



Prokurator Ofiarom Przestępstw

Ewa Bieńkowska, Katarzyna Dudka, Cezary Kulesza  
Lidia Mazowiecka, Piotr Starzyński, Wojciech Zalewski  
Eleonora Zielińska

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady  
ustanawiająca normy minimalne  
w zakresie praw, wsparcia i ochrony  
ofiar przestępstw

Komentarz

---

redakcja naukowa  
Ewa Bieńkowska  
Lidia Mazowiecka



LEX

a Wolters Kluwer business

W S E R I I U K A Z A Ł Y S I Ę :

OFIARY HANDLU LUDŹMI  
redakcja naukowa Lidia Mazowiecka

OCHRONA DANYCH OSOBOWYCH I WIZERUNKU  
OFIARY PRZESTĘPSTWA  
redakcja naukowa Lidia Mazowiecka

UPRAWNIENIA POKRZYWDZONEGO PRZESTĘPSTWEM  
Ewa Bieńkowska, Lidia Mazowiecka  
3. wydanie

JAK SKUTECZNIE CHRONIĆ OFIARY PRZEMOCY W RODZINIE  
redakcja naukowa Lidia Mazowiecka

OFIARY PRZESTĘPSTW Z NIENAWIŚCI  
redakcja naukowa Lidia Mazowiecka

KOMPENSATA PAŃSTWOWA DLA OFIAR PRZESTĘPSTW W POLSCE.  
TERAŹNIEJSZOŚĆ I PRZYSZŁOŚĆ  
redakcja naukowa Lidia Mazowiecka

MEDIACJA W PRAKTYCE PROKURATORSKIEJ – DZIŚ I JUTRO  
redakcja naukowa Lidia Mazowiecka

WIKTYMIZACJA WTÓRNA. GENEZA, ISTOTA I ROLA W PRZEKSZTAŁCANIU  
POLITYKI TRAKTOWANIA OFIAR PRZESTĘPSTW  
redakcja naukowa Lidia Mazowiecka

MEDIACJA KARNA JAKO FORMA SPRAWIEDLIWOŚCI NAPRAWCZEJ  
redakcja naukowa Lidia Mazowiecka

MEDIACJA KARNA JAKO INSTYTUCJA WAŻNA  
DLA POKRZYWDZONEGO  
redakcja naukowa Lidia Mazowiecka

Ewa Bieńkowska, Katarzyna Dudka, Cezary Kulesza  
Lidia Mazowiecka, Piotr Starzyński, Wojciech Zalewski  
Eleonora Zielińska

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady  
ustanawiająca normy minimalne  
w zakresie praw, wsparcia i ochrony  
ofiar przestępstw

Komentarz

---

redakcja naukowa  
Ewa Bieńkowska  
Lidia Mazowiecka



LEX

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2014



Publikacja z serii „Prokurator ofiarom przestępstw”.

*Stan prawny na 1 czerwca 2014 r.*

Wydawca

*Magdalena Przek-Ślesicka*

Redaktor prowadzący

*Ewa Fonkowicz*

Opracowanie redakcyjne

*Elżbieta Józwiak*

Łamanie

*JustLuk Łukasz Drzewiecki, Stanisław Drzewiecki, Krystyna Szych*

Poszczególne artykuły skomentowali:

Lidia Mazowiecka, Ewa Bieńkowska – preambuła, art. 3, 4, 6–9, 25, 26–32

Katarzyna Dudka – art. 1 i 2, 5, 18–21

Cezary Kulesza, Piotr Starzyński – art. 10, 11, 13–17

Witold Zalewski – art. 12

Eleonora Zielińska – art. 22–24

© Copyright by

Wolters Kluwer SA, 2014

ISBN: 978-83-264-3368-9

Wydane przez:

Wolters Kluwer SA

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 00, fax 22 535 81 35

e-mail: [ksiazki@wolterskluwer.pl](mailto:ksiazki@wolterskluwer.pl)

[www.wolterskluwer.pl](http://www.wolterskluwer.pl)

księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

## Spis treści

|                                                                                                                                                                                                                       |            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Wykaz skrótów .....                                                                                                                                                                                                   | 7          |
| Zagadnienia wstępne .....                                                                                                                                                                                             | 13         |
| <b>Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE<br/>ustanawiająca normy minimalne w zakresie praw, wsparcia<br/>i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępująca decyzję ramową<br/>Rady 2001/220/WSiSW .....</b> | <b>23</b>  |
| Preambuła .....                                                                                                                                                                                                       | 23         |
| Rozdział 1. Przepisy ogólne .....                                                                                                                                                                                     | 95         |
| Rozdział 2. Udzielanie informacji i wsparcia .....                                                                                                                                                                    | 111        |
| Rozdział 3. Udział w postępowaniu karnym .....                                                                                                                                                                        | 130        |
| Rozdział 4. Ochrona ofiar oraz uznanie ofiar o szczególnych<br>potrzebach w zakresie ochrony .....                                                                                                                    | 229        |
| Rozdział 5. Przepisy różne .....                                                                                                                                                                                      | 270        |
| Rozdział 6. Przepisy końcowe .....                                                                                                                                                                                    | 274        |
| <b>Literatura .....</b>                                                                                                                                                                                               | <b>279</b> |



## Wykaz skrótów

### Akty prawne

- |                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|--------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| decyzja ramowa<br>2001/220/WSiSW                                                     | – decyzja ramowa Rady 2001/220/WSiSW z dnia 15 marca 2001 r. o pozycji ofiar w postępowaniu karnym (Dz. Urz. WE L 82 z 22.03.2001, s. 1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 19, t. 4, s. 72)                                                                                      |
| decyzja ramowa<br>2009/948/WSiSW                                                     | – decyzja ramowa Rady 2009/948/WSiSW z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie zapobiegania konfliktom jurysdykcji w postępowaniu karnym i w sprawie rozstrzygania takich konfliktów (Dz. Urz. UE L 328 z 15.12.2009, s. 42)                                                                     |
| deklaracja<br>o podstawowych<br>zasadach<br>sprawiedliwości dla<br>ofiar przestępstw | – deklaracja Narodów Zjednoczonych o podstawowych zasadach sprawiedliwości dla ofiar przestępstw i nadużyć władzy z dnia 29 listopada 1985 r., tekst polski m.in. (w:) E. Bieńkowska, L. Mazowiecka, <i>Ofiara przestępstwa w dokumentach międzynarodowych</i> , Warszawa 2009, s. i 71 i n. |
| dyrektywa<br>(dyrektywa<br>2012/29/UE)                                               | – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z dnia 25 października 2012 r. ustanawiająca normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępująca decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW (Dz. Urz. UE L 315 z 14.11.2012, s. 57)                        |
| dyrektywa<br>2004/80/WE                                                              | – dyrektywa Rady 2004/80/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. odnosząca się do kompensaty dla ofiar przestępstw (Dz. Urz. UE L 261 z 6.08.2004, s. 15; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 19, t. 7, s. 65)                                                                               |

- dyrektywa 2011/36/UE – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/36/UE z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar, zastępującej decyzję ramową Rady 2002/629/WSiSW (Dz. Urz. UE L 101 z 15.04.2011, s. 1)
- dyrektywa 2011/93/UE – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/93/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie zwalczania niegodziwego traktowania w celach seksualnych i wykorzystywania seksualnego dzieci oraz pornografii dziecięcej, zastępująca decyzję ramową Rady 2004/68/WSiSW (Dz. Urz. UE L 335 z 17.12.2011, s. 1; sprost. dot. numeru dyrektywy: Dz. Urz. UE L 18 z 21.01.2012, s. 7)
- dyrektywa 2011/99/UE – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/99/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie europejskiego nakazu ochrony (Dz. Urz. UE L 338 z 21.12.2011, s. 2)
- EKPCz – Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.)
- k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 121)
- k.k. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.)
- k.k.w. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557 z późn. zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- Konwencja nr 196 – Konwencja Rady Europy o zapobieganiu terroryzmowi, sporządzona w Warszawie dnia 16 maja 2005 r. (Konwencja nr 196; Dz. U. z 2008 r. Nr 161, poz. 998)
- Konwencja nr 197 – Konwencja Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi, sporządzona w Warszawie dnia 16 maja 2005 r. (Konwencja nr 197; Dz. U. z 2009 r. Nr 20, poz. 107)

|                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Konwencja<br>o prawach dziecka                                                                                     | – Konwencja o prawach dziecka, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 z późn. zm.)                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Konwencja<br>o wzajemnej pomocy<br>w sprawach karnych<br>pomiędzy państwami<br>członkowskimi Unii<br>Europejskiej  | – Konwencja ustanowiona przez Radę zgodnie z art. 34 Traktatu o Unii Europejskiej o pomocy prawnej w sprawach karnych pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej z dnia 29 maja 2000 r. (Dz. Urz. WE C 197 z 12.07.2000, s. 3; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 19, t. 8, s. 205)                                                                                                                             |
| Konwencja<br>w sprawie<br>zapobiegania<br>i zwalczania<br>przemocy wobec<br>kobiet i przemocy<br>domowej<br>k.p.c. | – Konwencja Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (Konwencja nr 210; tekst polski: hub.coe.int oraz wraz z memorandum wyjaśniającym (w.): <i>Jak skutecznie chronić ofiary przemocy w rodzinie</i> , pod red. L. Mazowieckiej, Warszawa 2013, s. 273 i n.)<br>– ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 101 z późn. zm.) |
| k.p.k.                                                                                                             | – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| k.p.k. z 1969 r.                                                                                                   | – ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 13, poz. 96 z późn. zm.)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| KPP                                                                                                                | – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 83 z 30.03.2010, s. 2)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| k.r.o.                                                                                                             | – ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 788 z późn. zm.)                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| nowelizacja z dnia<br>13 czerwca 2013 r.                                                                           | – ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz ustawy – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. poz. 849)                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| nowelizacja z dnia<br>27 września 2013 r.                                                                          | – ustawa z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1247)                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| projekt z dnia<br>8 maja 2014 r.                                                                                   | – rządowy projekt z dnia 8 maja 2014 r. ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |

|                               |                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                               | innych ustaw (wraz z uzasadnieniem na stronie Rządowego Centrum Legislacji)                                                                                                                                                                                         |
| rekomendacja<br>Rec. (2006)8  | – rekomendacja Rec. (2006)8 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie pomocy dla ofiar przestępstw z dnia 14 czerwca 2006 r., tekst polski (w:) E. Bieńkowska, L. Mazowiecka, <i>Ofiara przestępstwa w dokumentach międzynarodowych</i> , Warszawa 2009, s. 119 i n. |
| rozporządzenie<br>nr 606/2013 | – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 606/2013 z dnia 13 czerwca 2013 r. w sprawie wzajemnego uznawania środków ochrony w sprawach cywilnych (Dz. Urz. UE L 181 z 29.06.2013, s. 4)                                                              |
| r.p.n.k.                      | – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 września 2011 r. w sprawie procedury „Niebieskie Karty” oraz wzorów formularzy „Niebieska Karta” (Dz. U. Nr 209, poz. 1245)                                                                                               |
| r.r.w.u.p.                    | – rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 marca 2010 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 144)                                                                  |
| r.s.p.p.                      | – rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie sposobu przygotowania przesłuchania przeprowadzanego w trybie określonym w art. 185a–185c Kodeksu postępowania karnego (Dz. U. poz. 1642)                                             |
| TFUE                          | – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 47)                                                                                                                                                          |
| traktat lizboński             | – Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz. Urz. UE C 306 z 17.12.2007, s. 1)                                                                     |
| TUE                           | – Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 13)                                                                                                                                                                         |
| u.p.p.r.                      | – ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. Nr 180, poz. 1493 z późn. zm.)                                                                                                                                                      |

|                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Wyjaśnienia KPP                    | – Wyjaśnienia dotyczące Karty praw podstawowych (Dz. Urz. UE C 303 z 14.12.2007, s. 17)                                                                                                                                                                               |
| Wytyczne nr 3                      | – Wytyczne nr 3 Komendanta Głównego Policji z dnia 15 lutego 2012 r. w sprawie wykonywania czynności dochodzeniowo-śledczych przez policjantów (Dz. Urz. KGP z 2012 r. poz. 7 z późn. zm.)                                                                            |
| wytyczne z dnia 1 kwietnia 2014 r. | – wytyczne Prokuratora Generalnego z dnia 1 kwietnia 2014 r. dotyczące zasad postępowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, nr PG VII G 021/14/14, <a href="http://www.pg.gov.pl">www.pg.gov.pl</a> |

### Pozostałe

|              |                                                                                         |
|--------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|
| Biul. SAKa   | – Biuletyn Sądu Apelacyjnego w Katowicach                                               |
| Biul. SN     | – Biuletyn Informacyjny Sądu Najwyższego                                                |
| Dz. Urz. KGP | – Dziennik Urzędowy Komendy Głównej Policji                                             |
| ENO          | – europejski nakaz ochrony                                                              |
| ETPCz        | – Europejski Trybunał Praw Człowieka                                                    |
| KZS          | – Krakowskie Zeszyty Sądowe. Orzeczenia Sądu Apelacyjnego w Krakowie w sprawach karnych |
| NP           | – Nowe Prawo                                                                            |
| OSNC         | – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna                                           |
| OSNKW        | – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa                                  |
| OSNwSK       | – Orzecznictwo Sądu Najwyższego w Sprawach Karnych                                      |
| OTK-A        | – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A                       |
| PiP          | – Państwo i Prawo                                                                       |
| Prok. i Pr.  | – Prokuratura i Prawo                                                                   |
| PS           | – Przegląd Sądowy                                                                       |
| RJ           | – Restorative Justice                                                                   |
| SA           | – sąd apelacyjny                                                                        |
| SN           | – Sąd Najwyższy                                                                         |
| St. Prawn.   | – Studia Prawnicze                                                                      |
| TK           | – Trybunał Konstytucyjny                                                                |
| TS           | – Trybunał Sprawiedliwości                                                              |



## Zagadnienia wstępne

1. Unia Europejska podjęła działania na rzecz ofiar przestępstw dopiero pod koniec lat 90. XX w., a więc wówczas, gdy ich zasadnicze kierunki i cele zostały już wyznaczone innymi dokumentami międzynarodowymi (szerzej zwłaszcza: E. Bieńkowska, *Wiktymologia. Koncepcje, kierunki badań, perspektywy*, Ossolineum 1984, s. 58 i n.; też: *Wiktymologia. Zarys wykładu*, Warszawa 2000, s. 47 i n.). Jak wskazano w Preambule pierwszego unijnego dokumentu poświęconego tym kwestiom, jakim była decyzja ramowa Rady 2001/220/WSiSW z dnia 15 marca 2001 r. w sprawie pozycji ofiar w postępowaniu karnym (Dz. Urz. WE L 82 z 22.03.2001, s. 1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 19, t. 4, s. 72), było to następstwem wdrażania postanowień Traktatu z Amsterdamu zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej, traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/31 z późn. zm.) w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Stwierdzono, że należy wypracować normy minimalne ochrony ofiar przestępstw dotyczące w szczególności ich dostępu do wymiaru sprawiedliwości, prawa do odszkodowania oraz zwrotu kosztów poniesionych w związku z udziałem w postępowaniu karnym. Konsekwencją było przyjęcie decyzji ramowej 2001/220/WSiSW.

2. Celem, jaki miał zostać osiągnięty dzięki temu aktowi prawnemu, było doprowadzenie do zbliżenia regulacji prawnych poszczególnych państw członkowskich w stopniu zapewniającym ofiarom jednakowo wysoki stopień ochrony w każdym z nich. Założono, że do potrzeb ofiar należy się odnieść w sposób wszechstronny i skoordynowany oraz nieograniczający się do ochrony ich interesów jedynie w trakcie postępowania karnego, lecz również przed jego wszczęciem i po jego zakończeniu. Podkreślono, że zbliżone powinny zostać przede wszystkim zasady i praktyki dotyczące pozycji i podstawowych praw ofiar, w tym zwłaszcza ich pra-

wa do poszanowania godności, prawa do dostarczania i otrzymywania informacji, prawa do rozumienia i bycia rozumianym, prawa do ochrony oraz prawa do odszkodowania. Decyzja ramowa nie zobowiązywała jednak państw członkowskich do traktowania ofiar jako stron postępowania karnego. Duże znaczenie przywiązywała ona ponadto do zaangażowania w zajmowanie się ofiarami przestępstw wyspecjalizowanych usług wspierania ofiar oraz odpowiedniego szkolenia osób świadczących takie usługi.

W decyzji ramowej 2001/220/WSiSW wyszczególniono takie prawa ofiar, jak prawo do:

- 1) poszanowania godności oraz uznawania praw i ochrony interesów w postępowaniu karnym;
- 2) wysłuchania i dostarczania dowodów;
- 3) otrzymywania informacji od chwili pierwszego kontaktu z właściwymi organami oraz dotyczących sprawy;
- 4) zabezpieczenia w zakresie informowania, czyli minimalizowania trudności w komunikowaniu się w sposób porównywalny ze środkami tego rodzaju stosowanymi w przypadku sprawców;
- 5) szczególnego wsparcia poprzez udostępnienie w odpowiednich przypadkach bezpłatnej porady i pomocy prawnej;
- 6) zwrotu wydatków poniesionych przez ofiary będące stronami lub świadkami w związku z ich uczestniczeniem w postępowaniu karnym;
- 7) ochrony, w tym ochrony prywatności i wizerunku;
- 8) uzyskania w postępowaniu karnym orzeczeń dotyczących odszkodowania od sprawcy;
- 9) mediacji w przypadku przestępstw, które mogą być jej przedmiotem;
- 10) w przypadku ofiar mających miejsce zamieszkania w innym państwie członkowskim niż państwo popełnienia przestępstwa – minimalizowania wszelkich trudności i należytej ochrony interesów.

Szerzej zwłaszcza: E. Bieńkowska, *Sytuacja ofiar przestępstw w postępowaniu karnym w świetle standardów Unii Europejskiej*, St. Prawn. 2001, nr 3–4, s. 37 i n.; E. Zielińska, *Komentarz [do decyzji ramowej 2001/220/WSiSW]* (w:) *Prawo Wspólnot Europejskich a prawo polskie*, t. 6, *Dokumenty karne*, cz. II, *Wybór tekstów z komentarzami*, pod red. E. Zielińskiej, Warszawa 2005, s. 632 i n.

3. Analizy ujawniły bardzo zróżnicowany stopień wprowadzenia w życie postanowień decyzji ramowej 2001/220/WSiSW w poszczególnych państwach członkowskich. Co więcej, okazało się, że stosowane w nich praktyki odnoszenia się do ofiar przestępstw nadal bazują na zasadach sprzed jej wejścia w życie. Ustalenia takie znalazły się w sprawozdaniu

Komisji z dnia 20 kwietnia 2009 r. (Sprawozdanie Komisji zgodnie z art. 18 decyzji ramowej Rady z dnia 15 marca 2001 r. w sprawie pozycji ofiar w postępowaniu karnym (2001/220/WSiSW), COM(2009)166 końcowy, EUR-Lex 52009DC0166-PL), jak również płyną z odrębnego badania. Zob. *Project Victims in Europe. Implementation of the EU Framework Decision on the Standing of Victims in Criminal Proceedings in the Member States of the European Union*, Victim Support Europe, Lisboa 2009, [http://www.weisser-ring.at/Project\\_Victims\\_Europe\\_Final\\_Report\\_2\\_2010.pdf](http://www.weisser-ring.at/Project_Victims_Europe_Final_Report_2_2010.pdf).

Mimo to Komisja zdecydowała o potrzebie opracowania dokumentu wzmacniającego pozycję ofiar przestępstw w stosunku do przyznanej jej na mocy decyzji ramowej, co jej zdaniem wynika przede wszystkim ze stałego wzrostu liczby ofiar przestępstw i wypadków komunikacyjnych w obrębie Unii, którym należy zapewnić skuteczniejszą ochronę. Podstawę prawną do podjęcia takich działań stworzył traktat lizboński (Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dz. Urz. UE C 306 z 17.12.2007, s. 1; też komentarz do Preambuły, teza 1). W dniu 18 maja 2011 r. Komisja przedstawiła pakiet legislacyjny, którego częścią był wniosek dotyczący przyjęcia dyrektywy ustanawiającej normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw, COM(2011)275 wersja ostateczna (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0275:FIN:PL:PDF>).

4. Decyzję ramową 2001/220/WSiSW uzupełniał, podobnie jak obecnie uzupełnia dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z dnia 25 października 2012 r. ustanawiającą normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępującą decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW (Dz. Urz. UE L 315 z 14.11.2012, s. 57), odrębny ważny akt prawny, a mianowicie dyrektywa Rady 2004/80/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. odnosząca się do kompensaty dla ofiar przestępstw (Dz. Urz. UE L 261 z 6.08.2004, s. 15; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 19, t. 7, s. 65). Na jej mocy został ustanowiony system współpracy unijnych państw członkowskich w transgranicznych sprawach kompensacyjnych działający w oparciu o krajowe mechanizmy państwowego kompensowania ofiar przestępstw, które tam, gdzie jeszcze ich nie było, powinny powstać do 1 lipca 2005 r. (zob. bliżej zwłaszcza: A. Wróbel, *Regulacje dyrektywy 2004/80/WE (w:) Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, t. 1, pod red. A. Wróbla, Warszawa 2010, s. 553 i n.; E. Bieńkowska, L. Mazowiecka, *Państwowa kompensata przysługująca ofiarom niektórych przestępstw*.

*Komentarz*, Warszawa 2011, s. 44 i n.). Regulacja ta odnosi się do kluczowego prawa ofiar przestępstw wykraczającego poza ramy unormowań karnych, które ma za swoje podstawowe zadanie wspomoczenie ofiary w przezwyciężeniu negatywnych skutków płynących bezpośrednio z przestępstwa, czyli wiktylizacji pierwotnej, wówczas gdy nie może ona uzyskać żadnego bądź wystarczającego wsparcia finansowego z jakiegokolwiek innego źródła, w tym pochodzącego od sprawcy przestępstwa. Szerzej zwłaszcza E. Bieńkowska, C. Kulesza, *Państwowa kompensata dla ofiar przestępstw. Geneza, znaczenie i standardy kształtowania instytucji* (w:) *Kompensata państwowa dla ofiar przestępstw w Polsce. Teraźniejszość i przyszłość*, pod red. L. Mazowieckiej, Warszawa 2013, s. 23 i n.

5. Duże znaczenie w odniesieniu do wprowadzania systemów państwowej kompensaty dla ofiar w Unii Europejskiej ma akt spoza sfery prawa unijnego, a mianowicie Europejska Konwencja o kompensacji dla ofiar przestępstw popełnionych z użyciem przemocy z dnia 24 listopada 1983 r., której Polska ani nie podpisała, ani nie ratyfikowała (Konwencja nr 116; tekst polski m.in. (w:) E. Bieńkowska, L. Mazowiecka, *Ofiara przestępstwa w dokumentach międzynarodowych*, Warszawa 2009, s. 78 i n.). Określa ona standardy minimalne kształtowania krajowych systemów kompensowania przez państwo najdotkliwiej doświadczonych ofiar wskazanego typu przestępstw (szerzej zwłaszcza: E. Bieńkowska, *Komentarz [do Europejskiej Konwencji o odszkodowaniach dla ofiar przestępstw popełnionych z użyciem przemocy]* (w:) *Standardy Rady Europy. Teksty i komentarze*, t. 3, *Prawo karne*, pod red. E. Zielińskiej, Warszawa 1997, s. 507 i n.). Konwencja reguluje zatem kwestie w zasadzie całkowicie pominięte w dyrektywie 2004/80/WE, która wskazuje jedynie ogólnie, iż systemy krajowe mają być przeznaczone przynajmniej dla ofiar przestępstw popełnionych z użyciem przemocy. Zob. bliżej m.in. E. Bieńkowska, L. Mazowiecka, *Państwowa kompensata przysługująca ofiarom...*, s. 45 i n.

6. Polska dokonała implementacji dyrektywy 2004/80/WE ustawą z dnia 7 lipca 2005 r. o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych przestępstw (Dz. U. Nr 169, poz. 1415 z późn. zm.). Regulacja ta od początku wzbudzała bardzo poważne zastrzeżenia, które – jak dotąd – nic nie straciły na swej aktualności. Nie dość bowiem, że w wielu unormowaniach nie jest ona zgodna z wymogami dyrektywy w zakresie dotyczącym współpracy międzypaństwowej, to ponadto powołała do życia, pierwotnie zresztą później niż wymagała tego dyrektywa, zdecydowanie wadliwy, niezabezpieczający w należyтым stopniu interesów ofiar, krajowy system ich kompensowania (szerzej m.in.: E. Bieńkowska, *Państwowa kom-*

*pensata dla ofiar przestępstw w Polsce*, PiP 2008, z. 5, s. 51 i n.; E. Bieńkowska, L. Mazowiecka, *Państwowa kompensata przysługująca ofiarom...*, s. 57 i n.). Nie dziwi w tej sytuacji, że zasadnicze wątpliwości niezmiennie budzi również praktyka orzecznicza w sprawach kompensacyjnych (zob.: M. Niełacna, *Kompensata dla ofiar przestępstw. Prawo a praktyka. Raport z monitoringu działania ustawy o państwowej kompensacie dla ofiar niektórych przestępstw umyślnych*, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Warszawa 2007, s. 107 i n.; S. Łagodziński, *Praktyka przyznawania świadczeń na podstawie ustawy z 7.7.2005 r. o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych przestępstw*, Prawo w Działaniu 2011, nr 9 (Sprawy karne), s. 119 i n.; L. Mazowiecka, *Państwowa kompensata dla ofiar przestępstw*, Warszawa 2012, s. 200 i n.). Choć od dawna – w związku z tym – panuje zgoda co do tego, że ustawa wymaga znaczącej modyfikacji, a najlepiej – opracowania na nowo, istnieją zasadnicze kontrowersje co do zakresu niezbędnych zmian. W szczególności trudno zaakceptować stanowisko prezentowane przez sędziów orzekających w sprawach kompensacyjnych, według których należałoby rozpatrywać je w takim samym trybie jak wszystkie inne sprawy cywilne, a więc również z udziałem sprawców jako jego uczestników (zob. M. Mazur, *Kompensata dla ofiar przestępstw. Co sprawdzone, a co wymaga poprawy?*, Na Wokandzie 2011, nr 7(10), numer specjalny: *Pomoc pokrzywdzonym przestępstwem*, <http://nawokandzie.ms.gov.pl/wp-content/uploads/2013/01/na-wokandzie-nr-10.pdf>). Oznacza to bowiem całkowite nierozumienie istoty kompensaty od państwa jako szybkiej i niesformalizowanej formy wspomożenia finansowego ofiary w przezwyciężeniu bezpośrednich skutków przestępstwa; wspomożenia, które nie jest jednak odszkodowaniem w rozumieniu prawa cywilnego, ponieważ państwo jedynie zastępuje sprawcę w wykonaniu jego obowiązku wyrównania ofierze szkód tylko w pewnym, niewielkim zresztą zakresie, a czyni to nie dlatego, że ponosi winę za dojście przestępstwa do skutku, lecz w imię solidarności i równości społecznej. Jednym z najpoważniejszych mankamentów obowiązującego unormowania jest więc wprowadzenie trybu rozpoznawania spraw o przyznanie kompensaty w nieprocesowym postępowaniu cywilnym przekształcającym się w praktyce w postępowanie procesowe, a więc z niespornego w sporne. Nowelizacja ustawy była zapowiadana na 2013 r., lecz do tej pory nie przełożyło się to na konkretne przedsięwzięcia. Prowadzone są dopiero prace nad jej założeniami. Wiadomo jednak, że nie przewiduje się zmiany trybu ubiegania się o kompensatę, co może sprawić, że nie dojdzie do znaczącej poprawy istniejącej sytuacji.

7. Komentowana dyrektywa była już charakteryzowana w polskim piśmiennictwie (zob. E. Bieńkowska, *Ofiary przestępstw w Postępowaniu karnym – nowe standardy Unii Europejskiej*, PiP 2014, z. 4, s. 58 i n.; E. Bieńkowska, *Standardy ochrony praw pokrzywdzonego w świetle dokumentów europejskich i ustaw zasadniczych (w:) System prawa karnego procesowego*, t. 6, Strony i inni uczestnicy postępowania karnego, pod red. C. Kuleszy, Warszawa (w druku)). Przedmiotem prezentowanego komentarza jest jednak znacznie bardziej precyzyjna wykładnia jej przepisów z uwzględnieniem postanowień Preambuły, w której zamieszczono istotne wyjaśnienia dotyczące poszczególnych kwestii objętych jej materia. Na samym wstępie trzeba zaznaczyć, iż realizację tego zadania bardzo utrudniał nieścisły, a niekiedy wręcz błędny merytorycznie przekład niektórych postanowień. Przykładem szczególnie rzucającym się w oczy jest art. 11, w którym angielski zwrot *decision not to prosecute* został przetłumaczony jako „decyzja o odmowie ścigania” zamiast „decyzja o zaniechaniu ścigania”, a więc zbyt wąsko, co może prowadzić do istotnych nieporozumień (szerzej komentarz do art. 11). Na wszystkie tego rodzaju mankamenty zwracamy uwagę w odpowiednich miejscach komentarza. W tym przypadku nie sprawdziła się, niestety, zasada, stosownie do której wszystkie wersje językowe dokumentów unijnych są równoważne (zob. też komentarz do art. 12). Z tego względu w odniesieniu do dość licznych kwestii podstawą komentarza musiał się stać inny niż polski tekst dyrektywy, najczęściej zaś – angielski.

Pomocny przy dokonywaniu wykładni przepisów dyrektywy może być specjalny dokument Komisji Europejskiej stanowiący swego rodzaju komentarz mający doprowadzić do ujednolicenia rozumienia dyrektywy w poszczególnych państwach członkowskich (DG Justice Guidance Document related to the transposition and implementation of Directive 2012/29/EU of the European Parliament and the Council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA, European Commission, DG Justice, 19 December 2013, [http://ec.europa.eu/justice/criminal/files/victims/guidance\\_victims\\_rights\\_directive\\_en](http://ec.europa.eu/justice/criminal/files/victims/guidance_victims_rights_directive_en)). Podobną rolę może spełnić dokument pod nazwą *Victim Support Europe Manifesto 2014–2019: Towards a Union of Freedom, Security and Justice for Victims of Crime*, [http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/files/contributions/51.2.1382344283vsemanifesto20142019\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/files/contributions/51.2.1382344283vsemanifesto20142019_en.pdf)).

Kolejnym etapem było dokonanie oceny, na ile standardy dyrektywy 2012/29/UE znajdują odzwierciedlenie w obowiązujących polskich regu-

lacjach karnoprawnych, a na tym tle wskazanie kierunków koniecznego uzupełnienia lub zmodyfikowania istniejącego stanu prawnego, tak aby w pełni odpowiadał standardom prawa unijnego. Niektóre kwestie z tego zakresu były już rozważane wcześniej. Zob. C. Kulesza, *Projekt Europejskiej Dyrektywy z dnia 18 maja 2011 r. w sprawie wsparcia i ochrony ofiar w świetle prawa karnego*, Prok. i Pr. 2011, nr 12, s. 5 i n.; P. Starzyński, *Projekt dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 maja 2011 r. o ustanowieniu minimalnych standardów praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw*, Prok. i Pr. 2012, nr 7–8, s. 181 i n.

Odnosimy się w tym zakresie również do regulacji wprowadzonych ustawą z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1247), które w większości wchodzi w życie dopiero z dniem 1 lipca 2015 r. i już są przedmiotem projektów nowelizacyjnych. Uwagę zwracamy na obowiązujące od dnia 27 stycznia 2014 r. unormowania ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz ustawy – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. poz. 849), mocą której dokonano częściowej implementacji komentowanej dyrektywy oraz dwóch innych aktów prawa unijnego, a mianowicie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/36/UE z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar, zastępującej decyzję ramową Rady 2002/629/WSiSW (Dz. Urz. UE L 101 z 15.04.2011, s. 1) oraz dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/93/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie zwalczania niegodziwego traktowania w celach seksualnych i wykorzystywania seksualnego dzieci oraz pornografii dziecięcej, zastępującej decyzję ramową Rady 2004/68/WSiSW (Dz. Urz. UE L 335 z 17.12.2011, s. 1; sprost.: Dz. Urz. UE L 18 z 21.01.2012, s. 7). Obie wspomniane ustawy – dodać należy – były już przedmiotem analizy z punktu widzenia ich zgodności z wymogami komentowanej dyrektywy, która wykazała jednak, że przyjęte w nich rozwiązania nie do końca czynią im zadość (zob. E. Bieńkowska, *Pokrzywdzony w świetle najnowszych nowelizacji przepisów prawa karnego*, Prok. i Pr. 2014, nr 3, s. 16 i n.). W dniu 4 kwietnia 2014 r. została uchwalona ustawa o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 538), która weszła w życie w dniu 25 maja 2014 r. Jej mocą dokonano dalszej częściowej implementacji dyrektywy 2011/93/UE w zakresie dotyczącym penalizacji określonych zachowań i przewidzianych za nie sankcji karnych.

Zarówno w dyrektywie 2011/36/UE, jak i w dyrektywie 2011/93/UE podkreśla się, iż objęte nimi kategorie ofiar – obok przewidzianych w nich specjalnych środków ochrony i wsparcia – mają również do dyspozycji prawa określone w decyzji ramowej 2001/220/WSiSW (art. 11 ust. 1 i art. 12 ust. 1 pierwszej oraz art. 19 ust. 1, 3 i 4 drugiej). Jak zaś stanowi art. 30 akapit 2 dyrektywy 2012/29/UE, takie odwołanie się oznacza odwołanie się do uprawnień przewidzianych w tej dyrektywie (szerzej komentarz do art. 30; także komentarz do pkt 69 Preambuły).

W komentarzu tym nie można pominąć rządowego projektu z dnia 10 grudnia 2013 r., przyjętego ostatecznie przez Radę Ministrów w dniu 8 maja 2014 r., ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (wraz z uzasadnieniem na stronie Rządowego Centrum Legislacji), który przewiduje zmiany nieobojętne również z punktu widzenia uprawnień i ochrony pokrzywdzonych, w tym dotyczące niektórych przepisów nowelizacji z dnia 27 września 2013 r., choć jego bezpośrednim celem nie jest implementacja ani komentowanej dyrektywy, ani żadnego innego aktu prawa unijnego.

Szczególnie ważny jest jeszcze inny rządowy projekt nowelizacyjny, jakim jest projekt z dnia 13 marca 2014 r. ustawy o ochronie pokrzywdzonego i świadka (z Uzasadnieniem na stronie Rządowego Centrum Legislacji). Przewiduje on bowiem nie tylko wdrożenie komentowanej dyrektywy, lecz także dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/99/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie europejskiego nakazu ochrony (Dz. Urz. UE L 338 z 14.12.2011, s. 2). Co ważniejsze jednak – zawiera on propozycję utworzenia nowej instytucji w postaci systemu policyjnej ochrony pokrzywdzonego i świadka.

8. W myśl projektu środkami ochrony lub pomocy mają być pomoc psychologiczna, ochrona na czas czynności procesowej, ochrona osobista oraz pomoc w zakresie zmiany miejsca pobytu, połączona z pomocą finansową, lub w zakresie zmiany miejsca zatrudnienia (art. 2 ust. 1 i 2). Pierwsze dwa mają charakter środków podstawowych, a pozostałe – zaawansowanych. Do korzystania z nich są uprawnieni pokrzywdzeni i świadkowie oraz osoby najbliższe dla nich, jak również „osoby, które nie zostały wezwane lub przesłuchane w charakterze świadka. Warunkiem jest, aby nie były pozbawione wolności (art. 2 ust. 3–5).

Środki są stosowane na wniosek osoby uprawnionej lub za jej zgodą na wniosek sądu, organu prowadzącego postępowanie przygotowawcze lub z urzędu (art. 3. ust. 1) przez komendanta wojewódzkiego Policji właś-

ciwego ze względu na miejsce pobytu osoby uprawnionej (art. 3 ust. 2). Odpowiednie zarządzenie wydaje on w terminie 14 dni po zweryfikowaniu okoliczności uzasadniających stosowanie środka (art. 3 ust. 4). Osobie uprawnionej przysługuje na nie zażalenie (art. 3 ust. 6). Środki ochrony lub pomocy przyznawane są na oznaczony czas (art. 18), stosownie do okoliczności mogą zostać przez komendanta wojewódzkiego Policji zmienione (art. 14 ust. 3), a ich stosowanie może zostać przedłużone na dalszy oznaczony czas (art. 19).

Środek ochrony lub pomocy zostaje cofnięty: w razie ustania przesłanek, które uzasadniały jego przyznanie; jeżeli świadek złożył fałszywe zeznania w toku postępowania, w związku z którym udzielono mu środka, bądź też bezpodstawnie uchyla się od złożenia zeznań; jeżeli świadek umyślnie wprowadził w błąd organ postępowania, w związku z którym udzielono mu środka, lub też na wniosek osoby chronionej o zakończenie stosowania środka (art. 20 ust. 1). Natomiast środek ochrony lub pomocy może zostać cofnięty, jeżeli osoba chroniona zataja istotne informacje mające znaczenie dla ochrony bądź nie przestrzega zasad i zaleceń w zakresie udzielonej ochrony albo korzysta z pomocy niezgodnie z jej przeznaczeniem (art. 21 ust. 1).

Twórcy projektu argumentowali, że utworzenie takiego systemu jest niezbędne, ponieważ dotkliwie odczuwalny jest jego brak w sytuacji, gdy istnieje system ochrony szczególnej kategorii świadków, jakimi są świadkowie koronni (Uzasadnienie, s. 21 i n.; także M. Piechocki, *Świadek pod ochroną*, Na Wokandzie 2014, nr 20, s. 15). Nieporozumieniem jest jednak przede wszystkim przyznanie prawa o decydowaniu o przyznaniu środka ochrony podmiotowi niemającemu nic wspólnego z konkretną sprawą i poddanie jego kontroli wniosku organu prowadzącemu postępowanie w tej sprawie. Szerzej E. Bieńkowska, *Wokół projektu utworzenia systemu ochrony pokrzywdzonego i świadka*, Prok. i Pr. (w druku).

9. Kompleksowe odniesienie się do wszystkich zarówno obowiązujących, jak i projektowanych rozwiązań jest nieodzowne. Dopiero na tym tle można bowiem dokonać właściwej oceny przedsięwzięć legislacyjnych w odniesieniu do kształtowania pozycji pokrzywdzonych. W szczególności konieczne było rozważenie, czy nowowprowadzone bądź projektowane zmiany nie są sprzeczne z podstawowym celem dyrektywy 2012/29/UE, jakim jest wzmocnienie pozycji ofiar w obrębie UE (zob. też komentarz do pkt 4 Preambuły). Pamiętać bowiem należy, iż stwierdzenie niezgodności w tym zakresie oznacza naruszenie przez Polskę zasady lojalności okre-

ślonej w art. 4 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 47), która obliguje państwa członkowskie do niepodejmowania przedsięwzięć godzących w jej cel w okresie dzielącym datę wejścia w życie i datę upływu terminu implementacji dyrektywy. Zob. m.in. A. Grzelak, *Charakterystyka instrumentów prawnych współpracy w sprawach karnych w Radzie Europy i Unii Europejskiej* (w:) *Europejskie prawo karne*, pod red. A. Grzelak, M. Królikowskiego, A. Sakowicza, Warszawa 2012, s. 161–162.

# **DYREKTYWA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY 2012/29/UE**

z dnia 25 października 2012 r.

**ustanawiająca normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony  
ofiar przestępstw oraz zastępująca decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW**

(Dz. Urz. UE L 315 z 14.11.2012, s. 57)

## **Preambuła**

**PARLAMENT EUROPEJSKI I RADA UNII EUROPEJSKIEJ,**

**uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 82 ust. 2,**

1. Na mocy traktatu lizbońskiego przepis art. 82 ust. 2 TFUE, zamieszczony w dodanym rozdziale 4 „Współpraca sądowa w sprawach karnych”, uzyskał następujące brzmienie: „W zakresie niezbędnym dla ułatwienia wzajemnego uznawania wyroków i orzeczeń sądowych, jak również współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych o wymiarze transgranicznym, Parlament Europejski i Rada, stanowiąc w drodze dyrektyw zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą, mogą ustanawiać normy minimalne. Normy takie uwzględniają różnice między tradycjami i systemami prawnymi Państw Członkowskich. Dotyczą one: a) wzajemnego dopuszczania dowodów między Państwami Członkowskimi; b) praw jednostek w postępowaniu karnym; c) praw ofiar przestępstw; d) innych szczególnych aspektów postępo-

wania karnego, określonych uprzednio przez Radę w drodze decyzji; przyjmując taką decyzję, Rada stanowi jednomyślnie po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego. Przyjęcie minimalnych norm, o których mowa w niniejszym ustępie, nie stanowi przeszkody dla Państw Członkowskich w utrzymaniu lub ustanowieniu wyższego poziomu ochrony osób”.

Dzięki uznaniu praw ofiar przestępstw za samoistny przedmiot dyrektyw wyznaczających standardy minimalne możliwe stało się podjęcie nowych działań w tym zakresie.

### **uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,**

2. Dyrektywa odwołuje się do wniosku Komisji Europejskiej z dnia 18 maja 2011 r., którego przedmiotem był projekt komentowanej dyrektywy. Zob. *Zagadnienia wstępne*, t. 3.

**po przekazaniu projektu aktu ustawodawczego parlamentom narodowym, uwzględniając opinię Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego<sup>1</sup>, uwzględniając opinię Komitetu Regionów<sup>2</sup>, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą<sup>3</sup>, a także mając na uwadze, co następuje:**

**(1) Unia postawiła sobie za cel utrzymanie i rozwijanie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, której fundamentem jest wzajemne uznawanie orzeczeń sądowych w sprawach cywilnych i karnych.**

**(2) Unia jest zdecydowana chronić ofiary przestępstw i ustanowić normy minimalne w tej dziedzinie, a Rada przyjęła decyzję ramową 2001/220/WSiSW z dnia 15 marca 2001 r. o pozycji ofiar w postępowaniu karnym<sup>4</sup>. W Programie sztokholmskim – Otwarta i bezpieczna Europa**

---

<sup>1</sup> Dz. Urz. UE C 43 z 15.02.2012, s. 39.

<sup>2</sup> Dz. Urz. UE C 113 z 18.04.2012, s. 56.

<sup>3</sup> Stanowisko Parlamentu Europejskiego z dnia 12 września 2012 r. (dotychczas nieopublikowane w Dzienniku Urzędowym) oraz decyzja Rady z dnia 4 października 2012 r.

<sup>4</sup> Dz. Urz. WE L 82 z 22.03.2001, s. 1.

dla dobra i ochrony obywateli<sup>5</sup>, przyjętym przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniach 10 i 11 grudnia 2009 r., Komisja i państwa członkowskie zostały wezwane do zbadania, w jaki sposób udoskonalić przepisy i praktyczne środki wsparcia służące ochronie ofiar, zwracając szczególną uwagę na zapewnienie wszystkim ofiarom – w tym ofiarom terroryzmu – wsparcia i uznania ich statusu.

3. Szerzej o decyzji ramowej 2001/220/WSiSW – Zagadnienia wstępne, t. 2.

4. Kierunki zmian wyznaczone w programie sztokholmskim znalazły się następnie w Planie działań służącym jego realizacji. Zob. komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Plan działań służący realizacji programu sztokholmskiego, zał., 20.4.2010, COM(2010)171 wersja ostateczna, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0171:FIN:PL:PDF>.

(3) Art. 82 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) przewiduje możliwość ustanowienia norm minimalnych, które miałyby zastosowanie w państwach członkowskich, w celu ułatwienia wzajemnego uznawania wyroków i orzeczeń sądowych, jak również usprawnienia współpracy policyjnej i wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych o wymiarze transgranicznym, w szczególności w odniesieniu do praw ofiar przestępstw.

5. Zob. komentarz do Preambuły, teza 1.

(4) W swojej rezolucji z dnia 10 czerwca 2011 r. w sprawie harmonogramu działań na rzecz zwiększania praw i ochrony ofiar, zwłaszcza w postępowaniu karnym<sup>6</sup> („harmonogram budapeszteński”), Rada stwierdziła, że na szczeblu Unii należy podjąć działania zmierzające do zwiększenia praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw. W związku z tym, zgodnie ze wspomnianą rezolucją, celem niniejszej dyrektywy jest dokonanie

<sup>5</sup> Dz. Urz. UE C 115 z 4.05.2010, s. 1.

<sup>6</sup> Dz. Urz. UE C 187 z 28.06.2011, s. 1.

**przeglądu i uzupełnienie zasad określonych w decyzji ramowej 2001/220/WSiSW oraz podjęcie istotnych działań służących zwiększeniu poziomu ochrony ofiar w całej Unii, w szczególności w ramach postępowania karnego.**

6. W harmonogramie budapeszteńskim Rada wskazała w szczególności na konieczność – poprzez ustanowienie norm minimalnych – osiągnięcia następujących ogólnych celów:

- 1) stworzenie odpowiednich procedur i struktur służących zagwarantowaniu poszanowania godności, integralności osobistej i psychologicznej oraz prywatności ofiar w postępowaniu karnym;
- 2) zwiększenie dostępu do wymiaru sprawiedliwości dla ofiar przestępstw, również poprzez wspieranie działań służb oferujących im wsparcie;
- 3) stworzenie odpowiednich procedur i struktur służących zapobieganiu wtórnej i ponownej wiktyimizacji;
- 4) wspieranie zapewniania ofiarom ustnego i pisemnego tłumaczenia w postępowaniu karnym;
- 5) w odpowiednich przypadkach – zachęcanie ofiar do aktywnego uczestniczenia w tym postępowaniu;
- 6) zwiększanie praw ofiar i ich reprezentantów prawnych do otrzymywania na czas informacji dotyczących postępowania i jego wyników;
- 7) zachęcanie do korzystania ze sprawiedliwości naprawczej i alternatywnych metod rozwiązywania sporów biorących pod uwagę interes ofiary;
- 8) zwracanie szczególnej uwagi na dzieci będące najbardziej narażoną grupą ofiar i uwzględnianie ich najlepszego interesu;
- 9) dopilnowanie, aby państwa członkowskie oferowały szkolenia lub zachęcanie do ich oferowania dla wszystkich grup zawodowych mających kontakt z ofiarami; i w końcu
- 10) dopilnowanie, aby ofiara mogła otrzymać odpowiednie odszkodowanie.

7. Dyrektywa nie wprowadza zasad dotyczących kształtowania sytuacji ofiar przestępstw całkowicie odmiennych od tych, które zostały określone w decyzji ramowej 2001/220/WSiSW, a jedynie je modyfikuje i uzupełnia, jak również specyfikuje pewne nowe przedsięwzięcia, które mają doprowadzić do zwiększenia poziomu ochrony ofiar. Nie ogranicza się przy tym – tak samo jak decyzja ramowa 2001/220/WSiSW – do praw przysługujących ofiarom w postępowaniu karnym, ale również w okresie je poprzedzającym, jak i następującym po nim. Zob. też komentarz do pkt 65 Preambuły, teza 94.

(5) W rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 26 listopada 2009 r. w sprawie eliminacji przemocy wobec kobiet<sup>7</sup> wezwano państwa członkowskie do udoskonalenia przepisów prawa krajowego i strategii politycznych w zakresie zwalczania wszelkich form przemocy wobec kobiet oraz do podjęcia działań ukierunkowanych na przyczyny przemocy wobec kobiet, przede wszystkim za pomocą środków prewencyjnych, a także wezwano Unię do zagwarantowania wszystkim ofiarom przemocy prawa do otrzymania pomocy i wsparcia.

(6) W rezolucji z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie priorytetów oraz zarysu ram nowej polityki UE w dziedzinie walki z przemocą wobec kobiet<sup>8</sup> Parlament Europejski zaproponował strategię zwalczania przemocy wobec kobiet, przemocy domowej i okaleczania żeńskich narządów płciowych jako podstawę przyszłych prawno-karnych instrumentów ustawodawczych służących zwalczaniu przemocy na tle płciowym, obejmującą metody walki z przemocą wobec kobiet (strategia, zapobieganie, ochrona, ściganie, świadczenie usług i partnerstwo), która uzupełniona zostanie planem działania Unii. Międzynarodowe uregulowania prawne w tej dziedzinie obejmują Konwencję ONZ w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet (CEDAW) przyjętą 18 grudnia 1979 r., zalecenia i decyzje komitetu CEDAW oraz Konwencję Rady Europy w sprawie zapobiegania i zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej przyjętą w dniu 7 kwietnia 2011 r.

8. Jak wynika z treści pkt 5 i 6 Preambuły, na forum Unii Europejskiej od dość dawna podejmowane są działania mające na celu zintensyfikowanie oraz skoordynowanie przedsięwzięć służących zapobieganiu i zwalczaniu wszelkiego rodzaju przemocy wobec kobiet. Unia nie przyjęła jednak – jak dotąd – żadnych wiążących aktów prawnych poświęconych wyłącznie tym kwestiom. Komentowana dyrektywa wprowadza natomiast szczególne środki ochrony również dla ofiar takich czynów, pod warunkiem że dokonana w odniesieniu do nich indywidualna ocena wykaże, iż niezbędne jest udostępnienie im, jeśli sobie tego życzą, takich środków. Szerzej komentarz do art. 22–24 dyrektywy.

9. Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych

<sup>7</sup> Dz. Urz. UE C 285 E z 21.10.2010, s. 53.

<sup>8</sup> Dz. Urz. UE C 296 E z 2.10.2012, s. 26.

dnia 18 grudnia 1979 r., którą Polska ratyfikowała w dniu 18 lipca 1980 r. (Dz. U. z 1982 r. Nr 10, poz. 71, zał.), określenie „dyskryminacja kobiet” ujmuje jako oznaczające „wszelkie zróżnicowanie, wyłączenie lub ograniczenie ze względu na płeć, które powoduje lub ma na celu uszczuplenie albo uniemożliwienie kobietom, niezależnie od ich stanu cywilnego, przyznania, realizacji bądź korzystania na równi z mężczyznami z praw człowieka oraz podstawowych wolności w dziedzinach życia politycznego, gospodarczego, społecznego, kulturalnego, obywatelskiego i innych” (art. 1). Zobowiązuje ona państwa do podjęcia wszystkich niezbędnych kroków na rzecz eliminacji jakiegokolwiek dyskryminacji kobiet (art. 2), w tym mających doprowadzić do:

- a) zmiany społecznych i kulturowych wzorców zachowania mężczyzn i kobiet w celu osiągnięcia likwidacji przesądów i zwyczajów lub innych praktyk, opierających się na przekonaniu o niższości lub wyższości jednej z płci albo na stereotypach roli mężczyzny i kobiety;
- b) zapewnienia, aby wychowanie w rodzinie wyrabiało właściwe rozumienie macierzyństwa jako funkcji społecznej oraz poczucie wspólnej odpowiedzialności mężczyzn i kobiet za wychowanie i rozwój ich dzieci przy założeniu, że wzgląd na dobro dzieci ma zawsze podstawowe znaczenie” (art. 5).

Konwencja wskazuje również (art. 6) na konieczność podejmowania działań, także ustawodawczych, mających na celu likwidację wszystkich postaci handlu kobietami oraz ciągnięcia zysków z ich prostytucji. Zob. też m.in. K. Sękowska-Kozłowska, *Kontrola implementacji Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet (CEDAW)*, Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego Europejskiego i Porównawczego 2009, vol. VII, numer specjalny: *Ochrona praw człowieka*, s. 121 i n.

10. Z kolei Konwencja Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (Konwencja nr 210; tekst polski: [hub.coe.int](http://hub.coe.int) oraz wraz z memorandum wyjaśniającym (w:) *Jak skutecznie chronić ofiary przemocy w rodzinie*, pod red. L. Mazowieckiej, Warszawa 2013, s. 273 i n.), którą Polska podpisała w dniu 18 grudnia 2012 r., odnosi się do dwóch zjawisk. Pierwszym jest „przemoc wobec kobiet”, która oznacza „naruszenie praw człowieka oraz formę dyskryminacji kobiet, w tym wszystkie akty przemocy ze względu na płeć, które prowadzą lub mogą prowadzić do fizycznej, seksualnej, psychologicznej lub ekonomicznej szkody lub cierpienia kobiet, w tym również groźby takich aktów, sytuacje przymusu lub arbitralnego pozbawienia wolności, zarówno w życiu publicznym,

jak i prywatnym” (art. 3 lit. a). Natomiast drugie zjawisko to „przemoc domowa”, która w Konwencji jest rozumiana jako „wszystkie akty fizycznej, seksualnej, psychologicznej lub ekonomicznej przemocy występujące w rodzinie lub gospodarstwie domowym lub pomiędzy byłymi lub obecnymi małżonkami lub partnerami, niezależnie od tego, czy sprawca i ofiara dzielą miejsce zamieszkania, czy też nie” (art. 3 lit. b).

W Konwencji zdefiniowano ponadto dwa bardzo ważne terminy. Pierwszym jest „przemoc ze względu na płeć” określona jako oznaczająca „przemoc skierowaną przeciwko kobiecie ze względu na jej płeć lub taką przemoc, która w szczególności dotyka kobiety” (art. 3 lit. d), zaś drugim – termin „płeć społeczno-kulturowa” rozumiana jako „społecznie skonstruowane role, zachowania, działania i atrybuty, które dane społeczeństwo uznaje za odpowiednie dla kobiet lub mężczyzn” (art. 3 lit. c).

Konwencja ma zatem przede wszystkim na uwadze ochronę kobiet padających ofiarą przemocy wyłącznie z powodu określonych kulturowych uwarunkowań danego społeczeństwa. Nieuchronne jest w tej sytuacji skojarzenie jej podstawowych założeń z socjologiczną koncepcją *gender*, która – błędnie nazywana „ideologią” prowadzącą do powstawania różnych przejawów patologii społecznej, jak pedofilia, nadmierna seksualizacja życia społecznego, akceptacja preferencji homoseksualnych, upadek rodziny itp. – stała się przedmiotem nader ożywionych i przepełnionych emocjami dyskusji, a atakowana jest głównie z pozycji skrajnie prawicowych, które mocno wspiera, jeśli nawet częstokroć ich w ogóle nie generuje, Kościół katolicki. W efekcie środowiska te najpierw ostro występowały przeciwko podpisaniu Konwencji, a obecnie nawołują do powstrzymania się od jej ratyfikowania.

11. Niezbędne staje się w związku z tym, choćby bardzo syntetyczne, przybliżenie koncepcji *gender*, określanej też jako koncepcja płci kulturowej, płci społecznej lub społeczno-kulturowej tożsamości płciowej. Jej istota – najogólniej – odnosi się do sumy cech, zachowań, stereotypów i ról płciowych przyjmowanych przez kobiety i mężczyzn w ramach danej kultury w drodze socjalizacji, niewynikających bezpośrednio z biologicznych różnic w budowie ciała. Można więc inaczej powiedzieć, że *gender* oznacza stworzone przez społeczeństwo w procesie jego rozwoju kulturowego role uznawane za odpowiednie dla kobiet i dla mężczyzn, a więc tradycyjnie im przypisane. Celem tej koncepcji jest zaś obalenie panujących stereotypów i przyznanie obu płciom jednakowych praw. Szerzej m.in. opracowania w: *Gender. Perspektywa antropologiczna*, t. 1, Organizacja