

Monika Sajkowska

Instytut Stosowanych Nauk Społecznych UW
Fundacja „Dzieci Niczyje”

Jolanta Szymańczak

Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu RP

Międzynarodowe standardy ochrony ofiar przestępstw

Celem tego artykułu jest prezentacja najważniejszych działań na forum międzynarodowym i krajowym, podjętych na rzecz poprawy sytuacji ofiar przestępstw oraz regulacji, wyznaczających standardy postępowania instytucji państwowych wobec pokrzywdzonych przestępstwem. Szczególna uwaga poświęcona zostanie regulacjom dotyczącym najłagodniejszych i szczególnie wymagających wsparcia pokrzywdzonych, jakimi są dzieci. Ponieważ sytuacja ofiary przestępstwa nie jest warunkowana jedynie treścią prawa karnego, informacje dotyczyły będą wyznaczników szerokiej polityki społecznej, której podmiotami są służby publiczne, organizacje pozarządowe i inne instytucje.

Organizacje i instytucje, których zobowiązaniem lub wolą jest pomoc ofiarom przestępstw często stają przed trudnościami dotyczącymi sprzecznego z interesem ofiar funkcjonowania instytucji wymiaru sprawiedliwości, braku oferty pomocy psychologicznej i socjalnej dla ofiar, ograniczeń przy dochodzeniu rekompensaty i zadośćuczynienia za straty poniesione przez nie w wyniku przestępstwa.

Mimo iż trudności takie w praktyce ciągle jeszcze upośledzają, i tak często bardzo trudną, sytuację ofiar przestępstw, trzeba zauważyć, że w stanowionych dokumentach pozycja ofiary w procesie karnym ulega zmianom. Zmiany dotyczą zarówno obowiązujących międzynarodowych standardów praw ofiar, jak i ewolucji polskiego prawa w kierunku uwzględniania i respektowania praw ofiary.

Standardy Rady Europy

Ważnym celem regulacji zatwierdzanych przez Radę Europy jest dążenie do wprowadzenia w państwach członkowskich zbliżonych rozwiązań legislacyjnych i praktyki życia publicznego. Zasada ta dotyczy również rezolucji i konwencji ustalających prawa ofiar przestępstw tak, by sposób ich traktowania w państwach członkowskich był zbliżony.

Rada Europy (RE) w połowie lat 70. XX w. zwróciła uwagę na problem kompensacji państwowej dla ofiar przestępstw. W tym okresie w wielu państwach członkowskich RE obowiązywały regulacje, które w różnym zakresie taką kompensację przyznawały. Celem działań RE było przyjęcie jednolitych minimalnych zasad dla wszystkich państw członkowskich.

Europejska Konwencja o kompensacji dla ofiar przestępstw popełnionych z użyciem przemocy z 1983 r. (nie ratyfikowana przez RP)

W 1977 r. Rada Ministrów państw wchodzących w skład Rady Europy przyjęła Rezolucję(77)27 o kompensowaniu ofiar przestępstw, zalecającą państwom członkowskim wszczęcie odpowiednich działań w celu zapewnienia ofiarom przestępstw kompensacji państwowej. Ta rezolucja stała się podstawą uchwalonej w 1983 r. Europejskiej Konwencji o kompensacji dla ofiar przestępstw popełnionych z użyciem przemocy. Konwencja ta obliguje państwa-strony do zapewnienia kompensacji państwowej **ofiarom przestępstw popełnionych z przemocą oraz osobom pozostającym na utrzymaniu tych ofiar, które w wyniku przestępstwa poniosły śmierć.**

Kompensacja państwowa ma być wypłacana w sytuacji, gdy pokrzywdzeni nie mogą uzyskać kompensacji od sprawcy lub z innych źródeł. Zgodnie z Konwencją mogą być wprowadzane limity dotyczące wysokości kompensacji oraz inne ograniczenia. Kompensacja stosownie do przypadku powinna pokrywać przynajmniej utratę zarobków, wydatki medyczne i hospitalizacyjne oraz utratę środków utrzymania. Konwencja stanowi również o unikaniu podwójnej kompensacji – od państwa i z innych źródeł. Nakazuje zapewnienie dostępności informacji o kompensacji osobom potencjalnie nią zainteresowanym.

W następnych latach Rada Europy wydała kolejne regulacje odnoszące się do sytuacji ofiary przestępstwa: Zalecenie Nr R(85)11 w sprawie pozycji ofiary

w prawie w procesie karnym oraz Zalecenie Nr R(87)21 w sprawie zapobiegania wiktyimizacji i pomocy dla ofiar przestępstw.

Zalecenie Rady Europy Nr R(85)11 w sprawie pozycji ofiary w prawie w procesie karnym

W 1985 r. Komitet Ministrów dla Państw Członkowskich wydał to Zalecenie, by zmienić tradycyjne podejście prawa karnego obejmujące głównie stosunek między państwem a przestępcą, bez uwzględnienia problemów ofiary.

Zalecenie zawiera wytyczne, których celem jest zapewnienie ofiarom przestępstwa należytej ochrony i zabezpieczenia interesów na każdym etapie postępowania karnego: na szczeblu policji, podczas przesłuchania ofiary, podczas postępowania sądowego oraz w zakresie kompensacji, ochrony prywatności i szczególnej ochrony ofiary. Wskazuje również na potrzebę badań nad systemami mediacyjnymi, pojednawczymi i skuteczności przepisów mających wpływ na sytuację ofiary.

W Zaleceniu zwraca się szczególną uwagę na **sytuację przesłuchiwanego dziecka**-ofiary przestępstwa; podkreśla się konieczność przesłuchiwania dziecka w obecności osoby, która mogłaby udzielić wsparcia i pomocy (np. rodzice, opiekunowie, osoby posiadające określone kwalifikacje).

Zalecenie Rady Europy Nr R(87)21 w sprawie zapobiegania wiktyimizacji i pomocy dla ofiar przestępstw

W 1987 r. Komitet Ministrów dla Państw Członkowskich uzupełnił dokument z 1985 r. o Zalecenie w sprawie zapobiegania wiktyimizacji i pomocy dla ofiar. Wytyczne zawarte w tym dokumencie mają na celu stworzenie systemu pomocy dla ofiar, obejmującego zarówno służby państwowe, jak i organizacje pozarządowe.

W Zaleceniu wymieniono środki, które powinny podjąć państwa członkowskie w celu rozwijania programów i struktur pomocy dla ofiar ogółem, określonych kategorii ofiar oraz ofiar specyficznych przestępstw, takich jak: zgwałcenia, przemoc w rodzinie, wykorzystywanie seksualne, przestępstwa zorganizowane, przemoc rasowa.

Dzieci zaliczono do szczególnej kategorii ofiar, dla których winny być tworzone, rozwijane i poszerzane usługi związane z udzielaniem im pomocy.

W wytycznych zaleca się również podjęcie środków zapobiegających wiktyimizacji, prowadzenie badań nad wiktyimizacją oraz podnoszenie świadomości społeczeństwa w zakresie potrzeb ofiar przestępstw.

Zalecenia dotyczące podejmowania **konkretnych działań** precyzują najważniejsze formy pomocy, a więc przede wszystkim: zaspokajanie bezpośrednich potrzeb ofiary – zwłaszcza potrzeby bezpieczeństwa, następnie zapewnienie pomocy medycznej, psychologicznej, socjalnej i materialnej, informacji dotyczących praw ofiary i tego, jak zapobiegać wiktyimizacji, pomoc prawną w czasie procesu i wreszcie pomoc w zakresie uzyskania kompensacji lub odszkodowania.

W ustaleniach dotyczących **systemu pomocy** dokument zaleca rozpoznanie istniejących służb i organizacji mogących nieść pomoc ofiarom oraz wspieranie pomocy wolontarystycznej, a także szkolenie i angażowanie w pomoc dla ofiar przestępstw służb, które mają z nimi bezpośredni kontakt, a więc służb medycznych i socjalnych.

Ważne zalecenia dotyczą koordynacji działań, zwłaszcza między służbami publicznymi i podmiotami prywatnymi oraz między wymiarem sprawiedliwości a innymi służbami publicznymi, oraz tworzenia krajowych organizacji broniących interesów ofiar. Szczegółowe postulaty dotyczą programów zapobiegania wiktyimizacji w najbliższym otoczeniu oraz prewencji wobec grup szczególnego ryzyka.

Standardy Unii Europejskiej

Podstawowym dokumentem Unii Europejskiej dotyczącym ofiar przestępstw jest Ramowa Decyzja z 15 marca 2001 r. o pozycji ofiary w postępowaniu karnym, uchwalona przez Radę Unii Europejskiej,

wiążąca państwa członkowskie Unii od 22 marca 2001 r. W fazie opracowywania znajduje się Dyrektywa w sprawie kompensacji państwowej dla ofiar przestępstw¹.

¹ **Dyrektywa** ma charakter wiążący, nie zawiera norm prawnych, wymaga od adresatów, by podjęli konieczne środki do osiągnięcia określonego w dyrektywie celu; pozostawia adresatowi swobodę doboru środków i określenie sposobu wykonania aktu. **Decyzja** obowiązuje tych, do których jest skierowana. Rada Unii Europejskiej kieruje swe decyzje do państw członkowskich, jeśli chce wydać im zakaz określonego działania lub na nie zezwolić, lub nałożyć określone obowiązki, lub nadać mu określone uprawnienia.

Ramowa Decyzja z 15 marca 2001 r. o pozycji ofiary w postępowaniu karnym

Dokument definiuje następujące pojęcia: „ofiara”, „organizację udzielającą wsparcia”, „postępowanie karne”, „postępowanie”, „mediacje w sprawach karnych”.

Decyzja ta zaleca państwom członkowskim wprowadzenie do ustawodawstw krajowych regulacji, zapewniających ofiarom następujące **prawa**: do szacunku i uznania, do wypowiedzenia się i przedstawienia dowodów, do uzyskania informacji, do ochrony, do uzyskania kompensacji w trakcie postępowania karnego oraz dających gwarancję w zakresie komunikowania się, zapewniających wsparcie ofiary, zwrot wydatków związanych z uczestnictwem w postępowaniu karnym, mediację, stosowną pomoc i zadośćuczynienie ofiarom z innych państw członkowskich.

Precyzując zakres prawa do szacunku i uznania, a więc do poszanowania godności, uwzględnienia praw i interesów, dokument wskazuje na konieczność **specjalnego traktowania grup ofiar, które z uwagi na różne okoliczności wymagają szczególnej troski, w tym dzieci**.

Decyzja Ramowa wskazuje państwom członkowskim kierunek harmonizacji prawa w zakresie ochrony ofiar przestępstwa, a jego celem jest zdecydowana poprawa ich sytuacji.

Wprowadzenie standardów ww. Decyzji do regulacji wewnętrznych daje m.in. możliwość pełniejszej, niż dotychczas, ochrony ofiar niepełnoletnich.

Międzynarodowe standardy ochrony dzieci przed przemocą i wykorzystaniem

Zainteresowanie sytuacją ofiary przestępstwa przyczyniło się do zwrócenia uwagi społeczności międzynarodowej na problematykę przemocy w ogóle. W latach 90. XX w. przemoc uznano za problem praw człowieka. W raporcie Parlamentu Europejskiego uznano, że *przemoc jest pogwałceniem prawa człowieka do życia, bezpieczeństwa osobistego, wolności, godności oraz fizycznej i umysłowej integralności, tym samym stanowi przeszkodę dla pełnego rozwoju istoty ludzkiej*².

Sytuacja ofiar przestępstw i ofiar różnych form przemocy, nie zawsze noszących znamiona przestępstwa (np. przemoc domowa, przemoc w szkole), stanowi przedmiot zainteresowania organizacji międzynarodowych: Organizacji Narodów

Zjednoczonych, Rady Europy, Unii Europejskiej. Organizacje te finansują specjalistyczne programy³ zorientowane na zapobieganie przemocy oraz pomoc ofiarom i sprawcom, organizują sesje, konferencje poświęcone tej tematyce, uchwalają dokumenty i akty prawne wyznaczające standardy postępowania w zakresie profilaktyki i pomocy, które winny być realizowane w krajach członkowskich.

Rada Europy wydała zalecenia i rezolucje dotyczące określonych kategorii ofiar przemocy (np. ofiar przemocy domowej, przestępczości zorganizowanej). **Za ofiary przemocy, które wymagają szczególnego traktowania i wsparcia, uznano dzieci, kobiety i osoby należące do mniejszości narodowych.**

² *Jak chronić kobiety i dzieci przed przemocą?*, „Dialog Europejski. Magazyn na rzecz Integracji Europejskiej”, listopad-grudzień 1999, nr 4, s. 20.

³ Unia Europejska, uznając przemoc za problem zdrowia publicznego, finansuje od 1997 r. program „Daphne” (podstawę prawną tej inicjatywy stanowi artykuł Traktatu o Unii Europejskiej dotyczący zdrowia publicznego), którego celem jest rozwiązanie problemu przemocy wobec kobiet i dzieci w krajach członkowskich.

Wybrane regulacje Rady Europy dotyczące ochrony dzieci przed przemocą

- Rekomendacja R 79/17 w sprawie ochrony dzieci przed okrutnym i poniżającym traktowaniem
- Rekomendacja R/85/17 w sprawie przemocy w rodzinie
- Rekomendacja R/90/2 na temat środków społecznych w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie
- Rekomendacja R 91/9 w sprawie środków nadzwyczajnych dotyczących rodziny
- Rekomendacja 1371 (1998) o krzywdzeniu i zaniedbywaniu dzieci (*abuse and neglect of children*)
- Rekomendacja 1065 (1987) w sprawie handlu dziećmi i innych form eksploatacji dzieci. Rekomendacja 16 (2001) o ochronie dzieci przed seksualnym wykorzystywaniem
- Rekomendacja 135 (2003) o lokalnej współpracy na rzecz prewencji i zwalczania przemocy w szkole

Standardy polskie

Polska należy do tych krajów, w których na sytuację ofiary przestępstwa zwrócono uwagę bardzo wcześnie, bo już w 1976 r. Sąd Najwyższy uchwalił wtedy wytyczne w sprawie poprawy położenia ofiar przestępstw w postępowaniu sądowym, w których zwrócono uwagę na potrzebę przyznawania ofierze restytucji oraz informowania jej i ułatwiania uczestniczenia w procesie w charakterze oskarżyciela posiłkowego lub/i powoda cywilnego (Bieńkowska 2000).

W nowej kodyfikacji karnej, która obowiązuje od września 1998 r., sformułowano zasadę, że postępowanie karne ma uwzględniać prawnie chronione interesy ofiar przestępstw. Zasada ta znajduje rozwinięcie w licznych regulacjach szczegółowych.

Wyniki badań wiktymologicznych dowodzą jednak, że mimo formalnie przyznanych uprawnień, ofiary przestępstw w praktyce bardzo rzadko z tych uprawnień korzystają, bo nie są o nich poinformowane. Sytuacja ta ulega powolnej zmianie. Przyczyniają się do tego działania różnych środowisk zainteresowanych pomocą ofiarom przestępstw oraz zobowiązania międzynarodowe naszego kraju.

W styczniu 1999 r. Ministerstwo Sprawiedliwości podjęło prace związane z upowszechnieniem praw osób pokrzywdzonych. Celem tych prac było opracowanie i wydanie **Polskiej Karty Praw Ofiary** oraz powołanie **Ogólnopolskiego Forum na rzecz Ofiar Przestępstw**.

Prace te zakończyły się sukcesem:

- w październiku 1999 r. Minister Sprawiedliwości podpisał Kartę Praw Ofiary, która następnie została przyjęta i podpisana w listopadzie 1999 r. przez uczestników Międzynarodowej Konferencji na rzecz Praw Ofiar, w tym przez polskie organizacje, instytucje i osoby prywatne stykające się w swojej pracy z ofiarami przestępstw,
- w marcu 2000 r. Ogólnopolskie Forum na rzecz Ofiar Przestępstw zostało zarejestrowane przez sąd.

Według informacji Ministerstwa Sprawiedliwości: *Polska Karta Praw Ofiary jest zestawieniem obowiązujących praw przysługujących ofiarom przestępstw wraz z instrukcją, konkretnie czego i od kogo ofiary przestępstw mogą się domagać. Karta ma stanowić pomoc dla każdego pokrzywdzonego*

w sytuacji, gdy jego prawa nie są respektowane oraz przypominać policjantom, prokuratorom i sędziom, że dążąc do zebrania materiału dowodowego oraz ustalenia i osądzenia faktycznych sprawców przestępstw nie mogą zapominać o szczególnej sytuacji pokrzywdzonego⁴.

Karta nie tworzy nowego stanu prawnego, nie stanowi źródła prawa, a tylko zbiera w jednym dokumencie wszystkie uprawnienia, jakie przysługują osobie pokrzywdzonej w procesie karnym oraz w związku z dochodzeniem roszczeń cywilnych.

Polska Karta Praw Ofiary realizuje omówione wyżej standardy postępowania z ofiarami przestępstw, zawarte w szczególności w następujących aktach prawa międzynarodowego:

- Deklaracji ONZ o podstawowych zasadach sprawiedliwości dla ofiar przestępstw i nadużyć władzy z 1985 r.,
- Europejskiej Konwencji o kompensacji dla ofiar przestępstw popełnionych z użyciem przemocy z 1983 r. (nie ratyfikowana przez RP),
- Zaleceniu Rady Europy Nr R(85)11 w sprawie pozycji ofiary w prawie w procesie karnym,
- Zaleceniu Rady Europy Nr R(87)21 w sprawie zapobiegania wiktyimizacji i pomocy dla ofiar przestępstw.

This article presents the major international and national programs and activities aimed at improving the situation of crime victims, as well as legal regulations setting standards of how victims of crime are treated by state institutions. Special emphasis is placed on regulations concerning the weakest victims, who consequently need greatest support, i.e. child victims of crime. As the situation of a crime victim is not determined exclusively by the criminal law, this article will discuss the broadly understood social policy including public services, non-governmental organizations, and other institutions.

Wymierne efekty działalności **Forum na rzecz Ofiar Przestępstw** to m.in.:

- uchwalenie przez Sejm ustawy o ustanowieniu **22 lutego Dniem Ofiar Przestępstw**⁵,
- opracowanie założeń do projektu ustawy o ochronie interesów i pomocy dla ofiar przestępstw,
- publikacje i szkolenia,
- współpraca z Ministerstwem Sprawiedliwości przy opracowaniu projektu założeń programu rozwoju działalności na rzecz poprawienia położenia ofiar przestępstw w RP. Program ten ma przede wszystkim realizować standardy Ramowej Decyzji z 15 marca 2001 r. o pozycji ofiary w postępowaniu karnym, uchwalonej przez Radę Unii Europejskiej.

W marcu 2002 r., w ramach Programu Horyzontalnego Phare – Wzmocnienie Rządów Prawa (moduł 4 – ochrona ofiar przestępstw), Polskę odwiedził zespół ekspertów unijnych w celu zgromadzenia informacji o stanie przestrzegania w naszym kraju praw ofiar przestępstw oraz sporządzenia na ten temat raportu i wynikających z niego rekomendacji. Poniżej przytaczamy najważniejsze wytyczne ekspertów, mające na celu dostosowanie polskiego systemu do standardów unijnych.

⁴ Informacja zamieszczona na stronie – www.ms.gov.pl

⁵ W 1988 r. w państwach członkowskich Rady Europy oraz Unii Europejskiej dzień 22 lutego został ogłoszony Międzynarodowym Dniem Ofiar Przestępstw. W Polsce z inicjatywy Forum na rzecz Ofiar Przestępstw, które zwróciło się z apelem do Marszałka Senatu, dzień taki powołuje ustawa z 12 lutego 2003 r. o ustanowieniu 22 lutego Dniem Ofiar Przestępstw (DzU z 2003 r., nr 59, poz. 59).

**Wytyczne dla Polski jako państwa kandydującego do Unii Europejskiej
(opracowane w ramach Programu Horyzontalnego Phare
– Wzmocnienie Rządów Prawa w marcu 2002 r.)**

- Realizacja polskiej Karty Praw Ofiar powinna być poprzedzona odpowiednim oszacowaniem kosztów i mieć wsparcie finansowe, powinny zostać ustanowione procedury ewaluacji i monitoringu.
- Ustawie o policji powinny towarzyszyć dodatkowe rozwiązania prawne, jak choćby nakaz powstrzymania sprawców od kontaktów z ofiarą przestępstwa.
- Budynki sądów powinny być tak zaadaptowane, by zapewniały oddzielne, bezpieczne pomieszczenia dla ofiar i świadków, a na sali rozpraw ekrany oraz miejsca siedzące dla ofiar i świadków.
- Wspecjalizowane wydziały ds. przemocy w rodzinie powinny zostać utworzone w jednostkach prokuratury i policji.
- Odpowiedni urzędnicy w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji powinni odpowiadać za kształtowanie polityki ochrony ofiar i świadków i za udział w pracach Ogólnopolskiego Forum na Rzecz Ofiar.
- Odpowiednie organizacje pozarządowe powinny być bezwzględnie i systematycznie angażowane w prace rządowych grup roboczych ds. ofiar przestępstw zajmujących się problematyką karną.
- Powinna powstać nowa organizacja działająca na rzecz wszystkich ofiar, przy wsparciu Ogólnopolskiego Forum na Rzecz Ofiar i Europejskiego Forum na Rzecz Ofiar.
- O ile zajdzie taka potrzeba i o ile zostanie uznane to za pomocne, organizacje pozarządowe działające w podobnych dziedzinach powinny ściśle współdziałać z organizacjami działającymi w Unii Europejskiej.
- Odpowiednie ministerstwa, w szczególności Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministerstwo Sprawiedliwości, powinny zwracać szczególną uwagę na zapewnienie wystarczającego finansowania najważniejszych organizacji pozarządowych.
- Pracownicy służby zdrowia, placówek opieki społecznej, nauczyciele i inne osoby, które mają zawodowe kontakty z dziećmi, powinni (jako formalny obowiązek) zgłaszać funkcjonariuszom policji uzasadnione podejrzenia wykorzystania dzieci.
- W celu ochrony praw dzieci powinny zostać wprowadzone odpowiednie zmiany w kodeksie karnym.
- Powinny zostać opracowane odpowiednie programy szkoleniowe w zakresie ochrony dzieci na potrzeby organów ścigania.
- Powinny zostać określone, uzgodnione i ustanowione formalne międzyinstytucyjne procedury ochrony dzieci, wraz z odpowiednim systemem monitoringu ich efektywności przez cały czas.

Bibliografia

Bieńkowska E., Kulesza C. (1997), *Europejskie standardy kształtowania sytuacji ofiar przestępstw*, Temida 2, Białystok.

Bieńkowska E. (2000), *Wiktymologia w Polsce – dzisiaj i jutro*, w: *Ofiary przestępstw*, materiały z I Międzynarodowej Konferencji na rzecz Ofiar Przestępstw, Ministerstwo Sprawiedliwości.

Cielecki T., red. (2002), *Poszanowanie godności ofiar przestępstw*, Wydawnictwo Centrum Szkolenia Policji w Legionowie, Legionowo.

Ofiary przestępstw (2000), materiały z I Międzynarodowej Konferencji na rzecz Ofiar Przestępstw, Ministerstwo Sprawiedliwości, Warszawa.

New rights for victims of crime in Europe (2002), Victim Support.

www.ms.gov.pl

www.prokuratura.walbrzych.pl