

Victimele criminalității în Uniunea Europeană: dimensiunea și natura sprijinului acordat victimelor

Rezumat



/// *Articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene garantează tuturor persoanelor din UE dreptul la o cale de atac eficientă.*

Furnizarea serviciilor de sprijinire a victimelor criminalității este esențială pentru îndeplinirea dreptății pentru victime, precum și pentru a asigura posibilitatea acestora de a-și cere drepturile. Serviciile de sprijinire a victimelor cuprind furnizarea de asistență înainte, în timpul și ulterior procedurilor penale, inclusiv furnizarea de sprijin psihologic și emoțional și de consiliere pe teme juridice, financiare și practice, precum și cu privire la riscurile de revictimizare. Activitatea de zi cu zi a personalului serviciilor de sprijinire a victimelor din întreaga Uniune Europeană (UE), inclusiv activitatea voluntarilor, contribuie în mod esențial la materializarea dreptului victimelor de a avea acces la justiție.

Accesul la aceste servicii oferă victimelor criminalității posibilitatea de a-și exercita dreptul de acces efectiv la justiție, în conformitate cu articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, care prevede „dreptul la o cale de atac eficientă și la un proces echitabil”. Dreptul victimelor de a avea

acces la justiție este consacrat nu doar în legislația primară și secundară a UE, ci și în instrumentele Consiliului European și ale Organizației Națiunilor Unite (ONU), precum și în legislația națională. Totuși, acest drept devine o realitate practică numai atunci când victimele sunt conștiente de existența unui astfel de sprijin și sunt ajutate să facă uz de acesta. Directiva privind victimele (Directiva 2012/29/UE) reprezintă un mare pas înainte pentru victimele criminalității.

Rezumatul de față prezintă rezultatele cercetării întreprinse de Agenția pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene (FRA) asupra serviciilor de sprijinire a victimelor criminalității din întreaga UE, din perspectiva drepturilor fundamentale. Rezumatul oferă o imagine de ansamblu a măsurii în care furnizarea acestor servicii în cele 28 de state membre ale UE răspunde în prezent, în practică, obiectivelor și scopurilor referitoare la sprijinirea victimelor prevăzute de Directiva privind victimele. Se pune accentul pe articolele 8 și 9 din directivă, care se referă la serviciile de sprijinire a victimelor, deși sunt luate în considerare și alte dispoziții strâns legate de acestea.

Principalele constatări și recomandări bazate pe dovezi

Serviciile de sprijinire a victimelor s-au dezvoltat diferit în cele 28 de state membre ale UE. Datele culese de FRA urmăresc diferitele ritmuri, perspective, contexte și modele organizaționale ce caracterizează evoluția acestor servicii în statele membre.

Aceste contexte diferite au modelat natura și sfera de aplicare a serviciilor oferite. Pentru unele state membre, acest lucru înseamnă că punerea în practică a Directivei privind victimele va reprezenta o provocare. Cercetarea FRA a identificat mai multe domenii

în care, în prezent, statele membre nu îndeplinesc cerințele Directivei privind victimele. Una dintre cele mai mari provocări este obligația de a asigura accesul tuturor victimelor la servicii de sprijin potrivite nevoilor lor. Prin urmare, trebuie depuse mai multe eforturi pentru a asigura îndeplinirea obiectivelor directivei.

Faptul că, în prezent, victimele nu își exercită sau nu își pot exercita pe deplin drepturile este subliniat de nivelul de denunțare insuficientă pe care l-au dezvăluit cercetările anterioare realizate de FRA. De exemplu, în cele patru sondaje de amploare privind victimizarea minorităților, a persoanelor LGBT, infracțiunile antisemite și violența împotriva femeilor, rezultatele arată în mod constant că multe victime nu denunță infracțiunile la poliție. Deși aceste patru sondaje au analizat situația unor categorii specifice de victime (cum ar fi femeile ca victime ale violenței), constatările la care s-a ajuns (de exemplu, în ceea ce privește denunțarea insuficientă) sunt de multe ori relevante și în ceea ce privește victimele criminalității în general, de aceea în raport sunt evidențiate anumite constatări cu aplicabilitate mai generală.

În pofida provocărilor rămase, dovezile FRA evidențiază și multe progrese și practici promițătoare. Aceste practici ar putea inspira o evoluție pozitivă atât la nivel național, cât și la nivelul UE, însă nu putem sublinia îndeajuns rolul diferitelor contexte istorice și culturale în care au apărut. Aceste diferențe ar trebui să fie luate în considerare atunci când se analizează posibilitatea de a transfera modele și soluții dincolo de frontiere.

Pe baza constatărilor sale, FRA a formulat opinii care sugerează măsuri concrete pe care instituțiile UE și statele membre le pot lua pentru a-și îmbunătăți serviciile de sprijinire a victimelor.

Drepturile victimelor în legislația europeană și națională

Din punct de vedere legislativ, există garanții pentru protecția drepturilor victimelor în diferite domenii și la diverse niveluri, de la dreptul primar al UE până la acte fără caracter obligatoriu din punct de vedere juridic, la nivel național. Împreună, aceste surse formează un corpus consistent de măsuri legislative și de altă natură care au scopul de a acorda victimelor dreptul lor fundamental de acces la justiție. Cu toate acestea, interpretarea modului precis în care

justiția ar trebui să devină accesibilă victimelor variază de la un stat membru la altul, în parte din cauza concepțiilor istorice divergente privind rolul victimei în cadrul procedurilor penale. Aceste diferențe determină abordări diferite ale sprijinirii victimelor.

INSTRUMENTE UTILE PENTRU VICTIMELE CRIMINALITĂȚII

Sprijinirea victimelor criminalității prin intermediul aplicațiilor

Ghidul instanțelor de judecată (*domstolsguiden*), Suedia

Această aplicație oferă detalii cu privire la interiorul sălilor de judecată și la rolurile îndeplinite de diverse persoane în cadrul ședințelor de judecată.



Aplicația conține, de asemenea, filme care arată cum funcționează procedurile instanțelor. Ea conține și o funcție de „localizare a instanței”, cu detalii privind orarele, posibilitățile de transport la adresa respectivă și modurile în care se poate contacta instanța de judecată.

A se vedea: www.domstol.se/Ladda-ner--bestall/Domstolsguiden

Zaragoza – Orașul dreptății
(*Ciudad de la Justicia de Zaragoza*), Spania

Această aplicație, dezvoltată de administrația regiunii Aragón din Spania, se adresează publicului general și practicienilor din domeniul dreptului. Aplicația furnizează adresa noului complex judecătoresc din oraș, precum și programul ședințelor de judecată, și emite alerte de informare la finalizarea cauzelor din instanță.



Instrumentul este disponibil la adresele: <https://itunes.apple.com/es/app/ciudad-de-la-justicia/id642741128?mt=8> (iOS); <https://play.google.com/store/apps/details?id=es.ciudadjusticiazaragoza> (Android)

În acest context, acțiunile comune la nivelul UE au încercat să stabilească standarde minime comune pentru protecția drepturilor victimelor. Un pas important în această direcție, premergător Directivei privind victimele, a fost Decizia-cadru 2001/220/JAI a Consiliului din 15 martie 2001 privind statutul victimelor în cadrul procedurilor penale. Statelor membre ale UE li s-a cerut să își adapteze legislația în conformitate cu decizia-cadru până în anul 2006. Cu toate acestea, a fost unanim recunoscut, inclusiv de către Comisia Europeană, faptul că această legislație nu a fost bine pusă în aplicare. Prin urmare, de la intrarea în vigoare a Directivei privind victimele, accentul s-a pus pe aplicarea efectivă¹.

Practică promițătoare

Facilitarea punerii în aplicare efective a drepturilor victimelor care decurg din legislația UE: ghid elaborat de Comisia Europeană

Pentru a facilita transpunerea și punerea în aplicare efectivă și rapidă a Directivei privind victimele, Comisia Europeană a elaborat un ghid în scopul de a ajuta statele membre ale UE să ajungă la o înțelegere comună a dispozițiilor acesteia.

A se vedea: http://ec.europa.eu/justice/criminal/files/victims/guidance_victims_rights_directive_en.pdf

Garantarea dreptului victimelor de a avea acces la servicii de asistență și la o cale de atac eficientă

Accesul efectiv al victimelor la justiție depinde în mare parte de disponibilitatea serviciilor specifice de sprijinire a victimelor. Necesitatea de a oferi victimelor o gamă de servicii care să le permită să se bucure de drepturile lor este subliniată de cercetarea FRA privind raportarea experiențelor oamenilor legate de infracțiuni. Rezultatele privind, de exemplu, experiența infracțiunilor motivate de ură din cadrul sondajului EU-MIDIS și cele privind tiparele de raportare din sondajul privind violența împotriva femeilor arată că sunt necesare îmbunătățiri pentru încurajarea raportării.

Interpretarea mai generală a termenului „victimă”

Conceptualizarea victimei în cadrul normativ (juridic și cultural), precum și rolul pe care se consideră că îl are victima în cadrul procesului penal depind mult de dezvoltarea istorică a cadrului juridic din fiecare stat membru în parte și, la rândul său, influențează conceptualizarea serviciilor de sprijinire a victimelor. Diversele abordări ale drepturilor victimelor reflectă înțelegeri diferite ale conceptului de „victimă” în sine. Aceste diferențe se păstrează și în prezent, chiar dacă legislația UE privind victimele criminalității este în vigoare din 2001.

Deoarece directiva stabilește, pentru o serie de domenii, standarde mai ridicate decât decizia-cadru a Consiliului, definițiile conceptelor relevante din legislația națională sau interpretarea lor ar trebui să reflecte această evoluție în consecință. Constatările FRA sugerează că legislația unor state membre ale UE ar putea necesita modificări în această privință, pentru a fi în concordanță cu Directiva privind victimele. De exemplu, mai multe state membre definesc termenul de „victimă” în mod restrâns în legislația lor, excluzând victimele „indirecte”, cum ar fi membrii familiei. Unele state membre nu definesc această noțiune deloc.

Alocarea de resurse suficiente

Anumite obligații noi, precum și dispozițiile neobligatorii ale deciziei-cadru pe care Directiva privind victimele le face obligatorii vor impune statelor membre ale UE să investească mai mult în personal, echipamente sau dotări. Un exemplu este obligația de a se asigura că sălile de așteptare pentru victime de la instanța de judecată sunt separate de cele pentru acuzați. Statele membre trebuie să achiziționeze și tehnologia necesară pentru legături video și înregistrări video, să asigure instruirea obligatorie a practicienilor din prima linie, cum ar fi personalul polițienesc și personalul instanțelor, și să se asigure că victimele sunt evaluate individual în vederea identificării nevoilor specifice de protecție ale fiecăreia.

¹ A se vedea comunicările Comisiei Europene din 2004 și 2009 privind statutul victimelor în cadrul procedurilor penale [COM(2004) 54 final/2 și COM(2009) 166 final], precum și evaluarea impactului din 2011 care însoțește Propunerea Comisiei pentru o directivă de stabilire a unor norme minime privind drepturile, sprijinirea și protecția victimelor criminalității [SEC(2011) 780 final].

Opiniile FRA

Statele membre ale UE trebuie să asigure furnizarea efectivă și accesul la serviciile de asistență pentru a se conforma Directivei privind victimele și pentru a-și îndeplini obligațiile care decurg din articolul 47 din Cartă. În punerea în aplicare a Directivei privind victimele, statele membre ale UE trebuie să ia în considerare articolul 47 și jurisprudența CEDO relevantă pentru a evalua drepturile victimelor de a participa activ în cadrul procedurilor penale, cum ar fi dreptul de a fi audiate și dreptul de a furniza dovezi.

Directiva privind victimele impune ca membrii familiei victimei să fie incluși în definiția victimei (în raport cu victimele a căror moarte este o cauză directă a unei infracțiuni), astfel încât și aceștia să aibă acces la serviciile de sprijin, în conformitate cu necesitățile lor și cu gravitatea prejudiciului suferit ca urmare a infracțiunii săvârșite împotriva victimei. Prin urmare, termenul „membri ai familiei”, precum și alți termeni-cheie, cum ar fi „deosebit de vulnerabil”, ar trebui să fie interpretați în sens larg, astfel încât să nu limiteze în mod inutil lista potențialilor titulari de drepturi.

Statele membre ale UE trebuie să se asigure că respectă noile obligații din Directiva privind victimele referitoare la formarea personalului polițienesc și a personalului instanțelor, furnizând evaluări individuale ale victimelor și asigurând săli de așteptare separate pentru victime în noile sedii ale instanțelor. Statele membre ale UE trebuie să pună la dispoziție resursele suplimentare necesare pentru punerea în aplicare a acestor măsuri până la termenul-limită de transpunere.

Aspecte privind asistența acordată victimelor

Directiva privind victimele creează condițiile pentru o înțelegere mai amplă a sprijinului acordat victimelor, care depășește funcțiile prevăzute la articolele 8 și 9. Ea cuprinde o serie de drepturi pe care statul trebuie să le garanteze, dar care au rolul de a implica și alți actori din sistemul de sprijinire a victimelor. De exemplu, dreptul la asistență judiciară, direcționarea victimelor între diverșii actori relevanți sau drepturile menite să le protejeze împotriva victimizării secundare în timpul procesului contribuie la un sistem cuprinzător și funcțional de sprijinire a victimelor. Cu toate acestea, sistemul nu poate funcționa pe deplin fără implicarea unor actori nestatali.

Sprijinirea victimelor se bazează, în parte, pe premisa disponibilității juridice a drepturilor victimelor. Sprijinul oferit victimelor în special în timpul procedurilor judiciare depinde de rolul atribuit victimelor și de situația lor juridică în cadrul acestor proceduri. Cu cât o victimă se bucură de mai multe drepturi care îi permit să fie parte a unei proceduri penale, cu atât este mai important ca un serviciu de sprijin să ofere consiliere și să încurajeze victimele să își îndeplinească acest rol în interesul lor.

Constatărea FRA arată, de asemenea, importanța instrumentelor și practicilor juridice neobligatorii.

Legislația reprezintă doar o parte din mozaicul general al sprijinului acordat victimelor în statele membre ale UE și nu garantează în sine, fără o aplicare corespunzătoare, drepturile victimelor. Există o serie de instrumente juridice și politici neobligatorii care completează cu succes legislația sau, în unele cadre naționale, chiar i se substituie.

Punerea la dispoziție a asistenței judiciare

Deși asistența judiciară este disponibilă pentru majoritatea victimelor în cele mai multe state membre ale UE, constatările FRA arată că obținerea sa este adesea condiționată, de exemplu, de situația economică personală (pentru a stabili persoanele eligibile din punct de vedere financiar pentru asistență judiciară gratuită) sau de domiciliul legal. Cu toate că aceste condiții ar putea fi justificate, ele pot prezenta obstacole birocratice dificile, în special în cazul în care asistența judiciară este necesară rapid pentru a garanta drepturile victimei. Unele standarde globale recomandă, de asemenea, o utilizare mai restrictivă a evaluării situației economice personale. Principiile și orientările Organizației Națiunilor Unite privind accesul la asistență judiciară în sistemele de justiție penală, adoptate în 2012, stipulează, de exemplu, că întotdeauna copiii trebuie excepțai de la astfel de evaluări.

Asigurarea unor sisteme eficiente de formare profesională

Introducerea unui sistem eficient de formare a practicienilor, așa cum prevede articolul 25 din Directiva privind victimele, este un obiectiv pe termen lung. Constatările FRA arată că unele state membre ale UE pun accent pe formarea pentru grupuri specifice de victime. Altele oferă instruire, dar nu o consideră obligatorie pentru funcționarii care prezintă o probabilitate ridicată să intre în contact cu victimele, cum ar fi personalul polițienesc și personalul instanțelor. Statele membre ale UE sunt, prin urmare, încurajate să își mărească capacitatea de formare și să sensibilizeze practicienii din domeniul justiției penale cu privire la nevoile grupurilor specifice de victime. Statele sunt încurajate să implice serviciile ONG-urilor de sprijinire a victimelor în cazul în care acest lucru este posibil.

Furnizarea de informații, inclusiv direcționarea către serviciile de asistență

Furnizarea la timp a informațiilor exacte cu privire la drepturile victimelor, impusă de capitolul 2 din Directiva privind victimele, este esențială pentru consolidarea capacității victimelor de a-și exercita drepturile și, de asemenea, le direcționează către serviciile de asistență cele mai potrivite. Lipsa de informații reprezintă nu doar un obstacol important în calea exercitării drepturilor victimelor, ci și o sursă principală de nemulțumire față de procedurile penale și un factor care le descurajează să participe activ, după cum au identificat în mod repetat cercetările privind satisfacția victimelor cu privire la serviciile de asistență². Măsurile care vizează creșterea gradului de conștientizare a acestor drepturi în rândul victimelor sunt, prin urmare, la fel de importante ca accesul la informațiile specifice fiecărui caz individual. Exemplele de bune practici evidențiate în acest raport arată că o cooperare strânsă între autoritățile competente și organizațiile de sprijinire a victimelor poate facilita direcționarea.

² A se vedea, de exemplu: Sims, L. și Myhill, A. (2001), *Policing and the Public: Findings from the 2000 British Crime Survey* (Poliția și publicul: Concluziile sondajului cu privire la criminalitatea britanică din 2000), *Home Office Research Findings No. 136*, Londra, Home Office și Wemmers, J. (1999), „Victim notification and public support for the criminal justice system” (Notificarea victimelor și sprijinul public pentru sistemul de justiție penală), *International Review of Victimology*, vol. 6, nr. 3.

INSTRUMENTE UTILE PENTRU VICTIMELE CRIMINALITĂȚII

Portalul european e-justiție: pagini speciale pentru victimele infracțiunilor



Portalul european e-justiție este conceput ca un ghiseu electronic unic în domeniul justiției, străduindu-se să facă viața oamenilor din UE mai ușoară prin furnizarea de informații privind sistemele judiciare și îmbunătățirea accesului la justiție în întreaga Uniune Europeană, în toate cele 24 de limbi oficiale ale UE.

A se vedea: https://e-justice.europa.eu/content_victims_of_crime-65-ro.do?init=true

Combaterea fenomenului de denunțare insuficientă de către victime

Cercetările FRA – care au cuprins patru studii de mare amploare privind victimizarea minorităților, a persoanelor LGBT, infracțiunile antisemite și violența împotriva femeilor – arată în mod constant că multe victime nu denunță infracțiunile la poliție. Concluziile Consiliului din 6 decembrie 2013 privind combaterea infracțiunilor săvârșite din ură în UE și Concluziile Consiliului din 5 iunie 2014 privind prevenirea și combaterea tuturor formelor de violență împotriva femeilor și fetelor subliniază aceste constatări. Victimele pot însă să se adreseze și altor persoane sau organizații. Constatările anchetei FRA cu privire la violența împotriva femeilor arată că este mai probabil ca victimele violenței în familie să ia legătura cu medici și instituții de asistență medicală decât cu orice altă organizație profesională sau organizație neguvernamentală (ONG). Prin urmare, acești profesioniști ar putea juca un rol esențial în identificarea și acordarea de sprijin inițial victimelor. Cu toate acestea, dovezile arată și faptul că medicii și alți profesioniști clinici sunt rareori instruiți să ofere un răspuns eficient la violența în familie. Prin

urmare, inițiativele de instruire și informare a profesioniștilor din domeniul medical ar putea fi considerate practici promițătoare, mai ales în condițiile în care 87 % dintre cele 42 000 de femei intervievate în ancheta FRA privind violența împotriva femeilor au spus că ar accepta să primească întrebări suplimentare din partea medicilor în cazul în care ar prezenta semne de abuz.

Opiniile FRA

Asistența judiciară garantată în conformitate cu articolul 13 din Directiva privind victimele ar trebui să fie disponibilă victimelor care iau parte la proceduri penale în aceeași manieră în care este disponibilă în prezent inculpaților. Obstacolele birocratice, cum ar fi procedurile îndelungate sau evaluarea situației economice personale, ar trebui identificate și eliminate. Este posibil ca evaluarea situației economice personale să nu fie întotdeauna în conformitate cu orientările ONU.

Reforme judiciare ar trebui să vizeze o mai bună includere a victimei în sistemul de justiție penală. Ar trebui ca victimelor să li se dea posibilitatea să joace un rol mai important în cadrul procedurilor penale, astfel cum este prevăzut în capitolul 3 din Directiva privind victimele. Practicienii din domeniul justiției penale pot sprijini acest proces, oferind orientare victimelor în cadrul procedurilor, ajutându-le să înțeleagă legislația și să recunoască în totalitate implicațiile sale practice. La acest proces contribuie în mare măsură formarea practicienilor din domeniul justiției penale.

Statele membre ale UE trebuie să introducă măsuri care să garanteze că, în toate etapele procesului, victimele au acces la informațiile cu privire la drepturile lor și la serviciile de asistență disponibile, precum și la informațiile relevante cu privire la cauza respectivă. Statele membre ale UE trebuie să ia în calcul în mod special constituirea unui sistem eficient de direcționare, care să orienteze victimele în cadrul sistemului de servicii de asistență.

Ca modalitate de a încuraja victimele să denunțe infracțiunile și pentru a facilita acest tip de raportare, statele membre ale UE trebuie să se asigure că informațiile despre serviciile de sprijinire și drepturile victimelor sunt accesibile și puse la dispoziția acestora de către toate autoritățile și serviciile publice pe care le contactează victimele, inclusiv de furnizorii de servicii medicale, și că personalul acestor organizații este pregătit să se ocupe de victime în cunoștință de cauză și cu empatie.

INSTRUMENTE UTILE PENTRU VICTIMELE CRIMINALITĂȚII

Raportarea infracțiunilor prin intermediul telefonului mobil: aplicații utile pentru victimele criminalității

Guardia civil (GDT), Spania

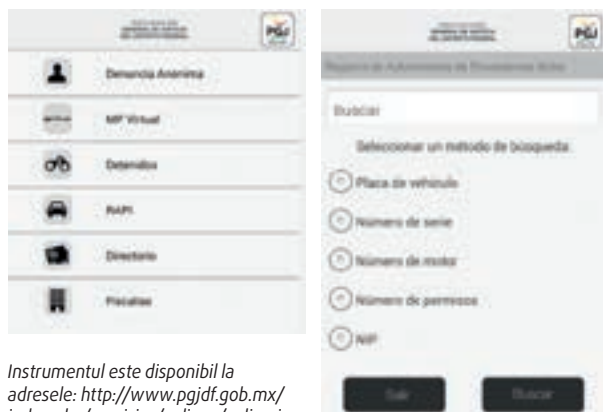
Această aplicație, dezvoltată de unitatea de criminalitate informatică a Gărzii Civile spaniole (*Guardia Civil*), oferă două servicii diferite: unul informează utilizatorii cu privire la cazurile de fraudă și infracțiunile comise în prezent în mediul online, iar celălalt permite cetățenilor să raporteze în mod anonim eventualele acte infracționale. Aplicația localizează, de asemenea, cele mai apropiate secții ale Gărzii Civile.



Instrumentul este disponibil la adresele: <https://market.android.com/details?id=es.guardiacivil.gdt> (Android); <http://itunes.apple.com/es/app/gdt/id441712875?mt=8&ls=1> (iOS)

Parchetul Districtului Federal (*Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal*), Mexic

Acest instrument permite raportarea anonimă a infracțiunilor și a pierderii documentelor de identificare naționale sau a pașapoartelor. De asemenea, oferă informații utile cu privire la chestiuni de justiție penală, cum ar fi datele de contact ale parchetelor.



Instrumentul este disponibil la adresele: <http://www.pgjdf.gob.mx/index.php/servicios/enlinea/aplicacionpgjcdmx>; <https://play.google.com/store/apps/details?id=com.tr3sco.pgjdf> (Android); <https://itunes.apple.com/us/app/pgjcdmx/id830812886?ls=1&mt=8> (iOS); <http://appworld.blackberry.com/webstore/content/31955> (Blackberry)

Serviciile de sprijinire a victimelor din statele membre ale UE

Din articolele 8 și 9 ale Directivei privind victimele se pot deduce unele aspecte specifice care reglementează acordarea de sprijin victimelor. Aceste principii servesc drept repere, sau cel puțin drept puncte de referință, la crearea serviciilor de sprijinire a victimelor sau la evaluarea serviciilor pe care le oferă în prezent un anumit stat membru al UE³. În momentul de față există încă diferențe mari în ceea ce privește gradul și capacitatea de deservire a serviciilor de sprijinire a victimelor din statele membre.

În ceea ce privește instituirea sau dezvoltarea unui sistem de organizații care oferă sprijin victimelor, articolul 8 din Directiva privind victimele precizează în mod clar că statele membre au la dispoziție mai multe modele organizaționale. Serviciile de sprijinire a victimelor pot fi înființate ca organizații publice sau ca ONG-uri, pot fi organizate cu titlu profesional sau voluntar, iar serviciile specializate pot fi furnizate în plus față de serviciile generale de sprijinire a victimelor sau ca parte integrantă a acestora. Modelele statelor membre variază în ceea ce privește actorul statal responsabil de supravegherea serviciilor de asistență, metodele de finanțare, distribuția geografică a serviciilor și măsura în care acestea se bazează pe munca voluntarilor, raportată la cea a personalului permanent.

Opțiunea administrației, fie de a înființa o organizație publică, fie de a încuraja inițiativele private de sprijinire a consolidării capacităților societății civile, nu este doar o chestiune organizațională și tehnică. Ea are legătură cu aspectele politice, cum ar fi valoarea pentru comunitate a unui strat de organizații ale societății civile care mediază implicarea cetățenilor în probleme de interes public. În cele din urmă, problema este legată de înțelegerea fundamentală a modului în care ar trebui să fie construită o societate democratică – dacă include sau nu include o sferă publică ce rămâne, în parte, în mâinile unor organizații ale societății civile care sunt susținute și monitorizate, dar nu și controlate, de administrație. Considerații similare se aplică și în ceea ce privește întrebarea cu privire la implicarea voluntarilor în cadrul organizațiilor de sprijinire a victimelor.

³ Curtea de Justiție a Uniunii Europene (CJUE) este singura instituție în măsură să interpreteze cu autoritate legislația UE și, prin urmare, să decidă dacă articolul 8 din Directiva privind victimele trebuie interpretat ca o obligație de rezultat sau de mijloace, cel de al doilea caz impunând administrațiilor să ia, cu obligația de diligență, toate măsurile rezonabile și disponibile în condițiile date, în vederea stabilirii în mod progresiv și în timp util a unui sistem cuprinzător de servicii de sprijinire a victimelor.

Indiferent de modelul ales, administrațiile trebuie să asigure anumite funcții, printre care coordonarea serviciilor existente, stimulente pentru dezvoltarea serviciilor care poate lipsesc, definirea standardelor de prestare a serviciilor de sprijinire a victimelor și decizii privind finanțarea serviciilor de asistență.

Orice apartenență organizațională a unui serviciu de sprijinire a victimelor trebuie să fie vizibilă și credibilă. Prin urmare, serviciile de probațiune par să nu dețină o poziție adecvată pentru a îndeplini și funcțiile de sprijinire a victimelor: chiar dacă sunt constituite subdiviziuni organizatorice strict separate, personalul ar fi totuși suspectat că are în vedere interesele generale ale organizației. Acest lucru poate afecta încrederea victimelor și a autorilor infracțiunilor în faptul că membrii personalului sunt dispuși să acorde, uneori, o atenție exclusivă intereselor lor. Considerații similare reprezintă și un argument în favoarea separării serviciilor de sprijinire a victimelor de serviciile de mediere între victimă și autorul infracțiunii.

În ciuda diferențelor, constatările FRA indică unele teme emergente. În majoritatea statelor membre ale UE, responsabilitatea pentru serviciile de asistență este împărțită între mai multe ministere. De asemenea, majoritatea statelor membre se bazează pe cooperarea dintre organismele publice și private pentru a oferi sprijin generic victimelor. Cel mai frecvent model în ceea ce privește distribuția geografică a serviciilor generice de sprijin este acela al regionalizării puternice, indiferent de dimensiunea statului membru sau de caracterul public sau privat al principalului furnizor de servicii. Voluntarii sunt mai numeroși decât personalul permanent în majoritatea statelor membre, în timp ce sarcinile și formarea lor variază în funcție nu numai de natura furnizorului serviciului, ci și de evoluția istorică a voluntariatului în țara respectivă.

Cu toate că statele membre ar putea să ia în considerare experiențele altor state membre la înființarea, extinderea sau consolidarea unui sistem de servicii de sprijinire a victimelor, este necesară o evaluare atentă a transferabilității modelelor și soluțiilor de la un stat la altul. Trebuie să fie luate în considerare mai multe aspecte, cum ar fi diferențele culturale în ceea ce privește tradițiile inițiativelor private și implicarea în problemele de interes comun sau disponibilitatea cetățenilor de a se angaja în activități de voluntariat.

Din diversitatea organizațională predominantă se poate învăța că nu există răspunsuri definitive cu privire la soluțiile care ar fi de preferat. Adesea există argumente puternice în favoarea mai multor soluții diferite.

Principalele modele de sprijinire a victimelor

Se pot distinge trei modele principale de servicii generice de sprijinire a victimelor în statele membre ale UE. Sunt trasate distincții între natura (ne)gubernamentală și sursele de finanțare ale principalului furnizor de sprijin generic. Tabelul de mai jos ilustrează modelul predominant în fiecare stat membru.

	1. Cel puțin un furnizor/o structură național(ă) generic(ă) – principal(ă) este operat(ă) și finanțat(ă) de stat.	2. Cel puțin un furnizor/o structură național(ă) generic(ă) – principal(ă) este negubernamental(ă), dar se bazează puternic pe finanțarea din partea statului.	3. Cel puțin un furnizor/o structură național(ă) generic(ă) – principal(ă) este negubernamental(ă), dar nu se bazează puternic pe finanțarea din partea statului.
AT			✓
BE	✓		
BG			
CY			
CZ	✓		
DE			✓
DK		✓	
EE	✓		
EL			
ES	✓		
FI		✓	
FR		✓	
HR	✓		
HU	✓		
IE		✓	
IT			
LT			
LU	✓		
LV			
MT		✓	
NL		✓	
PL		✓	
PT		✓	
RO			
SE		✓	
SI			
SK			✓
UK		✓	
Total	7	10	3

Notă: Tabelul se referă la acele state membre ale UE care au cel puțin un serviciu național generic de sprijinire a victimelor. Din cercetare rezultă că nu există servicii generice de sprijinire a victimelor (care să se adreseze tuturor victimelor, iar nu unor categorii specifice de victime) în: Bulgaria, Cipru, Grecia, Italia, Lituania, Letonia, România și Slovenia. Zonele portocalii indică faptul că nu există niciun serviciu generic de sprijinire a victimelor.

Sursă: FRA, 2014; a se vedea și: <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/data-and-maps/comparative-data/victims-support-services/models>

Rolul important al ONG-urilor și apărarea victimelor criminalității

Serviciile private de asistență promovează efectiv interesele victimelor criminalității în discuțiile publice și legislative din numeroase state membre ale UE. Unele servicii de asistență îndeplinesc funcții importante de apărare publică, inclusiv pe lângă administrații. Aceste ONG-uri pot face cunoscute

îngrijorările victimelor în mod autentic, deoarece le oferă sprijin zilnic. Mulți membri ai personalului își aduc contribuția chiar ca voluntari. În unele state membre, asociațiile private, care sunt – din punct de vedere organizațional și financiar – independente de guvern, oferă asistență generică victimelor. Acestea pledează constant în public pentru interesele victimelor. Prin urmare, există unele indicii că, pentru a înregistra progrese în ceea ce privește drepturile

victimelor, este importantă existența unor ONG-uri puternice și, într-o anumită măsură, independente.

Asigurarea accesului la asistență generică pentru toate victimele

Majoritatea statelor membre furnizează o anumită formă de servicii generice de sprijinire a victimelor și toate furnizează servicii de sprijin pentru cel puțin anumite grupuri specifice de victime. Cu toate acestea, opt state membre încă trebuie să pună la punct serviciile generice de sprijinire a victimelor prevăzute la articolul 8 din directivă. Articolul 8 alineatul (5) precizează în plus că furnizarea serviciilor nu ar trebui să depindă de depunerea de către victimă a unei plângeri formale. Finanțarea serviciilor de sprijin ar trebui să fie efectuată într-un mod transparent și obiectiv, care să asigure accesul tuturor victimelor la acestea.

Furnizarea de servicii complete și confidențiale

Pentru ca serviciile de asistență să fie eficiente, organizația trebuie să fie concepută astfel încât să stabilească o relație de încredere cu victimele. Acest lucru poate fi realizat, de exemplu, prin garantarea faptului că victimele nu sunt transferate între organizații și persoane (deși, în unele cazuri, poate fi necesară direcționarea către un specialist). Sarcinile serviciilor de asistență ar trebui să se concentreze exclusiv pe furnizarea de sprijin pentru victime. Dacă se amestecă serviciile de sprijinire a victimelor cu serviciile de mediere și de probațiune, așa cum se întâmplă în unele state membre ale UE, acest lucru însuflă prea puțină încredere în obiectivul furnizării de asistență. Constatările FRA arată, de asemenea, că o serie de state membre ale UE nu garantează victimelor dreptul de a fi însoțite de persoane de sprijin în timpul procesului.

Implicarea voluntarilor

Cercetările FRA arată că sistemele se bazează tot mai mult pe voluntari, în parte din cauza constrângerilor economice și datorită creșterii numărului de voluntari în mai multe state membre ale UE în care această tradiție este mai puțin înrădăcinată. Deși constatările FRA evidențiază necesitatea de a găsi un echilibru între numărul de voluntari și personalul profesional care lucrează în domeniul sprijinirii victimelor, în general dovezile FRA arată că sistemele de sprijinire a victimelor din marea majoritate a statelor membre se bazează, într-o oarecare măsură, pe voluntari. Există tendința unei mai ample furnizări a serviciilor generice de sprijinire a victimelor în țările cu o cultură de lungă durată a voluntariatului.

Rolul organizațiilor-umbrelă la nivelul UE

Un număr considerabil de organizații pledează la nivelul UE pentru drepturile victimelor criminalității în general sau pentru grupuri specifice de victime – cum ar fi femeile care sunt victime ale violenței. Astfel de organizații contribuie în mod semnificativ la materializarea drepturilor fundamentale ale persoanelor care locuiesc în UE. Un aspect important este acela că diversitatea organizațiilor de la nivelul UE reflectă diferitele abordări ale drepturilor victimelor și ale organizării serviciilor de asistență pentru victime, atât între statele membre, cât și în interiorul lor.

INSTRUMENTE UTILE PENTRU VICTIMELE CRIMINALITĂȚII

Sprijinirea victimelor criminalității prin intermediul aplicațiilor

Această aplicație suedeză (*Brottsofferappen*) oferă informații victimelor criminalității. Furnizând detalii cu privire la locația utilizatorului și la tipul de infracțiune, instrumentul localizează cea mai apropiată secție de poliție și cele mai apropiate servicii de asistență. Aplicația oferă, de asemenea, o listă de verificare cu privire la modul de raportare a infracțiunii și de solicitare a despăgubirilor.

Conceptul de bază al aplicației este să furnizeze doar informații specifice și relevante – cu alte cuvinte, informații specifice infracțiunii și amplasării. Au fost colectate informații de la toate autoritățile și organizațiile competente. Actualizările aplicației trebuie să fie solicitate separat. Dezvoltarea aplicației a costat aproximativ 10 000 EUR, sumă ce a acoperit atât aspectele tehnice, cât și colectarea datelor. Crearea efectivă a durat patru săptămâni. Vor fi adăugate și alte caracteristici, inclusiv liste de verificare și funcții de „alertă”, prin intermediul cărora amplasarea utilizatorului va putea fi expediată persoanelor selectate. La elaborarea instrumentului, organizația s-a bazat în principal pe experiența vastă dobândită în intern a personalului care lucrează cu aspecte legate de victimele criminalității.

Sursa: <http://brottsofferappen.org>



Opiniile FRA

Statele membre ale UE care nu au înființat încă servicii generice de sprijin sunt încurajate să ia măsuri urgente pentru a se conforma Directivei privind victimele (articolul 8). Accesul la serviciile de asistență ar trebui să fie disponibil gratuit pentru toate victimele criminalității și nu ar trebui să depindă de denunțarea infracțiunii la poliție de către victimă.

Statele membre ale UE trebuie să se asigure că asistența acordată victimelor este coordonată și că direcționarea – în conformitate cu articolul 4 alineatul (1) și cu articolul 8 alineatul (2) din Directiva privind victimele – este eficace, în special pentru anumite categorii de victime, care pot avea nevoi de protecție speciale și pot ține de competența diferitelor ministere și/sau organizații de sprijin.

Asistența acordată victimelor trebuie să fie organizată într-o manieră care să le permită acestora, cât mai mult posibil, să beneficieze de o relație de încredere. Sistemul de sprijin trebuie să evite trimiterea victimei de la un furnizor de sprijin la altul, dacă acest lucru nu este necesar. În acest sens, este important ca victimele să poată fi însoțite, în cadrul procedurilor judiciare, de către aceeași persoană care le oferă sprijin înainte și după faza de judecată, în conformitate cu articolul 20 litera (c) din Directiva privind victimele.

Serviciile de asistență trebuie să fie poziționate într-un mod care să le permită să acționeze strict confidențial și în interesul victimei și care să asigure că sunt percepute ca atare. Pentru a garanta această orientare, organizațiile care oferă sprijin victimelor nu trebuie să aibă sarcina de a furniza și servicii de mediere sau de probațiune.

FRA recunoaște importanța încurajării cetățenilor de a se implica în îndeplinirea sarcinilor publice și feliicită inițiativele de promovare a voluntariatului la nivelul statelor membre ale UE, în special în statele membre în care activitatea de voluntariat poate că este un concept relativ nou. Ar trebui să se țină cont de raportul dintre numărul membrilor personalului profesionist și numărul de voluntari. În special, organizațiile care depind de voluntari trebuie să se asigure că personalul permanent oferă îndrumare eficientă voluntarilor și supraveghează calitatea muncii lor. Sarcinile îndeplinite de profesioniștii sau voluntarii organizațiilor de sprijinire a victimelor trebuie să fie în conformitate cu standardele de calitate și să se potrivească pregătirii profesionale a persoanei care furnizează sprijinul sau consilierea.

UE trebuie să susțină și să interacționeze în continuare cu organizațiile de sprijinire a victimelor care lucrează la nivel european, bazându-se pe expertiza lor și pe capacitatea de a reuni cele mai bune practici și cunoștințe din rândul membrilor lor. Această expertiză înseamnă și furnizarea de asistență suplimentară cu privire la nevoia tot mai mare de facilitare transfrontalieră a sprijinului pentru victime. Serviciile generice de la nivelul UE și al statelor membre trebuie să coopereze cu serviciile specializate și să se bazeze pe vasta experiență acumulată de acestea, în special de organizațiile care sprijină femeile care sunt victime ale violenței.

Sprijin pentru grupuri specifice de victime

Directiva privind victimele impune statelor membre să ia în considerare nevoile grupurilor specifice de victime. Nevoile specifice trebuie să fie mai întâi identificate printr-o evaluare individuală, iar apoi abordate fie prin înființarea unor organizații de sprijin specializate, fie prin înființarea unor servicii specializate în cadrul organizațiilor generice de sprijin, care să ofere asistență punctuală grupurilor specifice de victime.

FRA a efectuat cercetări restrânse cu privire la domeniile specializate ale asistenței acordate victimelor (cum ar fi sprijinul pentru victimele violenței în familie, ale traficului de ființe umane și ale infracțiunilor motivate de ură), pe baza unor ample cercetări

ale FRA cu privire la diferitele grupuri de victime vulnerabile. Constatările indică faptul că victimele care aparțin fiecăruia dintre aceste grupuri se pot confrunta cu probleme specifice privind accesul la justiție. Aceste constatări sunt susținute și de alte cercetări, desfășurate de FRA în paralel, cu privire la o gamă largă de aspecte legate de victimele criminalității, printre care studii despre categorii specifice cum ar fi victimele din rândul migranților, victimele infracțiunilor motivate de ură, violența împotriva femeilor și victimele din rândul minorilor.

Cercetările FRA arată că victimele se confruntă cu probleme cum ar fi vulnerabilitatea față de victimizarea secundară și repetată, față de intimidare și răzbunare, se tem că se vor confrunta cu o atitudine pătinitoare din partea poliției sau a personalului serviciului de sprijin și, din această cauză, nu sunt dispuse să denunțe infracțiunea în cauză.

INSTRUMENTE UTILE PENTRU VICTIMELE CRIMINALITĂȚII

Sprijinirea femeilor împotriva violenței

Această aplicație, numită Clique180, furnizează femeilor informații cu privire la ce au de făcut în cazul în care sunt expuse la violență. Aplicația, lansată în timpul Cupei Mondiale din 2014 în Brazilia, oferă date geografice generate de utilizatori cu privire la zonele sigure și nesigure și explică ce este violența împotriva femeilor. Interfața clară și ușor de utilizat oferă linkuri către serviciile de sprijin și legislația federală braziliană privind violența împotriva femeilor. Aplicația mai include și un buton de apel direct la o linie telefonică de servicii de asistență.



Disponibilă la adresa: <http://clique180.org.br/download>

Constatările acestui proiect arată că în toate statele membre există servicii specializate pentru cel puțin câteva grupuri specifice de victime. În această privință, sunt demne de semnalat mai multe practici promițătoare. Însă natura și sfera de aplicare a sprijinului de specialitate oferit variază mult între statele membre (în funcție și de grupul în cauză). Este loc pentru mai bine.

Legislația UE: Măsura E din foaia de parcurs de la Budapesta

Măsura E din foaia de parcurs de la Budapesta vizează nevoile specifice ale anumitor grupuri de victime. Consiliul reamintește că unele victime au nevoi specifice, în funcție de tipul sau de circumstanțele infracțiunii ale cărei victime sunt, având în vedere repercusiunile sociale, fizice și psihologice ale acestor infracțiuni. Printre alte grupuri, foaia de parcurs menționează victimele traficului de ființe umane și victimele exploatarei sexuale din rândul minorilor.

A se vedea: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011G0628\(01\)&from=RO](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011G0628(01)&from=RO)

Asigurarea evaluărilor individuale pentru identificarea eventualelor nevoi specifice de protecție

Articolul 22 din directivă prevede că statele membre ale UE trebuie să se asigure că se efectuează evaluări individuale ale victimelor pentru a identifica eventualele nevoi specifice de protecție. Astfel de nevoi specifice de protecție ar putea avea victimele care au suferit un prejudiciu considerabil ca urmare a gravității infracțiunii, victimele infracțiunilor determinate de prejudecăți sau pe un motiv discriminatoriu sau victimele care au devenit vulnerabile din cauza relației cu făptuitorul și a dependenței de acesta. Constatările FRA arată că poliția direcționează adesea victimele către serviciile generice de asistență, care trebuie mai apoi să evalueze posibilele nevoi individuale de sprijin de specialitate.

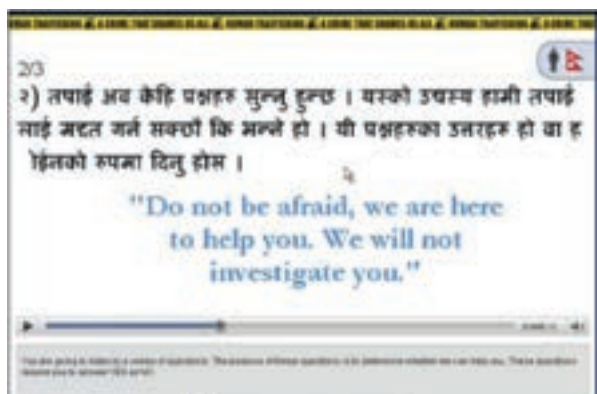
Recunoașterea rolului important jucat de serviciile de sprijinire a victimelor cu nevoi specifice din statele membre ale UE

Directiva privind victimele prevede că serviciile de sprijin, indiferent dacă sunt integrate într-o structură generică mai amplă sau sunt constituite ca servicii separate, individuale, ar trebui să aibă o abordare care să ia în considerare nevoile specifice ale victimelor, severitatea prejudiciului suferit ca urmare a unei infracțiuni și, de asemenea, relația dintre victime, autorii infracțiunilor și mediul lor social mai larg. Aceasta ar include, de exemplu, nevoile specifice ale copiilor. Serviciile de asistență individuală care vizează victimele cu nevoi specifice s-ar putea afla într-o poziție deosebit de bună pentru a promova drepturile unor grupuri. De exemplu, victimele infracțiunilor motivate de ură s-ar putea simți mai bine dacă au încredere și se bazează pe expertiza organizațiilor mai mici și de înaltă specializare care pledează pentru drepturile lor.

INSTRUMENTE UTILE PENTRU VICTIMELE CRIMINALITĂȚII

Trimiterea de mesaje de susținere victimelor traficului de ființe umane

Instrumentul de traducere asistată pentru victime folosește mesaje audio care permit funcționarilor din domeniul aplicării legii și furnizorilor de servicii pentru victime – de multe ori primul punct de contact pentru victimele traficului de ființe umane care nu vorbesc limba țării în care se află – să ofere un nivel de asistență de bază victimelor traficului de ființe umane.



Treizeci și cinci de întrebări și mesaje de bază au fost înregistrate și traduse în 40 de limbi, inclusiv întrebări speciale pentru copii.

Instrumentul a fost dezvoltat de UN.GIFT/UNODC, Serviciul de Informații în Materie Penală din Austria, și de ONG-ul austriac LEFOE-IBF. La elaborarea mesajelor au contribuit și supraviețuitorii ai traficului de persoane, cu sprijinul experților în materie de trafic de ființe umane care se concentrează pe nevoile victimelor.

Descărcați instrumentul de la adresa: www.ungift.org/knowledgehub/en/tools/vita.html

Opiniile FRA

Statele membre ale UE trebuie să se asigure că evaluările individuale sunt efectuate de către primul punct de contact al victimei, de obicei poliția sau o organizație de sprijinire a victimelor. Victimele trebuie să fie direcționate în timp util către serviciile specializate de asistență, care sunt în măsură să le ofere ajutorul și sprijinul de care au nevoie. Statele membre ale UE trebuie să se asigure că întotdeauna copiii sunt tratați ca persoane care au nevoie de o protecție specială și că se ține cont de vârsta, maturitatea, nivelul lor de înțelegere și eventualele dificultăți de comunicare, precum și de prevederile articolului 22 alineatul (4) din Directiva privind victimele.

Recunoscând că serviciile specializate pot fi constituite fie separat și în plus față de serviciile generale de asistență, fie integrate într-o organizație generică, statele membre ale UE trebuie să asigure existența unor servicii de asistență, inclusiv de asistență în cazul traumelor și de consiliere, care să ofere sprijin specific victimelor cu nevoi specifice. Printre acestea se numără victimele din rândul minorilor, victimele violenței sexuale și ale violenței bazate pe gen, victimele cu handicap, victimele care sunt migranți în situație neregulamentară și victimele violenței în cadrul relațiilor apropiate. În conformitate cu Directiva privind victimele, aceste servicii trebuie, cel puțin, să creeze și să ofere spații adecvate de cazare provizorie pentru victimele care au nevoie de un loc sigur din cauza unui risc iminent de revictimizare, de intimidare și de răzbunare.

În plus, în punerea în aplicare a Directivei privind victimele, statele membre ale UE ar trebui să acorde o atenție deosebită nevoilor de protecție ale victimelor infracțiunilor săvârșite din motive de discriminare.

Standarde și indicatori de performanță

Directiva privind victimele nu tratează în mod explicit calitatea și performanța. Însă, pentru ca sprijinirea victimelor să fie efectivă și eficientă, standardele de calitate trebuie să fie în centrul conceperii, îmbunătățirii și furnizării continue a sprijinului pentru victime. Indicatorii sunt o parte integrantă a standardelor de calitate. Prin utilizarea metodologiei consacrate de grupare a indicatorilor pe criterii de structură, proces și rezultat, poate fi capturată întreaga gamă de acțiuni care trebuie întreprinse – de la acceptare și intenție până la eforturile care trebuie depuse și rezultatele de pe teren. Acest lucru, la rândul său, va facilita măsurarea progresului și va permite compararea sistemelor, necesară pentru o evaluare serioasă a practicilor care funcționează efectiv.

Raportul complet propune o serie de indicatori din acest cadru metodologic, pe baza standardelor existente de furnizare a serviciilor de sprijinire a victimelor. O versiune mai avansată și mai rafinată a acestor indicatori – care ar trebui să fie validată de către părțile interesate relevante, cum ar fi organizațiile de sprijinire a victimelor – ar fi un prim pas util pentru urmărirea și evaluarea sistematică a practicilor. Indicatorii ar trebui să fie însoțiți de criterii clare în ceea ce privește nivelul necesar de „conformitate”. Ar trebui, de asemenea, conceput un sistem de colectare a datelor pentru a popula toți indicatorii. În acest context, trebuie amintit articolul 28 din Directiva privind victimele, prin care se cere statelor membre să comunice date, până în noiembrie 2017 și, ulterior, o dată la trei ani, cu privire la modul în care victimele și-au exercitat drepturile în conformitate cu directiva.

Stabilirea unor standarde de control al calității care să respecte independența societății civile

Considerentul 63 din Directiva privind victimele subliniază că, pentru „a încuraja și a facilita denunțarea infracțiunilor și pentru a permite victimelor să întrerupă ciclul victimizărilor repetate, este esențial ca acestea să aibă la dispoziție servicii de sprijinire fiabile și ca autoritățile competente să fie pregătite să răspundă sesizărilor victimelor cu atenție, cu profesionalism și în condiții nediscriminatorii”. Pentru a evalua dacă serviciile unui stat membru îndeplinesc aceste criterii, trebuie create mecanisme clare și coerente de control al calității, inclusiv la nivel transfrontalier.

Evaluarea comparativă a standardelor de calitate

Ar fi în avantajul standardelor de calitate pentru serviciile de sprijinire a victimelor dacă ar exista criterii de referință și indicatori clari. Cercetarea FRA a vizat indicatorii-cheie de performanță adoptați în mod formal privind calitatea serviciilor generice de sprijinire a victimelor din statele membre ale UE. Dacă sunt măsurați în timp, acești indicatori ar contribui la evaluarea punerii în aplicare a Directivei privind victimele și a efectului acesteia în ceea ce privește victimele și posibilitatea lor de a se bucura în realitate de drepturile ce le revin.

Opiniile FRA

FRA subliniază responsabilitatea statelor membre ale UE de a dezvolta o rețea cuprinzătoare de servicii de sprijinire a victimelor și de a monitoriza performanța serviciilor de asistență, asigurându-se că acestea sunt conforme cu standardele desemnate și că respectă, în același timp, independența societății civile.

Analiza FRA evidențiază exemple bune de criterii și/sau de condiții de aderare dezvoltate de organizații-umbrelă la nivelul UE care își desfășoară activitatea în domeniul colaborării în rețea, al coordonării și al promovării sprijinului generic al victimelor sau al sprijinirii anumitor grupuri de victime. Printre aceste criterii se numără, de exemplu: separarea serviciilor de sprijinire a victimelor de cele de probațiune, independența față de activitățile politice, confidențialitatea utilizatorilor de servicii (victimele) și transparența în ceea ce privește sursele de finanțare. Aceste standarde ar putea forma o bază pe care să se exploreze criterii suplimentare, care ar putea fi dezvoltate la nivel național, regional și european, după caz.

Un sistem de control al calității serviciilor de sprijinire a victimelor s-ar putea inspira și din sistemul de evaluare inter pares utilizat la nivel global de către instituțiile naționale pentru drepturile omului (un sistem de autoacreditare, în cadrul așa-numitelor Principii de la Paris).

În acest scop și luând în considerare aceste exemple, statele membre ar putea avea în vedere stabilirea unui sistem de acreditare pentru serviciile de sprijinire a victimelor.

FRA subliniază importanța standardelor organizaționale și de performanță definite și acceptate în general pentru furnizarea serviciilor de sprijinire a victimelor. Constatările FRA arată că serviciile generice de sprijin au adoptat astfel de standarde în mai puțin de jumătate din statele membre.

Articolul 28 din Directiva privind victimele obligă statele membre să comunice Comisiei Europene datele disponibile cu privire la modul în care victimele și-au exercitat drepturile prevăzute în directivă, începând din noiembrie 2017 (la doi ani de la termenul-limită de transpunere) și, ulterior, o dată la trei ani. Aceste date ar trebui să țină cont de indicatorii cu privire la sprijinirea victimelor și drepturile victimelor, inclusiv de indicatorii de performanță privind calitatea serviciilor furnizate de către serviciile generice de sprijinire a victimelor. Indicatorii care arată calitatea furnizării serviciilor ar trebui să fie colectați și direct de la victimele care folosesc aceste servicii.

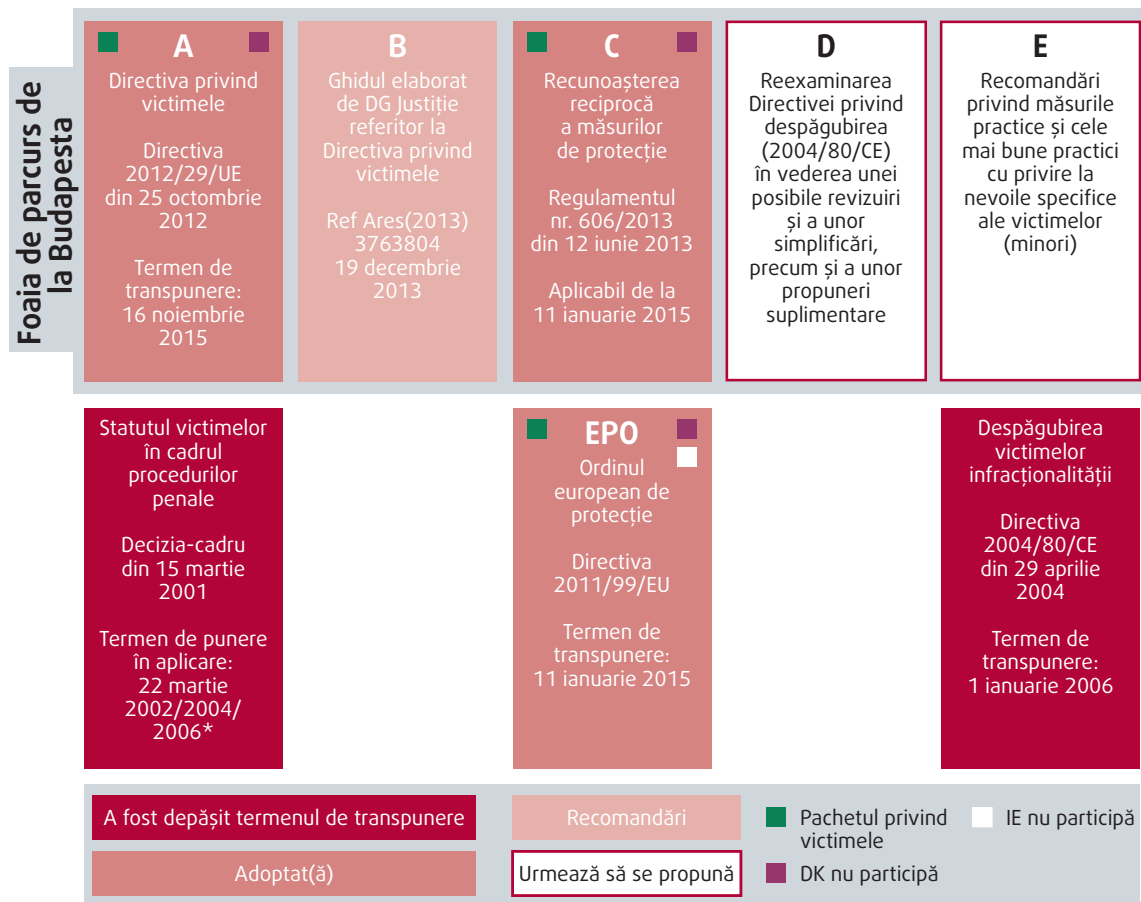
Organizațiile de sprijinire a victimelor și/sau administrațiile statelor membre ale UE, după caz, ar trebui să ia în considerare elaborarea unor indicatori comuni privind sprijinirea victimelor – și, în general, privind drepturile victimelor. Datele necesare pentru acești indicatori ar putea proveni, parțial, din datele colectate în temeiul articolului 28 din Directiva privind victimele.



Directiva privind victimele

Directiva privind victimele este, până în prezent, cea mai importantă evoluție legislativă în ceea ce privește drepturile victimelor la nivelul UE. Acesta este pilonul principal al pachetului cu privire la victime, un set de propuneri legislative ale Comisiei Europene care au drept scop consolidarea și îmbunătățirea măsurilor naționale și ale UE privind drepturile victimelor. Directiva răspunde solicitării Consiliului European privind o abordare integrată și coordonată a victimelor cuprinsă în Programul de la Stockholm și în Foaia de parcurs de la Budapesta, care se concentrează în special pe consolidarea drepturilor și pe protecția victimelor. Statele membre ale UE trebuie să transpună Directiva privind victimele în legislația lor națională până la 16 noiembrie 2015. Întrucât Danemarca nu participă la adoptarea directivei, după expirarea termenului de transpunere, decizia-cadru va rămâne în vigoare în această țară.

Figură: Instrumentele UE referitoare la victimele criminalității, în special serviciile de asistență



Notă: Etichetarea A-E este cea din foaia de parcurs.

* Aplicabil în Danemarca și după termenul de transpunere a Directivei privind victimele.

Sursa: FRA, 2014

Directiva privind victimele stabilește o serie de obiective pentru a asigura disponibilitatea unor servicii eficiente și accesibile de sprijinire a victimelor în toate statele membre ale UE. Aceasta introduce noi drepturi pentru victimele criminalității și transformă în obligații o serie de dispoziții anterior opționale, transformând potențiale beneficii pentru victime în drepturi ale victimelor. Directiva aduce serviciile de sprijinire a victimelor în prim-planul sistemului și recunoaște rolul central al acestora în a permite victimelor să se bucure de drepturile lor. Stabilind standarde minime pentru activitățile lor și obligând în același timp statul să asigure disponibilitatea acestora, directiva are potențialul de a remodela sistemul de sprijinire a victimelor din întreaga UE în beneficiul acestora.

Directiva nu reprezintă însă un instrument de armonizare a abordărilor divergente cu privire la rolul victimei în sistemele de justiție penală din diferitele state membre ale UE și, astfel, cu privire la furnizarea serviciilor de sprijinire a victimelor. Cu toate că, fără îndoială, stabilește o ștachetă globală mai înaltă decât decizia-cadru, necesitatea de a ține seama de aceste diferențe structurale permite în mod inevitabil apariția divergențelor cu privire la calitatea serviciilor de sprijinire a victimelor și, prin urmare, posibil și cu privire la exercitarea egală a drepturilor victimelor.

Exemple de standarde mai ridicate prevăzute în Directiva privind victimele

Furnizarea de informații și asistență

- Se subliniază, ca nouate, dreptul de a înțelege și de a fi înțeles, în sensul că orice comunicare cu victimele trebuie să fie efectuată într-un mod pe care victimele să îl înțeleagă (articolul 3).
- Articolul 4 din directivă depășește drepturile acordate prin decizia-cadru în ceea ce privește informațiile pe care victimele trebuie să le primească încă de la primul contact cu autoritățile competente. Victimele nu mai trebuie doar informate cu privire la tipul de servicii sau organizații la care pot apela. În schimb, conform articolului 8 alineatul (2), ele trebuie direcționate către serviciile corespunzătoare de sprijinire a victimelor, în etapa inițială. Acestea ar trebui, cu alte cuvinte, să fie întrebate dacă doresc să intre în contact cu un serviciu de asistență.
- Se prevede în mod expres că accesul la serviciile de sprijinire a victimelor trebuie acordat indiferent dacă victima decide să facă sau să nu facă o reclamație formală și să depună plângere, deși se înțelege în general că autoritățile competente ar trebui să încurajeze denunțarea (a se vedea considerentul 63 din directivă).
- Se prevăd informațiile referitoare la procedurile penale care ar trebui să fie puse la dispoziția victimei. Aceste informații includ natura acuzațiilor penale, data și locul procesului, orice decizie de a clasa ancheta sau de a nu începe urmărirea penală, precum și decizia definitivă. Se vor oferi, de asemenea, motivele pentru aceste decizii.
- Se face o distincție între serviciile generale și cele specializate de asistență a victimelor (articolul 8) și se specifică nivelul minim de servicii pe care statele membre trebuie să le asigure (articolul 9). Din punctul de vedere al asistenței oferite victimelor, specificarea standardelor minime este de o importanță fundamentală. Decizia-cadru a obligat statele membre ale UE să „încurajeze acțiunea” serviciilor de sprijinire a victimelor în ceea ce privește furnizarea de informații către victime, însoțirea și asistarea acestora. Acum, serviciile de sprijinire a victimelor trebuie să furnizeze servicii clar definite, relevante pentru drepturile victimelor, printre care: consiliere cu privire la accesarea sistemelor naționale de despăgubire și cu privire la alte probleme financiare și practice care decurg din infracțiuni, precum și sprijin emoțional și psihologic. Se asigură, de asemenea, consilierea cu privire la riscul și prevenirea victimizării secundare și repetate, a intimidării și a răzbunării.

Alocarea de resurse suficiente

- Anumite obligații noi, precum și anumite dispoziții neobligatorii ale deciziei-cadru pe care Directiva privind victimele le face obligatorii vor impune statelor membre ale UE să investească în continuare în personal, echipamente sau dotări. Un exemplu este obligația ca, la tribunal, să existe săli de așteptare diferite pentru victime și pentru acuzați, cel puțin în sediile de instanță noi [articolul 19 alineatul (2)]. Statele membre trebuie să achiziționeze și tehnologia necesară pentru legături video și înregistrări video, să furnizeze formarea obligatorie pentru practicienii din prima linie, cum ar fi personalul polițienesc și personalul instanțelor [articolul 25 alineatul (1)], și să se asigure că victimele sunt evaluate individual pentru a identifica nevoile specifice de protecție ale fiecăreia [articolul 22 alineatul (1)]. Constatările FRA arată că unele state membre nu au aplicat încă aceste măsuri.



Sprijinirea victimelor și drepturile fundamentale

Sprijinirea victimelor este indispensabilă pentru asigurarea eficacității drepturilor fundamentale ale victimelor în general și a accesului victimelor la justiția penală în special. Aceasta este în concordanță cu articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a UE. O infracțiune este o încălcare deosebit de gravă a drepturilor fundamentale și, prin urmare, legislația penală și justiția penală fac eforturi pentru a proteja cele mai importante aspecte ale drepturilor fundamentale ale persoanelor. Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (CEDO) susține această abordare. Cu toate acestea, pedeapsa prevăzută în legislația penală va fi credibilă numai în cazul în care este susținută de mecanisme eficiente de aplicare a legii și cu condiția ca autoritățile statului să își demonstreze hotărârea de a pune în aplicare dispozițiile legii⁴. În paralel, victimele ar trebui să li se acorde un sprijin efectiv.

Acest drept al victimelor de a avea acces la justiție nu trebuie să fie doar teoretic, ci și real⁵. Într-o hotărâre din 2011, CEDO a subliniat că „obiectul și scopul Convenției [pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, CEDO] ca instrument de protecție a persoanei umane impune ca prevederile sale să fie interpretate și aplicate astfel încât garanțiile sale să fie aplicabile și efective”⁶.

Având în vedere dificultățile pe care victimele le întâmpină în legătură cu denunțarea infracțiunii la poliție, accesul efectiv la justiție presupune noi măsuri. Acestea ar trebui să adreseze individului, furnizând, de exemplu, informații, asistență și consiliere. Acestea ar trebui să abordeze, de asemenea, aspectele instituționale, organizarea formării profesioniștilor, garanțiile împotriva formelor instituționale de discriminare, sau procedurile care sunt concepute pentru a răspunde în mod corespunzător la drepturile și nevoile victimelor. În cele din urmă, acest lucru are legătură cu climatul public general. Dacă victimele percep climatul ca neprietenos, acest lucru le poate împiedica să solicite asistență, deoarece nu se așteaptă să le fie recunoscut statutul de victime sau să fie tratate cu compasiune.

Victimele au dreptul să li se ofere sprijin în obținerea accesului la justiție, dar în practică accesul efectiv la justiție va fi adesea condiționat de disponibilitatea serviciilor de sprijinire a victimelor. Prin urmare, furnizarea unor servicii de asistență eficiente este un instrument esențial pentru transformarea în realitate a drepturilor victimelor de a avea acces la justiție. Ca și în cazul multor alte drepturi fundamentale care obligă statele membre ale UE să ia măsuri și să furnizeze servicii, obligația de a furniza servicii de sprijin corespunzătoare nu stabilește modul în care statele membre implementează aceste servicii. Ceea ce trebuie să investească pentru a-și îndeplini obligațiile prevăzute la articolul 47 din Cartă depinde, într-o anumită măsură, de ceea ce este practic posibil în circumstanțele date. Statele au – cel puțin – obligația de a asigura realizarea progresivă a accesului efectiv al victimelor la justiția penală, ceea ce include o îmbunătățire progresivă a serviciilor de asistență oferite victimelor criminalității.

O analiză mai atentă permite distingerea anumitor aspecte particulare ale dreptului victimelor de a avea acces la justiție. Aceste diferite aspecte demonstrează gama largă de drepturi de care se bucură victimele în conformitate cu Carta. Unele dintre aceste aspecte se regăsesc atât în Cartă, cât și în Convenția europeană a drepturilor omului (CEDO). Articolul 52 alineatul (3) din Cartă, de exemplu, asigură că prevederile din Cartă au cel puțin semnificațiile și sfera de aplicare a garanțiilor CEDO corespondente. Aspectele suplimentare ale dreptului victimei de a avea acces la justiție au legătură numai cu articolul 47 din Cartă, care depășește sfera drepturilor prevăzute de CEDO.

Jurisprudența CEDO se bazează pe doi piloni: în primul rând, pe ceea ce instanța numește ramurile procedurale ale unor drepturi (cuprinzând articolele 2, 3, 4 și 8 din CEDO) și, în al doilea rând, pe dreptul la o cale de atac efectivă în conformitate cu articolul 13 din CEDO. Primul pilon, aspectul procedural al unor articole de fond, subliniază sarcina legislației penale și a punerii sale energice în aplicare de a descuraja potențialii autori de la încălcarea drepturilor omului. Al doilea pilon subliniază dreptul victimelor de a le fi luată în serios și remediată încălcarea drepturilor.

⁴ CEDO, Osman/Regatul Unit, nr. 23452/94, 28 octombrie 1998, punctul 115; Menson/Regatul Unit, nr. 47916/99, 6 mai 2003 (Dec.); A/Croația, nr. 55164/08, 14 octombrie 2010, punctul 78.

⁵ CEDO, El-Masri/fosta Republică iugoslavă a Macedoniei [MC], nr. 39630/09, 13 decembrie 2012, punctul 255.

⁶ CEDO, Al-Skeini și alții/Regatul Unit [MC], nr. 55721/07, 7 iulie 2011, punctul 162.

Definiții în legislația penală și garanții procedurale

Pentru ca o anchetă să fie eficace în practică, trebuie ca statul să fi adoptat mai întâi dispoziții de drept penal care sancționează în mod cuprinzător practicile contrare articolului în cauză⁷. Aceste dispoziții trebuie să surprindă esența încălcărilor drepturilor omului suferite de victimă. De exemplu, pentru a surprinde încălcările drepturilor pe care le suferă victimele violenței în familie de lungă durată, legislația trebuie să incrimineze mai mult decât actele unice de violență. Trebuie să reflecte, de asemenea, impactul psihologic al unei astfel de relații, inclusiv sentimentele de frică, neajutorare și abuzurile verbale suferite pe termen lung⁸. Sau, în cazul actelor de violență comise pe motiv de discriminare, legislația penală nu trebuie să vizeze doar incidentele violente, ci trebuie să reflecte suficient dimensiunea discriminării⁹.

Odată ce li se aduce la cunoștință un incident, autoritățile trebuie să acționeze din proprie inițiativă; nu pot lăsa inițierea procedurilor la latitudinea victimei sau a rudelor victimei. Dreptul victimei de a avea acces la justiție nu se întemeiază pe contribuția sa activă, cum ar fi denunțarea la poliție sau sprijinirea cercetărilor sau a urmăririi penale¹⁰.

O persoană care poate pretinde cu argumente că a fost supusă victimizării violente are dreptul la „o anchetă profundă și eficientă care să poată conduce la identificarea și pedepsirea celor responsabili”¹¹. Autoritățile trebuie să fi luat toate măsurile rezonabile pe care le au la dispoziție pentru a obține probele cu privire la infracțiune, incluzând, printre altele, declarații ale martorilor oculari și probe criminalistice. Victimele trebuie să fie implicate în procedură în măsura care este necesară pentru a le proteja interesele legitime.

Drepturi suplimentare ale victimelor în temeiul articolului 47 din Cartă

Drepturile procedurale ale inculpaților sunt protejate în temeiul articolului 6 (proces echitabil) din CEDO, iar cele ale victimelor în temeiul articolului 13 (remediu efectiv). Victimele infracțiunilor nu pot pretinde dreptul la un proces echitabil în conformitate cu articolul 6 din CEDO, cu excepția cazului în care se alătură procedurilor penale pentru a pune în aplicare revendicările în materie civilă în cadrul procesului penal¹². Dar, chiar și în astfel de cazuri, victimele își datorează drepturile în temeiul articolului 6 revendicărilor lor în materie civilă, și nu statutului de victime din perspectiva dispozițiilor legislației penale. În sistemul CEDO al drepturilor omului, dreptul la un proces echitabil și dreptul la un recurs eficient sunt distincte și nu au legătură unul cu celălalt.

Carta nu menține distincția CEDO între inculpați și victime (articolul 47). Conform Cartei, victimele infracțiunilor nu se bucură numai de dreptul la o cale de atac eficientă, care acoperă gama de drepturi ale victimelor care decurg din articolul 13 din CEDO, ci și de dreptul la un proces echitabil [articolul 6 alineatul (1)], și anume:

- dreptul la judecarea cauzei în mod echitabil și public, de către o instanță independentă, într-un termen rezonabil;
- dreptul de a fi consiliat și reprezentat;
- dreptul la asistență judiciară, disponibilă pentru victimele care nu dispun de resurse suficiente, în măsura în care o astfel de asistență judiciară este necesară pentru a asigura accesul efectiv al victimelor la justiție.

Directiva privind victimele preia aspectele importante ale acestor drepturi la un proces echitabil, cum ar fi dreptul de a fi audiat (articolul 10) și dreptul la asistență judiciară (articolul 13). În plus, considerentul 66 din Directiva privind victimele face referire în mod explicit la drepturile victimelor în temeiul Cartei și subliniază „dreptul la un proces echitabil”.

⁷ CEDO, M.C./Bulgaria, nr. 39272/98, 4 decembrie 2003, punctele 150, 153 și 166; CEDO, Gäfgen/Germania [MC], nr. 22978/05, 1 iunie 2010, punctul 117.

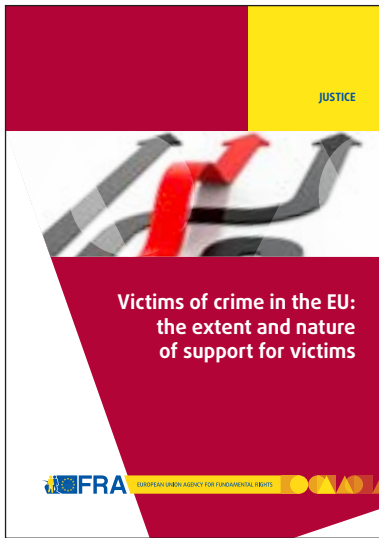
⁸ CEDO, Valiulienė/Lituania, nr. 33234/07, 26 martie 2013, punctele 69-70; Eremia/Republica Moldova, nr. 3564/11, 28 mai 2013, punctul 54.

⁹ CEDO, Nachova/Bulgaria [MC], nr. 43577/98, 6 iulie 2005, punctul 160.

¹⁰ CEDO, Cadiroğlu/Turcia, nr. 15762/10, 3 septembrie 2013, punctul 30.

¹¹ CEDO, Gäfgen/Germania [MC], nr. 22978/05, 1 iunie 2010, punctele 116 și 117; CEDO, El-Masri/fosta Republică iugoslavă a Macedoniei [MC], nr. 39630/09, 13 decembrie 2012, punctul 255.

¹² CEDO, Perez/Franța, nr. 47287/99, 12 februarie 2004, punctele 57-72; Novak/Slovenia, nr. 5420/07, 25 aprilie 2013.



Drepturile victimelor criminalității de a avea acces la justiție și de a fi protejate împotriva victimizării repetate pot rămâne iluzorii, în practică, în cazul în care victima nu primește consiliere profesională și sprijin. Această cercetare întreprinsă de Agenția pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene (FRA) examinează furnizarea serviciilor de asistență pentru astfel de victime în toate cele 28 de state membre ale UE, în conformitate cu Directiva europeană privind victimele din 2012. Aceasta se concentrează nu pe standardele abstracte ale drepturilor fundamentale, ci pe rezultatele finale practice. Cercetarea FRA a identificat practici promițătoare care ar putea servi ca surse de inspirație pentru statele membre care doresc să își îmbunătățească structurile de sprijinire a victimelor. Cercetarea a constatat, de asemenea, că există mai multe domenii în care statele membre, în prezent, nu îndeplinesc cerințele directivei. Va trebui ca statele să ia noi măsuri legislative și politice pentru a se asigura că respectă prevederile directivei până la termenul-limită de punere în aplicare de 16 noiembrie 2015.

Informații suplimentare:

Pentru raportul complet al FRA cu privire la serviciile de sprijinire a victimelor: *Victims of crime in the EU: the extent and nature of support for victims (2014)* (Victimele criminalității în UE: dimensiunea și natura sprijinului acordat victimelor), a se vedea: <https://fra.europa.eu/en/publication/2015/victims-crime-eu-support>

Pentru o cartografiere a drepturilor victimelor și a asistenței în UE, a se vedea: <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/data-and-maps/comparative-data/victims-support-services>

A se vedea, de asemenea, rapoartele FRA cu principalele rezultate ale celor patru studii de mare amploare:

- *EU-MIDIS – European Union Minorities and Discrimination Survey. Main results report (2009)* (EU-MIDIS – Sondajul Uniunii Europene privind minoritățile și discriminarea. Raport privind principalele rezultate): <http://fra.europa.eu/en/publication/2012/eu-midis-main-results-report>
- *Discrimination and hate crime against Jews in EU Member States: experiences and perceptions of antisemitism (2013)* (Discriminarea și infracțiunile motivate de ură împotriva evreilor din statele membre ale UE: experiențele și percepțiile antisemitismului): <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/discrimination-and-hate-crime-against-jews-eu-member-states-experiences-and>
- *Violence against women: an EU-wide survey (2014)* (Violența împotriva femeilor: o anchetă la nivelul UE): <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/vaw-survey-main-results>
- *EU LGBT survey – European Union lesbian, gay, bisexual and transgender survey (2014)* [Sondajul UE cu privire la LGBT – Sondajul Uniunii Europene privind lesbienele, homosexualii, bisexualii și/sau persoanele transgen (LGBT)]: <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/eu-lgbt-survey-european-union-lesbian-gay-bisexual-and-transgender-survey-main>

O imagine de ansamblu asupra activităților FRA privind accesul la justiție este disponibilă la adresa: <http://fra.europa.eu/en/theme/access-justice>



FRA – AGENȚIA PENTRU DREPTURI FUNDAMENTALE A UNIUNII EUROPENE

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Vienna – Austria
Tel. +43 158030-0 – Fax +43 158030-699
fra.europa.eu – info@fra.europa.eu
[facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)
[linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://www.linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)
twitter.com/EURightsAgency

© Agenția pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene, 2014
Foto: © Shutterstock



ISBN 978-92-9239-695-4