



Parlamentul României
Camera Deputaților

1/1180/PA
06.07.2011

OPINIE

privind fondul Propunerii de Directivă a Parlamentului European și a Consiliului de stabilire a unor norme minime privind drepturile, sprijinirea și protecția victimelor criminalității, COM (2011) 275

Având în vedere Tratatul de la Lisabona, în special art. 5 și 12 TUE și Protocoalele nr. 1 și nr. 2 anexate tratatului,

Având în vedere Constituția României, republicată, în special art. 148,

Având în vedere Hotărârea Camerei Deputaților nr. 11/2011, în special art. 40,

Luând în considerare punctul de vedere al Guvernului României, exprimat prin nota Departamentului pentru afaceri europene, relativ la Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social și Comitetul Regiunilor – Consolidarea drepturilor victimelor în Uniunea Europeană - COM (2011) 274,

Luând în considerare opinia exprimată de Comisia pentru drepturile omului în ședința sa din 7 iunie 2011,

Luând în considerare opinia exprimată de Comisia juridică, de disciplină și imunități în ședința sa din 22 iunie 2011,

Luând în considerare opinia Comisiei pentru afaceri europene a Camerei Deputaților din 27 iunie 2011,

Având în vedere aprobarea Biroului Permanent al Camerei Deputaților din 28 iunie 2011,

Camera Deputaților a adoptat următoarea **opinie**:

I. Principiul subsidiarității

S-a constatat că propunerea de directivă **este conformă cu principiul subsidiarității.**

II. Obiective

A. Obiective generale

Inițiativa se înscrie într-un cadru bine delimitat de obiectivul global privind menținerea și dezvoltarea unui spațiu de libertate, securitate și justiție, în cadrul căruia se asigură libera circulație a persoanelor. Fundamentul său este principiul recunoașterii reciproce a hotărârilor judecătorești și a altor decizii ale autorităților judiciare, adoptate în cadrul Uniunii, atât în materie civilă, cât și în materie penală.

Programul de la Stockholm și planul de acțiune aferent plasează protecția victimelor criminalității și stabilirea de standarde minime ca fiind o prioritate strategică.

Pentru că, în Uniunea Europeană, cooperarea judiciară în materie penală se bazează pe principiul recunoașterii reciproce a hotărârilor judecătorești și a deciziilor judiciare, trebuie creat un climat de încredere, în care toate părțile implicate în procesul penal să aprecieze ca adecvat caracterul normelor din fiecare stat membru și să fie sigure că acestea sunt aplicate corect. Atunci când victimele criminalității nu beneficiază de aceleași standarde minime în întreaga UE, această încredere poate fi subminată din cauza diferențelor de tratament a victimelor sau din cauza diferențelor dintre normele procedurale.

Aceste norme minime comune ar trebui să contribuie și la promovarea unei culturi în materie de drepturi fundamentale, precum și la reducerea obstacolelor în calea liberei circulații a cetățenilor.

B. Obiective specifice

Propunerea urmărește garantarea unui nivel minim de drepturi în UE pentru victimele infracțiunilor.

Se propun măsuri care:

- să garanteze tratamentul respectuos și informarea completă și corectă a victimelor și persoanelor care le însoțesc, cu privire la drepturile lor;
- să ofere o protecție specială victimelor vulnerabile;
- să ofere victimelor servicii de asistență juridică, financiară, psihologică și practică;
- să asigure comunicarea într-o limbă pe care victimele o înțeleg;

- să asigure acces efectiv la despăgubiri și la repararea prejudiciului suferit.

Obiectivele specifice pentru garantarea respectării și satisfacerii nevoilor victimelor criminalității sunt vaste și se regăsesc într-o serie de alte politici ale UE, inclusiv privind traficul de persoane, abuzul și exploatarea sexuală a copiilor și pornografia infantilă, și sunt coerente cu abordările adoptate în aceste domenii. Măsurile propuse se sprijină pe instrumentele existente pe care le completează și instaurează standarde minime cu privire la drepturile victimelor, pentru a îmbunătăți, în cadrul legislației UE și al activităților acesteia, mediul general de protecție a tuturor victimelor criminalității sub toate formele acesteia.

III. Argumente pentru acțiunea Uniunii

Aproximativ 15% din populația UE, adică aproximativ 75 de milioane de cetățeni sunt afectați direct de cele aproximativ 30 de milioane de infracțiuni (excluzând infracțiunile de mică gravitate) săvârșite anual (statistică EUROSTAT din 2007).

Există o serie de reglementări anterioare pentru protecția victimelor criminalității¹, dar aplicarea a fost deficitară și nici nu cuprind toate măsurile necesare. În același timp, legislațiile statelor membre sunt foarte diferite, iar dinamica socială creează noi cerințe de reglementare.

Legislația UE în vigoare nu este adecvată pentru îmbunătățirea situației victimelor – este vagă, nu conține obligații concrete și aplicarea sa nu poate fi garantată, motiv pentru care este aplicată inadecvat de către statele membre.

Decizia-cadru 2001/220/JAI nu oferă un cadru juridic satisfăcător – chiar și după ce Curtea Europeană de Justiție va deveni competentă în materie în 2014, în conformitate cu Tratatul de la Lisabona.

Nevoile victimelor criminalității nu sunt luate suficient în considerare în statele membre – victimele nu obțin (1) recunoaștere și respect, (2) protecție, (3) sprijin, (4), acces efectiv la justiție și (5) acces efectiv la despăgubiri și la repararea prejudiciului suferit.

Consecințele criminalității și neluarea în considerare a nevoilor victimelor au, de asemenea, costuri ascunse semnificative, inclusiv costuri importante financiare și sanitare.

Costurile totale ale criminalității pentru individ și pentru societate sunt considerabile. Acestea includ costurile cuantificabile, în principal în sectorul economic, în sectorul sanitar și în sistemul de justiție penală, și costurile necuantificabile, precum durerea, suferința și scăderea calității vieții.

¹ Decizia-cadru 2001/220/JAI privind statutul victimelor în cadrul procedurilor penale și Directiva 2004/80/CE privind despăgubirea victimelor criminalității.

IV. Evaluarea contribuțiilor

Salutăm reglementarea următoarelor aspecte, pe care le considerăm utile pentru realizarea obiectivelor declarate:

1. Asigurarea drepturilor victimei la informare, inclusiv dreptul de a înțelege și de a fi înțeles, dreptul de acces la serviciile de sprijinire, reglementarea distinctă a serviciilor de justiție reparatorie, dreptul la rambursarea cheltuielilor, acțiunea de identificare a victimelor vulnerabile și dreptul special la protecție al victimelor vulnerabile;
2. Obligația statelor membre de a se asigura că autoritățile lor competente sunt în măsură să adopte măsurile adecvate pentru a atenua dificultățile care apar atunci când victima își are reședința în alt stat decât cel în care a fost săvârșită infracțiunea;
3. Obligația statelor membre de a se asigura că victimele infracțiunilor săvârșite într-un alt stat membru decât cel în care acestea își au reședința pot depune o plângere pe lângă autoritățile competente din statul membru de reședință dacă nu au posibilitatea de a face acest lucru în statul membru în care a fost săvârșită infracțiunea sau în cazul săvârșirii unei infracțiuni grave stabilite prin legislația națională, dacă nu doresc să facă acest lucru;
4. Obligația statelor membre de a se asigura că victimele și familiile acestora au acces la servicii gratuite și confidențiale de sprijinire, în conformitate cu nevoile lor;
5. Obligația statelor membre de a se asigura că victimele și familiile acestora au acces întotdeauna la servicii gratuite de interpretariat;
6. Preocuparea pentru recuperarea și reintegrarea victimelor;
7. Atenția acordată protecției împotriva victimizării și intimidării secundare și repetate;
8. Luarea în considerare, în stabilirea măsurilor de sprijin, a unor factori cum ar fi dezechilibrele dintre raporturile de forțe, vârsta, maturitatea sau capacitatea intelectuală a victimei, caracteristicile personale sau tipul de infracțiune, care ar vulnerabiliza persoane din afara categoriilor stabilite ca fiind vulnerabile în general;
9. Atenția acordată identificării vulnerabilităților de conjunctură prin evaluări individuale, realizate în cel mai scurt termen posibil de persoanele autorizate.

Suntem de acord că propunerea va ridica standardul privind drepturile victimei în toate statele membre și va asigura ca victimele să beneficieze de oportunități relativ echivalente de sprijin, pe tot teritoriul Uniunii. Garanțiile și standardele minime vor facilita coperarea judiciară și creșterea calității actului de justiție.

V. Principiul proporționalității

Politica „ambitiilor reduse” face ca propunerea UE să nu ridice probleme de proporționalitate, sub aspectul măsurilor în sine.

Prezenta propunere de directivă stabilește norme minime. Statele membre pot extinde drepturile stabilite prin prezenta directivă pentru a oferi un nivel mai ridicat de protecție.

Limitarea obiectivului reglementării la „norme minime” indică un deficit de reglementare asumat, justificat de nivelul de angajare politică posibil în prezent. În acest fel, finalizarea procesului de adoptare a directivei reprezintă doar o etapă în realizarea unei reglementări cuprinzătoare și suficiente, care a început de altfel, cu directive anterioare - dreptul la traducere în procedura penală, ordinul european de protecție, succesiunile transfrontaliere, divorțurile transfrontaliere etc.)

Documentul de lucru al serviciilor Comisiei ne informează că opțiunea strategică 4 ar fi fost cea mai susceptibilă să îndeplinească toate obiectivele, în cea mai mare măsură posibilă. Cu toate acestea, ea impunea nivelul cel mai ridicat de obligație, care ar fi oferit statelor membre cel mai mic grad de flexibilitate. De asemenea, aceasta impunea statelor membre obligații suplimentare. În consecință, costurile ar fi fost mult mai mari. Concluzia este că această opțiune este cel mai puțin realizabilă, întrucât este puțin probabil să se ajungă la un consens, de vreme ce amploarea beneficiilor suplimentare nu este considerată a fi proporțională cu costurile suplimentare.

Reținem că directiva nu aduce atingere dispozițiilor altor acte cu putere de lege ale UE care abordează nevoile specifice ale victimelor extrem de vulnerabile: victimele adulte ale traficului de persoane, victimele minore ale abuzului sexual, exploatării sexuale și pornografiei infantile, combaterea violenței împotriva femeilor, victimele terorismului, despăgubirea victimelor infracționalității.

Apreciem angajamentul Comisiei Europene de a prezenta acțiuni concrete care să însoțească măsurile legislative pentru a facilita punerea în aplicare și pentru a reflecta la viitoarele acțiuni ale UE:

- un studiu privind despăgubirea acordată de stat și repararea de către autorul infracțiunii a prejudiciului produs prin săvârșirea infracțiunii;
- un studiu privind consilierea juridică și asistența juridică la dispoziția victimelor criminalității;
- proiecte de sprijin pentru a elabora cele mai bune practici care vor oferi statelor membre o înțelegere mai aprofundată a celor mai bune modalități de realizare a obiectivelor stabilite în legislație;
- proiecte și studii pentru a continua dezvoltarea cunoștințelor în domeniu (crearea de site-uri interactive în toate statele membre, pentru a permite victimelor să înțeleagă mai bine procesul de

justiție penală și propriul rol în acest proces, sau elaborarea unor programe de formare).

Suntem de acord că termenul de 3 ani pentru transpunerea directivei de către statele membre timp suficient pentru a-și adapta propria legislație și practica judiciară.

Apreciem preocuparea Comisiei de a identifica și monitoriza riscurile potențiale de implementare, cu ajutorul planului de punere în aplicare, care va stabili măsuri de contracarare a riscurilor.

Problema costurilor aplicării directivei, ca și cea a costurilor pe state membre este de mare importanță.

Autorii oferă calcule care se încadrează între 358 de milioane și 1,4 miliarde de euro, ceea ce ar însemna cam 5-19 Euro pentru fiecare dintre cele 75 de milioane de victime.

Din cifrele prezentate în studiul de impact rezultă că cele mai mari costuri sunt datorate interpretării și traducerii: total, 1.879.204 milioane euro, din care 1.879.000 euro pentru interpretare.

Serviciile de justiție reparatorie ar consuma până la 878 milioane de euro, cele de asigurare a participării la proces, până la 243 milioane de euro, iar rambursările 240 milioane de euro.

Celelalte servicii ar avea costuri semnificativ mai mici.

Autorii au calculat că aplicarea directivei ar putea să reducă alte costuri sociale pentru gestionarea criminalității, cu 233 miliarde de euro. Dacă aceste cifre ar fi acceptate, ar însemna că statele membre nu ar mai putea să ridice problema costurilor, o temă standard în evaluarea proporționalității.

Guvernul României nu a realizat încă o evaluare a acestor costuri și nu avem, așadar, motive să contestăm corectitudinea evaluării Comisiei Europene.

În aceste condiții apreciem că propunerea de directivă este conformă cu principiul proporționalității.

VI. Observații / recomandări

1. Definiția „victimei” îngăduie accesul în această categorie a unor persoane pe care legislația României nu le consideră victime².

² *Legislația României nu conține o definiție a victimei, dar, în mod indirect, în măsurile legate de rambursa cheltuielilor și de acordarea de către stat a compensațiilor financiare, Legea 211/2004 privind unele măsuri pentru asigurarea protecției victimelor infracțiunilor, restrânge categoria de „victimă”: art. 21 lit. a) limitează dreptul victimei de a i se rambursa cheltuielile, doar la „infracțiuni intenționate comise cu violență”, iar în privința membrilor de familie, la „soțul, copiii și persoanele aflate în întreținerea persoanelor decedate prin săvârșirea infracțiunilor grave,*

Considerăm că modificarea legii române la acest punct nu ar fi dezirabilă.

Cel puțin excepțiile privind persoanele condamnate ar trebui incluse.

2. Propunerea de directivă omite să determine care este momentul și condițiile specifice, în care autoritatea respectivă trebuie să înceapă să-și îndeplinească obligațiile față de victimă și când încetează această obligație³.
3. Ar trebui prevăzută și o procedură care să stabilească ce măsuri se întreprind dacă la finalizarea cercetării se stabilește că „*evaluarea preliminară*” nu este reală, inclusiv pentru recuperarea sumelor suportate de autoritățile statului.
4. Nu este abordată problema victimelor care participă la procedurile judiciare și care sunt eligibile și pentru măsuri de protecție a martorului. Ar trebui stabilit care dintre măsurile destinate victimei și care dintre măsurile destinate martorului se vor aplica.

VII. Concluzii

Deși nu apar ca atare în textul propunerii, există obiective strategice ale Uniunii Europene, care definesc acțiunea analizată.

Astfel, Uniunea Europeană și-a asumat obiectivul strategic al apropierii de cetățeni și de aceea este preocupată ca fiecare cetățean să primească beneficii concrete de la Uniune.

De asemenea, Uniunea este conștientă că echilibrul și progresul său nu ar fi posibile fără continuarea procesului de integrare politică. Chiar dacă curentul de opinie al statelor membre este conjunctural defavorabil, Uniunea nu poate abandona acest obiectiv și caută să îi asigure o oarecare dinamică și coerență. Tocmai de aceea a adoptat tactica de a reglementa domeniul bine delimitate, eventual restrânse ca impact.

intenționate și comise cu violență (art. 21 lit. b), iar art. 22. – (1) Compensația financiară nu se acordă dacă:

a) se stabilește ca fapta nu există sau nu este prevăzută de legea penală ori că fapta a fost săvârșită în stare de legitimă apărare împotriva atacului victimei în condițiile art.44 din Codul penal;

b) victima este condamnată definitiv pentru participarea la un grup infracțional organizat;

c) victima este condamnată definitiv pentru una dintre infracțiunile prevăzute la art.21 alin.(1);

d) instanța reține în favoarea făptuitorului circumstanța atenuantă a depășirii limitelor legitimei apărări împotriva atacului victimei prevăzuta la art.73 lit.a) din Codul penal sau circumstanța atenuantă a provocării prevăzuta la art.73 lit.b) din Codul penal.

(2) Victima care a beneficiat de compensație financiară sau de un avans din compensația financiară este obligată la restituirea sumelor dacă se stabilește existența unuia dintre cazurile prevăzute la alin.(1).

³ *Legislația României conține unele precizări: art. 9. din Legea nr. 211/2004 prevede o limitare în timp a consilierii psihologice gratuite la cel mult 3 luni, iar în cazul victimelor care nu au împlinit vârsta de 18 ani, la cel mult 6 luni.*

Propunerea analizată se încadrează în această categorie, dar este tributară „sub-reglementării”, în privințele semnalate la capitolul de observații/recomandări.

Dincolo de această problemă, considerăm că temeiul juridic al acțiunii Uniunii, precum și argumentele pentru reglementarea de către Uniune sunt corecte. Apreciem contribuțiile aduse de propunerea Uniunii ca fiind utile pentru completarea seriei de reglementări menite să asigure libertatea de circulație într-un spațiu de libertate, securitate și justiție.

Guvernul României ne-a informat că apreciază interesul și eforturile Comisiei Europene pentru continuarea demersurilor privind realizarea unui cadru european unitar de protecție a victimelor infracțiunilor și că sprijină ideea întăririi cadrului legislativ în domeniul protecției victimelor și asigurării unor standarde minime efective.

Amintim că România este printre co-inițiatorii și susținătorii adoptării propunerii de Directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind instituirea Ordinului European de Protecție.

*

* *

Prezenta opinie se adresează președintelui Parlamentului European, al Consiliului și, respectiv, al Comisiei Europene.

**PREȘEDINTE,
Roberta Alma Anastase**



The image shows a handwritten signature in black ink, which appears to read 'R. Anastase'. To the right of the signature is a circular official seal. The seal contains the text 'PARLAMENTUL ROMÂNIEI' at the top and 'CAMERA DEPUTAȚILOR' at the bottom. In the center of the seal is the coat of arms of Romania, featuring two golden eagles holding a shield with a cross and a sword.