr | 555 |
| Wynik głosowania | 226/1/4 |
| (za/przeciw/wstrzymało się) | |

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z dużym zadowoleniem przyjmuje przedstawioną przez Komisję Europejską strategię UE w zakresie praw ofiar na lata 2020–2025, która wspiera długoterminowe planowanie i dobrze skoordynowane wdrażanie polityki w wielu różnych sektorach przy jednoczesnym zagwarantowaniu, że żadna ofiara nie zostanie pominięta.

1.2. EKES uważa, że aby strategia mogła wejść w życie, konieczne jest opracowanie **jasnego planu działania** zawierającego szczegółowe informacje na temat sposobu i terminu realizacji działań oraz oczekiwanych wyników.

1.3. Strategię należy postrzegać i wdrażać wraz z innymi strategiami UE: na rzecz równouprawnienia płci, na rzecz skuteczniejszej walki z niegodziwym traktowaniem dzieci w celach seksualnych, na rzecz równości osób LGBTI, unijnymi ramami dotyczącymi krajowych strategii integracji Romów oraz Konwencją Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych (UNCRPD).

1.4. Proponowana strategia powinna zawierać więcej wytycznych i szczegółowy przegląd tego, w jaki sposób państwa członkowskie mogłyby wdrożyć wysokiej jakości normy oraz wprowadzić dostępne, sprawiedliwe i skuteczne narzędzia wspierania ofiar w dostępie do usług sprawiedliwości naprawczej.

1.5. Komisja Europejska powinna wykorzystać tę strategię, aby zachęcić państwa członkowskie do wspierania gromadzenia danych i konsultacji ze społecznościami oraz ofiarami i potencjalnymi ofiarami, a także do przeprowadzania oceny potrzeb w celu ukierunkowania kształtowania polityki i działań instytucjonalnych. Jednolita wizja gromadzenia danych dotyczących ofiar przestępstw, którą można by zapewnić dzięki tej strategii, umożliwiłaby lepsze i bardziej ukierunkowane działania.

1.6. EKES zaleca rozszerzenie roli proponowanej unijnej sieci na rzecz zapobiegania przemocy ze względu na płeć i przemocy domowej, o której mowa w strategii, na cele i rezultaty w zakresie identyfikacji tego rodzaju przestępstw i przeciwdziałania im, co jest szczególnie istotne w wypadku, gdy mają one wymiar transgraniczny.

1.7. Jeśli chodzi o zaproponowane w strategii kluczowe działania dla Komisji Europejskiej, zdaniem EKES-u niektóre aspekty strategii wymagałyby dodatkowych wyjaśnień. Chodzi tu o następujące kwestie:

- a) Promowanie szkoleń nie powinno ograniczać się do organów sądowych lub organów ścigania; potrzeba zapewnienia ustawicznego kształcenia zawodowego w zakresie podejścia do ofiar przestępstw, w szczególności ofiar przestępstw z nienawiści, jest równie istotna dla pracowników socjalnych i personelu medycznego. Takie szkolenia powinny wyraźnie obejmować problem uprzedzeń i stereotypów oraz być prowadzone w koordynacji z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego zapewniającymi wsparcie różnym słabszym grupom.
- b) Uzupełnieniem finansowania ze środków UE dla krajowych organizacji wspierających ofiary i organizacji społeczności lokalnych powinna być **wzmocniona współpraca** między organizacjami społeczeństwa obywatelskiego a władzami lokalnymi lub krajowymi⁽¹⁾. Ogólnie rzecz biorąc, strategia powinna zawierać jasne wytyczne dla organów państwowych w zakresie współpracy i komunikacji z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego oraz ekspertkami i ekspertami w celu określenia potrzeb społeczności i opracowania ukierunkowanych kampanii, a także stworzenia systemów zgłaszania i wsparcia, które są w pełni dostępne, sprawiedliwe i skuteczne.
- c) Krajowe kampanie uświadamiające na temat praw ofiar powinny być dostosowane do potrzeb i konkretnych cech szczególnie zagrożonych społeczności, w tym obywateli państw trzecich, uchodźców i osób ubiegających się o azyl, a także powinny opierać się na lokalnych ocenach potrzeb, tendencji, dobrych praktyk i wyzwań.

1.8. Doświadczenia zgromadzone w związku z pandemią COVID-19 po raz kolejny pokazały, że władze niektórych państw członkowskich są słabo przygotowane do zapewnienia tymczasowego lub krótkoterminowego schronienia, zwłaszcza poza stolicami. Rozbudowanie tymczasowych schronisk, bezpiecznych domów i ośrodków wsparcia oraz zapewnianie zintegrowanych usług wsparcia jest koniecznością i wymaga współpracy organów krajowych i podmiotów społeczeństwa obywatelskiego oraz finansowania ze środków UE.

1.9. Komisja Europejska powinna włączyć problematykę ofiar do wszystkich unijnych programów finansowania, w tym funduszy unijnych zarządzanych na szczeblu krajowym i międzynarodowym.

2. Kontekst opinii

2.1. W ciągu ostatnich trzydziestu lat na arenie międzynarodowej i europejskiej rozwinięto prawa ofiar i politykę ich ochrony. Spore postępy poczyniono w wyniku przyjęcia szeregu unijnych przepisów chroniących ofiary, w szczególności dyrektywy w sprawie praw ofiar z 2012 r. i dyrektywy o kompensacie z 2004 r. oraz najnowszego dokumentu „W kierunku nowej unijnej strategii dotyczącej praw ofiar 2020–2025”.

2.2. Przyjmując pierwszą strategię UE w zakresie praw ofiar, Komisja dąży do zapewnienia wszystkim ofiarom pewności, że ich prawa będą w pełni przestrzegane niezależnie od tego, w jakim miejscu w UE doszło do przestępstwa.

2.3. W strategii określono szereg działań na najbliższe pięć lat z naciskiem na dwa cele: po pierwsze, wzmocnienie pozycji ofiar przestępstw, aby mogły one zgłaszać przestępstwa, ubiegać się o kompensatę i ostatecznie przewyciężyć skutki przestępstwa; po drugie, współpraca ze wszystkimi właściwymi podmiotami w dziedzinie praw ofiar.

2.4. W strategii określono również szereg działań dla Komisji, państw członkowskich i społeczeństwa obywatelskiego na kolejne pięć lat.

2.5. Strategia opiera się na pięciu kluczowych priorytetach: 1. skuteczna komunikacja z ofiarami i bezpieczne środowisko do zgłaszania przestępstw przez ofiary; 2. poprawa wsparcia i ochrony najbardziej bezbronnych ofiar; 3. ułatwienie ofiarom dostępu do kompensaty; 4. wzmocnienie współpracy i koordynacji między wszystkimi właściwymi podmiotami; oraz 5. wzmocnienie międzynarodowego wymiaru praw ofiar.

3. Uwagi ogólne

3.1. Ogólnie rzecz biorąc, pięć priorytetów strategii może przynieść pozytywne skutki i skutecznie przyczynić się do wspierania państw członkowskich we wdrażaniu odnośnych ram unijnych. Można jednak wskazać również na kilka kluczowych zagadnień, a także kwestie przekrojowe.

⁽¹⁾ Między innymi w odniesieniu do gromadzenia danych, mechanizmów dokumentowania i zgłaszania oraz dostępu do funduszy, ale również w zakresie wprowadzania zrównoważonych lokalnych systemów usług wsparcia.

3.2. Strategia zawiera niewiele wskazówek co do znaczenia utworzenia lub – w zależności od przypadku – zwiększenia zasięgu i skuteczności mechanizmów zgłaszania (formalnych lub nieformalnych). Takie mechanizmy powinny zostać uwzględnione i być dostępne dla wszystkich kategorii ofiar bez względu na status, jaki posiadają one w danym państwie członkowskim, oraz powinny być dostosowane i elastyczne, tak aby zaspokajały potrzeby osób znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji. Wymagałoby to pogłębionej oceny potrzeb, dokumentacji, gromadzenia danych i procesów konsultacyjnych, co nakreślono w uwagach przedstawionych poniżej.

3.3. Choć w strategii zawarto szereg odniesień do wyzwań, przed którymi stoją słabsze grupy, należy również odnieść się do uchodźców i osób ubiegających się o azyl, uznając większe narażenie tych grup na islamofobię, rasizm, ksenofobię i inne rodzaje przestępstw z nienawiści.

3.4. W strategii stwierdza się, że „[t]rudności ofiar w dostępie do wymiaru sprawiedliwości wynikają głównie z braku informacji, niewystarczającego wsparcia i niewystarczającej ochrony”. Warto podkreślić, że w strategii należy uwzględnić dalsze szczegóły, aby istniejące przepisy i mechanizmy były nie tylko lepiej znane, ale ogólnie bardziej dostępne (od zgłaszania i samoidentyfikacji po dostęp do mechanizmów wsparcia lub dochodzenia odszkodowań). W tym kontekście często potrzebne mogą być usługi wsparcia, na przykład w odniesieniu do pracowników socjalnych, osób zajmujących się ochroną małoletnich migrantów bez opieki lub dzieci ubiegających się o azyl bądź dzieci znajdujących się w systemach ochrony dzieci, personelu medycznego, specjalistów w zakresie zdrowia psychicznego, tłumaczek i tłumaczy ustnych pomagających osobom nieposługującym się miejscowym językiem itd. Takie usługi wsparcia powinny w równym stopniu być objęte szkoleniami, lecz obecnie większość szkoleń na temat praw ofiar dotyczy organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości.

3.5. Chociaż najważniejszym priorytetem strategii jest zapewnienie skutecznej komunikacji z ofiarami przestępstw i bezpiecznego środowiska, by mogły one zgłaszać przestępstwa, nadal istnieje poważny problem związany z zapewnieniem **istnienia, skutecznego funkcjonowania i dostępności** systemów zgłaszania i rejestrowania, zwłaszcza nieformalnych. W strategii podkreśla się, że wiele najsłabszych społeczności i ofiar często niechętnie kontaktuje się z organami, nie jest w stanie tego zrobić lub napotyka inne przeszkody w dostępie do formalnych systemów zgłaszania (z udziałem właściwych organów). Nawet jeżeli systemy te nie prowadzą do wszczęcia dochodzeń, mogą nadal uzasadniać dostęp do konkretnych rodzajów wsparcia i mieć znaczenie dla dostarczania danych w kontekście lokalnym lub krajowym, które powinny mieć kluczowe znaczenie dla kształtowania polityki, oraz dla sporządzania budżetu i planowania usług.

3.6. Ponadto wydaje się, że w strategii praktycznie brakuje odniesienia do dokumentacji lub gromadzenia danych. Reagowanie na potrzeby ofiar i stworzenie ram gwarantujących prawa ofiar, zwłaszcza w przypadku ofiar niektórych rodzajów przestępstw – przestępstw z nienawiści, przemocy seksualnej, przemocy ze względu na płeć itp. – wymaga dogłębnego zrozumienia kontekstu lokalnego i społecznościowego, dostępu do społeczności, oceny potrzeb oraz opracowania ukierunkowanej polityki i praktycznych rozwiązań. W związku z tym strategia powinna zachęcać państwa członkowskie – być może w ramach podejścia przekrojowego – do wspierania gromadzenia danych i konsultacji ze społecznościami oraz ofiarami i potencjalnymi ofiarami, a także do przeprowadzania oceny potrzeb wraz ze skatalogowaniem najlepszych praktyk we współpracy z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego w celu ukierunkowania kształtowania polityki i działań instytucjonalnych.

3.7. Jednym z ostatnich punktów, które należy podkreślić w odniesieniu do gromadzenia danych, jest potrzeba wprowadzenia przez najważniejsze organy (policyjne, sądowe, organy ścigania) skutecznych systemów umożliwiających gromadzenie **informacji na temat ofiar przestępstw** w sposób globalny i systematyczny, analizowanie ich i wykorzystywanie przy opracowywaniu ukierunkowanych środków reagowania. Obecnie na przykład tylko kilka państw członkowskich UE gromadzi dane zdezagregowane na temat profili ofiar przestępstw. Informacje takie byłyby przydatne do analizy tendencji i wzorców, a także pomogłyby przygotować działania profilaktyczne, kampanie informacyjne, narzędzia zgłaszania, mechanizmy identyfikacji i reagowania lub usługi wsparcia.

3.8. Ponadto skala zjawisk takich jak przestępstwa z nienawiści jest trudna do oszacowania w wielu państwach członkowskich UE ze względu na brak dostępnych systemów zgłaszania, zbyt formalne systemy rejestracji incydentów i/lub skarg (które mogą być dostępne wyłącznie dla policji lub prokuratury), a także brak pewnych kryteriów i wytycznych dotyczących gromadzenia danych w odniesieniu do ofiar. Jednolita wizja gromadzenia danych dotyczących ofiar przestępstw, którą można by zapewnić dzięki tej strategii, umożliwiłaby lepsze i bardziej ukierunkowane działania. Wiąże się to również z innymi inicjatywami Komisji i sposobami ich realizacji (takimi jak inicjatywy związane z rasizmem i ksenofobią), ponieważ również na nie prawdopodobnie negatywnie wpływa brak danych lub ich odpowiedniej analizy.

3.9. Jeśli chodzi o zgłaszanie, należy wyjaśnić, że strategia dotyczy wszystkich trzech filarów, które mają znaczenie dla zapewnienia praw ofiar: a) identyfikacji (ofiar przestępstw), której można dokonać za pośrednictwem formalnych i nieformalnych mechanizmów zgłaszania, o czym wspomniano wyżej, b) prewencji i c) reakcji.

3.10. Z zadowoleniem należy przyjąć fakt, że strategia w wielu miejscach wspomina o tym, jak ważne jest, by „odpowiedni specjaliści komunikowali się z ofiarami w sposób dostosowany do ich szczególnych potrzeb”. Jednakże w celu odpowiedniego wdrożenia tej konkretnej propozycji należy wprowadzić mechanizm i ustanowić programy budowania zdolności dla odpowiednich specjalistów, tak aby umożliwić odpowiednią identyfikację i zrozumienie tych szczególnych potrzeb. Bez takiej identyfikacji nie uda się osiągnąć celu, jakim jest znalezienie odpowiedzi zaspokajającej konkretne potrzeby. Taki mechanizm opierałby się na koordynacji działań organów, organizacji społeczeństwa obywatelskiego i organizacji lokalnych lub środowiskowych. Przyczyni się to do zwiększenia liczby przypadków zgłaszania przestępstw przez członków społeczności znajdujących się w trudnej sytuacji oraz rejestracji przestępstw, pomoże w rozpatrywaniu spraw, a także zwiększy ogólne zdolności systemów krajowych do mapowania potrzeb ofiar, zapewnienia wniesienia sprawy i przygotowania zindywidualizowanych odpowiedzi. Strategia powinna więc uwzględnić lub wyjaśnić środki służące poprawie rozpoznawania szczególnych potrzeb ofiar przestępstw.

3.11. Jeżeli chodzi o powyższy punkt, w strategii zawarto szereg odniesień do ofiar o szczególnych potrzebach, które „powinny mieć dostęp do specjalistycznego wsparcia [...]”. W związku z tym należy zachęcać zainteresowane strony na szczeblu krajowym – z wykorzystaniem strategii – do wprowadzenia mechanizmów rozpoznawania i oceny szczególnych potrzeb, co wymaga również **regularnej wymiany informacji z innymi odpowiednimi mechanizmami identyfikacji**, takimi jak mechanizm zwalczania handlu ludźmi. Pozwoliłoby to na wymianę wiedzy fachowej między różnymi organami, a także na lepszą, bardziej kompleksową i całościową reakcję odpowiednio dopasowaną do szczególnych potrzeb.

3.12. Wszelkie służby, a także wszelkie kampanie informacyjne na temat praw ofiar, muszą w równym stopniu opierać się na ocenach potrzeb i konsultacjach ze społecznościami. Przy opracowywaniu takich kampanii informacyjnych szczególną uwagę należy zwrócić nie tylko na dzieci, osoby starsze lub osoby z niepełnosprawnościami będące ofiarami, ale także na przykład na potrzeby uchodźców, osób ubiegających się o azyl i migrantów będących ofiarami, którzy mogą również napotykać poważne przeszkody w dostępie do informacji, do możliwości zgłaszania lub do usług wsparcia, w tym mogą spotkać się z dyskryminacją krzyżową.

3.13. Nacisk na szkolenia jest widoczny w całej strategii – i w istocie ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia sprawnych systemów operacyjnych i praw ofiar. Jeżeli jednak dostrzegamy wpływ niektórych rodzajów przestępstw, w szczególności przestępstw z nienawiści, cyberprzestępczości, przemocy ze względu na płeć lub przestępstw dotyczących dzieci, to działania szkoleniowe powinny być dostępne nie tylko dla organów sądowych i policji. Należy również skupić się na poprawie umiejętności służb interwencyjnych, takich jak pracownicy socjalni, nauczyciele, osoby zajmujące się ochroną dzieci, organy przyjmujące lub służby detencji migrantów czy też straż graniczna. Jest to szczególnie prawdziwe w kontekście mieszanych ruchów migracyjnych, w tym nieuregulowanej migracji mieszanej między państwami członkowskimi UE, ryzyka wykorzystania oraz coraz częstszych doniesień o przemoc na granicach i w ośrodkach przyjmowania osób ubiegających się o azyl.

3.14. Komitet z zadowoleniem przyjmuje wprowadzenie skoncentrowanie się w dyrektywie w sprawie praw ofiar z 2012 r. na usługach sprawiedliwości naprawczej oraz założenie, że takie usługi powinny przede wszystkim uwzględniać interesy i potrzeby ofiar, lecz uważa, że w strategii należy przedstawić dokładniejsze wytyczne i szczegółowy przegląd tego, w jaki sposób państwa mogą wdrożyć wysokiej jakości normy i wprowadzić dostępne, sprawiedliwe i skuteczne narzędzia wspierania ofiar w dostępie do takich usług naprawczych.

3.15. Choć w strategii przedstawiono kilka przykładów przemocy ze względu na płeć, to jeśli chodzi o ofiary takiej przemocy, należy również uznać i określić inne rodzaje przemocy seksualnej i przemocy ze względu na płeć, np. szkodliwe tradycyjne praktyki, takie jak okaleczanie narządów płciowych kobiet, małżeństwa dzieci itp. Rozszerzenie tego wykazu przyczyniłoby się do zwiększenia świadomości na temat takich praktyk wśród organów ścigania i innych właściwych specjalistów.

3.16. Należy również rozszerzyć rolę proponowanej unijnej sieci na rzecz zapobiegania przemocy ze względu na płeć i przemocy domowej, o której mowa w strategii, na cele i rezultaty w zakresie identyfikacji tego rodzaju przestępstw i przeciwdziałania im, co jest szczególnie istotne w wypadku, gdy mają one wymiar transgraniczny.

3.17. Przemoc ze względu na płeć i molestowanie w świecie pracy uznaje się za naruszenie praw człowieka lub za znęcanie. Stanowią one zagrożenie dla godności ludzkiej, promowania godnej pracy oraz dostępu do rynku pracy i postępu na nim. Europejscy partnerzy społeczni podpisali w 2007 r. autonomiczną umowę w celu zajęcia się tym problemem. Umowę należy teraz w pełni wdrożyć na szczeblu krajowym w państwach członkowskich. Z okazji stulecia MOP w 2019

r. przyjęto konwencję nr 190 w sprawie eliminacji przemocy i molestowania, w której określono środki mające na celu zapobieganie aktom przemocy i ochronę ofiar oraz wskazano narzędzia służące skutecznemu egzekwowaniu i środki zaradcze wraz z wytycznymi, szkoleniami i inicjatywami na rzecz podnoszenia świadomości. EKES wzywa instytucje europejskie, by zachęciły państwa członkowskie do szybkiej ratyfikacji tej konwencji oraz koordynowały ewentualne działania następcze na szczeblu europejskim.

3.18. Każde nawiązanie w strategii do handlu ludźmi powinno również uwzględniać wpływ handlu ludźmi i wykorzystywania ludzi na obywateli państw trzecich i na uchodźców. Dotyczy to również kluczowych działań przewidzianych w strategii, które powinny także koncentrować się na ocenie zakresu, w jakim mechanizmy dostępne dla ofiar handlu ludźmi są również dostępne dla obywateli państw trzecich (takich jak migranci, osoby ubiegające się o azyl i uchodźcy). Ponadto strategia powinna obejmować środki wsparcia mające na celu zwiększenie dostępności, skuteczności i zdolności dostosowania mechanizmów dotyczących handlu ludźmi, identyfikacji i reagowania w odniesieniu do uchodźców, migrantów i osób ubiegających się o azyl, którzy padają ofiarą przestępstw związanych z handlem ludźmi.

3.19. Jeżeli chodzi o dostęp do kompensaty dla ofiar przestępstw, należałoby lepiej odzwierciedlić w strategii ideę, że taki dostęp powinien być niezależny od statusu ofiary w państwie członkowskim UE. Niestety osoby ubiegające się o azyl, uchodźcy i migranci padający ofiarą przestępstwa często niechętnie dochodzą kompensaty ze względu na brak informacji, brak posiadających odpowiednią wiedzę i dostępnych służb udzielających wsparcia lub strach przed działaniami odwetowymi czy negatywnymi skutkami dla ich statusu. Jeżeli celem jest wzmocnienie pozycji ofiar, strategia powinna również poruszyć te zagadnienia i przewidzieć ukierunkowane działania służące wypełnieniu luk, z którymi borykają się określone kategorie ofiar.

4. Szczegółowe uwagi dotyczące pięciu priorytetów strategii

4.1. Skuteczna komunikacja z ofiarami i bezpieczne środowisko do zgłaszania przestępstw przez ofiary

4.1.1. Jednym z kluczowych działań dla Komisji Europejskiej jest szkolenie skierowane do organów sądowych i organów ścigania. Jednakże potrzeba zapewnienia ustawicznego kształcenia zawodowego w zakresie podejścia do ofiar przestępstw, w szczególności ofiar przestępstw z nienawiści, jest równie istotna dla pracowników socjalnych i personelu medycznego. Takie szkolenia powinny wyraźnie obejmować problem uprzedzeń i stereotypów oraz być prowadzone w koordynacji z organizacjami pozarządowymi zapewniającymi wsparcie różnym słabszym grupom.

4.1.2. Jeżeli chodzi o kluczowe działania, które ma podjąć Komisja Europejska w celu zapewnienia finansowania ze środków UE krajowym organizacjom wspierającym ofiary przestępstw i właściwym organizacjom społeczności lokalnych, to finansowanie takie należy przeznaczyć na rozbudowę usług wsparcia jako kompleksowych pakietów wsparcia prawnego i psychologicznego z myślą o znalezieniu pracy w razie potrzeby, zakwaterowania w sytuacjach zagrożenia i pomocy w pokryciu kosztów opieki medycznej.

4.1.3. Kluczowe działania proponowane dla państw członkowskich pozostają na bardzo ogólnym i raczej retorycznym poziomie. Skuteczne wdrożenie dyrektywy uda się zapewnić, jeżeli władze krajowe opracują, przyjmą i wdrożą metodologiczne normy w celu umożliwienia organom sądowym i organom ścigania oraz służbom socjalnym uznania ofiar przestępstw (w szczególności ofiar przestępstw z nienawiści) oraz zapewnienia odpowiedniego wsparcia.

4.1.4. W przypadku gdy dane zdezagregowane dotyczące ofiar przestępstw nie są jeszcze gromadzone przez organy krajowe, należy uczynić to priorytetem, ewentualnie przy wsparciu finansowym ze strony UE.

4.1.5. Państwa członkowskie powinny zostać włączone do proponowanych kluczowych działań dotyczących wiedzy na temat praw i możliwości zgłaszania przestępstw. Wiedzę tę należy krzewić już w szkołach dzięki edukacji obywatelskiej. Organy krajowe powinny dopilnować, by krajowe obowiązkowe programy nauczania obejmowały informacje na temat praw, krajowych instytucji praw człowieka oraz dostępnych mechanizmów ochrony dostosowane do poziomu wiedzy uczniów.

4.1.6. Aby umożliwić organizacjom pozarządowym udział w działaniach szkoleniowych z władzami, a jednocześnie zgromadzić cenne doświadczenia beneficjentów i ekspertów wspierających ofiary przestępstw, ważne jest, aby wkład ten był uznawany i wynagradzany za pośrednictwem partnerstw instytucjonalnych⁽²⁾.

4.2. Poprawa wsparcia i ochrony najbardziej bezbronnych ofiar

4.2.1. Jeśli chodzi o proponowane działania dla Komisji związane ze wspieraniem 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, to udzielanie pomocy grupom w szczególnie trudnej sytuacji powinno rozpoczynać się od ich uznania i dostrzeżenia specyfiki ich statusu, która często prowadzi do ich wiktymizacji. Oznaczałoby to przyjęcie prawa wtórno i opracowanie pakietów szkoleniowych wyjaśniających specyficzne cechy różnych grup znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji, metody przesłuchania tych grup, które pozwalają uniknąć ponownej traumatyzacji, a także zawierające wytyczne na temat współpracy ze społecznościami tam, gdzie sytuacje takie mają miejsce.

4.2.2. W odniesieniu do proponowanych kluczowych działań Komisji Europejskiej mających na celu wdrożenie zasad przewodnich dotyczących zapewnienia ochrony i wsparcia ofiarom przestępstw z nienawiści i nawoływania do nienawiści należy dodatkowo ustanowić unijny mechanizm monitorowania skutecznego reagowania na przestępstwa z nienawiści i nawoływania do nienawiści za pośrednictwem Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej, która mogłaby rozbudować swój obecny mechanizm gromadzenia danych i uwzględnić krajowe systemy zgłaszania i wczesnego ostrzegania.

4.2.3. W odniesieniu do zaproponowanych kluczowych działań dla państw członkowskich opartych na wnioskach z pandemii COVID-19, szczególnie podjęcia działań mających na celu zapewnienie ofiarom przemocy ze względu na płeć i przemocy domowej dostępu do wsparcia i ochrony i utworzenia zintegrowanych i ukierunkowanych specjalistycznych służb udzielających wsparcia najbardziej bezbronnym ofiarom, w tym izbom dziecka, domom rodzinnym, schroniskom dla kobiet będących ofiarami przemocy ze względu na płeć i dla osób LGBTI+: W niektórych państwach członkowskich doświadczenia związane z COVID-19 uwidoczniły raz jeszcze, że władze są słabo przygotowane do zapewnienia tymczasowego lub krótkoterminowego schronienia, zwłaszcza poza stolicami. Rozbudowanie tymczasowych schronisk, bezpiecznych domów i ośrodków wsparcia oraz zapewnianie zintegrowanych usług wsparcia jest koniecznością i wymaga współpracy organów krajowych i podmiotów prywatnych oraz finansowania ze środków UE.

4.3. Ułatwienie ofiarom dostępu do kompensaty

4.3.1. Jedną z zainteresowanych stron jest Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, która za pośrednictwem swojej sieci niezależnych ekspertów z państw członkowskich (FRANET) przeprowadza roczną analizę przepisów i polityk przyjętych w celu zapewnienia ochrony praw ofiar i która może również sporządzać sprawozdania tematyczne. W ramach swojego mandatu FRANET jest w stanie promować obiecujące praktyki i organizować wydarzenia, podczas których organy odpowiedzialne za kompensatę mogą wymieniać się pomysłami i zacieśniać współpracę.

4.4. Wzmocnienie współpracy i koordynacji między wszystkimi właściwymi podmiotami

(²) Na przykład zgodnie z orzeczeniem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 2016 r. w sprawie MC i AC przeciwko Rumunii (sprawa homofobicznego przestępstwa z nienawiści) i obecnie pod ścisłym nadzorem Rady Ministrów Rady Europy organizacja pozarządowa ACCEPT Rumunia, która wsparła skarżących w tej sprawie, regularnie organizuje szkolenia *pro bono* dla rumuńskiego Instytutu Studiów nad Porządkiem Publicznym (ISOP). Szkolenia te obejmują prezentację prawodawstwa antydyskryminacyjnego, przepisów dotyczących przestępstw z nienawiści, kwestii orientacji seksualnej i tożsamości płciowej oraz praktyczne sesje, symulacje i biblioteki na żywo, w których przez godzinę trzech lub czterech członków społeczności LGBTI dzieli się swoimi doświadczeniami z organami ścigania. Jest to ogromny wysiłek ludzki i logistyczny, a usługę tę świadczą nieodpłatnie wolontariuszki i wolontariusze organizacji pozarządowych oraz eksperti i eksperci powiązani z organizacjami pozarządowymi. Prawdziwym wyzwaniem jest jednak brak stabilności i ograniczony wpływ sesji. W szkoleniach bierze udział jedynie niewielka grupa 20–30 osób z setek nowych pracowników lub tysięcy pracowników Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Rozwiązaniem byłoby nadanie priorytetu rozwijaniu wewnętrznych zdolności krajowych organów sądowych lub organów ścigania do prowadzenia takich kursów w sposób zintegrowany z ustawicznym kształceniem zawodowym.

4.4.1. Jeśli chodzi o państwa członkowskie, proponowane działania mają na celu tworzenie bardziej odpornych społeczeństw dzięki promowaniu większego zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w działania krajowe, niemniej pojęcie „zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego” jest zbyt szerokie – organizacje obrony cywilnej i ochrony ludności, stowarzyszenia policjantów, funkcjonariusze ośrodków detencyjnych lub kościoły również należą do społeczeństwa obywatelskiego. Zasadnicze znaczenie ma aktywne zaangażowanie tych części społeczeństwa obywatelskiego, które pracują bezpośrednio z ofiarami przestępstw.

4.4.2. Choć UE podpisała Konwencję Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (konwencja stambulska), w niektórych państwach członkowskich podważa się tę konwencję, przedstawiając zastrzeżenia i interpretacje w odpowiedzi na coraz popularniejsze odwoływanie się do „tradycyjnych wartości” i ukazując płęć społeczno-kulturową, przemoc ze względu na płęć i tożsamość płciową jako konstrukcje myślowe mające na celu wykorzenienie tożsamości narodowej, a przemoc domową jako sprawę prywatną. UE ma do odegrania zasadniczą rolę w ochronie konwencji stambulskiej. Chociaż opracowanie i poprawa ustawodawstwa krajowego należy do państw członkowskich, UE może zwiększyć świadomość na temat znaczenia ochrony przed przemocą ze względu na płęć. Cel ten można również osiągnąć poprzez przeznaczenie funduszy na opracowanie modułów zawodowych na potrzeby kształcenia w zawodach prawniczych, ułatwienia wymiany i zapewniania wsparcia dla organizacji pozarządowych, które prowadzą kampanię i zajmują się rzecznictwem, a jednocześnie udzielają pomocy ofiarom przemocy ze względu na płęć.

4.5. Wzmocnienie międzynarodowego wymiaru praw ofiar

4.5.1. Koordynacja wdrażania strategii między wszystkimi instytucjami i agencjami UE ma zasadnicze znaczenie dla objęcia przez UE wiodącej roli w działaniach Rady Europy i ONZ na rzecz ofiar.

4.5.2. UE powinna wykorzystać międzynarodowe programy do finansowania działań poza granicami Unii w celu wspierania tworzenia przepisów, polityk i usług, w tym poprzez finansowanie działań na rzecz budowania zdolności, które obejmują wszystkie ofiary przestępstw.

5. Finansowanie ze strony UE

5.1. Jedynie niewielka część budżetu UE przeznaczana jest na zagadnienia związane z ofiarami. Stoi to w sprzeczności z kosztami przestępstw dla ofiar i społeczeństwa. Mając na uwadze znaczenie i przekrojowy charakter problemów ofiar, Komisja Europejska powinna opracować strategiczne podejście do finansowania ofiar określające obszary, w których istnieje największe prawdopodobieństwo czerpania korzyści z pomocy finansowej, oraz koordynujące uwzględnienie priorytetów ofiar w różnych unijnych programach finansowania, w tym tych, które działają na szczeblu krajowym i międzynarodowym ⁽³⁾.

5.2. Finansowanie ma kluczowe znaczenie i powinno być realizowane w oparciu o podejście niezależne od projektów i o charakterze raczej długoterminowym z wykorzystaniem środków unijnych i krajowych.

Bruksela, dnia 29 października 2020 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽³⁾ Victim Support Europe – plan działania dotyczący strategii w zakresie praw ofiar na lata 2020–2024.