

Zapewnienie ofiarom przestępstw z nienawiści dostępu do wymiaru sprawiedliwości: opinie specjalistów

Streszczenie



W art. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej zagwarantowano prawo do godności człowieka; art. 10 Karty zapewnia wszystkim osobom prawo do wolności myśli, sumienia i religii; natomiast w art. 21 przewidziano prawo do niedyskryminacji. Ponadto zgodnie z art. 47 Karty wszystkim osobom przysługuje prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu.

Przestępstwa z nienawiści stanowią najpoważniejszy przejaw dyskryminacji i wiążą się z naruszeniem praw podstawowych. Unia Europejska wykazała determinację w zwalczaniu przestępstw z nienawiści, przyjmując akty prawne takie jak decyzja ramowa z 2008 r. w sprawie zwalczania pewnych form i przejawów rasizmu i ksenofobii za pomocą środków prawnokarnych. Niemniej większość przestępstw z nienawiści popełnianych w UE pozostaje niezgłoszona, a zatem jest niewidoczna, co skutkuje pozbawieniem ofiar tych przestępstw możliwości dochodzenia swoich praw.

Choć przeciwdziałanie tego rodzaju przestępstwom ma kluczowe znaczenie, zapewnienie ofiarom takich przestępstw dostępu do wymiaru sprawiedliwości jest równie istotne. Wiąże się to z koniecznością zagwarantowania takim osobom możliwości zgłaszania swoich doświadczeń właściwym instytucjom, a następnie udzielania im koniecznego wsparcia. Jednocześnie dochodzenia w sprawie przestępstw z nienawiści muszą być przeprowadzane szybko i skutecznie, a sprawcy takich przestępstw muszą zostać ukarani.

Metodyka

Ustalenia przedstawione w sprawozdaniu bazują na wynikach badania źródeł wtórnych i rozmowach ze specjalistami we wszystkich 28 państwach członkowskich UE. FRA gromadziła dane za pośrednictwem multidyscyplinarnej sieci badawczej – Franet. W ramach badania źródeł wtórnych przeprowadzono analizę ram prawnych i organizacyjnych ustanowionych w poszczególnych państwach członkowskich w celu zwalczania przestępstw z nienawiści. Analiza ta polegała na zapoznaniu się z obowiązującymi w danym państwie przepisami i procedurami służącymi przeciwdziałaniu przestępstwom z nienawiści i poprawieniu dostępu ofiar do wymiaru sprawiedliwości, a także na zbadaniu odpowiedniego orzecznictwa i informacji o służbach wsparcia, z których usług mogą skorzystać ofiary. Zebrano również informacje o obiecujących praktykach lub inicjatywach mających na celu zapewnienie wsparcia ofiarom przestępstw z nienawiści.

W okresie od sierpnia 2013 r. do lutego 2014 r. prowadzono badania w terenie. W ramach tych badań przeprowadzono 263 częściowo ustrukturyzowane rozmowy z ekspertami we wszystkich 28 państwach członkowskich UE. Wspomniani eksperci należeli do jednej z trzech kategorii: funkcjonariusze policji; prokuratorzy i sędziowie sądów orzekających w sprawach karnych; eksperci współpracujący ze służbami udzielającymi wsparcia ofiarom lub przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego zajmujący się problematyką praw człowieka. Rozmowy przeprowadzono bezpośrednio z odpowiednimi osobami lub – rzadko – drogą telefoniczną; w ich trakcie korzystano z zestawu szczegółowych pytań (o charakterze zamkniętym i otwartym) opracowanych przez FRA.

„Co jest ważniejsze – dane liczbowe czy zaufanie do instytucji? Jeżeli nie masz dostatecznie dużego zaufania do właściwych organów, aby zgłosić im, że padłeś ofiarą przestępstwa, dane liczbowe nigdy się nie poprawią, przez co nikt nigdy nie zdecyduje się przeznaczyć dodatkowych zasobów i środków pieniężnych na działania w tym obszarze. To błędne koło”. (funkcjonariusz policji, Wielka Brytania)

W niniejszym streszczeniu przedstawiono najistotniejsze ustalenia zawarte w sprawozdaniu Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA) pt. *Zapewnienie ofiarom przestępstw z nienawiści dostępu do wymiaru sprawiedliwości: opinie specjalistów*. W sprawozdaniu przedstawiono istotne opinie różnych ekspertów, w tym przedstawicieli sądów orzekających w sprawach karnych, prokuratury, policji oraz organizacji pozarządowych zajmujących się wspieraniem ofiar przestępstw z nienawiści. Umożliwiło to bardziej wnikliwe zbadanie złożoności przeszkód, na jakie napotyka

ofiary przy zgłaszaniu przestępstw, a także czynników proceduralnych utrudniających ofiarom uzyskanie dostępu do wymiaru sprawiedliwości oraz prawidłowe rejestrowanie i ściganie przestępstw z nienawiści.

„To przesłanie musi trafić do świadomości publicznej. Nie ma przyzwolenia na bicie kogokolwiek z powodu koloru skóry, orientacji seksualnej lub niepełnosprawności. Nie zgadzamy się na obrażanie kogokolwiek z uwagi na fakt, że jest wyznawcą odmiennej religii”. (pracownik służb udzielających wsparcia ofiarom, Polska)

Najważniejsze ustalenia i porady oparte na dowodach

Najistotniejsze czynniki utrudniające ofiarom uzyskanie dostępu do wymiaru sprawiedliwości i środki służące poprawie dostępu do wymiaru sprawiedliwości

Osoby, z którymi przeprowadzono rozmowy, zostały poproszone o wskazanie czynników uniemożliwiających ofiarom zgłoszenie przestępstwa oraz środków, które – w ich opinii – mogłyby przyczynić się do istotnej poprawy dostępu ofiar do wymiaru sprawiedliwości.

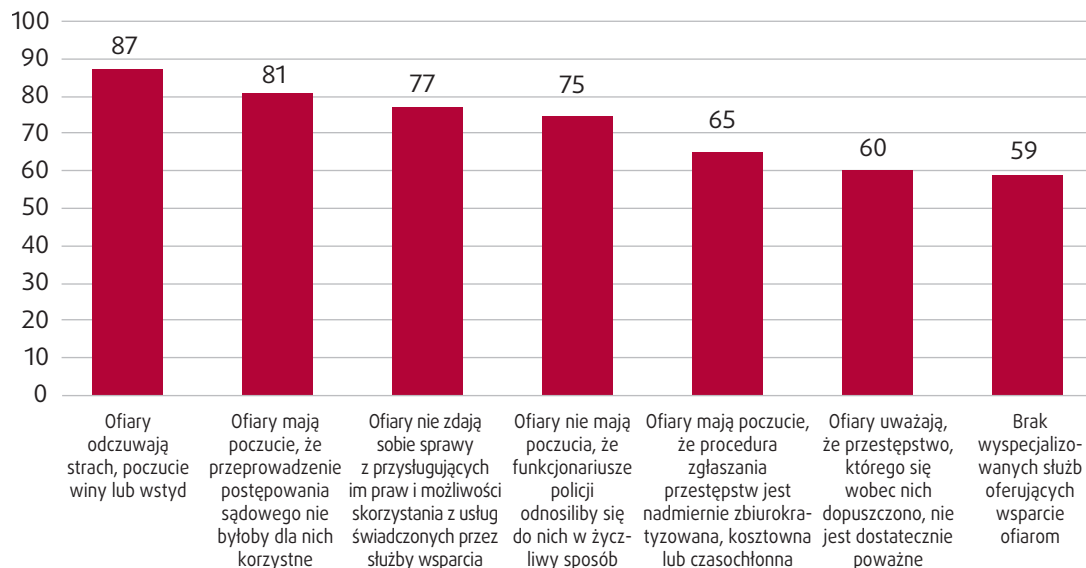
Czynniki wskazywane przez respondentów dotyczyły czterech głównych obszarów tematycznych:

- **Świadomość praw i możliwości skorzystania z usług świadczonych przez służby wsparcia:** Prawie dziewięciu na dziesięciu specjalistów, z którymi przeprowadzono rozmowy, uznało, że należy podjąć działania na rzecz poprawy świadomości ofiar przestępstw z nienawiści w zakresie praw i możliwości skorzystania z usług świadczonych przez służby wsparcia. Ponadto około sześciu na dziesięciu specjalistów uznało, że brak dostępu do usług świadczonych przez służby wsparcia ogranicza dostęp ofiar do wymiaru sprawiedliwości. Dlatego też rozdrobniony i zróżnicowany charakter służb wsparcia stanowi czynnik, który w istotnym stopniu ogranicza dostęp ofiar do wymiaru sprawiedliwości (rys. 1).
- **Nawiązanie kontaktu z ofiarami i zwiększenie ich zaufania do stosownych organów:** Trzy

czwarte respondentów uważa, że ofiary niechętnie zgłaszają przypadki popełnienia przestępstwa, ponieważ nie mają przekonania, iż funkcjonariusze policji potraktują je w przychylny i nie-dyskryminujący sposób (rys. 1). Z tego względu czterech na pięciu specjalistów, z którymi przeprowadzono rozmowy, uważa, że należy zwiększyć poziom zaufania ofiar do funkcjonariuszy policji; ponadto trzy czwarte respondentów zwróciło uwagę na konieczność wyeliminowania dyskryminacyjnych postaw w policji (rys. 2).

- **Praktyczne środki zachęcające ofiary do zgłaszania przestępstw z nienawiści:** Specjaliści uznali szereg praktycznych środków za obiecujące w kontekście zgłaszania przestępstw z nienawiści – środki te obejmowały m.in. ustanowienie wyspecjalizowanych jednostek policji lub oficerów łącznikowych i zapewnienie możliwości zgłaszania przestępstw online (rys. 2).
- **Zwiększanie wiedzy na temat przestępstw z nienawiści i zapewnienie lepszego zrozumienia problematyki tych przestępstw wśród specjalistów:** Niemal dwie trzecie wszystkich respondentów uznało, że funkcjonariusze policji i pracownicy wymiaru sprawiedliwości muszą poważniej traktować przestępstwa z nienawiści (rys. 2). Respondenci podkreślili, że nieodpowiednie traktowanie przestępstw z nienawiści przez funkcjonariuszy policji i pracowników wymiaru sprawiedliwości wynika z dwóch czynników:
 - braku właściwego zrozumienia koncepcji i kategorii prawnych leżących u podstaw zjawiska przestępstw z nienawiści,
 - braku odpowiedniego zaangażowania w podejmowanie działań na rzecz wykrywania i ścigania przestępstw z nienawiści i skazywania za te przestępstwa.

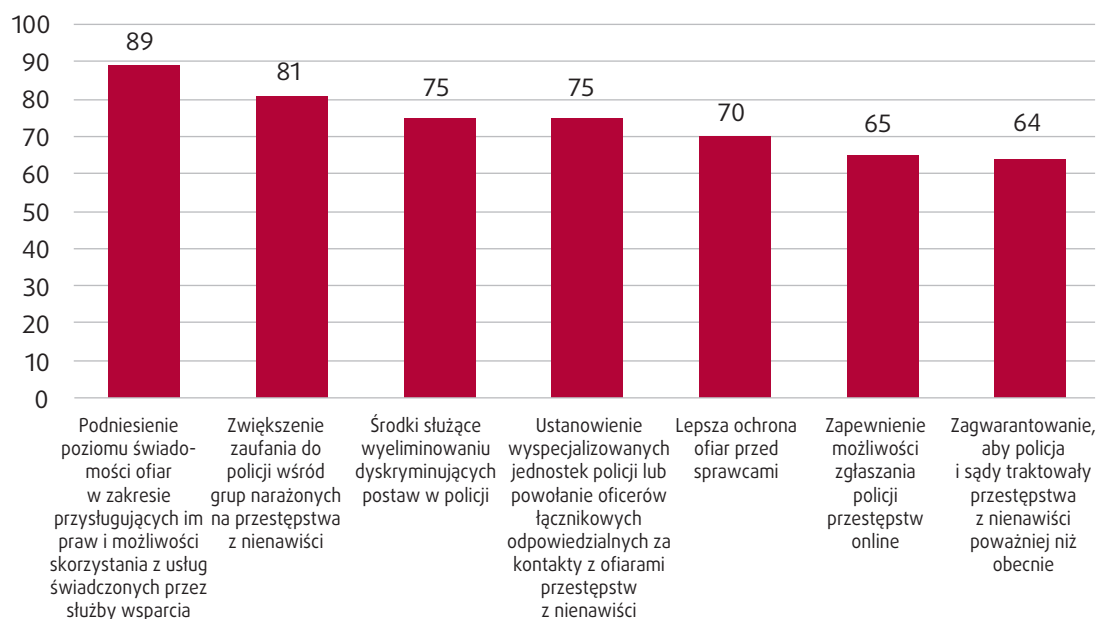
Rysunek 1: Opinie wszystkich specjalistów, z którymi przeprowadzono rozmowy, na temat czynników wpływających na zbyt rzadkie zgłaszanie przestępstw z nienawiści (N=263, % wszystkich odpowiedzi)



Pytanie: Czy fakt, że ofiary nie decydują się zgłosić przestępstwa policji, wynika z poniższych czynników: (pozycje odpowiadają pozycjom wymienionym na rysunku)? Dopuszcza się możliwość wybrania więcej niż jednej opcji.

Źródło: FRA, 2016.

Rysunek 2: Opinie specjalistów z odpowiednich grup zawodowych, z którymi przeprowadzono rozmowy, na temat czynników, które mogłyby potencjalnie przyczynić się do zwiększenia liczby ofiar zgłaszających się na policję (N=263, % wszystkich odpowiedzi)



Pytanie: Proszę wskazać, który z poniższych środków mógłby ułatwić ofiarom przestępstw motywowanych uprzedzeniami zgłoszenie się na policję, co pozwoliłoby zwiększyć liczbę ofiar przestępstw motywowanych uprzedzeniami zgłaszających się na policję. Dopuszcza się możliwość wybrania więcej niż jednej opcji.

Źródło: FRA, 2016.

Opinie FRA

Wymienione poniżej opinie FRA bazują na wcześniejszych opiniach wydanych przez Agencję. Choć nie zostały one przytoczone w niniejszym streszczeniu, wspomniane wcześniejsze opinie są cytowane w sprawozdaniu głównym pt. *Zapewnienie ofiarom przestępstw z nienawiści dostępu do wymiaru sprawiedliwości: opinie specjalistów*.

Zagwarantowanie bardziej kompleksowego i skoordynowanego podejścia do kwestii zapewniania ofiarom przestępstw z nienawiści możliwości skorzystania z usług świadczonych przez służby wsparcia

Wiele służb zajmujących się wspieraniem ofiar przestępstw z nienawiści cechuje się wysokim stopniem specjalizacji, dlatego też w wielu państwach członkowskich UE wsparcie jest udzielane w złożony, niejednolity, rozdrobniony i fragmentaryczny sposób. Niektóre ofiary mogą skorzystać z usług oferowanych przez odpowiednią służbę w jednym regionie, przy czym ofiary innego rodzaju przestępstw i ofiary w innych regionach mogą nie mieć takiej możliwości. W dyrektywie w sprawie praw ofiar (dyrektywa 2012/29/UE) na państwa członkowskie UE nałożono obowiązek zapewnienia wszystkim ofiarom przestępstw z nienawiści możliwości skorzystania z usług świadczonych przez odpowiednie służby udzielające wsparcia. W dyrektywie zobowiązano rządy państw członkowskich do wprowadzenia mechanizmu na potrzeby koordynowania inicjatyw służących zagwarantowaniu ofiarom, które wcześniej nie mogły skorzystać z usług świadczonych przez służby udzielające wsparcia, możliwości skorzystania z takich usług, zachęcania ofiar do korzystania z tych usług i zapewniania wsparcia finansowego na rzecz świadczenia tych usług.

„Na Litwie koncentrujemy się głównie na prawach osób oskarżonych. Do praw ofiar nie przywiązuje się również dużej wagi [...]. Uważam, że powinniśmy w większym stopniu koncentrować się na ofiarach [...]. Wydaje mi się, że prawnicy, pracownicy wymiaru sprawiedliwości, funkcjonariusze policji [...] udzielają ofiarom zbyt mało informacji. Zdarza się, że ofiary zgłaszają się do stosownych organów i nie wiedzą, jak mają się zachować, kiedy wykonać określone czynności – po prostu nie posiadają wiedzy na temat przebiegu samego postępowania. Nie wiedzą na przykład, kiedy można wytoczyć powództwo cywilne. Nie wiedzą, czy podjęcie danej czynności wymaga zaangażowania prawnika, czy też nie, ani w jaki sposób mogą skontaktować się z tym prawnikiem. Czy ofiary przestępstw z użyciem przemocy zdają sobie sprawę z tego, że mogą zwrócić się do państwa z wnioskiem o wypłatę odszkodowania? Bardzo rzadko... Przekazanie ofiarom wszystkich tych informacji powinno stanowić jedno z naszych głównych zadań”. (sędzia, Litwa)

Organizacje pozarządowe (NGO) działające na rzecz zwalczania dyskryminacji nie zawsze zdają sobie w pełni sprawę ze złożoności sytuacji ofiar w postępowaniu karnym. Dlatego też zapewnienie ofiarom możliwości korzystania ze wsparcia oferowanego przez NGO, które mogą udzielić im informacji na temat ich roli we wszczynaniu postępowania karnego oraz na temat przebiegu tego postępowania, ma kluczowe znaczenie w tym kontekście.

Opinia FRA

Jeżeli chodzi o ofiary przestępstw z nienawiści, państwa członkowskie UE powinny dążyć do wyeliminowania rozdrobnienia służb udzielających wsparcia ofiarom, w przypadkach gdy takie rozdrobnienie faktycznie występuje, i zapewnić wszystkim ofiarom przestępstw z nienawiści możliwość skorzystania z usług oferowanych przez służby udzielające wsparcia. W swoich działaniach wspomniane służby udzielające wsparcia powinny łączyć odpowiednie zrozumienie polityki w obszarze dyskryminacji i przeciwdziałania dyskryminacji z wiedzą fachową w kwestiach związanych z wymiarem sprawiedliwości w sprawach karnych oraz ze znajomością sytuacji i praw ofiar w postępowaniu karnym.

Nawiązanie kontaktu z ofiarami i zachęcanie ich do zgłaszania przestępstw

Specjaliści, z którymi przeprowadzono rozmowy, zgadzają się w kwestii tego, że przestępstwa z nienawiści są zbyt rzadko zgłaszane, a także w kwestii powodów, dla których ofiary przestępstw niechętnie zgłaszają przestępstwa policji lub w ogóle nie decydują się zgłosić przestępstwa policji. W opinii specjalistów zgłoszenie przestępstwa jest szczególnie trudne dla ofiar przestępstw z nienawiści – wynika to po części ze strachu, z poczucia winy i wstydu, a po części z faktu, że ofiary nie zdają sobie sprawy z przysługujących im praw i możliwości skorzystania z usług świadczonych przez służby udzielające wsparcia.

„Jeżeli przestępstwo nie zostanie zgłoszone, trudno jest podjąć w związku z nim jakiegokolwiek działania. Prowadzimy szeroko zakrojoną współpracę ze wszystkimi partnerami w ramach wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych, aby zachęcić odpowiednie osoby do częstszego zgłaszania przestępstw. Niezależnie od tego, czy przestępstwo zostanie zgłoszone przez osobę trzecią, drogą internetową czy za pośrednictwem naszych pracowników w grupach działających na rzecz równouprawnienia, powinniśmy wyjaśniać, czym są przestępstwa z nienawiści i w jaki sposób należy je zgłaszać, oraz podejmować próby budowania zaufania i poczucia pewności, że w przypadku zgłoszenia nam przestępstwa podejmiemy konkretne działania”.
(funkcjonariusz policji, Wielka Brytania)

Biorąc pod uwagę silną niechęć ofiar do zgłaszania przestępstw, których się wobec nich dopuszczono, służby policyjne muszą podjąć działania w celu obniżenia progu zgłaszania przestępstw. Wiele państw członkowskich przyjęło stosowne środki w tym zakresie. Środki te obejmują m.in. aplikacje IT zapewniające ofiarom możliwość internetowego zgłoszenia policji faktu, że dopuszczono się wobec nich przestępstwa, oraz utworzenie wyspecjalizowanych jednostek policji odpowiedzialnych za aktywne wyszukiwanie ofiar oraz za zagwarantowanie, aby osoby zgłaszające przestępstwa były traktowane w życzliwy i niedyskryminujący sposób. Mimo że przeprowadzono niewielką liczbę wiarygodnych ocen skuteczności tego rodzaju środków, państwa członkowskie powinny być zachęcane do przyjmowania wszelkich mechanizmów, które uznają za najbardziej obiecujące, oraz do zapewnienia, by ich wpływ na wartość wskaźników zgłaszania przestępstw został wiarygodnie oceniony.

Opinia FRA

Państwa członkowskie UE powinny rozważyć możliwość wzmocnienia wysiłków na rzecz aktywnego poszukiwania ofiar przestępstw z nienawiści i zachęcania tych ofiar do zgłaszania przestępstw m.in. przez zapewnienie możliwości korzystania z internetowych narzędzi do zgłaszania przestępstw i tworzenie wyspecjalizowanych jednostek policji.

Wprowadzanie określonych przestępstw z nienawiści do prawa karnego

Wielu specjalistów, z którymi przeprowadzono rozmowy, uważa, że brak odpowiedniej definicji przestępstw z nienawiści zwiększa ryzyko pominięcia przez funkcjonariuszy policji motywów bazujących na uprzedzeniu przy prowadzeniu dochodzenia. W przepisach prawa karnego należy dokonać fundamentalnego rozróżnienia między przestępstwami, które – poza naruszeniem innych praw ofiary – naruszają również przysługujące danej osobie prawo do niedyskryminacji, a przestępstwami, które nie zawierają aspektu dyskryminującego. Wprowadzenie takiego podziału pozwala rozróżnić – na szczeblu ustawodawstwa – odmienne rodzaje przestępstw i wywiera wpływ na możliwość uznania danej osoby za ofiarę i zapewnienia jej dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

„[Fakt, że przestępstwa są motywowane uprzedzeniem] jest postrzegany jako mniej istotny. Jeżeli ktoś zostanie pobity, taką sytuację traktuje się jako przestępstwo z użyciem przemocy i organy koncentrują swoją uwagę na tym fakcie, a nie na okolicznościach, które poprzedziły napaść”. (pracownik służb udzielających wsparcia ofiarom, Holandia)

Opinia FRA

Państwa członkowskie UE powinny ocenić, w jakim stopniu konkretne definicje ustanowione w prawie karnym mogą być stosowane w odniesieniu do najczęściej spotykanych form przestępstw z nienawiści, takich jak napaść, akty wandalizmu oraz znieważanie, aby zagwarantować należyte uwzględnienie motywacji sprawców tych przestępstw mającej swoje źródło w dyskryminacji. Państwa członkowskie powinny dążyć do dalszego podnoszenia świadomości w zakresie konieczności uznawania ofiar przestępstw z nienawiści za ofiary ostrej dyskryminacji.

Wprowadzenie mechanizmu zgłaszania przestępstw przez osoby trzecie jako jednego ze sposobów rozwiązania problemu zbyt rzadkiego zgłaszania przestępstw

We wcześniejszych publikacjach FRA przedstawiono szereg zaleceń mających na celu wsparcie państw członkowskich UE w rozwiązywaniu problemu zbyt rzadkiego zgłaszania przestępstw, które obejmowały m.in. takie działania, jak nawiązywanie kontaktów z osobami zagrożonymi wiktylizacją, usprawnianie procesu zgłaszania przestępstw poprzez ustanowienie kanałów o niskim progu i tworzenie wyspecjalizowanych jednostek policji odpowiedzialnych za komunikację z lokalnymi społecznościami.

Jedną z kwestii, która jak dotąd nie była szeroko omawiana w ramach dyskusji poświęconych problematyce przestępstw z nienawiści, jest możliwość zwolnienia ofiar z obowiązku zgłoszenia przestępstwa dzięki zapewnieniu osobom trzecim – takim jak NGO działające na rzecz ofiar dyskryminacji – legitymacji procesowej w postępowaniach w przedmiocie przestępstw z nienawiści. Można by również rozważyć możliwość wprowadzenia takiego rozwiązania w sprawach dotyczących nawoływania do nienawiści przeciwko kategoriom osób lub dużym grupom ludności, a nie poszczególnym osobom.

Opinia FRA

Aby zwolnić ofiary z obowiązku zgłaszania przestępstw policji i zapewnić stowarzyszeniom społeczeństwa obywatelskiego możliwość przejęcia inicjatywy, w przypadkach gdy zidentyfikowanie konkretnej ofiary nie jest możliwe, państwa członkowskie UE zdecydowanie zachęca się do rozważenia możliwości wprowadzenia mechanizmu skargi obywatelskiej (actio popularis), aby umożliwić osobom trzecim wszczynanie postępowań przeciwko sprawcom przestępstw z nienawiści w imieniu ofiar lub przy wsparciu ofiar.

Jeżeli chodzi o nawoływanie do nienawiści i negacjonizm, w przypadku gdy przedmiotem dyskryminacji jest grupa lub kategoria abstrakcyjna, tj. gdy dyskryminacja nie musi być skierowana przeciwko osobie fizycznej, państwa członkowskie powinny zapewnić NGO możliwość reprezentowania ofiar przestępstw z nienawiści w postępowaniach karnych – dzięki temu NGO mogłyby przedstawiać dowody w imieniu grupy lub kategorii dyskryminowanych osób.

Ocena wszystkich środków na rzecz poprawy wskaźników w zakresie zgłaszania i rejestrowania przestępstw z nienawiści

Badanie ujawniło brak dostatecznie rozbudowanego mechanizmu oceny istniejących środków na rzecz poprawy wskaźników w zakresie zgłaszania i rejestrowania przestępstw z nienawiści. Choć większość państw członkowskich UE podjęła pewne działania w tym obszarze – prowadząc kampanie informacyjne, tworząc wyspecjalizowane jednostki i kanały zgłaszania przestępstw i opracowując internetowe narzędzia zgłaszania przestępstw – wpływ tych środków bardzo często pozostaje nieznanym z uwagi na brak wiarygodnych ocen przeprowadzanych zgodnie z odpowiednią metodyką. Niezależnie od tych działań specjaliści nadal uważają, że zbyt rzadkie zgłaszanie przestępstw może potencjalnie wywierać niekorzystny wpływ na skuteczność systemu sądownictwa karnego. Trudno jest stwierdzić, czy świadczy to o nieskuteczności podejmowanych działań, czy też wynika z braku konkretnych środków zachęcających do zgłaszania przestępstw.

Opinia FRA

Przyjmując środki zapewniające ofiarom możliwość zgłaszania policji przestępstw z nienawiści lub zachęcające ofiary do zgłaszania takich przestępstw, państwa członkowskie UE powinny zapewnić ocenianie wpływu takich środków na liczbę ofiar zgłaszających przestępstwa policji w solidny, uzasadniony metodologicznie sposób.

Zapewnienie, aby motywy wynikające z uprzedzeń nie były pomijane przy ocenianiu potrzeb ofiar w zakresie ochrony zgodnie z art. 22 dyrektywy w sprawie praw ofiar

Państwa członkowskie UE są zobowiązane do zapewnienia rejestrowania dyskryminacyjnych motywów sprawców przestępstw i poważnego traktowania tych motywów w toku postępowania. Obecnie można zaobserwować niedobór rygorystycznych i wiążących przepisów i protokołów zobowiązujących funkcjonariuszy policji do systematycznego rejestrowania wszystkich przesłanek świadczących o tym, że dane przestępstwo było motywowane uprzedzeniami. Kwestie te należy postrzegać w kontekście zobowiązania do ustanowienia procedur i protokołów

służących zagwarantowaniu, aby potrzeby ofiar w zakresie ochrony były indywidualnie oceniane zgodnie z art. 22 tej dyrektywy, spoczywającego na państwach członkowskich przy wdrażaniu przepisów dyrektywy w sprawie praw ofiar. W ocenie tej bierze się pod uwagę charakter i okoliczności przestępstwa. Zgodnie z art. 22 ust. 3 dyrektywy należy zwracać szczególną uwagę na ofiary „przestępstw popełnionych z powodu uprzedzeń lub dyskryminacji”. Dlatego też kluczowe znaczenie w tym kontekście ma zagwarantowanie, aby przy ustanawianiu procedur służących wdrażaniu przepisów art. 22 państwa członkowskie zwracały uwagę na wszelkie przesłanki mogące świadczyć o tym, że sprawcy popełnili przestępstwo z pobudek o podłożu dyskryminacyjnym.

Opinia FRA

Przy wdrażaniu przepisów art. 22 dyrektywy w sprawie praw ofiar dotyczących indywidualnej oceny przeprowadzanej w celu ustalenia potrzeb ofiar w zakresie ochrony należy zagwarantować, aby państwa członkowskie UE zwracały uwagę na to, czy w danym przypadku istnieją jakiegokolwiek przesłanki świadczące o tym, że dane przestępstwo było motywowane dyskryminacją.

Podnoszenie poziomu świadomości specjalistów – funkcjonariuszy policji, prokuratorów i sędziów – przez organizowanie kompleksowych szkoleń poświęconych przestępstwom z nienawiści

Jednym z głównych ustaleń przedstawionych w sprawozdaniu było wykazanie, że pracownicy systemu sądownictwa karnego nie są odpowiednio przeszkoleni. Zarówno funkcjonariusze policji, jak i sędziowie i prokuratorzy nie dysponują odpowiednią znajomością kluczowych pojęć, takich jak przestępstwo z nienawiści, nawoływanie do nienawiści i negacjonizm. Cały system sądownictwa karnego powinien posługiwać się wspólnym językiem zapewniającym możliwość identyfikowania przestępstw z nienawiści i poświęcania tym przestępstwom należytej uwagi w toku postępowania karnego.

„Liczba spraw, które trafiają do prokuratury jako sprawy dotyczące dyskryminacji, jest niewielka, ponieważ wiele przestępstw zostaje przypisanych do ogólnej kategorii »napaść«, przez co fakt, że niektóre z tych przestępstw miały podłoże dyskryminacyjne, nie zawsze jest widoczny. Choć staramy się zwracać uwagę na ten problem, musimy przyznać, że niekiedy nie udaje nam się należyście zidentyfikować dyskryminacyjnego podłoża niektórych przestępstw”. (funkcjonariusz policji, Holandia)

Zgodnie z innym kluczowym ustaleniem przedstawionym w sprawozdaniu brak znajomości podstawowych pojęć, koncepcji i kategorii wykorzystywanych przy analizowaniu przestępstw z nienawiści wśród funkcjonariuszy policji często utrudnia wdrażanie środków na rzecz przeciwdziałania przestępstwom z nienawiści. Dopóki służby policyjne nie będą posługiwały się językiem, który wyraźnie odnosi się do problematyki przestępstw z nienawiści, i dopóki wszyscy pracownicy tych służb nie będą zdawali sobie sprawy z istotności tej problematyki, zapewnienie skuteczności realizowanej polityki będzie trudne. Opracowanie i solidne zakorzenienie koncepcji i kategorii przestępstw z nienawiści w strukturach organizacyjnych – w oparciu o podejście bazujące na prawach człowieka, orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz odpowiednie prawodawstwo UE – stanowi kluczowy pierwszy krok w tym obszarze.

Opinia FRA

Zgodnie z art. 25 dyrektywy w sprawie praw ofiar, w której na państwa członkowskie UE nałożono obowiązek szkolenia specjalistów, państwa członkowskie UE muszą zapewnić, aby wszyscy funkcjonariusze policji, prokuratorzy i sędziowie orzekający w sprawach karnych byli w pełni zaznajomieni z definicjami podstawowych pojęć, takich jak przestępstwo z nienawiści, nawoływanie do nienawiści i negacjonizm – zgodnie z prawem krajowym – oraz aby zostali przeszkoleni w zakresie radzenia sobie z przestępstwami z nienawiści i ofiarami takich przestępstw w profesjonalny sposób. Dlatego też w trakcie szkoleń należy promować znajomość zjawiska przestępstw z nienawiści, odpowiednie wyczerpanie na to zjawisko oraz wiedzę na temat jego wpływu na ofiary, a także umiejętności niezbędne do rozpoznawania i rejestrowania takich przestępstw i prowadzenia dochodzeń w ich sprawie.

Uznawanie aspektów instytucjonalnych zjawiska dyskryminacji

Przy planowaniu i ocenianiu środków na rzecz przeciwdziałania przestępstwom z nienawiści kluczowe znaczenie ma należyte uwzględnienie aspektów instytucjonalnych dyskryminacji. Więcej niż dwóch na pięciu specjalistów, z którymi przeprowadzono rozmowy, oceniło ryzyko, że funkcjonariusze policji, którym ofiara przestępstwa z nienawiści zgłosiła to przestępstwo, podzieliła dyskryminujące nastawienie sprawcy przestępstwa, jako bardzo wysokie lub stosunkowo wysokie. Trzy czwarte wszystkich respondentów stwierdziło, że zwiększenie liczby zgłaszanych przestępstw wymaga wyeliminowania dyskryminacyjnych postaw w policji. Biorąc pod uwagę niski poziom zaufania do zdolności policji i jej zaangażowania w obszarze zwalczania dyskryminacji, niechęć ofiar przestępstw z nienawiści do zgłaszania policji faktu popełnienia tych przestępstw nie jest zaskakująca. Należy jednak podkreślić, że poglądy przedstawione w niniejszym streszczeniu stanowią wyłącznie opinie osób, z którymi przeprowadzono rozmowy, i nie muszą być reprezentatywne dla wszystkich funkcjonariuszy policji i pracowników wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych we wszystkich państwach członkowskich.

„Istotną część przypadków nie jest zgłaszana policji z obawy przed tym, że funkcjonariusze również będą uprzedzeni do ofiary – osoby żyjące w małych miastach znają policjantów i wiedzą, jak radzili sobie z podobnymi sytuacjami w przeszłości. W oparciu o tę wiedzę mogą one żywić bardziej lub mniej uzasadnione obawy dotyczące tego, że ich zgłoszenie nie zostanie potraktowane poważnie”. (pracownik służb udzielających wsparcia ofiarom, Słowacja)

Choć przy podejmowaniu jakichkolwiek prób zachęcenia ofiar do zgłaszania przestępstw należy brać ten czynnik pod uwagę, dyskryminacyjne postawy funkcjonariuszy policji nie mogą być analizowane w oderwaniu od innych kwestii. Przeciwdziałanie takim postawom powinno stanowić integralny element kompleksowej strategii politycznej bazującej na poszanowaniu praw człowieka. Postaw tych nie można wyeliminować wyłącznie przez organizowanie szkoleń. Podejście służb policyjnych do problematyki przestępstw z nienawiści i dyskryminacji jest bezpośrednio związane z misją i tożsamością tych służb, dlatego też stanowi kwestię mającą znaczenie dla rozwoju organizacyjnego policji, która dotyczy przede wszystkim osób odpowiedzialnych za zarządzanie policją.

„Nikomu nigdy nie udaje się udowodnić winy; dobrze widać to na przykładach – np. sytuacja dwóch młodych osób napadniętych w wagonie metra; to [sposób, w jaki organy przeprowadziły dochodzenie w tej sprawie] stanowiło bardzo zniechęcający sygnał dla wszystkich osób LGBT. [...] Uważam, że jeżeli kilka osób zgłaszających policji przestępstwa spotkałoby się z szacunkiem, a ich zgłoszenie zostało potraktowane poważnie i przeprowadzono by w związku z nim rzetelne dochodzenie, to przyniosłoby to wymierny pozytywny rezultat [...]”. (pracownik służb udzielających wsparcia ofiarom, Rumunia)

Dopóki funkcjonariusze policji nie wykażą się należytym zaangażowaniem na rzecz zapewnienia poszanowania praw człowieka wszystkim osobom, ofiary przestępstw z nienawiści nie będą miały poczucia, że mogą liczyć na ich życzliwe nastawienie. Dopóki ofiary nie będą miały przekonania, że funkcjonariusze policji zawsze i bezwarunkowo będą szanowali ich godność, nie należy oczekiwać istotnej poprawy, jeżeli chodzi o liczbę zgłaszanych przestępstw. Wykonywanie przez policjantów powierzonych im obowiązków zgodnie z podejściem bazującym na silnie zakorzenionej kulturze poszanowania praw człowieka oraz na współpracy, przejrzystości i odpowiedzialności wobec przedstawicieli społeczności lokalnych i ofiar przestępstw z nienawiści mogłoby przyczynić się do poprawy zaufania do policji i do częstszego zgłaszania przestępstw przez ofiary.

Opinia FRA

Zgodnie ze zobowiązaniami do zapewnienia, by ofiary były uznawane i by traktowano je z szacunkiem, w sposób taktowny, zindywidualizowany, profesjonalny oraz niedyskryminacyjny, spoczywającymi na państwach członkowskich UE zgodnie z art. 1 dyrektywy w sprawie praw ofiar – państwa członkowskie UE muszą zagwarantować ofiarom przestępstw z nienawiści możliwość zgłaszania tych przestępstw policji bez obawy, że funkcjonariusze policji podzielą dyskryminacyjne postawy sprawców takich przestępstw. Państwa członkowskie UE muszą przyjmować wszelkie środki konieczne do przeciwdziałania takim postawom wśród funkcjonariuszy policji i do eliminowania takich postaw, uwzględniając działania mające na celu zmianę obecnej kultury policyjnej.

Poważne traktowanie nawoływania do nienawiści

Respondenci podkreślili negatywny wpływ dyskryminacyjnego dyskursu na klimat społeczny, zwracając uwagę na język stosowany przez polityków w trakcie kampanii wyborczych. Partie polityczne nie mogą przyzwalać na posługiwanie się mową nienawiści skierowaną przeciwko jakimkolwiek grupom osób.

„Wygłoszenie dyskryminującego poglądu przez polityka stanowi poważniejszy problem niż wygłoszenie tej samej kwestii przez jakiegoś durnia w pubie”. (funkcjonariusz policji, Włochy)

Opinia FRA

Państwa członkowskie UE powinny dążyć do wzmocnienia konsensusu wśród podmiotów na scenie politycznej w kwestii zerowej tolerancji dla wszelkich przejawów dyskryminacji w ramach sporu politycznego i konkurencji politycznej. Państwa członkowskie UE powinny również zagwarantować możliwość uzyskania dostępu do sądów we wszystkich istotnych dziedzinach prawa.

W 12 państwach członkowskich UE przynajmniej 40% osób, z którymi przeprowadzono rozmowy, uznało zaprzeczenie holokaustowi za stosunkowo poważny lub bardzo poważny problem. Podkreśla to istotność kompleksowego wdrażania odpowiednich przepisów decyzji ramowej w sprawie rasizmu i ksenofobii przez państwa członkowskie.

Opinia FRA

Publiczne tolerowanie przypadków zaprzeczenia zbrodniom ludobójstwa – uwzględniając holokaust, zbrodnie przeciwko ludzkości i zbrodnie wojenne – negowanie tych zbrodni lub ich rażące trywializowanie obraża ofiary tych zbrodni, naraża na szwank pamięć o nich i nasila zjawisko ich dyskryminacji. Państwa członkowskie UE powinny w pełni wdrożyć przepisy art. 1 decyzji ramowej w sprawie rasizmu i ksenofobii i rozważyć możliwość wzmocnienia powiązanych praktyk zgodnie z międzynarodowym prawem dotyczącym praw człowieka.

Wnioski

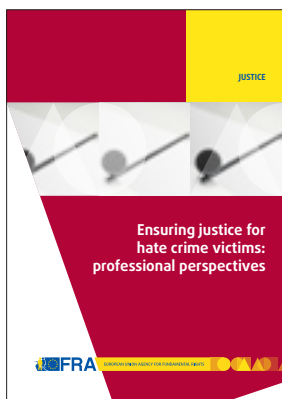
Wysiłki na rzecz przeciwdziałania przestępstwom z nienawiści mogą odnieść skutek wyłącznie wtedy, gdy ofiary będą zgłaszały wyrządzone im krzywdy, a wszystkie odpowiedzialne podmioty będą podejmowały działania na rzecz pociągnięcia sprawców do odpowiedzialności. W sprawozdaniu zwrócono uwagę na szereg czynników, które uniemożliwiają zrealizowanie tego celu.

Czynniki te obejmują m.in. braki w obowiązujących ramach prawnych, trudności w należyтым zrozumieniu pojęcia przestępstwa z nienawiści i w posługiwaniu się tym pojęciem, braku pewności co do istotności i znaczenia tego pojęcia dla organizacji, w której pracuje dany specjalista, ryzyka dyskryminacji instytucjonalnej, która może wywierać katastrofalny wpływ na poziom zaufania ofiar i na ich gotowość do zgłaszania przypadków wiktymizacji.

Ścisłej rzecz biorąc, rozmowy przeprowadzone ze specjalistami ujawniły potrzebę:

- przyjęcia przepisów odnoszących się w równym stopniu do wszystkich kategorii dyskryminacji przewidziane w art. 21 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, w pełni transponujących przepisy art. 21 decyzji ramowej przeciwko rasizmowi i ksenofobii i zawierających konkretne definicje pojęć na gruncie prawa karnego obejmujące najczęściej spotykane formy przestępstw z nienawiści;
- opracowania niezawodnej sieci służb udzielających wsparcia;
- organizowania ukierunkowanych szkoleń dla funkcjonariuszy policji i pracowników wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych;
- podejmowania środków organizacyjnych sprzyjających zgłaszaniu przestępstw przez ofiary i przyczyniających się do zapewnienia uznawania motywów o charakterze dyskryminacyjnym przez funkcjonariuszy policji;
- wzmocnienia zabezpieczeń instytucjonalnych w służbach policyjnych, aby zapewnić ofiarom przestępstw z nienawiści możliwość zgłaszania przestępstw bez ryzyka narażenia się na powtórny wiktymizację.

Choć ustalenia te potwierdzają, że w tym obszarze pozostało jeszcze wiele do zrobienia, zmierzenie się z opisanymi wyzwaniem stanowi jedyny sposób, aby zapewnić ofiarom przestępstw z nienawiści możliwość uzyskania rzeczywistego dostępu do wymiaru sprawiedliwości.



Obecny klimat społeczny w UE wiąże się ze szczególnie pilną potrzebą podejmowania działań na rzecz przeciwdziałania powszechnemu występowaniu przestępstw z nienawiści. Choć istnieją różnego rodzaju inicjatywy odnoszące się do tego rodzaju przestępstw, większość przestępstw z nienawiści popełnianych w UE pozostaje niezgłoszona i nieścigana, co pozbawia ofiary tych przestępstw możliwości dochodzenia swoich praw. Zmiana tej tendencji wymaga podjęcia przez państwa członkowskie działań na rzecz poprawy dostępu do wymiaru sprawiedliwości dla ofiar.

Bazując na rozmowach z przedstawicielami sądów, prokuratury, policji i NGO zaangażowanych w zapewnianie wsparcia ofiarom przestępstw z nienawiści, w przedmiotowym sprawozdaniu zwrócono uwagę na różnego rodzaju przeszkody utrudniające ofiarom uzyskanie dostępu do wymiaru sprawiedliwości i należyte zgłaszanie przestępstw z nienawiści. Przedstawiono w nim również obiecujące zmiany zachodzące w całej UE i wskazano instytucjonalne warunki wstępne, które muszą zostać spełnione, aby można było opracowywać skuteczne polityki przeciwdziałania przestępstwom z nienawiści. Koncentrując się na zdaniu specjalistów, w sprawozdaniu zawarto istotne opinie ekspertów w różnych dziedzinach, które mogą okazać się przydatne w kontekście wysiłków na rzecz upodmiotowienia ofiar przestępstw.

Dodatkowe informacje:

Pełna wersja sprawozdania FRA pt. *Zapewnianie ofiarom przestępstw z nienawiści dostępu do wymiaru sprawiedliwości: opinie specjalistów* jest dostępna pod adresem <http://fra.europa.eu/en/publication/2016/ensuring-justice-hate-crime-victims-professional-perspectives>.

Inne istotne publikacje w tym obszarze obejmują:

- FRA (grudzień 2016), *Antisemitism – Overview of data available in the European Union 2005–2015* (Antysemityzm – przegląd danych dostępnych w Unii Europejskiej w latach 2005–2015), Wiedeń, <http://fra.europa.eu/en/publication/2016/antisemitism-overview-data-available-european-union-2005-2015>
- FRA (listopad 2016), *Current migration situation in the EU: hate crime* (Aktualna sytuacja w obszarze migracji w UE: przestępstwa z nienawiści), Wiedeń <http://fra.europa.eu/en/publication/2016/current-migration-situation-eu-hate-crime-november-2016>
- FRA (listopad 2016), *Incitement in media content and political discourse in Member States of the European Union* (Podżeganie do nienawiści w treściach medialnych i ramach dyskursu politycznego w państwach członkowskich Unii Europejskiej), Luksemburg, Urząd Publikacji, <http://fra.europa.eu/en/publication/2016/incitement-media-content-and-political-discourse-member-states-european-union>
- FRA (listopad 2016), *Violence, threats and pressures against journalists and other media actors in the European Union* (Przemoc, groźby i presja wobec dziennikarzy i innych pracowników mediów w Unii Europejskiej), Luksemburg, Urząd Publikacji, <http://fra.europa.eu/en/publication/2016/violence-threats-and-pressures-against-journalists-and-other-media-actors-european>
- FRA (2013), *Discrimination and hate crime against Jews in EU Member States: experiences and perceptions of antisemitism* (Dyskryminacja i przestępstwa z nienawiści wobec Żydów w państwach członkowskich UE: doświadczenia związane z antysemityzmem i sposoby postrzegania tego zjawiska), Luksemburg, Urząd Publikacji, <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/discrimination-and-hate-crime-against-jews-eu-member-states-experiences-and>
- Grupa Robocza ds. Usprawnienia Zgłaszania i Rejestrowania Przestępstw z Nienawiści w UE, *Compendium of practices for combating hate crime* (Kompodium praktyk w obszarze przeciwdziałania przestępstwom z nienawiści), <http://fra.europa.eu/en/theme/hate-crime/compendium-practices>

Dodatkowe informacje na temat działań FRA w obszarze przestępstw z nienawiści można uzyskać na stronie internetowej Agencji: <http://fra.europa.eu/en/theme/hate-crime>.



Urząd Publikacji

© Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, 2016
Zdjęcie (okładka): © Shutterstock



FRA – AGENCJA PRAW PODSTAWOWYCH UNII EUROPEJSKIEJ

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Wiedeń – Austria
Tel.: +43 158030-0 – Faks: +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

Print: ISBN 978-92-9491-519-1, doi:10.2811/40452
PDF: ISBN 978-92-9491-515-3, doi:10.2811/697181