YVES BOT
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2016. április 12.[1]

C-601/14. sz. ügy

Európai Bizottság
kontra

Olasz Köztársaság

„Tagállami kötelezettségszegés — 2004/80/EK irányelv — A bűncselekmények áldozatainak kárenyhítése — 12. cikk — Az olasz területen szándékosan elkövetett valamennyi erőszakos bűncselekmény áldozataira kiterjedő általános kárenyhítési rendszer hiánya — A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség”

1. Keresetében az Európai Bizottság azt kéri a Bíróságtól, hogy állapítsa meg, hogy az Olasz Köztársaság megsértette a bűncselekmények áldozatainak kárenyhítéséről szóló, 2004. április 29-i 2004/80/EK tanácsi irányelv[2] 12. cikkének (2) bekezdése szerinti kötelezettségét, mivel az nem rendelkezett a területén szándékosan elkövetett valamennyi erőszakos bűncselekmény áldozataira kiterjedő kárenyhítési rendszerről.

2. Az Olasz Köztársaság a nemzeti jogában csak bizonyos szándékosan elkövetett erőszakos bűncselekmények esetén, úgymint terrorcselekményekkel vagy a maffiához kapcsolódó bűncselekményekkel kapcsolatban biztosítja az ilyen kárenyhítés lehetőségét.

3. A jelen indítványban előadom azon indokokat, amelyek miatt úgy vélem, hogy a jelen, kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset megalapozott.

I – **Jogi háttér**

A – *Az uniós jog*

4. A 2004/80 irányelv (3) preambulumbekezdése utal arra, hogy az „1999. október 15–16-i tamperei ülésén az Európai Tanács hangsúlyozta a bűncselekmények áldozatainak védelmével kapcsolatos minimumszabályok kidolgozásának szükségességét, különösen a bűncselekmények áldozatainak igazságszolgáltatáshoz való hozzáférésével, valamint kártérítéshez fűződő jogaikkal – beleértve az eljárási költségek megtérítését is – összefüggésben.”

5. Ezen irányelv (6) preambulumbekezdése szerint: „Az Európai Unióban a bűncselekmények áldozatainak igazságosan és megfelelő módon biztosítani kell a nekik okozott károk enyhítését, tekintet nélkül arra, hogy a bűncselekményt az Európai Közösségen belül hol követték el.”

1 — Eredeti nyelv: francia.

2 — HL 2004. L 261., 15. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 7. kötet, 65. o.

6. Az említett irányelv (7) preambulumbekezdése a következőképpen fogalmaz:

„Ezen irányelv együttműködési rendszert hoz létre, a határokon átnyúló tényállások esetén a bűncselekmények áldozatai számára a kárenyhítéshez való hozzájutás megkönnyítése céljából; e rendszer működése a tagállamok területén szándékosan elkövetett erőszakos bűncselekmények áldozatainak kárenyhítésével kapcsolatos tagállami szabályozásokon alapul. Ezért ilyen kárenyhítési mechanizmusnak valamennyi tagállamban rendelkezésre kell állnia.”

7. A 2004/80 irányelv „Kárenyhítéshez való hozzájutás határokon átnyúló tényállások esetén” című I. fejezetének 1. cikke a következőképpen rendelkezik:

„A tagállamok gondoskodnak arról, hogy amennyiben a kárenyhítést kérelmező személy szokásos tartózkodási helye szerinti tagállamtól eltérő tagállamban követték el a szándékos erőszakos bűncselekményt, úgy a kérelmező jogosult legyen arra, hogy a kérelmet az előbbi tagállam hatóságához vagy más szervéhez nyújtsa be.”

8. A „Nemzeti kárenyhítési rendszerek” című II. fejezet egyetlen cikkből áll. Így tehát ezen irányelv 12. cikke szerint:

„(1) A határokon átnyúló tényállások esetén a kárenyhítéshez való hozzájutás ezen irányelv által megfogalmazott szabályai a tagállamok területén szándékosan elkövetett erőszakos bűncselekmények áldozatainak nyújtott kárenyhítéssel kapcsolatos tagállami szabályozásokon alapulnak.

(2) Valamennyi tagállam gondoskodik arról, hogy a területükön szándékosan elkövetett erőszakos bűncselekmények áldozatainak nyújtott kárenyhítés tekintetében nemzeti jogszabályaik előírják egy olyan rendszer meglétét, amely igazságos és megfelelő kárenyhítést biztosít az áldozatok számára.”

9. Végül az említett irányelv 18. cikke előírja:

„(1) A tagállamok hatályba léptetik azokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy ennek az irányelvnek 2006. január 1-je előtt megfeleljenek, kivéve a 12. cikk (2) bekezdését, amely tekintetében a megfelelés időpontja 2005. július 1-je. Erről haladéktalanul tájékoztatják a Bizottságot.

(2) A tagállamok előírhatják, hogy az ezen irányelvnek való megfeleléshez szükséges intézkedések csak olyan kérelmezők vonatkozásában alkalmazhatóak, amelyek testi sérülései 2005. június 30-a után elkövetett bűncselekményekből származnak.

[...]”

B – *Az olasz jog*

10. A 2004/80 irányelvet az olasz jogba a 2007. november 9-i decreto legislativo n. 204 – attuazione della direttiva 2004/80/CE relativa all’indennizzo delle vittime di reatol [3] (a bűncselekmények áldozatainak kárenyhítéséről szóló 2004/80/EK irányelv végrehajtásáról szóló 204. sz. törvényerejű rendelet), illetve a 2008. december 23-i decreto ministeriale n. 222 – regolamento ai sensi dell’articolo 7 del decreto legislativo n. 204/2007 [4] (a 204/2007. sz. törvényerejű rendelet 7. cikke szerinti szabályozásról szóló 222. sz. miniszteri rendelet) ültette át.

3 — A GURI 2007. november 9-i 261. számának rendes melléklete, a továbbiakban: 204/2007. sz. törvényerejű rendelet.

4 — A GURI 2009. május 12-i 108. száma.

11 Az Olasz Köztársaság ellenkérelmében kimerítően utalt azokra a különös törvényekre, amelyek állami kárenyhítést biztosítanak a szándékosan elkövetett erőszakos bűncselekmények bizonyos formái esetén az áldozatok részére.

12. Ezek a különös törvények a következők:

– legge n. 466 – recante norme in ordine a speciali elargizioni a favore di categorie di dipenti pubblici e di cittadini vittime del dovere o di azioni terroristiche (a szolgálatteljesítés közben sértett vagy a terrorcselekmények áldozatául esett köztisztviselők és polgárok kategóriának nyújtott különleges kárenyhítés szabályainak megállapításáról szóló, 1980. augusztus 13-i 466. sz. törvény)[5] (3. és 4. cikk);

– legge n. 302 – recante norme a favore delle vittime del terrorismo e della criminalita organizzata (a terrorizmus és a szervezett bűnözés áldozataira vonatkozó szabályok megállapításáról szóló, 1990. október 20-i 302. sz. törvény)[6] (1., 3–5. cikk);

– decreto legge n. 419 – recante istituzione del Fondo di sostegno per le vittime di richieste estorsive, convertito dalla legge 18 febbraio 1992, n. 172 (zsarolás áldozatait segítő alap létrehozásáról szóló, 1991. december 31-i 419. sz. törvényrendelet,[7] amelynek rendelkezéseit az 1992. február 18-i 172. sz. törvény átvette) (1. cikk);

– legge n. 340 – recante norme per l'estensione dei benefici di cui agli articoli 4 e 5 della legge n. 302/1990, ai familiari delle vittime del disastro aereo di Ustica (a 302/1990. sz. törvény 4. és 5. cikkében említett juttatásoknak az Ustica légi katasztrófa áldozatainak családtagjaira történő kiterjesztésére vonatkozó szabályok megállapításáról szóló, 1995. augusztus 8-i 340. sz. törvény)[8] (1. cikk – amely utal a 302/1990. törvény 4. és 5. cikkére);

– legge n. 108 – recante dispozioni in materia di usura (az uzsorára vonatkozó szabályok megállapításáról szóló, 1996. március 7-i 108. sz. törvény)[9] (14. és 15. cikk);

– legge n. 70 – recante benefici per le vittime della cosiddetta „Banda della Uno Bianca" (a „fehér Fiat Uno banda" áldozatainak nyújtott támogatások megállapításáról szóló, 1998. március 31-i 70. sz. törvény)[10] (1. cikk – amely utalást tesz a 302/1990. sz. törvény 1. és 4. cikkére);

– legge n. 407 – recante nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e della criminalita organizzata (a terrorizmus és a szervezett bűnözés áldozataira vonatkozó új szabályok megállapításáról szóló, 1998. november 23-i 407. sz. törvény)[11] (2. cikk);

– legge n. 44 – recante disposizioni concernenti il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura (a zsarolás vagy uzsora áldozatai iránti szolidaritási alapra vonatkozó szabályok megállapításáról szóló, 1999. február 23-i 44. sz. törvény)[12] (3., és 6–8. cikk);

5 — A GURI 1980. augusztus 22-i 230. száma.
6 — A GURI 1990. október 25-i 250. száma.
7 — A GURI 1992. február 28-i 49. száma.
8 — A GURI 1990. augusztus 18-i 192. száma.
9 — A GURI 1996. március 9-i 58. számának rendes melléklete.
10 — A GURI 1998. április 6-i 80. száma.
11 — A GURI 1998. november 26-i 277. száma.
12 — A GURI 1999. március 3-i 51. száma.

– decreto del presidente della Repubblica n. 510 – regolamento recante nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata (a terrorizmus és a szervezett bűnözés áldozataira vonatkozó új szabályok megállapításáról szóló, 1999. július 28-i 510. sz. köztársasági elnöki rendelet)[13] (1. cikk);

– legge n. 512 – recante istituzione del Fondo di rotazione per la solidarieta alle vittime dei reati di tipo mafioso (a maffia-típusú bűncselekmények áldozataival való szolidaritás kifejezését szolgáló rotációs alap létrehozásának megállapításáról szóló, 1999. december 22-i 512. sz. törvény)[14] (4. cikk);

– decreto legge n. 13 – recante dispozioni urgenti in favore delle vittime del terrorismo e della criminalita organizzata, convertito con modificazioni dalla legge n. 56/2003 (a terrorizmus és a szervezett bűnözés áldozataira vonatkozó sürgősségi intézkedések megállapításáról szóló, 2003. február 4-i 13. sz. törvényrendelet,[15] amelynek rendelkezéseit módosításokkal a 369/2003. sz. törvény átvette);

– legge n. 228 – recante misure contro la tratta di persone, che istituisce il Fondo per le misure anti-tratta e uno speciale programma di assistenza per le vittime dei reati previsti dagli articoli 600 e 601 del codice penale (az emberkereskedelem elleni intézkedésekről szóló, 2003. augusztus 11-i 228. sz. törvény, amely létrehozza az emberkereskedelem elleni intézkedéseket szolgáló alapot és a büntető törvénykönyv 600. és 601. cikkében foglalt bűncselekmények áldozatainak való segítségnyújtást szolgáló speciális programot),[16] amelyet a decreto legislativo n. 24, articolo 6 (2014. március 4-i 24. sz. törvényerejű rendelet[17] 6. cikke) módosított;

– decreto legge n. 337 – recante dispozioniurgenti in favore delle vittime militari e civili di attenti terroristici all'estero, convertito con modificazioni dalla legge n. 369/2003 (a külföldi terrortámadások katonai és civil áldozataira vonatkozó sürgősségi intézkedések megállapításáról szóló, 2003. november 28-i 337. sz. törvényrendelet,[18] amelynek rendelkezéseit módosításokkal átvette a 369/2003. sz. törvény) (1. cikk);

– legge n. 206 – recante nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e delle stragi di tale matrice (a terrorizmus és hasonló cselekmények áldozataira vonatkozó új szabályok megállapításáról szóló, 2004. augusztus 3-i 206. sz. törvény)[19] (1. cikk);

– legge n. 266 – legge finanziaria 2006 (a 2006. évi költségvetésről szóló, 2005. december 23-i 266. sz. törvény[20]), amelynek 1. cikkének (563)–(565) bekezdése rendelkezéseket állapít meg a szolgálatvégzés közben életüket vesztett vagy megsebesült személyeknek, a hasonló bánásmódra jogosultak személyeknek, valamint családjaiknak járó juttatások kifizetésére vonatkozóan);

– legge n. 91– recante norme in favore dei familiari superstiti degli aviatori italiani vittime dell'eccidio avvenuto a Kindu l'11 novembre 1961 (az 1961. november 11-i Kinduban elkövetett mészárlásban életét vesztett olasz pilóták túlélő családtagjaira vonatkozó szabályokról rendelkező, 2006. február 20-i 91. sz. törvény)[21];

13 — A GURI 2000. január 7-i 4. száma.
14 — A GURI 2000. január 10-i 6. száma.
15 — A GURI 2003. április 5-i 80. száma.
16 — A GURI 2003. augusztus 23-i 195. száma.
17 — A GURI 2014.március 13-i 60. száma.
18 — A GURI 2004. január 12-i 8. száma.
19 — A GURI 2004. augusztus 11-i 187. száma.
20 — A GURI 2005. december 29-i 302. számának rendes melléklete.
21 — A GURI 2006. március 15-i 62. száma.

– decreto del presidente della Repubblica n. 243 – regolamento concernente termini e modalita di corresponsione delle provvidenze alle vittime del dovere ed ai sogetti equiparati (a szolgálatvégzés közben életüket vesztett vagy megsebesült személyeknek, valamint a hasonló bánásmódra jogosultaknak járó juttatások kifizetésére vonatkozó határidőkről és eljárásokról szóló, 2006. július 7-i 243. sz. köztársasági elnöki rendelet)[22];

– decreto legge n. 187 – recante misure urgenti in materia di sicurezza, convertito con modificazioni dalla legge n. 217/2010 (a sürgős biztonsági intézkedésekről szóló, 2010. november 12-i 187. törvényrendelet,[23] amelynek rendelkezéseit módosításokkal átvette a 217/10. sz. törvény, többek között 2a. cikkének megfelelően a sportesemények vagy egyéb rendezvények kapcsán elkövetett bűncselekmények áldozatai részére „Civil Szolidaritási Alap” létrehozásával).

13. A 204/2007. sz. törvényerejű rendelet az olasz állam általi kárenyhítés nyújtásának tárgyi feltételei között utal arra, hogy különös törvények rendelkeznek az államterületen elkövetett bűncselekmények áldozatainak nyújtott kárenyhítés formáiról. Mindazonáltal e különös törvények nem terjednek ki a szándékosan elkövetett erőszakos bűncselekmények valamennyi típusára. Tehát nincs olyan különös törvény, amely a 2004/80 irányelv 12. cikke szerinti jogszerű és megfelelő kárenyhítést biztosítana a szexuális erőszakkal kapcsolatos bűncselekmény áldozatának.

II – **A pert megelőző eljárás**

14. A Bizottság 2011. június 20-i levelében tájékoztatta az Olasz Köztársaságot arról, hogy úgy véli, annak jogszabályai nem rendelkeznek a szándékosan elkövetett erőszakos bűncselekmények áldozataira kiterjedő általános kárenyhítési rendszerről, ami álláspontja szerint ellentétes a 2004/80 irányelv 12. cikkének (2) bekezdése szerinti előírással. E levélre válaszul az Olasz Köztársaság 2011. október 11-i levelében előadta a Bizottságnak, hogy úgy ítéli meg, hogy ez az irányelv széles mérlegelési jogkörrel ruházza fel a tagállamokat e rendelkezés átültetése során.

15. A Bizottság 2011. november 25-én, mivel továbbra is úgy ítélte meg, hogy az Olasz Köztársaság nem megfelelően ültette át az említett irányelvet, felszólító levelet küldött számára, és felhívta, hogy ezzel kapcsolatban tegye meg észrevételeit.

16. Az Olasz Köztársaság 2012. május 14-i válaszában az általános kárenyhítési rendszer felállítását célzó jogalkotási intézkedési tervet ismertetett. Ez a terv a nemzeti területen szándékosan elkövetett bűncselekmények következtében meghalt, illetve súlyos, vagy rendkívül súlyos testi sérülést szenvedett áldozatok kárenyhítése céljából egy szolidaritási alap létrehozásáról rendelkezett. Mivel az említett tervhez semmilyen jogalkotási menetrendet nem mutattak be, a Bizottság nem tudta lezárni a pert megelőző eljárást. Erről az olasz hatóságokat 2012. november 25-én egy találkozó során tájékoztatták.

17. Az Olasz Köztársaság 2013. január 24-én levélben tájékoztatta a Bizottságot, hogy a kormányválság és az olasz parlament ebből következő előrehozott feloszlatása miatt nem volt lehetséges elfogadni a törvénytervezetet, de az új kormány felállása után lesz erre lehetőség. Ebben a levélben nem jelöltek meg semmilyen hivatalos jogalkotási menetrendet.

18. Az Olasz Köztársaság 2013. július 12-i levelében tájékoztatta a Bizottságot arról a tényről, hogy a Tribunale ordinario di Firenze (firenzei rendes bíróság, Olaszország) előzetes döntéshozatal céljából a 2004/80 irányelv 12. cikkének értelmezésére irányuló kérdést terjesztett a Bíróság elé (a 2014. január 30-i végzés alapjául szolgáló ügy [C-122/13, EU:C:2014:59]), így a Bíróság ebben az ügyben hozott döntésének bevárását javasolta a Bizottság által megindított eljárás folytatása előtt.

22 — A GURI 2006. augusztus 8-i 183. száma.

23 — A GURI 2010. november 12-i 265. száma.

19. A Bizottság 2013. október 17-én indokolással ellátott véleményt bocsátott ki, amelyről az Olasz Köztársaságot 2013. október 18-án értesítette, és amelyben felhívta az olasz hatóságokat, hogy hozzák meg a szükséges intézkedéseket a 2004/80 irányelv 12. cikkében foglaltaknak való megfelelés érdekében, az utóbbi időponttól számított két hónapon belül.

20. Az Olasz Köztársaság a Bizottsághoz 2013. december 18-án érkezett válaszában emlékeztetett arra, hogy úgy véli, a Bíróság C-122/13. sz. ügyben hozandó döntését meg kell várni, annak érdekében, hogy a Bíróság 2004/80 irányelv 12. cikkére vonatkozó esetleges megjegyzéseit figyelembe lehessen venni.

21. A Bíróság ebben az ügyben hozott végzésében [24] megállapította, hogy nyilvánvalóan nem rendelkezik hatáskörrel a Tribunale ordinario di Firenze (firenzei rendes bíróság) által előterjesztett kérdés megválaszolására. A Bizottság tehát úgy döntött, hogy az EUMSZ 258. cikk második bekezdése alapján a jelen kötelezettségszegés megállapítása iránti keresettel fordul a Bírósághoz.

III – **A kereset**

22. A Bizottság keresetében azt kéri a Bíróságtól, hogy:

– állapítsa meg, hogy az Olasz Köztársaság – mivel elmulasztotta elfogadni a területén szándékosan elkövetett valamennyi erőszakos bűncselekmény áldozataira kiterjedő kárenyhítési rendszer fennállásának garantálása céljából szükséges valamennyi intézkedést – nem teljesítette a 2004/80/EK irányelv 12. cikkének (2) bekezdése szerinti kötelezettségét, és

– az Olasz Köztársaságot kötelezze a költségek viselésére.

23 Az Olasz Köztársaság azt kéri a Bíróságtól, hogy:

– utasítsa el a keresetet, és

– a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére.

24 A Törvényszék Hivatalához 2015. április 27-én benyújtott beadványban az Európai Unió Tanácsa kérte, hogy a Bizottság támogatása érdekében beavatkozhasson. 2015. május 22-i határozatában a Bíróság elnöke helyt adott e kérelemnek.

IV – **A felek érvei**

25 A Bizottság azt kifogásolja, hogy az Olasz Köztársaság jogrendszerében csak bizonyos szándékosan elkövetett erőszakos bűncselekmények áldozatai részére rendelkezik kárenyhítési rendszerről, míg álláspontja szerint a 2004/80 irányelv 12. cikkének (2) bekezdése egy olyan kárenyhítési rendszer létrehozását írja elő, amely valamennyi ilyen típusú bűncselekmény áldozatai részére szolgál.

26. A Bizottság tehát emlékeztet arra, hogy a 2004/80 irányelvnek – a (2) és (6) preambulumbekezdése alapján – az a célja, hogy biztosítsa az Unióban a bűncselekmények áldozatainak az elszenvedett károk miatt az igazságos és megfelelő kárenyhítéshez való jogot, tekintet nélkül arra, hogy a bűncselekményt az Unión belül hol követték el. Ez a személyek szabad mozgásából következik.

24 — Lásd: 2014. január 30-i végzés (C-122/13, EU:C:2014:59).

27. Aztán kifejti, hogy ez az irányelv egy olyan együttműködési eljárást hoz létre, amelynek célja, hogy lehetővé tegye ezen áldozatok számára, hogy könnyebben hozzájussanak a kárenyhítéshez a határokon átnyúló tényállások esetén. Ezért az említett irányelv I. fejezete meghatározza az ilyen tényállások esetén a kárenyhítéshez való hozzájutás szabályait, míg ugyanezen irányelv II. fejezete, amely csupán egyetlen, a 12. cikkből áll, a nemzeti kárenyhítési rendszerekre alkalmazandó rendelkezésekről szól. Ekképpen ezek a rendszerek szolgálnának a jól működő együttműködési eljárás alapjául. A 2004/80 irányelv 12. cikkének (2) bekezdése tehát egy ilyen rendszer kialakítására kötelezi a tagállamokat.

28. E tekintetben nem elegendő, ha az ilyen kárenyhítési rendszerrel nem rendelkező tagállamok kialakítanak egy ilyen rendszert. A tagállamoknak ugyanis a Bizottság szerint azt kell biztosítaniuk, hogy a területükön kialakított áldozati kárenyhítési rendszer rendelkezzen a 2004/80 irányelvben előírt jellegzetességekkel, azaz hogy igazságos és megfelelő módon biztosítsa a kárenyhítést, és terjedjen ki az ezen irányelvvel biztosítani kívánt bűncselekményi kategóriákra. A Bizottság pontosítja, hogy az említett irányelv jól meghatározott bűncselekmény-típusra, azaz a szándékosan elkövetett erőszakos bűncselekményekre irányul.

29. Konkrétabban e fogalmat illetően a Bizottság lényegében úgy véli, hogy bár a 2004/80 irányelv nem határozza meg e bűncselekmény-típust, hanem ezt meghagyja a nemzeti jogalkotónak, a 12. cikk (2) bekezdése egyáltalán nem hagy mérlegelési jogkört a tagállamoknak a nemzeti kárenyhítési rendszer alkalmazási köre tekintetében. Ekképpen ezen alkalmazási kör csakis az egyes tagállamok büntető anyagi jogi szabályaiban meghatározott szándékosan elkövetett valamennyi erőszakos bűncselekménynek felelhet meg.

30. Az egyedüli mérlegelési mozgástér, amellyel a tagállamok a szándékosan elkövetett erőszakos bűncselekmények áldozataira kiterjedő kárenyhítési rendszerek létrehozása céljából rendelkeznek, az uniós jogalkotó szándékának megfelelően az, hogy mely bűncselekményeket minősítenek szándékosan elkövetettnek és erőszakosnak. Más szóval a Bizottság úgy véli, hogy minden egyes alkalommal, amikor egy bűncselekményt a nemzeti büntetőjog szándékosan elkövetett erőszakos bűncselekményként határoz meg, azt automatikusan azon bűncselekmény kategóriákba sorolja, amelyek vonatkozásában a 2004/80 irányelv előírja, hogy az áldozatok számára kárenyhítési rendszerről kell rendelkezni. A Bizottság utal például arra, hogy tekintettel a tényállási elemeikre, az élet elleni vagy szexuális erőszakkal kapcsolatos bűncselekmények, meghatározásukból adódóan nem zárhatóak ki ezen irányelv hatálya alól.

31. Ezt az elemzést megerősíti az erőszakos bűncselekmények áldozatainak kártalanításáról szóló, 1983. november 24-én Strasbourgban aláírt európai egyezmény értelmezése, a 2004/80 irányelv ugyanis a (8) preambulumbekezdése alapján egyértelműen ezen egyezmény nyomán született. Márpedig ezen egyezmény szerint a szexuális erőszak esete a szándékosan elkövetett erőszakos bűncselekmények kategóriájába tartozik, ami bizonyítja, hogy valamennyi bizonyosan szándékosan elkövetett és erőszakos bűncselekményt szükségszerűen e kategóriába kell sorolni.

32. A Bizottság kifejti azt is, hogy a 2004/80 irányelv egyetlen rendelkezése sem rögzíti, hogy a tagállamok bizonyos szándékosan elkövetett erőszakos bűncselekményekre korlátozhatják az áldozatoknak járó kárenyhítést. Úgy véli, hogy az ilyen korlátozás annak elismerését jelentené, hogy bár minden ilyen cselekményt szándékosan elkövetett erőszakos bűncselekménynek tekintenek, közülük csak azok okoznak sérelmet, traumát, pénzügyi problémákat az áldozatnak, dúlják fel a hétköznapi életét vagy veszélyeztetik jövőjét, amelyeket a tagállami kárenyhítés ilyennek ítélt.

33. Egyébként a Bizottság szerint, ha úgy tekintenénk, hogy a tagállamok mérlegelési jogkörrel rendelkeznek a 2004/80 irányelv 12. cikkének (2) bekezdése értelmében vett állami kárenyhítés hatálya alá vonható szándékosan elkövetett erőszakos bűncselekménynek minősítés tekintetében, ez azt jelentené, hogy hátrányosan megkülönböztetnék az Unióban szándékosan elkövetett erőszakos

bűncselekmények áldozatait, mivel az e kategóriába tartozó bűncselekmény utáni kárenyhítés egyik tagállamról a másikra változhatna attól függően, hogy kiterjedt védelmet biztosítanak-e, vagy mint az olasz területen, e védelem a kárenyhítéshez való jogra korlátozódik. Ezenkívül ez minden gyakorlati használtól megfosztaná az ezen irányelv által létrehozott határokon átnyúló együttműködési rendszert.

34. Végül a Bizottság kifejti, hogy az általa ajánlott értelmezésnek nincs a nemzeti jogalkotó saját hatáskörét elvonó hatása, mivel nem szabályozza a védelem terjedelmével kapcsolatos kérdéseket, a megtérítendő kárt (nem vagyoni kár, vagyoni kár, hosszan tartó munkaképtelenség, betegség és lelki sérülés), a szándékosság mértékét (a gondatlanságból okozott testi sérülések figyelembevétele), a kárenyhítéshez jutás feltételeit (az áldozat és az áldozat családtagjai), a kárenyhítés formáját (a bűncselekmény elkövetője által, vagy egyéb, az állam, munkáltató vagy biztosító által nyújtott kiegészítő kárenyhítési formák), a kárenyhítés összegét (táblázat, amely az egyes sérülések esetére pénzben kifejezett, előre meghatározott értéket rögzít, a kárenyhítés csökkentése a károkozásban való közrehatás esetén) és a kárenyhítéshez jutás eljárási feltételeit (a kárenyhítési kérelem elkészítésének és/vagy benyújtásának határideje) illetően.

35. Az Olasz Köztársaság mindenekelőtt utal arra, hogy a területen előrehaladott állapotban van egy olyan jogalkotási tervezet kidolgozása, amelynek tárgyát a jelen keresetben foglaltak képezik.

36. Azután kifejti az indokokat, amelyek alapján úgy véli, hogy a Bizottság értelmezése nem helyes. Így az Olasz Köztársaság a 2004/80 irányelv jogalapjára támaszkodva határolja körül az ezen irányelv 12. cikkének (2) bekezdése alapján a tagállamokat terhelő kötelezettséget. Emlékeztet arra, hogy az irányelvet különös rendelkezések hiányában az EK 308. cikk (jelenleg EUMSZ 352. cikk) alapján fogadták el. Következésképpen az Olasz Köztársaság szerint az Unió sem az említett irányelv 2004-es elfogadásakor, sem jelenleg nem rendelkezik hatáskörrel az általános jogba tartozó erőszakos bűncselekmények eljárási és anyagi jogi szabályozására, azok sajátos vagyoni következményeit illetően sem. Úgy értelmezem, hogy az Olasz Köztársaság úgy véli, hogy mivel a 2004/80 irányelv az EK 308. cikken alapul, és mivel a polgárok szabad mozgásának lehetővé tételét célozza, az Unió nem írhatja elő a tagállamok részére a szándékosan elkövetett erőszakos bűncselekmények áldozataira kiterjedő általános kárenyhítési rendszer létrehozását, hanem pusztán e területen a határon átnyúló tényállások figyelembevételét írhatja elő a tagállamok számára, hozzáférést biztosítva az uniós polgároknak a nemzeti jog által esetlegesen biztosított kárenyhítési rendszerhez. Más szóval ezen irányelv 12. cikkének (2) bekezdése semmilyen kötelezettséget nem keletkeztet a szándékosan elkövetett erőszakos bűncselekmények áldozataira kiterjedő kárenyhítési rendszer létrehozására.

37. Az Olasz Köztársaság tehát úgy tekinti, hogy kötelezettségszegés nem állapítható meg, mivel a nemzeti jog, amely már a kárenyhítés több formájáról rendelkezik számos, szándékosan elkövetett erőszakos bűncselekményre vonatkozóan, biztosítja a hozzáférést más tagállamok állampolgárai számára ezen kárenyhítési formákhoz.

38. Az Olasz Köztársaság szerint tehát, ha a Bíróság egyetértene a Bizottság azon álláspontjával, amely szerint a 2004/80 irányelv 12. cikkének (2) bekezdése arra kötelezi a tagállamokat, hogy általános kárenyhítési rendszert biztosítsanak a szándékosan elkövetett valamennyi erőszakos bűncselekmény áldozatai számára, akkor meg kellene vizsgálni e kötelezettség érvényességét, mivel azt semmilyen konkrét szerződési rendelkezés nem írja elő, és nem vezethető le az EK 308. cikk „szubszidiárius hatáskörök” kikötéséből sem, mivel ez a cikk az arányosság elve értelmében nem vezethet az Unió hatásköreinek tisztán belső kérdésekre való kiterjesztéséhez. Az Olasz Köztársaság, emlékeztetve a Bíróság ítélkezési gyakorlatára, mely szerint „a tagállamok, az EUM-Szerződés kifejezett felhatalmazó rendelkezései hiányában, nem védekezhetnek eredményesen a rájuk vonatkozó irányelvek jogellenességével az ezen irányelv végrehajtásának elmulasztásából eredő kötelezettségszegés

megállapítása iránti kereset során”,[25] ugyanakkor úgy véli, hogy a 2004/80 irányelv 12. cikke (2) bekezdésének az ezen ítélkezési gyakorlat értelmében vett, olyan különösen súlyos és nyilvánvaló hibái vannak, amelyek lehetővé teszik számára, hogy e rendelkezés jogellenességére hivatkozzon.[26]

39. Amennyiben a Bíróság úgy döntene, hogy az említett rendelkezés előírja a tagállamok számára a szándékosan elkövetett erőszakos bűncselekmények áldozataira kiterjedő általános kárenyhítési rendszer létrehozását, az Olasz Köztársaság úgy érvel, hogy ezek a tagállamok ebben az esetben is megőrzik mérlegelési jogkörüket a 2004/80 irányelv 12. cikkének (2) bekezdése értelmében vett, azon szándékosan elkövetett erőszakos bűncselekmények meghatározása tekintetében, amelyek esetén tehát állami kárenyhítés nyújtható.

40. E tekintetben az Olasz Köztársaság kifejti, hogy ellentétben a 2004/80 irányelv más rendelkezéseivel, amelyek részletesen szólnak a tagállami kötelezettségekről, az irányelv 12. cikkének (2) bekezdése csak annak rögzítésére szorítkozik, hogy az e rendelkezéssel érintett bűncselekmény kettős jellegű, szándékos és erőszakos. Így minden egyes tagállam a vonatkozó nemzeti jogában határozza meg azokat a tényállásokat, amelyek az említett rendelkezés értelmében vett kárenyhítés hatálya alá tartozhatnak csakúgy, mint azokat az alapfeltételeket, amelyek alapján ezt a kárenyhítést számszerűsíteni lehet. Ekképpen a tagállamok nagyon széles mérlegelési jogkörrel rendelkeznek a szándékosan elkövetett erőszakos bűncselekmények áldozataira kiterjedő kárenyhítési rendszer létrehozását illetően, és így az említett kárenyhítést bizonyos bűncselekményekre korlátozhatják, vagy meghatározott feltételekhez köthetik, úgymint az áldozat magatartásának vizsgálata, amely még gondatlanság esetén sem könnyítheti meg vagy idézheti elő a bűncselekmény elkövetését, vagy annak a bizonyítása, hogy az elkövető nem képes a kárt megtéríteni.

41. Ezt az értelmezést erősíti meg azon előkészítő munkák vizsgálata, amelyek a 2004/80 irányelv elfogadásához vezettek. Az Olasz Köztársaság tehát kiemeli, hogy az irányelvjavaslatban[27] a Bizottság a bűncselekmények áldozatainak kárenyhítési ügyeiben minimumszabályok meghatározását írta elő, valamint pontosan megjelölte az irányelv személyi és tárgyi hatályát, azáltal, hogy meghatározta az „áldozat”, a „szándékosan elkövetett bűncselekmény” és a „testi sértés” fogalmakat. Az Olasz Köztársaság szerint az irányelvtervezet más, kimerítően részletes szabályokat is tartalmazott, annak érdekében, hogy előkészítse a bűncselekmények áldozatai egységes kárenyhítési rendszerének kialakítását. Ha e tervezet szövegét összehasonlítjuk a 2004/80 irányelv jelenlegi szövegével, megállapítható, hogy a minimumszabályok meghatározását mint célt elvetették, annak érdekében, hogy tiszteletben tartsák a tagállami hatásköröket a büntetőügyek és az állami kiadások terén.

42. Válaszában a Bizottság kifejti, hogy az EK 308. cikkre való hivatkozás egyedül azt a tényt bizonyítja, hogy az uniós intézményeket megillető kifejezett és konkrét intézkedési jogkör hiányában az Unió egyik céljának elérése érdekében a 2004/80 irányelvben foglalt intézkedések elfogadásához a tagállamok – beleértve tehát az Olasz Köztársaságot is – által egyhangúan hozott tanácsi határozatot ítélték szükségesnek. Ez esetben az irányelv által elérni kívánt cél – többek között az irányelv 12. cikkének (2) bekezdése által előírt kötelezettség révén –, az, hogy megszüntessék a személyek és szolgáltatások szabad mozgásának korlátait.

43. A Bizottság szerint az EK 308. cikkre mint jogalapra való hivatkozás érvénytelenné tételére alkalmas egyedüli indokok azok, amelyek a Szerződések által előírt feltételek tiszteletben tartásához kapcsolódnak, így annak szükségessége, hogy az elfogadni kívánt aktus a Szerződésekben foglalt célkitűzések valamelyikét valósítsa meg, az, hogy a fellépés a Szerződésekben meghatározott politikák

25 — 2015. március 5-i Bizottság kontra Luxemburg ítélet (C-502/13, EU:C:2015:143, 56. pont).

26 — 2015. március 5-i Bizottság kontra Luxemburg ítélet (C-502/13, EU:C:2015:143, 56. pont).

27 — A bűncselekmények áldozatainak kárenyhítéséről szóló tanácsi irányelvre vonatkozó javaslat (COM(2002) 562 végleges, a továbbiakban: irányelvjavaslat).

keretében megvalósítható legyen, és az, hogy a Szerződések ne biztosítsák a szükséges hatáskört. Márpedig az Olasz Köztársaság ellenkérelmében nem bizonyítja, hogy ne tartották volna tiszteletben ezeket a feltételeket, és annak megállapítására szorítkozik, hogy az EK 308. cikk nem alkalmas arra, hogy a büntető– és eljárási jog területén pótolja az Unió hatáskörének hiányát.

44. A Bizottság emlékeztet, hogy az EUM–Szerződés hatálybalépésével az Unió különös hatáskörrel rendelkezik a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés területén – ideértve többek között a tagállamok büntetőügyeire vonatkozó törvényi rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítését a büntetőeljárás bizonyos különös elemeiben (EUMSZ 82. cikk (2) bekezdése) –, a bűncselekményi tényállások és a büntetési tételek meghatározása keretében az olyan különösen súlyos bűncselekmények esetében, amelyek jellegüknél fogva több államra kiterjednek (EUMSZ 83. cikk (1) bekezdése), illetve, ha az Unió politikájának eredményes végrehajtására már tettek harmonizációs intézkedéseket (EUMSZ 83. cikk (2) bekezdése). Hozzáteszi ugyanakkor, hogy ezeken a területeken az intézkedések elfogadására vonatkozó hatáskör feltétele, hogy azok szükségesek legyenek a bírósági ítéletek és határozatok kölcsönös elismerésének, valamint a határon átnyúló büntetőügyekben való rendőrségi és igazságügyi együttműködésnek az elősegítéséhez.

45. A Bizottság ebből arra következtet, illetve az Olasz Köztársaság azt állítja, hogy az Unió a fent hivatkozott rendelkezésekben előírtakon túl nem rendelkezik hatáskörrel arra, hogy beavatkozzon a tagállamok büntető anyagi és eljárásjogába. Így tehát egyedül a tagállamoknak van hatáskörük a bűncselekmények és az e bűncselekményekkel kapcsolatos szankciók meghatározására, két feltétellel. Egyrészt ez a hatáskör csak azokon a büntetőjogi területeken gyakorolható, amelyek nem tartoznak az EUMSZ 83. cikk (1) bekezdésének második albekezdésében foglaltak, azaz a terrorizmus, az emberkereskedelem és nők és gyermekek szexuális kizsákmányolása, a tiltott kábítószer-kereskedelem, a tiltott fegyverkereskedelem, a pénzmosás, a korrupció, a pénz és egyéb fizetőeszközök hamisítása, a számítógépes bűnözés és a szervezett bűnözés közé. Másrészt az említett hatáskör nem gyakorolható azon bűncselekményekkel és kapcsolódó szankciókkal összefüggésben, amelyeket az uniós jogalkotó az uniós hatáskörbe tartozó egyéb területeken elfogadott harmonizációs jogalkotási aktusok végrehajtásának megerősítése érdekében ítél szükségesnek.

46. Ennek megfelelően a Bizottság egyetért az Olasz Köztársasággal abban, hogy kizárólag a tagállamok rendelkeznek hatáskörrel arra, hogy meghatározzák az általános jogban tartozó bűncselekmények elkövetési magatartásait és az ezekkel kapcsolatos szankciókat.

47. A Bizottság azonban úgy véli, hogy a bűncselekmények áldozatai védelmének és támogatásának szempontjai nem tartoznak e kizárólagos hatáskörbe. Szerinte az áldozatok 2004/80 irányelvben előírt, tagállamok általi kárenyhítésének alapja a bűncselekmény elkövetőjének polgári jogi felelősségén alapuló polgári jogi kereset. Ennélfogva egy bűncselekmény áldozatának kárenyhítése polgári, és nem büntetőjogi jellegű. A Bizottság példaként felhozza az irányelvjavaslata indokolását, amelyekben kifejti, hogy: „[a]z állami kárenyhítés polgári jogi jellege világosan látszik abból a tényből, hogy a kárenyhítés arra szolgál, hogy vagyoni előnyt biztosítsanak a személyek számára, és nem törekszik a bűncselekmény elkövetője magatartásának szankcionálására, valamint nem szolgálja közvetlenül a közérdeket”. [28]

48. Egyébként a Bizottság azt állítja, hogy az 1989. február 2-i Cowan-ítéletből (186/87, EU:C:1989:47) kitűnik, hogy a tagállamok állampolgárainak joguk van ahhoz, hogy megvédjék őket a támadás veszélyétől, és pénzügyi jóvátételt kapjanak, annak a tagállamnak a joga szerint, amelynek területén a támadást elkövették, még akkor is, ha ez az állam nem a származásuk szerinti tagállam. Ezen ítélet azt bizonyítja, hogy szoros kapcsolat van a szabad mozgás és a testi sérthetetlenség védelmének joga között, és e tekintetben lényegtelen, hogy a kárenyhítést az állam nyújtja és a költségvetéséből

28 — 5.1 pont.

finanszírozza. Tehát éppen azért, mert a testi sérthetetlenség védelme a személyek szabad mozgásának megvalósítását célozza, szükséges olyan intézkedéseket hozni, amelyek célja elősegíteni a szándékosan elkövetett erőszakos bűncselekmények áldozatainak kárenyhítését és lehetővé tenni a nemzeti kárenyhítési rendszerekhez való hozzájutást.

49. A Bizottság hozzáteszi, hogy a 2004/80 irányelv elfogadásának előkészítő munkái során megállapítást nyert, hogy nagy a különbség a tagállamok között a bűncselekmények áldozatainak kárenyhítését illetően, bizonyos tagállamok ugyanis egész egyszerűen nem rendelkeznek kárenyhítési rendszerről. Ez a különbség tehát maga után vonja, hogy különbözőképpen bánnak valakivel a tartózkodási helytől vagy a bűncselekmény elkövetésének helyétől függően, és ez az egyenlőtlenség még inkább jelen van a határon átnyúló tényállások esetén, annyira, hogy elrettenti az uniós polgárokat a szabad mozgáshoz való joguk gyakorlásától.

50. A Bizottság mindebből arra jutott, hogy a bűncselekmények áldozatainak kárenyhítése nem tekinthető a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartozó kérdésnek. Ezt a megállapítást nem kérdőjelezheti meg azon tagállami kötelezettség, amely alapján a tagállamoknak rendelkezniük kell valamennyi, nemzeti joguk szerint szándékosan elkövetett erőszakos bűncselekmény áldozataira kiterjedő kárenyhítési rendszerről. A Bizottság szerint az, hogy meg kell szüntetni a személyek szabad mozgására vonatkozó akadályokat, megvédve ugyanakkor testi sérthetetlenségüket és biztosítva számukra a kárenyhítést abban az esetben, ha e sérthetetlenség sérül, nem korlátozódhat azon kötelezettségre, hogy azon tagállamoknak, amelyek nem rendelkeznek ilyennel, létre kell hozniuk egy ilyen kárenyhítési rendszert. A Bizottság úgy véli, hogy a szándékosan elkövetett erőszakos bűncselekmény fogalmát az uniós jogalkotó elég tágnak tekintette ahhoz, hogy lefedje a személyek testi sérthetetlenségét érő leggyakoribb lehetséges sérelmek formáit.

51. Ennélfogva a Bizottság szerint a 2004/80 irányelv 12. cikkének (2) bekezdését az általa javasolt értelmezés alapján nem érinti semmilyen érvénytelenségi hiba, sem pedig olyan súlyos és nyilvánvaló hiba, amely nem létezővé tenné ezen irányelv egészét.

52. Viszonválaszában az Olasz Köztársaság azt állítja, hogy mivel nincs a Szerződésekben ilyen tárgyú rendelkezés, a szándékosan elkövetett közönséges erőszakos bűncselekmények áldozatainak kárenyhítése az EUMSZ 5. cikk (2) bekezdése szerinti hatáskör-átruházás elvének megfelelően tagállami hatáskörbe tartozik.

53. Az Olasz Köztársaság szerint az, hogy az olasz jogban nincsen az olasz területen szándékosan elkövetett valamennyi erőszakos bűncselekmény áldozatainak nyújtott kárenyhítésre vonatkozó általános rendszer, nem jelenti akadályát sem annak, hogy megvalósuljon a szabad mozgáshoz való jog, sem annak, hogy az uniós polgárok gyakorolják e jogukat. Ezért a személyek szabad mozgása céljának megvalósítása nem igazolja az uniós jogalkotó e tárgyban való beavatkozását.

54. Egyébként az Olasz Köztársaság úgy véli, hogy a Bizottság tévesen értelmezte az 1989. február 2-i Cowan-ítéletet (186/87, EU:C:1989:47). Úgy tekinti ugyanis, hogy ebben az ítéletben a Bíróság pusztán annyit mondott ki, hogy fennáll a kötelezettség arra, hogy a támadás áldozatainak járó kárenyhítést kiterjesszék azon uniós polgárok számára, akik a szabad mozgáshoz való jogukat gyakorolva Franciaországba mennek. Az említett ítélet alapján nem lehet levonni azt a következtetést, hogy a tagállamok kötelesek létrehozni egy általános kárenyhítési rendszert a szándékosan elkövetett közönséges erőszakos bűncselekmények áldozatai részére, ha még nincsen ilyen náluk.

55. Az Olasz Köztársaság emlékeztet emellett arra, hogy az EUMSZ 352. cikk (3) bekezdése értelmében az e cikk alapján elfogadott aktusok, úgymint a 2004/80 irányelv „nem eredményezhetik a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek harmonizációját olyan területeken, amelyeken a Szerződések az ilyen harmonizációt kizárják”. Ezen irányelv 12. cikkének (2) bekezdését tehát az EUMSZ 352. cikknek megfelelően kell értelmezni, az Unió hatáskörének kiterjesztése nélkül, és anélkül, hogy előírnák a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek

harmonizálását a szándékosan elkövetett erőszakos bűncselekmények áldozatainak kárenyhítésére vonatkozóan. Az Olasz Köztársaság ugyanis rámutat, hogy egy ilyen harmonizáció csakis az EUMSZ 83. cikk (1) bekezdésének második albekezdésében felsorolt „eurobűncselekményekre” vonatkozhat, a közönséges bűncselekményekre nem.

56. Az Olasz Köztársaság azt is állítja, hogy a 2004/80 irányelv 12. cikkének (2) bekezdése nem alkalmazható rá. Úgy véli ugyanis, hogy ez a rendelkezés egyedül azon tagállamok számára ír elő a szándékosan elkövetett erőszakos bűncselekmények áldozataira kiterjedő kárenyhítési rendszer létrehozására irányuló kötelezettséget, amelyek nem rendelkeznek ilyennel. Márpedig az irányelv hatálybalépésének időpontjában az Olasz Köztársaság már rendelkezett ilyen kárenyhítési rendszerrel.

57. A Tanács, amely a Bizottság támogatása érdekében avatkozott be, úgy véli, hogy az 1989. február 2-i Cowan-ítéletből (186/87, EU:C:1989:47) kitűnik, hogy egyrészt az, hogy elősegítik a szándékosan elkövetett erőszakos bűncselekmények áldozataira kiterjedő nemzeti kárenyhítési rendszerekhez való határokon átnyúló hozzáférést, másrészt annak biztosítása, hogy valamennyi tagállam rendelkezzen ilyen rendszerrel, hozzájárul a személyek és szolgáltatások szabad mozgásához. Egy ilyen uniós fellépés szükségszerűségét illetően a Tanács úgy véli, hogy annak értékelése politikai, gazdasági és szakmai szempontokon alapul, tehát azon uniós intézmények mérlegelési jogkörébe tartozik, amelyek megalapozottan képesek megállapítani, hogy fennáll-e ez a szükségszerűség.

58. Ennélfogva, ha a 2004/80 irányelv 12. cikkének (2) bekezdését úgy kellene értelmezni, hogy az nem kötelezi a tagállamokat arra, hogy rendelkezzenek egy olyan általános kárenyhítési rendszerről, amely lefedi a szándékosan elkövetett erőszakos bűncselekmények határon átnyúló tényállásainak valamennyi formáját, a személyek és szolgáltatások szabad mozgására vonatkozó akadályok megszüntetésének célja nem lenne elérhető, mivel bizonyos tagállamokban a szándékosan elkövetett erőszakos bűncselekmények bizonyos formái alapján nem járna kárenyhítés.

V – **Értékelés**

A – *A kereset elfogadhatóságáról*

59. Az Olasz Köztársaság vitatja a jelen kereset elfogadhatóságát. Úgy véli ugyanis, hogy e kereset tárgya nem felel meg az indokolással ellátott véleménynek, amelyben a Bizottság bizonyos bűncselekménytípusokat említett, amelyek esetében az Olasz Köztársaság nem rendelkezett kárenyhítési rendszerről, míg az említett keresetben a Bizottság azt kifogásolja, hogy nem rendelkezett ilyen rendszerről a szándékosan elkövetett valamennyi erőszakos bűncselekmény vonatkozásában. Tehát a keresetet kiterjesztették.

60. Ez az elfogadhatatlansági kifogás nem fogadható el. Az indokolással ellátott vélemény értelmezéséből ugyanis nyilvánvaló, hogy a Bizottság azt rója fel az Olasz Köztársaságnak, hogy nem valamennyi szándékosan elkövetett erőszakos bűncselekmény esetén rendelkezik az áldozatok kárenyhítési rendszeréről. Ekképpen e vélemény (1) bekezdésétől kezdve utal arra, hogy a 2009–2013. években tett nyilatkozatok alapján a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy az Olasz Köztársaság nem rendelkezik a szándékosan elkövetett erőszakos bűncselekmények áldozataira kiterjedő általános kárenyhítési rendszerről. Ugyanis az olasz szabályozás az ilyen kárenyhítést csak bizonyos szándékosan elkövetett erőszakos bűncselekmények esetében írja elő, így a terrorizmussal vagy szervezett bűnözéssel kapcsolatos bűncselekmények esetére, „de nem valamennyi ilyen bűncselekménnyel kapcsolatban”. E bekezdésből látszik, hogy a Bizottság kifejezetten a szándékosan elkövetett erőszakos bűncselekmények áldozataira kiterjedő általános kárenyhítési rendszer hiányát kifogásolja.

61. Az igaz, ahogyan azt az Olasz Köztársaság állítja, hogy a Bizottság az indokolással ellátott véleményének 5. és 8. oldalán kiemeli az ilyen rendszer hiányát különösen az élet elleni és súlyos testi sértéssel járó olyan bűncselekmények áldozatai vonatkozásában, amelyek nem tartoznak azon esetek körébe, amelyről a különös törvények rendelkeznek, továbbá a szexuális erőszak és egyéb súlyos szexuális jellegű támadások áldozatait illetően. Ugyanakkor véleményem szerint nem kétséges, hogy a Bizottság, amikor konkrétan e bűncselekményekre hivatkozik, csak példaként hozza fel őket arra, hogy szerinte melyek bűncselekmények tartoznak a szándékosan elkövetett erőszakos bűncselekmény fogalma alá, és amelyek vonatkozásában emiatt az Olasz Köztársaságnak rendelkeznie kellene az e bűncselekmények áldozatává váló személyekre vonatkozó kárenyhítési rendszerről. Egyébként a Bizottság, válaszolva az Olasz Köztársaság által megfogalmazott álláspontra, szintén e vélemény 5. oldalán utal arra, hogy attól a pillanattól kezdve, hogy a 2004/80 irányelv 12. cikkének (2) bekezdésének szövege nem korlátozza annak alkalmazását bizonyos szándékosan elkövetett erőszakos bűncselekményekre, ez azt jelenti, hogy valamennyi effajta bűncselekményre vonatkozik, amit szintén megtalálunk az említett vélemény 6. oldalán. [29]

62. Efelől az indokolással ellátott vélemény rendelkező része különösen nem hagy kétséget. Abban ugyanis a Bizottság világosan utal arra, hogy az Olasz Köztársaság – mivel nem fogadta el a szükséges intézkedéseket a 2004/80 irányelv 12. cikke (1) és (2) bekezdésének történő megfelelés és annak érdekében, hogy biztosítsa a területén szándékosan elkövetett „valamennyi” erőszakos bűncselekmény áldozatára kiterjedő kárenyhítési rendszer fennállását – nem teljesítette az EUMSZ 258. cikk első bekezdésében foglalt kötelezettségét.

63. Meg kell tehát állapítani, hogy a Bizottság jelen, kötelezettségszegés megállapítása iránti keresetében nem terjesztette ki a kereset tárgyát, így azt elfogadhatónak kell nyilvánítani.

B – *A kereset megalapozottságáról*

64. Kötelezettségszegés megállapítása iránti keresetében a Bizottság úgy tekinti, hogy az Olasz Köztársaság, mivel nem valamennyi, hanem csak bizonyos szándékosan elkövetett olyan erőszakos bűncselekmények esetén rendelkezik kárenyhítési rendszerről, amelyek elkövetője kártérítés fizetésére nem képes vagy ismeretlen, és ezáltal figyelmen kívül hagyja a 2004/80 irányelv 12. cikk (2) bekezdésének rendelkezéseit, nem teljesítette kötelezettségeit.

65. Az Olasz Köztársaság úgy véli, hogy ez a rendelkezés a tagállamokra bízza annak eldöntését, hogy ilyen típusú bűncselekmények közül a területén melyek esetén jár állami kárenyhítés.

66. E tekintetben úgy vélem, egyetértve a Bizottsággal, hogy az említett rendelkezés azt írja elő, hogy a nemzeti jogban meghatározott valamennyi szándékosan elkövetett erőszakos bűncselekmény áldozatai számára biztosítani kell, hogy részesülhessenek a nemzeti kárenyhítési rendszerből, és egy tagállam nem válogathatja ki, hogy a büntetőjogában ilyen jellegű bűncselekmények közé tartozó bűncselekmények közül melyek esetén adható állami kárenyhítés.

67. E nézőpont indokai véleményem szerint egyrészt azon jogszabályok szövegében találhatók, amelyek álláspontom szerint megteremtik a 2004/80 irányelv jogszerűségét és legitimitását, másrészt az irányelv szövegében.

29 — Ezen az oldalon ugyanis említésre kerül, hogy az erőszakos bűncselekmények áldozatainak kártalanításáról szóló európai egyezményre hivatkozás is azt mutatja, hogy ezen irányelv célja, ahogy erről az egyezmény is rendelkezett, az állami kárenyhítési rendszerek biztosítása nem csak egyes, hanem valamennyi szándékosan elkövetett erőszakos bűncselekmény esetén.

68. Ugyanis az EUSZ 3. cikk (2) bekezdése egy ilyen értelmezést tesz kötelezővé. Ez a rendelkezés előírja, hogy: „az Unió egy belső határok nélküli, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló olyan térséget kínál polgárai számára, ahol a személyek szabad mozgása biztosított”. Tehát a személyek szabad mozgására való, a 2004/80 irányelv (1) preambulumbekezdésében szereplő, és már az 1989. február 2-i Cowan–ítéletben is megtalálható (186/87, EU:C:1989:47) utalás még inkább indokolt, mivel ez nélkülözhetetlen e térség kialakításának az Unió által kitűzött céljához. Ezért ha a szándékosan elkövetett erőszakos bűncselekmények esetén az akár ismert, akár ismeretlen elkövetők által okozott károk kárenyhítése nem lenne biztosított, vitathatatlanul csorbulna az említett térség „biztonsági” szempontja.

69. Indokoltnak tűnik annak figyelembevétele is, hogy ezen egységes térség koherenciájának és megvalósulásának biztosítása érdekében az e térségen belül mozgó uniós polgárnak mindenekelőtt egyenlő bánásmódban kell részesülnie, függetlenül attól, hogy melyik tagállamba megy. Az általunk vizsgált területen ez az eredmény könnyen elérhető, anélkül hogy szükség lenne a jogszabályok közelítésére és még kevésbé a nemzeti szabályozások harmonizálására. Egyértelmű ugyanis, hogy a szándékosan elkövetett bűncselekmény fogalma a büntetőjog egyik alapfogalma, amelyet minden tagállami szabályozás ismer. Ami az erőszakot illeti, ez ténykérdés, mely esetében nem a jellemzése okoz nehézséget, hanem az elszenvedett testi sérülések, vagyoni vagy nem vagyoni károk mértéke, és az, hogy e következmények megítélése szakértői kérdés, többek között igazságügyi orvosszakértői, ezáltal a tényállásról döntő bíróság hatáskörébe tartozik.

70. E szempontból a szabadon mozgó uniós polgár helyzete egyértelmű. Garanciával rendelkezik arra, hogy amennyiben él a szabad mozgással és szándékosan elkövetett erőszakos bűncselekmény áldozatává válik abban a tagállamban, ahová ment, kárenyhítést igényelhet az állam illetékes hatóságaitól, ha e bűncselekmény elkövetője nem képes kártérítést fizetni, ugyanúgy ahogyan abban az esetben tehette volna, ha a bűncselekmény a lakóhelye szerinti tagállamban következett volna be.

71. Az, hogy az erőszakos magatartásokat a tagállamok egymáshoz hasonló módon bűncselekménnyé nyilvánítják, már önmagában egyfajta védelmet jelent. Ha valaki egy ilyen bűncselekmény áldozatává válik, a tagállamok meglévő büntetőtörvényei lehetővé teszik számára, hogy kárenyhítést kapjon, az elkövetett bűncselekmény törvényi tényállása tárgyi elemét alkotó cselekményekből fakadó kár vonatkozásában.

72. A leggyakrabban a kártérítési igény, az úgynevezett „polgári jogi igény”, a kizárólag a személyi kár megtérítésére irányuló kereset jellegének elveszítése nélkül érvényesíthető a büntetőperben, amely az „állami büntetőigény érvényesítésére irányul”,[30] a kedvező elbánást pedig annak érdekében nyújtják az áldozatnak, hogy eljárási szempontból megkönnyítsék kárenyhítési keresetének benyújtását.[31]

73. Amikor a bűncselekmény elkövetője ismeretlen, vagy nem képes kártérítést fizetni, a tagállamok a bizonyos súlyú károk esetében egy állami szervezet vagy speciális alap általi kárenyhítésről rendelkeztek, a tagállamokra hagyva azon küszöb meghatározásának mérlegelését, amelytől a kárenyhítés lehetséges.

74. A kárenyhítés elvének a tagállamok által elismert általános jellege azon bűncselekmények esetében, amelyeknél az elkövető képes kártérítést fizetni, az egyenlő bánásmódot biztosítja. Az egyenlő bánásmódba ütközik, hogy amennyiben ismeretlen az elkövető, vagy nem képes kártérítést fizetni, bizonyos tagállamok csak bizonyos bűncselekmények esetén biztosítanak kárenyhítést állami forrásokból.

30 — Lásd a Bizottság weboldalát a következő címen: http://ec.europa.eu/civiljustice/comp_crime_victim/comp_crime_victim_ec_hu.htm.

31 — Az is lehetséges egyébként, hogy az áldozat választhat az eljárások közül, és kérelmét közvetlenül a polgári jogi bíróság előtt is benyújthatja.

75. Ez a helyzet ugyanis két szinten is egyenlőtlenséget keletkeztet, vagyis egyrészt a belső rendben, másrészt, ami a jelen kereset keretében az elsődleges aggály, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségben, mivel például, ha egy államban az áldozat egy terrorista pisztolygolyójától bénul teljesen le, kárenyhítésben részesül, ha azonban az elkövető a lövéssel egy rablás során sebesíti meg, nem, míg a szomszéd államban, azaz lehet, hogy csak néhány tíz méterrel távolabb, a kárenyhítést mindkét esetben biztosítják. Egy ilyen eredmény sem nem igazságos, sem nem megfelelő.

76. Az uniós jogalkotó tehát ezt a helyzetet kívánta korrigálni az előbbi pontokban említett okokból.

77. Ezt a kitűzött célt éri tehát el a 2004/80 irányelv 12. cikke. Ugyanis ez a cikk, amelynek szerkezete véleményem szerint teljesen koherens, a nemzeti kárenyhítési rendszerekről szól. Az említett cikk (1) bekezdése lefekteti az elvet, amely alapján a határokon átnyúló tényállások esetén szándékosan elkövetett erőszakos bűncselekmények áldozatainak kárenyhítésére vonatkozó, irányelv által létrehozott együttműködési mechanizmus a tagállamok hatályban lévő rendszerei alapján működik. Ennek érdekében e cikk (2) bekezdése a tagállamok számára kötelezettséget keletkeztet egy olyan rendszer kialakítására, amely e bűncselekmények áldozatai számára igazságos és megfelelő kárenyhítést biztosít. Az uniós jogalkotó ugyanis úgy tekintette, hogy minden tagállamnak ki kell alakítania egy ilyen kárenyhítési rendszert annak érdekében, hogy a határokon átnyúló tényállások esetén megkönnyítsék az ehhez való hozzáférést.[32]

78. A 2004/80 irányelv 12. cikkének (2) bekezdése egyedül az áldozat kárenyhítésére utal. A tagállamokat tehát csak a valamennyi szándékosan elkövetett, a nemzeti jogban ekként meghatározott erőszakos bűncselekmény áldozatait megillető kárenyhítési jog elvének elismerésére kötelezi.

79. Ezért a nemzeti síkon meglevő elemeinek puszta „tükrözése” révén biztosítják az áldozatvédelmet a határokon átnyúló tényállások esetén.

80. Szemben azzal, amit az Olasz Köztársaság állít,[33] a tagállamoknak tehát létre kell hozniuk egy kárenyhítési jogi rendszert a területükön szándékosan elkövetett és a tagállami jog által szankcionált erőszakos bűncselekmények valamennyi áldozata részére, annak érdekében, hogy ha egy határokon átnyúló helyzetben elkövetett bűncselekményről van szó, ez a rendszer helyesen és hatékonyan alkalmazható legyen a 2004/80 irányelv szerinti feltételekkel.

81. A valamennyi szándékosan elkövetett erőszakos bűncselekmény áldozataira kiterjedő, ilyen kárenyhítési rendszer létjogosultsága a szolidaritás fogalma helyett azon a gondolaton alapul, hogy a bűncselekmény elkövetése és az azzal okozott kár bekövetkezése annak a következménye, hogy az állam nem tett eleget védelmi feladatának. Ahogyan azt az Európai Parlament a bűncselekmények áldozatainak kárenyhítésével kapcsolatos irányelvjavaslatra vonatkozó jelentésében kifejti,[34] „biztosítani kell az áldozat kárenyhítését, nemcsak annak érdekében, hogy a lehetséges mértékben enyhítsék az áldozat kárát és szenvedését, hanem abból a célból is, hogy mérsékeljék azt a társadalmi konfliktust is, amelyet a bűncselekmény idéz elő, valamint hogy elősegítsék a racionális és helyes büntetőpolitika alkalmazását”.[35]

32 — Lásd: 7752/04. sz., 7209/04. sz. (9. o.) és 8694/04. sz. (II. o.) tanácsi dokumentumok. E kártérítés szükségességét a Bizottság már az irányelvjavaslatban megemlítette, mivel utalt arra, hogy „[h]angsúlyozni kell, hogy [a kárenyhítéshez jutás a határon átnyúló tényállások esetén és általánosságban a kárenyhítés lehetősége] szorosan összefüggenek egymással. Amíg nem lesz lehetőség állami kárenyhítésre minden tagállamban, [az ahhoz való] hozzájutás [...] nem lesz megkönnyítve” (3.2 pont).

33 — Lásd a jelen indítvány 36. pontját.

34 — A5–0330/2003. dokumentum.

35 — Lásd: e jelentés 39. o. A Parlament itt valójában az erőszakos bűncselekmények kártérítésére vonatkozó európai egyezmény indokolásának szövegét veszi át (lásd a jelentés 7. pontját).

82. A 2004/80 irányelv 12. cikke (2) bekezdésének ezen értelmezése semmiképpen sem kérdőjelezi meg annak érvényességét. Nem lehet ezzel szemben arra hivatkozni, hogy az irányelv a tagállamok részére fenntartott területeket bitorol el. Nemcsak az irányelv jogalapját választották meg megfelelően az Unió céljainak megvalósítása szempontjából, de az általam javasolt értelmezés nem hoz létre, és nem módosít egy bűncselekményt sem.

83. Azok a bűncselekmények, amelyekről az olasz jog már rendelkezett, számukat és lényegüket illetően sértetlenül megmaradnak. Az Olasz Köztársaság a 2004/80 irányelv alkalmazásában semmiképpen sem köteles olyan bűncselekmények létrehozására vagy módosítására, amelyek szándékosan elkövetett erőszakos bűncselekményekként már léteznek a büntetőjogi szabályozásában, ahogy ilyen új bűncselekmények alkotására sem. Vitathatatlan, hogy a bűncselekmény és az azt szankcionáló büntetés meghatározása szuverén tagállami hatáskör, a Bíróság ítélkezési gyakorlatában felidézett és az 1989. február 2-i Cowan-ítéletben említett (186/87, EU:C:1989:47) fenntartásokkal.

84. Ehhez hasonlóan a szándékosan elkövetett erőszakos bűncselekmények áldozatai közötti egyenlő bánásmód – az általam javasolt értelmezés révén történő – helyreállításának nincs olyan hatása, amely maga után vonná a kárenyhítési rendszerek harmonizálását.

85. Bár a Bizottság tervezete eredetileg tartalmazta minimumszabályok létrehozását, többek között a megadott kárenyhítési összeg meghatározására,[36] végül azonban a viták eredménye az lett, hogy az ilyen szabályok megalkotása nem lehetséges az EK 308. cikk alapján.

86. A kárenyhítés összegének meghatározása az elszenvedett kár alapján – tartós munkaképtelenség, egy hónapos vagy azt meghaladó teljes munkaképtelenség, ideiglenes munkaképtelenség kevesebb mint egy hónapig – vagy a lehetséges plafonok meghatározása tehát kizárólagos tagállami hatáskör marad.

87. Azonban a kárenyhítésnek igazságosnak és megfelelőnek kell lennie, ahogy azt a 2004/80 irányelv 12. cikkének (2) bekezdése megköveteli, a nemzeti bíróságok pedig e tekintetben kétség esetén kérdéssel fordulhatnak a Bírósághoz.

88. Az egyetlen kötelezettség, amelyet a 2004/80 irányelv a tagállamokra ró, annak érdekében, hogy az Unió céljai egyikét megvalósítsa, az, hogy azok rendelkezzenek a szándékosan elkövetett erőszakos bűncselekmények esetén az áldozatok kárenyhítéséről, ha az elkövető ismeretlen, vagy nem képes kártérítést fizetni.

89 Az előzőekben foglaltakra tekintettel úgy gondolom, hogy az Olasz Köztársasággal szemben hivatkozott azon kifogás, hogy nem rendelkezik a területén szándékosan elkövetett valamennyi erőszakos bűncselekmény áldozataira kiterjedő kárenyhítési rendszerről, megalapozott.

VI – **Végkövetkeztetések**

90. A fenti megfontolások alapján azt javaslom a Bíróságnak, hogy a következőképpen határozzon:

– állapítsa meg, hogy az Olasz Köztársaság, mivel nem rendelkezett a területén szándékosan elkövetett valamennyi erőszakos bűncselekmény áldozataira kiterjedő kárenyhítési rendszerről, nem teljesítette a bűncselekmények áldozatainak kárenyhítéséről szóló, 2004. április 29-i 2004/80/EK tanácsi irányelv 12. cikkének (2) bekezdése szerinti, a bűncselekmények áldozatainak kárenyhítésére vonatkozó kötelezettségét, és

– az Olasz Köztársaságot kötelezze a költségek viselésére.

36 — Lásd: az irányelvjavaslat 4. és azt követő cikkei.