Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
YVES'A BOTA
przedstawiona w dniu 12 kwietnia 2016 r.*

Sprawa C-601/14

Komisja Europejska
przeciwko

Republice Włoskiej

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego — Dyrektywa 2004/80/WE — Kompensata dla ofiar przestępstw — Artykuł 12 — Brak ogólnego systemu kompensaty dla ofiar wszelkiego rodzaju umyślnych przestępstw z użyciem przemocy popełnionych na terytorium Włoch — Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości

1. W swojej skardze Komisja Europejska zwraca się do Trybunału o stwierdzenie, że Republika Włoska, nie przewidując systemu kompensaty dla ofiar wszystkich umyślnych przestępstw z użyciem przemocy popełnionych na jej terytorium, uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 12 ust. 2 dyrektywy Rady 2004/80/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. odnoszącej się do kompensaty dla ofiar przestępstw**.

2. Republika Włoska przewiduje w swoim prawie krajowym, że kompensata możliwa jest jedynie za niektóre umyślne przestępstwa z użyciem przemocy, takie jak akty terroryzmu lub przestępstwa związane z mafią.

3. W niniejszej opinii przedstawię powody, dla których uważam, że ta skarga o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego jest zasadna.

I – Ramy prawne

A – *Prawo Unii*

4. W motywie 3 dyrektywy 2004/80 wskazano, że „[n]a posiedzeniu w Tampere w dniach 15–16 października 1999 r. Rada Europejska wezwała do sporządzenia minimalnych norm ochrony ofiar przestępstw, w szczególności dostępu ofiar przestępstw do wymiaru sprawiedliwości i ich praw do odszkodowania za szkody, z uwzględnieniem kosztów procesu".

5. Zgodnie z motywem 6 tej dyrektywy „[o]fiary przestępstw w Unii Europejskiej powinny być uprawnione do sprawiedliwej i odpowiedniej kompensaty za doznany uszczerbek, niezależnie od tego w jakim miejscu we Wspólnocie Europejskiej przestępstwo zostało popełnione".

* Język oryginału: francuski.

** Dz.U. 2004, L 261, s. 15.

6. Motyw 7 omawianej dyrektywy został zredagowany w następujący sposób:

„Niniejsza dyrektywa ustanawia system współpracy w celu ułatwienia ofiarom przestępstw dostępu do kompensaty w sytuacjach transgranicznych, który powinien działać na podstawie systemów państw członkowskich dotyczących kompensaty dla ofiar umyślnych przestępstw z użyciem przemocy, popełnionych na ich odpowiednich terytoriach. Dlatego też mechanizm kompensaty powinien istnieć we wszystkich państwach członkowskich".

7. W rozdziale I, zatytułowanym „Dostęp do kompensaty w sytuacjach transgranicznych", art. 1 dyrektywy 2004/80 przewiduje, co następuje:

„Państwa członkowskie zapewniają, że w przypadku gdy umyślne przestępstwo z użyciem przemocy zostało popełnione w państwie członkowskim innym niż państwo członkowskie, w którym wnioskujący o kompensatę ma stałe miejsca zamieszkania, wnioskujący ma prawo złożyć wniosek do organu lub jakiejkolwiek innej instytucji w tym drugim państwie członkowskim".

8. W rozdziale II, zatytułowanym „Krajowe systemy kompensaty", zawarty jest tylko jeden artykuł. I tak, zgodnie z art. 12 tej dyrektywy:

„1. Zasady w sprawie dostępu do kompensaty w sytuacjach transgranicznych ustanowione w niniejszej dyrektywie funkcjonują w oparciu o systemy państw członkowskich dotyczące kompensaty dla ofiar umyślnych przestępstw z użyciem przemocy popełnionych na ich odpowiednich terytoriach.

2. Wszystkie państwa członkowskie zapewniają, że ich przepisy krajowe przewidują istnienie systemu kompensaty dla ofiar umyślnych przestępstw z użyciem przemocy popełnionych na ich odpowiednich terytoriach, który gwarantuje sprawiedliwą i odpowiednią kompensatę dla ofiar".

9. Wreszcie art. 18 omawianej dyrektywy przewiduje, że:

„1. Państwa członkowskie wprowadzą w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy najpóźniej do dnia 1 stycznia 2006 r., z wyjątkiem art. 12 ust. 2, w którego przypadku datą wykonania jest dzień 1 lipca 2005 r. Państwa członkowskie niezwłocznie powiadomią o tym Komisję.

2. Państwa członkowskie mogą przewidzieć, że środki niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy będą miały zastosowanie wyłącznie do wnioskujących, którzy doznali uszczerbków w wyniku przestępstw popełnionych po dniu 30 czerwca 2005 r.

[…]"

B – *Prawo włoskie*

10. Dyrektywa 2004/80 została transponowana do prawa włoskiego przez decreto legislativo n. 204 – attuazione della direttiva 2004/80/CE relativa all'indennizzo delle vittime di reato (dekret ustawodawczy nr 204 dotyczący stosowania dyrektywy 2004/80/WE odnoszącej się do kompensaty dla ofiar przestępstw) z dnia 9 listopada 2007 r.***, oraz przez decreto ministeriale n. 222 – regolamento ai sensi dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 204/2007 (dekret ministerialny nr 222 – rozporządzenie w rozumieniu art. 7 dekretu ustawodawczego nr 204/2007) z dnia 23 grudnia 2008 r.****..

*** Dodatek zwyczajny do GURI nr 261 z dnia 9 listopada 2007 r., zwany dalej „dekretem ustawodawczym nr 204/2007".

**** GURI nr 108 z dnia 12 maja 2009 r.

11. W odpowiedzi na skargę Republika Włoska wskazała w wyczerpujący sposób ustawy specjalne regulujące przyznanie kompensaty od państwa dla ofiar niektórych form umyślnych przestępstw z użyciem przemocy.

12. Są to następujące ustawy specjalne:

— legge n. 466 – recante norme in ordine a speciali elargizioni a favore di categorie di dipendenti pubblici e di cittadini vittime del dovere o di azioni terroristiche (ustawa nr 466 ustanawiająca zasady dotyczące szczególnych kompensat wypłacanych niektórym kategoriom funkcjonariuszy publicznych i obywateli, którzy odnieśli uszczerbek podczas pełnienia służby lub stali się ofiarami aktów terrorystycznych) z dnia 13 sierpnia 1980 r.*****. (art. 3 i 4);

— legge n. 302 – recante norme a favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata (ustawa nr 302 przewidująca środki na rzecz ofiar terroryzmu i zorganizowanej przestępczości) z dnia 20 października 1990 r.******. (art. 1, 3–5);

— decreto legge n. 419 – recante istituzione del Fondo di sostegno per le vittime di richieste estorsive, convertito dalla legge 18 febbraio 1992, n. 172 (dekret z mocą ustawy nr 419 ustanawiający Fundusz pomocy dla ofiar wyłudzenia) przekształcony ustawą nr 172 z dnia 18 lutego 1992 r.) z dnia 31 grudnia 1991 r.*******. (art. 1);

— 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 (ustawa nr 340 ustanawiająca zasady dotyczące rozszerzenia na członków rodzin ofiar katastrofy lotniczej w Ustica kompensaty przewidzianej w art. 4 i 5 ustawy nr 302/1990) z dnia 8 sierpnia 1995 r.********. (art. 1 – odnoszący się do art. 4 i 5 ustawy nr 302/1990);

— legge n. 108, recante disposizioni in materia di usura (ustawa nr 108 ustanawiająca przepisy w dziedzinie lichwy) z dnia 7 marca 1996 r.*********. (art. 14 i 15);

— legge n. 70, recante benefici per le vittime della cosiddetta«Banda della Uno Bianca»(ustawa nr 70 przewidująca kompensatę na rzecz ofiar tzw. „gangu białego Fiata Uno") z dnia 31 marca 1998 r.**********. (art. 1 – odnoszący się do art. 1 i 4 ustawy nr 302/1990);

— legge n. 407, recante nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata (ustawa nr 407 ustanawiająca nowe środki na rzecz ofiar terroryzmu i zorganizowanej przestępczości) z dnia 23 listopada 1998 r.***********. (art. 2);

— legge n. 44 – recante disposizioni concernenti il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura (ustawa nr 44 zawierająca przepisy dotyczące Funduszu solidarności na rzecz ofiar wyłudzenia lub lichwy) z dnia 23 lutego 1999 r.************. (art. 3 i 6 do 8);

***** GURI nr 230 z dnia 22 sierpnia 1980 r.

****** GURI nr 250 z dnia 25 października 1990 r.

******* GURI nr 49 z dnia 28 lutego 1992 r.

******** GURI nr 192 z dnia 18 sierpnia 1995 r.

********* Dodatek zwyczajny do GURI nr 58 z dnia 9 marca 1996 r.

********** GURI nr 80 z dnia 6 kwietnia 1998 r.

*********** GURI nr 277 z dnia 26 listopada 1998 r.

************ GURI nr 51 z dnia 3 marca 1999 r.

— decreto del presidente della Repubblica n. 510, regolamento recante nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata (dekret Prezydenta Republiki nr 510 ustanawiający nowe środki na rzecz ofiar terroryzmu i przestępczości zorganizowanej) z dnia 28 lipca 1999 r.**********. (art. 1);

— legge n. 512 – recante istituzione del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso (ustawa nr 512 ustanawiająca kapitał obrotowy na rzecz solidarności z ofiarami przestępstw mafijnych) z dnia 22 grudnia 1999 r.**********. (art. 4);

— decreto legge n. 13 – recante disposizioni urgenti in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata, convertito con modificazioni della legge n. 56/2003 (dekret z mocą ustawy nr 13, przewidujący pilne środki na rzecz ofiar terroryzmu i przestępczości zorganizowanej – przekształcony po zmianie ustawą nr 56/2003) z dnia 4 lutego 2003 r.**********.;

— 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 (ustawa nr 228 wprowadzająca środki na rzecz przeciwdziałania handlowi ludźmi, ustanawiająca Fundusz na środki na rzecz przeciwdziałania handlowi ludźmi oraz specjalny program pomocy ofiarom przestępstw przewidzianych w art. 600 i 601 kodeksu karnego) z dnia 11 sierpnia 2003 r.**********, w brzmieniu zmienionym decreto legislativo n. 24, articolo 6 (dekretem ustawodawczym nr 24, art. 6) z dnia 4 marca 2014 r.**********.;

— decreto legge n. 337 – recante disposizioni urgenti in favore delle vittime militari e civili di attentati terroristici all'estero, convertito con modificazioni della legge n. 369/2003 (dekret z mocą nr 337 – przekształcony po zmianie ustawą nr 369/2003 – przewidujący pilne środki na rzecz wojskowych i cywilnych ofiar zamachów przeprowadzonych za granicą) z dnia 28 listopada 2003 r.**********. (art. 1);

— legge n. 206 – recante nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e delle stragi di tale matrice (ustawa nr 206 ustanawiająca nowe zasady na rzecz ofiar terroryzmu i zabójstw o charakterze terrorystycznym) z dnia 3 sierpnia 2004 r.**********. (art. 1);

— legge n. 266 – legge finanziaria 2006 (ustawa nr 266 dotycząca budżetu na 2006 r.) z dnia 23 grudnia 2005 r.**********, która w swoim art. 1 ust. 563 do 565 zawiera przepisy przewidujące wypłatę wsparcia dla osób poszkodowanych na służbie, podobnych osobom oraz członków ich rodzin;

— legge n. 91 – recante norme in favore dei familiari superstiti degli aviatori italiani vittime dell'eccidio avvenuto a Kindu l'11 novembre 1961 (ustawa nr 91 przewidująca środki na rzecz członków rodzin włoskich lotników, którzy przeżyli pogrom w Kindu w dniu 11 listopada 1961 r.) z dnia 20 lutego 2006 r.**********.;

********** GURI nr 4 z dnia 7 stycznia 2000 r.
********** GURI nr 6 z dnia 10 stycznia 2000 r.
********** GURI nr 80 z dnia 5 kwietnia 2003 r.
********** GURI nr 195 z dnia 23 sierpnia 2003 r.
********** GURI nr 60 z dnia 13 marca 2014 r.
********** GURI nr 8 z dnia 12 stycznia 2004 r.
********** GURI nr 187 z dnia 11 sierpnia 2004 r.
********** Dodatek zwyczajny do GURI nr 302 z dnia 29 grudnia 2005 r.
********** GURI nr 62 z dnia 15 marca 2006 r.

— decreto del presidente della Repubblica n. 243 – regolamento concernente termini e modalità di corresponsione delle provvidenze alle vittime del dovere ed ai soggetti equiparati (dekret Prezydenta Republiki nr 243 dotyczący terminów i sposobów wypłaty wsparcia dla osób poszkodowanych na służbie i osób z nimi zrównanych) z dnia 7 lipca 2006 r.**********.;

— decreto legge n. 187 – recante misure urgenti in materia di sicurezza, convertito con modificazioni dalla legge n. 217/2010 (dekret z mocą ustawy nr 187,przewidujący pilne środki w dziedzinie bezpieczeństwa, przekształcony po zmianie ustawą nr 217/2010) z dnia 12 listopada 2010 r.**********, a wśród nich, zgodnie z art. 2a, ustanowienie „Funduszu solidarności cywilnej" na rzecz ofiar przestępstw popełnionych przy okazji i z powodu imprez sportowych lub innych imprez.

13. Dekret ustawodawczy nr 204/2007 odsyła w zakresie materialnych przesłanek przyznania kompensaty przez państwo włoskie do ustaw specjalnych przewidujących formy kompensaty dla ofiar przestępstw popełnionych na terytorium kraju. Niemniej nie wszystkie rodzaje umyślnych przestępstw z użyciem przemocy są objęte tymi ustawami specjalnymi. I tak nie istnieje ustawa specjalna, która gwarantowałaby sprawiedliwą i odpowiednią kompensatę w rozumieniu art. 12 dyrektywy 2004/80 dla ofiary przestępstwa związanego z przemocą seksualną.

II – Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

14. Pismem z dnia 20 czerwca 2011 r. Komisja poinformowała Republikę Włoską, że uważa, iż włoskie ustawodawstwo nie przewiduje ogólnego systemu kompensaty dla ofiar umyślnych przestępstw z użyciem przemocy, co zdaniem Komisji jest sprzeczne z wymogami zawartymi w art. 12 ust. 2 dyrektywy 2004/80. W odpowiedzi na to pismo Republika Włoska poinformowała Komisję pismem z dnia 11 października 2011 r., że uważa, iż dyrektywa ta przyznaje państwom członkowskim szeroki zakres uznania przy dokonywaniu transpozycji tego przepisu.

15. W dniu 25 listopada 2011 r. Komisja, uważając nadal, że Republika Włoska dokonała nieprawidłowej transpozycji omawianej dyrektywy, skierowała do niej wezwanie do usunięcia uchybienia i zwróciła się do niej o przedstawienie jej uwag w tej kwestii.

16. W dniu 14 maja 2012 r. Republika Włoska przedstawiła w odpowiedzi projekt środków ustawodawczych mających na celu wprowadzenie ogólnego systemu kompensaty. Projekt ten przewidywał ustanowienie funduszu solidarności w celu kompensaty dla ofiar umyślnych przestępstw popełnionych na terytorium kraju ze skutkiem śmiertelnym lub ze skutkiem w postaci ciężkiego lub bardzo ciężkiego uszkodzenia ciała. Ze względu na to, że nie został przedstawiony żaden kalendarz prac legislacyjnych dla omawianego projektu, Komisja nie mogła umorzyć postępowania poprzedzającego wniesienie skargi. Władze włoskie zostały o tym poinformowane na spotkaniu w dniu 25 listopada 2012 r.

17. Pismem z dnia 24 stycznia 2013 r. Republika Włoska poinformowała Komisję, że z powodu kryzysu rządowego i będącego jego skutkiem wcześniejszego rozwiązania włoskiego Parlamentu nie było możliwe przyjęcie tego projektu ustawy, ale że nastąpi to po objęciu urzędu przez nowy rząd. Pismo to nie zawierało żadnego oficjalnego kalendarza prac legislacyjnych.

********** GURI nr 183 z dnia 8 sierpnia 2006 r.
********** GURI nr 265 z dnia 12 listopada 2010 r.

18. Pismem z dnia 12 lipca 2013 r. Republika Włoska poinformowała Komisję o tym, że Tribunale ordinario di Firenze (sąd we Florencji, Włochy) przedstawił Trybunałowi pytanie prejudycjalne dotyczące wykładni art. 12 dyrektywy 2004/80 [sprawa zakończona postanowieniem z dnia 30 stycznia 2014 r., C. (C-122/13, EU:C:2014:59)], proponując, aby zaczekać na orzeczenie Trybunału w tej sprawie przed kontynuowaniem postępowania wszczętego przez Komisję.

19. W dniu 17 października 2013 r. Komisja wydała uzasadnioną opinię, doręczoną Republice Włoskiej w dniu 18 października 2013 r., w której zwróciła się ona do włoskich władz o podjęcie niezbędnych środków dla dostosowania się do art. 12 dyrektywy 2004/80 w terminie dwóch miesięcy od tej ostatniej daty.

20. W swojej odpowiedzi, która wpłynęła do Komisji w dniu 18 grudnia 2013 r., Republika Włoska przypomniała, że uważa za słuszne zaczekać na wydanie orzeczenia Trybunału w sprawie C-122/13 w celu uwzględnienia jego ewentualnych wskazówek dotyczących art. 12 dyrektywy 2004/80.

21. Trybunał w drodze postanowienia********** stwierdził w tej sprawie oczywisty brak swojej właściwości dla udzielenia odpowiedzi na pytanie zadane przez Tribunale ordinario di Firenze (sąd we Florencji). Komisja postanowiła wówczas wnieść do Trybunału niniejszą skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na mocy art. 258 akapit drugi TFUE.

III – Skarga

22. Komisja wnosi w skardze do Trybunału o:

— stwierdzenie, że Republika Włoska, nie podejmując wszelkich środków koniecznych do zapewnienia istnienia systemu kompensaty dla ofiar umyślnych przestępstw z użyciem przemocy popełnionych na jej terytorium, uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na podstawie art. 12 ust. 2 dyrektywy 2004/80/WE, oraz

— obciążenie Republiki Włoskiej kosztami postępowania.

23. Republika Włoska wnosi do Trybunału o:

— oddalenie skargi oraz

— obciążenie Komisji kosztami postępowania.

24. Pismem złożonym w sekretariacie Trybunału w dniu 27 kwietnia 2015 r. Rada Unii Europejskiej wniosła o dopuszczenie jej do sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania Komisji. Postanowieniem z dnia 22 maja 2015 r. prezes Trybunału uwzględnił ten wniosek.

IV – Argumentacja stron

25. Komisja zarzuca Republice Włoskiej, że w swoim porządku prawnym przewidziała system kompensaty wyłącznie dla ofiar niektórych umyślnych przestępstw z użyciem przemocy, podczas gdy – zdaniem Komisji – art. 12 ust. 2 dyrektywy 2004/80 nakazuje ustanowienie takiego systemu kompensaty dla ofiar wszystkich takich przestępstw.

********** Zobacz postanowienie z dnia 30 stycznia 2014 r., C. (C-122/13, EU:C:2014:59).

26. I tak Komisja przypomina, że dyrektywa 2004/80,zgodnie z jej motywami 2 i 6, ma na celu zagwarantowanie ofiarom przestępstw w Unii prawa do sprawiedliwej i odpowiedniej kompensaty za doznany uszczerbek niezależnie od tego, w jakim miejscu w Unii zostały one popełnione. Jest to jej zdaniem następstwo swobody przepływu osób.

27. Wyjaśnia ona następnie, że dyrektywa ta wprowadza procedurę współpracy zmierzającą do umożliwienia tym ofiarom łatwiejszego dostępu do kompensaty w sytuacjach transgranicznych. Z tego powodu w rozdziale I omawianej dyrektywy ustanowiono zasady dotyczące dostępu do kompensaty w takich sytuacjach, podczas gdy w rozdziale II tej samej dyrektywy, złożonym z jednego tylko art. 12, zawarto przepisy mające zastosowanie do krajowych systemów kompensaty. Systemy te są więc podstawą pozwalającą na dobre funkcjonowanie procedury współpracy. W art. 12 ust. 2 dyrektywy 2004/80 nałożono zatem na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia takiego systemu.

28. W tym względzie nie wystarczy, że państwa członkowskie, w których nie istnieje system kompensaty, ustanowią taki system. Państwa członkowskie powinny bowiem zdaniem Komisji upewnić się, że system kompensaty dla ofiar wprowadzony na ich terytorium wykazuje cechy wymagane w dyrektywie 2004/80, mianowicie gwarantuje sprawiedliwą i odpowiednią kompensatę oraz obejmuje kategorie przestępstw, których dotyczy ta dyrektywa. Komisja precyzuje, że omawiana dyrektywa dotyczy ściśle określonego rodzaju przestępstw, mianowicie umyślnych przestępstw z użyciem przemocy.

29. Jeśli chodzi konkretnie o to pojęcie, Komisja uważa w istocie, że jakkolwiek dyrektywa 2004/80 nie definiuje tego rodzaju przestępstw, pozostawiając to zadanie ustawodawcy krajowemu, to jednak art. 12 ust. 2 tej dyrektywy nie pozostawia żadnego zakresu uznania państwom członkowskim co do zakresu stosowania krajowego systemu kompensaty. W ten sposób ten zakres stosowania musi odpowiadać wszystkim umyślnym przestępstwom z użyciem przemocy zdefiniowanym jako takie w prawie karnym materialnym każdego państwa członkowskiego.

30. Jedyny zakres uznania, jaki zdaniem Komisji posiadają państwa członkowskie przy ustanawianiu systemu kompensaty dla ofiar umyślnych przestępstw z użyciem przemocy wymaganego przez prawodawcę Unii, leży w kwalifikacji przestępstw jako umyślnych i popełnionych z użyciem przemocy. Innymi słowy Komisja ocenia, że za każdym razem, kiedy przestępstwo zostaje zdefiniowane w krajowym prawie karnym jako umyślne i popełnione z użyciem przemocy, jest ono automatycznie uznawane za należące do kategorii przestępstw, w przypadku których dyrektywa 2004/80 wymaga przewidzenia systemu kompensaty dla ofiar. Przykładowo Komisja wskazuje, że uwzględniając ich elementy konstytutywne, przestępstwa takie jak zabójstwa lub akty przemocy seksualnej nie mogą z definicji zostać wyłączone z zakresu stosowania tej dyrektywy.

31. Analizę tę potwierdza lektura Europejskiej Konwencji o kompensacji dla ofiar przestępstw z użyciem przemocy, podpisanej w Strasburgu dnia 24 listopada 1983 r., z której dyrektywa 2004/80, zgodnie z motywem 8, wyraźnie czerpie inspirację. Zgodnie z tą konwencją akty przemocy seksualnej należą do kategorii umyślnych przestępstw z użyciem przemocy, co dowodzi, że wszystkie przestępstwa z pewnością umyślne i popełnione z użyciem przemocy należy zaliczyć do tej kategorii.

32. Komisja wyjaśnia również, że żaden przepis dyrektywy 2004/80 nie przewiduje, iż państwa członkowskie mogą ograniczyć korzystanie z kompensaty do ofiar niektórych umyślnych przestępstw z użyciem przemocy. Uważa ona, że takie ograniczenie oznaczałoby przyznanie, że pomimo uznania tych wszystkich przestępstw za popełnione umyślnie z użyciem przemocy, tylko niektóre z nich wywołują poczucie bezsilności, traumę, problemy finansowe, zaburzają życie codzienne lub utrudniają przyszłość ofiar, co uzasadnia przyznanie kompensaty przez państwo członkowskie.

33. Co więcej zdaniem Komisji, gdyby uznać, że państwa członkowskie posiadają zakres uznania co do wyboru umyślnych przestępstw z użyciem przemocy, za które państwo przyzna kompensatę na mocy art. 12 ust. 2 dyrektywy 2004/80, oznaczałoby to wprowadzenie dyskryminacji pomiędzy ofiarami umyślnych przestępstw z użyciem przemocy popełnionych w Unii, ponieważ kompensata w następstwie przestępstwa należącego do tej kategorii mogłaby różnić się w państwach członkowskich w zależności od tego, czy dane państwo oferuje szeroką lub ograniczoną, jak na terytorium włoskim, ochronę prawa do kompensaty. Ponadto pozbawiłoby to system transgranicznej współpracy ustanowiony tą dyrektywą wszelkiej praktycznej użyteczności.

34. Wreszcie Komisja wyjaśnia, że proponowana przez nią wykładnia nie skutkuje wkroczeniem w kompetencje własne ustawodawcy krajowego, ponieważ nie reguluje ona kwestii związanych z zakresem ochrony przyznanej w odniesieniu do kompensowanego uszczerbku (krzywda, szkoda, długotrwała niepełnosprawność, choroba i uszczerbek psychiczny), ze stopniem umyślności (uwzględnienie uszkodzeń ciała w wyniku niedbalstwa), warunkami dostępu do kompensaty (ofiara i członkowie rodziny ofiary), formą kompensaty (przez sprawcę przestępstwa lub subsydiarne formy kompensaty przez państwo członkowskie, pracodawcę lub ubezpieczenie), kwotą kompensaty (tabela ustalająca określoną wartość finansową dla każdego rodzaju szkody, obniżenie kompensaty w przypadku przyczynienia się do uszczerbku) ani warunkami proceduralnymi dostępu do kompensaty (termin na przygotowanie lub złożenie wniosku o kompensatę).

35. Republika Włoska wskazuje na wstępie, że znajduje się ona w zaawansowanym stadium przygotowania projektu ustawy w dziedzinie będącej przedmiotem niniejszej skargi.

36. Przedstawia ona następnie powody, dla których uważa, że wykładnia proponowana przez Komisję jest nieprawidłowa. I tak Republika Włoska powołuje się na podstawę prawną dyrektywy 2004/80 w celu wyznaczenia granic obowiązku ciążącego na państwach członkowskich na mocy art. 12 ust. 2 tej dyrektywy. Przypomina ona, że dyrektywa ta została przyjęta w braku konkretnych przepisów na podstawie art. 308 WE (obecnie art. 352 TFUE). Zdaniem Republiki Włoskiej ma to tę konsekwencję, że Unia przy wydawaniu tej dyrektywy w 2004 r. nie posiadała kompetencji, ani nie posiada ich obecnie, do regulowania pod względem proceduralnym ani materialnym przestępstw prawa powszechnego popełnionych z użyciem przemocy, ani ich szczególnych finansowych konsekwencji. Rozumiem, że Republika Włoska uważa, iż skoro dyrektywa 2004/80 oparta jest na art. 308 WE oraz zmierza do umożliwienia swobodnego przepływu obywateli, to Unia nie może nałożyć na państwa członkowskie obowiązku ustanowienia ogólnego systemu kompensaty dla ofiar umyślnych przestępstw z użyciem przemocy, lecz może jedynie ograniczyć się do zobowiązania tych państw do uwzględnienia sytuacji transgranicznych w tej dziedzinie, przyznając obywatelom Unii dostęp do systemu kompensaty przewidzianego ewentualnie w prawie krajowym. Innymi słowy art. 12 ust. 2 tej dyrektywy nie tworzy żadnego obowiązku ustanowienia systemu kompensaty dla ofiar umyślnych przestępstw z użyciem przemocy.

37. I tak Republika Włoska uważa, że nie sposób stwierdzić uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, ponieważ prawo krajowe, które przewiduje już wiele form kompensaty za wiele umyślnych przestępstw z użyciem przemocy, daje dostęp obywatelom innych państw członkowskich do tych form kompensaty.

38. Z punktu widzenia Republiki Włoskiej, jeśli Trybunał podzieli pogląd Komisji, zgodnie z którym art. 12 ust. 2 dyrektywy 2004/80 zobowiązuje państwa członkowskie do przewidzenia ogólnego systemu kompensaty dla ofiar wszystkich umyślnych przestępstw z użyciem przemocy, należało będzie wówczas zbadać ważność tego obowiązku, ponieważ nie został on przewidziany w żadnym konkretnym przepisie traktatów, ani nie może zostać wyprowadzony z klauzuli „rozszerzonych kompetencji" w rozumieniu art. 308 WE, skoro przepis ten zgodnie z zasadą proporcjonalności nie może rozszerzyć kompetencji Unii na zagadnienia czysto wewnętrzne. Republika Włoska, przypominając orzecznictwo Trybunału zgodnie z którym „[w] braku wyraźnie do tego upoważniającego postanowienia traktatu FUE dane państwo członkowskie nie może skutecznie powoływać się na niezgodność z prawem

dyrektywy, której jest ono adresatem, jako na środek obrony przeciwko skardze o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom opartej na niewykonaniu tej dyrektywy”**********, jest zdania, że art. 12 ust. 2 dyrektywy 2004/80 dotknięty jest szczególnie poważną i oczywistą wadą w rozumieniu tego orzecznictwa, pozwalającą jej na powołanie się na niezgodność z prawem tego przepisu**********.

39. Na wypadek, gdyby Trybunał orzekł, że omawiany przepis zobowiązuje państwa członkowskie do ustanowienia ogólnego systemu kompensaty dla ofiar umyślnych przestępstw z użyciem przemocy, Republika Włoska podnosi, że państwa te zachowują jednak zakres uznania co do określania umyślnych przestępstw z użyciem przemocy w rozumieniu art. 12 ust. 2 dyrektywy 2004/80, a więc tych, które mogą być podstawą kompensaty ze strony państwa.

40. W tym względzie Republika Włoska wyjaśnia, że przeciwnie do innych przepisów dyrektywy 2004/80, które szczegółowo przewidują obowiązki państw członkowskich, art. 12 ust. 2 tej dyrektywy ogranicza się do wskazania, iż przestępstwa, których dotyczy ten przepis, powinny zarówno mieć charakter umyślny, jak i zostać popełnione z użyciem przemocy. Do każdego z państw członkowskich należy zatem określenie w swoim prawie krajowym sytuacji mogących być podstawą kompensaty na mocy tego przepisu, a także podstawowych kryteriów pozwalających na obliczenie tej kompensaty. Państwa członkowskie posiadają zatem bardzo szeroki zakres uznania przy ustanawianiu systemu kompensaty dla ofiar umyślnych przestępstw z użyciem przemocy i mogą w związku z tym ograniczyć omawianą kompensatę do niektórych przestępstw lub poddać ją określonym warunkom, takim jak badanie zachowania ofiary, która nie może nawet przez nieostrożność ułatwiać ani prowokować popełnienia czynu przestępczego, albo wykazanie niewypłacalności przez sprawcę tego czynu.

41. Taką wykładnię potwierdza badanie prac przygotowawczych prowadzących do przyjęcia dyrektywy 2004/80. Republika Włoska wskazuje więc, że w swoim wniosku dotyczącym dyrektywy********** Komisja przewidziała określenie minimalnych norm w dziedzinie kompensaty dla ofiar przestępstw i uściśliła podmiotowy i terytorialny zakres stosowania dyrektywy, definiując pojęcia „ofiar”, „przestępstw umyślnych” oraz „uszkodzenia ciała”. Zdaniem Republiki Włoskiej wniosek dotyczący dyrektywy przewidywał inne nadzwyczaj szczegółowe normy, mające na celu przygotowanie wprowadzenia jednolitego systemu kompensaty dla ofiar przestępstw. Porównanie tego wniosku z rzeczywistym tekstem dyrektywy 2004/80 wykazuje, że cel w postaci określenia minimalnych norm został porzucony dla uszanowania kompetencji państw członkowskich w dziedzinie prawa karnego i wydatków publicznych.

42. W swojej replice Komisja wyjaśnia, że odwołanie się do art. 308 WE dowodzi jedynie okoliczności, iż wobec braku przekazania instytucjom Unii wyraźnych i szczególnych uprawnień przyjęcie środków zawartych w dyrektywie 2004/80 zostało uznane za niezbędne decyzją Rady podjętą jednomyślnie przez wszystkie państwa członkowskie, w tym Republikę Włoską, w celu osiągnięcia jednego z celów Unii. W niniejszym przypadku cel, do którego osiągnięcia zmierza ta dyrektywa, w szczególności poprzez zobowiązanie nałożone w art. 12 ust. 2 tej dyrektywy, polega na zniesieniu przeszkód dla swobodnego przepływu osób i usług.

43. Z punktu widzenia Komisji jedynymi względami mogącymi podważyć odwołanie się do art. 308 WE jako podstawy prawnej są względy związane z poszanowaniem warunków przewidzianych w traktatach, mianowicie konieczności, aby przyjmowany akt realizował cele, o których mowa w traktatach, okoliczności, że działanie może zostać lepiej przeprowadzone w ramach polityk

********** Wyrok z dnia 5 marca 2015 r., Komisja/Luksemburg (C-502/13, EU:C:2015:143, pkt 56).

********** Wyrok z dnia 5 marca 2015 r., Komisja/Luksemburg (C-502/13, EU:C:2015:143, pkt 56).

********** Wniosek dotyczący dyrektywy Rady odnoszącej się do kompensaty dla ofiar przestępstw [COM(2002) 562 final, zwany dalej „wnioskiem dotyczącym dyrektywy”].

określonych w traktatach oraz okoliczności, że wymagane do tego uprawnienia nie zostały przewidziane w traktatach. Republika Włoska nie wykazała w swojej odpowiedzi na skargę, że warunki te nie zostały spełnione i stwierdziła jedynie, iż art. 308 WE nie pozwala na uzupełnianie braku kompetencji Unii w dziedzinie prawa karnego i postępowania.

44. Komisja przypomina, że wraz z wejściem w życie traktatu FUE Unia została wyposażona w szczególne kompetencje w dziedzinie współpracy sądowej w sprawach karnych, obejmujące w szczególności zbliżanie przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich w niektórych szczególnych kwestiach postępowania karnego (art. 82 ust. 2 TFUE), w ramach określania przestępstw oraz kar w dziedzinach szczególnie poważnej przestępczości o wymiarze transgranicznym (art. 83 ust. 1 TFUE), a także w ramach skutecznego wprowadzania w życie polityk Unii będących już przedmiotem środków harmonizujących (art. 83 ust. 2 TFUE). Dodaje ona jednak, że kompetencja do przyjęcia środków w takich dziedzinach uzależniona jest od okoliczności, że muszą one być niezbędne dla ułatwienia wzajemnego uznawania wyroków i orzeczeń sądowych oraz współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych o wymiarze transgranicznym.

45. Komisja wnioskuje z tego, podobnie jak utrzymuje Republika Włoska, że Unia nie ma kompetencji do interweniowania w procedurę karną, ani prawo karne materialne państw członkowskich w dalszym zakresie, niż przewidziany w ww. postanowieniach. Państwa członkowskie mają zatem nadal jako jedyne kompetencje dla określania przestępstw oraz kar za te przestępstwa pod dwoma warunkami. Z jednej strony kompetencja ta może być wykonywana jedynie w dziedzinach przestępczości niewymienionych w art. 83 ust. 1 akapit drugi TFUE, mianowicie terroryzm, handel ludźmi oraz seksualne wykorzystywanie kobiet i dzieci, nielegalny handel narkotykami, nielegalny handel bronią, pranie pieniędzy, korupcja, fałszowanie środków płatniczych, przestępczość komputerowa i przestępczość zorganizowana. Z drugiej strony omawiana kompetencja nie może być wykonywana w przypadku przestępstw i kar za nie, które prawodawca Unii uważa za niezbędne dla wzmocnienia wprowadzania w życie harmonizujących aktów ustawodawczych przyjętych w innych dziedzinach kompetencji Unii.

46. W konsekwencji Komisja podziela pogląd Republiki Włoskiej mianowicie, że państwa członkowskie mają nadal jako jedyne kompetencje dla określania zachowań stanowiących czyny przestępcze prawa powszechnego i kar za nie.

47. Tymczasem Komisja uważa, że aspekty związane ze wsparciem i ochroną ofiar przestępstw nie są objęte tą wyłączną kompetencją. Jej zdaniem kompensata dla ofiar od państw członkowskich, przewidziana w dyrektywie 2004/80, opiera się na istnieniu powództwa cywilnego, którego podstawą jest odpowiedzialność cywilna sprawcy naruszenia. Z tego względu kompensata dla ofiar przestępstw ma charakter cywilny, a nie karny. Komisja przytacza w tym względzie uzasadnienie jej wniosku dotyczącego dyrektywy, w którym stwierdzono, że „[c]ywilny charakter publicznej kompensaty wynika jasno z okoliczności, że kompensata służy przyznaniu osobom korzyści majątkowej bez zamiaru napiętnowania zachowania sprawcy tego przestępstwa, ani bezpośredniego działania w interesie ogólnym” **********.

48. Co więcej Komisja utrzymuje, że z wyroku z dnia 2 lutego 1989 r. Cowan (186/87, EU:C:1989:47) wynika, iż obywatele państw członkowskich mają prawo do ochrony przed ryzykiem agresji i do uzyskania finansowej kompensaty przewidzianej w prawie państwa członkowskiego, na którego terytorium ta agresja została popełniona, nawet wówczas, gdy państwo to nie jest ich państwem pochodzenia. Wyrok ten pokazuje, że istnieje ścisły związek pomiędzy swobodą przepływu a prawem do ochrony integralności fizycznej, przy czym nie ma w tym względzie znaczenia, że kompensata

********** Punkt 5.1.

zostaje przyznana przez państwo z jego budżetu. Tak więc to właśnie z tego względu, że ochrona integralności fizycznej zmierza do realizacji swobody przepływu osób, niezbędne jest przewidzenie środków zmierzających do ułatwienia kompensaty dla ofiar umyślnych przestępstw z użyciem przemocy umożliwiając dostęp do krajowych systemów kompensaty.

49. Komisja dodaje, że podczas prac przygotowawczych do przyjęcia dyrektywy 2004/80 stwierdzona została znaczna rozbieżność pomiędzy państwami członkowskimi w zakresie kompensaty dla ofiar przestępstw, gdyż niektóre państwa członkowskie po prostu nie przewidywały w ogóle systemu kompensaty. Rozbieżność ta pociągała za sobą zatem różnice w traktowaniu osób w zależności od miejsca zamieszkania lub miejsca popełnienia przestępstwa, zaś nierówność ta była jeszcze wyraźniejsza w sytuacjach transgranicznych, aż do tego stopnia, że mogła zniechęcać obywateli Unii do wykonywania swojej swobody przepływu.

50. Komisja wnioskuje z tego, że kompensata dla ofiar przestępstw nie może być uważana za kwestię objętą wyłączną kompetencją państw członkowskich. Stwierdzenia tego nie podważa nałożony na państwa członkowskie obowiązek przewidzenia systemu kompensaty dla ofiar przestępstw obejmującego wszelkie formy czynów przestępczych popełnionych umyślnie z użyciem przemocy przewidzianych w prawie krajowym. Według Komisji konieczność zniesienia przeszkód dla swobodnego przepływu osób poprzez ochronę ich integralności fizycznej i zagwarantowanie im możliwości uzyskania zadośćuczynienia w przypadku zamachu na tę integralność nie może ograniczać się do obowiązku ustanowienia takiego systemu kompensaty dla państw członkowskich, które go jeszcze nie mają. Komisja uważa, że pojęcie umyślnego przestępstwa z użyciem przemocy zostało uznane przez prawodawcę Unii za wystarczająco szerokie dla objęcia wszelkich najczęstszych form ewentualnych zamachów na integralność fizyczną osób.

51. Z tego względu Komisja uważa, że art. 12 ust. 2 dyrektywy 2004/80 w proponowanej przez nią interpretacji nie jest dotknięty żadną wadą wpływającą na ważność, a tym bardziej wadą tak poważną i oczywistą, która podważałaby istnienie całej dyrektywy.

52. W swojej duplice Republika Włoska twierdzi, że w braku postanowienia traktatu w tej dziedzinie kompensata dla ofiar zwykłych umyślnych przestępstw z użyciem przemocy objęta jest kompetencją zastrzeżoną dla państw członkowskich zgodnie z zasadą przyznania, przewidzianą w art. 5 ust. 2 TFUE.

53. Według Republiki Włoskiej brak w prawie włoskim ogólnego systemu kompensaty dla ofiar wszelkich umyślnych przestępstw z użyciem przemocy popełnionych na terytorium Włoch nie stanowi naruszenia ani istnienia, ani wykonywania swobody przepływu obywateli Unii. Z tego względu realizacja celu w postaci swobody przepływu osób nie może uzasadniać interwencji prawodawcy Unii w tej dziedzinie.

54. Co więcej Republika Włoska ocenia, że Komisja błędnie odczytała wyrok z dnia 2 lutego 1989 r., Cowan (186/87, EU:C:1989:47). Uważa ona bowiem, że w wyroku tym Trybunał ograniczył się do stwierdzenia obowiązku rozszerzenia kompensaty dla ofiar agresji na obywateli Unii, którzy w wykonaniu swojego prawa swobodnego przepływu przybyli do Francji. Nie można wnioskować z tego wyroku, że państwa członkowskie zobowiązane są do ustanowienia ogólnego systemu kompensaty dla ofiar zwykłych umyślnych przestępstw z użyciem przemocy, jeśli go jeszcze nie mają.

55. Republika Włoska przypomina ponadto, że na mocy art. 352 ust. 3 TFUE akty przyjęte na podstawie tego artykułu, takie jak dyrektywa 2004/80, „nie mogą prowadzić do harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich, jeżeli traktaty wykluczają taką harmonizację”. Artykuł 12 ust. 2 tej dyrektywy należy zatem interpretować zgodnie z art. 352 TFUE, bez rozszerzania sfery kompetencji Unii i dokonywania harmonizacji przepisów ustawowych

i wykonawczych państw członkowskich w dziedzinie kompensaty dla ofiar umyślnych przestępstw z użyciem przemocy. W istocie Republika Włoska wyjaśnia, że taka harmonizacja może zostać przewidziana wyłącznie dla „europrzestępstw" wymienionych w art. 83 ust. 1 akapit drugi TFUE, a nie dla zwykłych przestępstw.

56. Republika Włoska twierdzi również, że art. 12 ust. 2 dyrektywy 2004/80 nie ma do niej zastosowania. Uważa ona bowiem, że przepis ten przewiduje jedynie obowiązek ustanowienia systemu kompensaty dla ofiar umyślnych przestępstw z użyciem przemocy po stronie państw członkowskich, które go jeszcze nie mają. W dniu wejścia w życie tej dyrektywy Republika Włoska posiadała już taki system kompensaty.

57. Rada interweniująca na poparcie żądań Komisji uważa, że z wyroku z dnia 2 lutego 1989 r., Cowan (186/87, EU:C:1989:47) wynika, iż ułatwienie transgranicznego dostępu do krajowych systemów kompensaty dla ofiar umyślnych przestępstw z użyciem przemocy z jednej strony, oraz zagwarantowanie posiadania takiego systemu przez wszystkie państwa członkowskie z drugiej strony, przyczynia się do osiągnięcia celu swobodnego przepływu osób i usług. W odniesieniu do niezbędnego charakteru takiego działania Unii Rada uważa, że jej ocena oparta jest na kryteriach politycznych, ekonomicznych i technicznych, oraz jest w ten sposób objęta dyskrecjonalnymi kompetencjami instytucji Unii, które dokonują wiążącej oceny tego niezbędnego charakteru.

58. W konsekwencji skoro art. 12 ust. 2 dyrektywy 2004/80 należy interpretować jako zobowiązujący państwa członkowskie do przewidzenia ogólnego systemu kompensaty obejmującego wszelkie formy umyślnych przestępstw z użyciem przemocy w sytuacjach transgranicznych, cel w postaci zniesienia przeszkód dla swobodnego przepływu osób i usług nie zostanie zdaniem Rady osiągnięty, jeśli w niektórych państwach członkowskich niektóre formy umyślnych przestępstw z użyciem przemocy nie będą mogły być przedmiotem kompensaty.

V – Moja ocena

A – *W przedmiocie dopuszczalności skargi*

59. Republika Włoska podważa dopuszczalność niniejszej skargi. Uważa ona bowiem, że przedmiot tej skargi nie odpowiada uzasadnionej opinii, w której Komisja wymieniła określone rodzaje przestępstw, dla których Republika Włoska nie przewidziała systemu kompensaty, podczas gdy w omawianej skardze Komisja zarzuca jej nieprzewidzenie takiego systemu dla wszystkich umyślnych przestępstw z użyciem przemocy. Przedmiot skargi został zatem rozszerzony.

60. Ten zarzut niedopuszczalności nie może zostać uwzględniony. Jest bowiem jasne, po przeczytaniu uzasadnionej opinii, że Komisja zarzuca Republice Włoskiej nieprzewidzenie systemu kompensaty dla ofiar wszystkich umyślnych przestępstw z użyciem przemocy. I tak już w ustępie 1 tej opinii wskazano, że na podstawie deklaracji otrzymanych w okresie między 2009 r. i 2013 r. Komisja doszła do wniosku, iż Republika Włoska nie posiada ogólnego systemu kompensaty dla ofiar umyślnych przestępstw z użyciem przemocy. Regulacja włoska przewiduje bowiem taką kompensatę za określone umyślne przestępstwa z użyciem przemocy, wśród nich przestępstwa związane z terroryzmem i przestępczością zorganizowaną, „ale nie za wszystkie takie przestępstwa". Z tego ustępu wynika, że Komisja odnosi się wyraźnie do braku ogólnego systemu kompensaty dla ofiar wszystkich umyślnych przestępstw z użyciem przemocy.

61. Co prawda, jak utrzymuje Republika Włoska, na stronach 5 i 8 uzasadnionej opinii Komisja wskazuje w szczególności na brak takiego systemu dla ofiar przestępstw zabójstwa oraz ciężkiego uszkodzenia ciała, które nie są objęte przypadkami przewidzianymi w ustawach specjalnych, ani dla ofiar zgwałcenia i innych ciężkich przypadków agresji o charakterze seksualnym. Tym niemniej nie ma

moim zdaniem wątpliwości, że Komisja, przywołując te szczególne przestępstwa, podaje jedynie przykład przestępstw, które według niej objęte są pojęciem umyślnych przestępstw z użyciem przemocy, oraz że w związku z tym należy nakłonić Republikę Włoską do przewidzenia systemu kompensaty dla ofiar tych przestępstw. Poza tym, także na stronie 5 tej opinii, Komisja w odpowiedzi na kwestię poruszoną przez Republikę Włoską wskazuje, że skoro brzmienie art. 12 ust. 2 dyrektywy 2004/80 nie ogranicza stosowania tego przepisu do niektórych umyślnych przestępstw z użyciem przemocy, oznacza to, iż odnosi się on do wszystkich przestępstw tego rodzaju, o czym wspomniano także na stronie 6 tej opinii**********.

62. W szczególności sentencja uzasadnionej opinii nie pozostawia żadnych wątpliwości. Komisja wskazuje w niej bowiem jasno, że nie przyjmując środków niezbędnych do zastosowania się do art. 12 ust. 1 i 2 dyrektywy 2004/80 w celu zagwarantowania istnienia systemu kompensaty dla ofiar „wszystkich" umyślnych przestępstw z użyciem przemocy popełnionych na jej terytorium, Republika Włoska uchybiła swoim zobowiązaniom ciążących na niej na mocy art. 258 akapit pierwszy TFUE.

63. Należy zatem stwierdzić, że w niniejszej skardze Komisja nie rozszerzyła jej przedmiotu i skargę tę należy w związku z tym uznać za dopuszczalną.

B – *W przedmiocie zasadności skargi*

64. W swojej skardze o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego Komisja uważa, że przewidując system kompensaty mający zastosowanie do ofiar nie wszystkich, ale tylko niektórych umyślnych przestępstw z użyciem przemocy, których sprawca jest niewypłacalny lub nieznany, Republika Włoska uchybiła swoim zobowiązaniom poprzez naruszenie przepisu zawartego w art. 12 ust. 2 dyrektywy 2004/80.

65. Republika Włoska uważa natomiast, że przepis ten pozostawia państwom członkowskim zadanie określenia, które z przestępstw należące do tej kategorii mogą na ich terytorium być przedmiotem kompensaty ze strony państwa.

66. Uważam w tym względzie, podobnie jak Komisja, że omawiany przepis przewiduje, iż ofiary wszystkich umyślnych przestępstw z użyciem przemocy, zdefiniowanych w prawie krajowym, powinny móc korzystać z krajowego systemu kompensaty, oraz że państwo członkowskie nie może wybierać spośród takich przestępstw w swoim prawie karnym tych, które mogą być podstawą kompensaty ze strony państwa.

67. Uzasadnienie tego poglądu leży moim zdaniem w samym brzmieniu przepisów, na których z mojego punktu widzenia oparta jest zgodność z prawem i zasadność dyrektywy 2004/80, a także w brzmieniu jej samej.

68. Taka wykładnia jest bowiem obligatoryjna ze względu na art. 3 ust. 2 TUE. Przepis ten stanowi, że „Unia zapewnia swoim obywatelom przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych, w której zagwarantowana jest swoboda przepływu osób". I tak odniesienie do swobody przepływu osób w motywie 1 dyrektywy 2004/80, zastosowane już w wyroku z dnia 2 lutego 1989 r. Cowan (186/87, EU:C:1989:47), jest tym bardziej uzasadnione ze względu na to, że jest ono niezbędne dla budowania tej przestrzeni, celu, jaki postawiła sobie Unia. W konsekwencji gdyby kompensata za uszczerbek spowodowany przez sprawców, znanych lub nieznanych, umyślnych przestępstw z użyciem przemocy nie została zapewniona, aspekt „bezpieczeństwa" tej przestrzeni z pewnością by ucierpiał.

********** Na tej stronie wskazano bowiem, że odniesienie do Europejskiej Konwencji o kompensacji dla ofiar przestępstw z użyciem przemocy wykazuje, iż celem tej dyrektywy jest zagwarantowanie, jak to zostało już przewidziane w tej konwencji, publicznych systemów kompensaty za wszystkie umyślne przestępstwa z użyciem przemocy, a nie tylko za niektóre z nich.

69. Wydaje się również uzasadnione uznanie, że dla zapewnienia rzeczywistego i spójnego charakteru tej jednolitej przestrzeni obywatel Unii przemieszczający się w tej przestrzeni powinien na wstępie być tam traktowany równoważnie bez względu na państwo członkowskie, do którego przybywa. W zajmującej nas dziedzinie efekt ten może zostać łatwo osiągnięty bez konieczności dokonywania zbliżenia, a tym bardziej bez konieczności harmonizacji ustawodawstw krajowych. Jest bowiem oczywiste, że pojęcie umyślnego przestępstwa jest podstawowym pojęciem prawa karnego, znanym wszystkim ustawodawstwom państw członkowskich. Przemoc jest natomiast pojęciem odnoszącym się do faktów, zaś jedyna trudność w jego ocenie polega nie na jego określeniu, ale na zakresie jego skutków w dziedzinie doznanego uszczerbku fizycznego, majątkowego lub psychicznego oraz w zakresie jego konsekwencji, kwestii objętych ekspertyzą w szczególności medyczno-prawną, a więc leżących w kompetencji sądów właściwych do oceny stanu faktycznego.

70. Z tego punktu widzenia przemieszczający się obywatel Unii znajduje się w jasnej sytuacji. Jeśli korzysta ze swojej swobody przepływu, ma gwarancję, że stając się ofiarą umyślnego przestępstwa z użyciem przemocy w państwie członkowskim, do którego się uda, będzie mógł domagać się od właściwego organu tego państwa kompensaty w przypadku niewypłacalności sprawcy tego przestępstwa, podobnie jak mógłby to zrobić, gdyby przestępstwo zostało popełnione na terytorium państwa członkowskiego, w którym mieszka.

71. Podobna karalność zachowań noszących znamiona przemocy w państwach członkowskich sama w sobie stanowi ochronę. Jeśli osoba stanie się ofiarą takiego przestępstwa, ustawy karne obowiązujące w państwach członkowskich pozwolą jej uzyskać kompensatę za uszczerbek wynikający z czynów stanowiących materialny element popełnionego przestępstwa.

72. Najczęściej osobiste powództwo odszkodowawcze, nazwane ogólnie „powództwem cywilnym", będzie mogło, bez utraty swojego charakteru powództwa nakierowanego wyłącznie na kompensatę za uszczerbek na osobie, zostać wniesione łącznie z oskarżeniem karnym, zwanym „oskarżeniem publicznym"**********, możliwość ta jest na ogół dostępna ofierze dla ułatwienia dochodzenia jej powództwa odszkodowawczego na poziomie proceduralnym**********.

73. Jeśli sprawca przestępstwa jest nieznany albo niewypłacalny, państwa członkowskie przewidziały kompensatę ze strony instytucji publicznej lub szczególnego funduszu zapewniającego kompensatę za wystarczająco poważny uszczerbek, przy czym próg, od którego kompensata jest możliwa, pozostaje do uznania państw członkowskich.

74. Uznany przez państwa członkowskie ogólny charakter zasady kompensaty za przestępstwa, których sprawca jest wypłacalny, gwarantuje równość traktowania. Okoliczność, że jeśli sprawca jest nieznany lub niewypłacalny, to niektóre państwa członkowskie zapewniają kompensatę z funduszy publicznych jedynie dla niektórych z tych przestępstw, zaburza tę równość traktowania.

75. Sytuacja ta tworzy bowiem nierówność na dwóch poziomach, mianowicie z jednej strony w porządku wewnętrznym, a z drugiej strony, co najbardziej interesujące w ramach niniejszej skargi, w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, ponieważ na przykład w jednym państwie paraliż ofiary byłby kompensowany, gdyby był skutkiem kuli wystrzelonej przez terrorystę, ale nie w przypadku postrzału popełnionego przez sprawcę kradzieży z użyciem broni, podczas, gdy w sąsiednim państwie, a więc być może kilkadziesiąt metrów dalej, kompensata zostałaby zapewniona w obu tych przypadkach. Taki skutek nie jest ani sprawiedliwy, ani odpowiedni.

********** Zobacz stronę internetową Komisji pod następującym adresem: http://ec.europa.eu/civiljustice/comp_crime_victim/comp_crime_victim_ec_pl.htm.

********** Może się zdarzyć natomiast, że ofiara ma wybór pomiędzy tym sposobem postępowania, a wniesieniem powództwa bezpośrednio do sądu cywilnego.

76. Prawodawca Unii zmierzał więc do skorygowania tej sytuacji ze względów wymienionych w poprzednich punktach.

77. Zamierzony cel zostaje zatem osiągnięty przez art. 12 dyrektywy 2004/80. Artykuł ten, którego struktura wydaje mi się zupełnie spójna, poświęcony jest bowiem krajowym systemom kompensaty. Ustęp pierwszy tego artykułu ustanawia zasadę, zgodnie z którą mechanizm współpracy wprowadzony tą dyrektywą, dotyczący kompensaty dla ofiar umyślnych przestępstw z użyciem przemocy w sytuacjach transgranicznych, funkcjonuje na podstawie systemów obowiązujących w państwach członkowskich. W tym celu w ust. 2 tego samego artykułu stworzono obowiązek państw członkowskich ustanowienia takiego systemu w celu zagwarantowania sprawiedliwej i odpowiedniej kompensaty dla ofiar tych przestępstw. Prawodawca Unii uznał bowiem za niezbędne, aby wszystkie państwa członkowskie ustanowiły taki system kompensaty w celu ułatwienia dostępu do niego w sytuacjach transgranicznych**********.

78. Artykuł 12 ust. 2 dyrektywy 2004/80 odnosi się wyłącznie do kompensaty dla ofiary. Nakłada on jedynie na państwa członkowskie obowiązek uznania zasady prawa do kompensaty dla wszystkich ofiar umyślnych przestępstw z użyciem przemocy uznanych za takie w prawie krajowym.

79. W ten sposób poprzez „lustrzane odbicie" odzwierciedlające stan istniejący w prawie krajowym zapewniona zostaje ochrona ofiary w sytuacjach transgranicznych.

80. Przeciwnie do tego co utrzymuje Republika Włoska**********, państwa członkowskie zobowiązane są zatem do ustanowienia systemu prawa kompensaty dla wszystkich ofiar umyślnych przestępstw z użyciem przemocy popełnionych na ich terytorium i podlegających karze na podstawie ustawy krajowej, aby w przypadku popełnienia takiego przestępstwa w sytuacji transgranicznej system ten mógł zostać zastosowany prawidłowo i skutecznie w warunkach przewidzianych w dyrektywie 2004/80.

81. Uzasadnienie takiego systemu kompensaty dla ofiar wszystkich umyślnych przestępstw z użyciem przemocy opiera się mniej na pojęciu solidarności, a bardziej na koncepcji, zgodnie z którą popełnienie przestępstwa i wyrządzenie wynikającej z niego szkody są skutkami bezczynności państwa w jego ochronnej roli. Jak wyjaśnia Parlament Europejski w swoim sprawozdaniu w przedmiocie wniosku dotyczącego dyrektywy dotyczącej kompensaty dla ofiar przestępstw**********, „należy zagwarantować kompensatę dla ofiary nie tylko w celu ograniczenia w miarę możliwości jej uszczerbku i cierpienia, ale także w celu załagodzenia konfliktu społecznego wywołanego czynem niedozwolonym i ułatwienia stosowania racjonalnej i słusznej polityki karnej"**********.

82. W żadnym wypadku ta wykładnia art. 12 ust. 2 dyrektywy 2004/80 nie może podważyć jej zgodności z prawem. Nie można zarzucić, że dyrektywa ta zawierając taki przepis ingeruje w dziedzinę zastrzeżoną dla państw członkowskich. Nie tylko podstawa prawna tej dyrektywy została prawidłowo wybrana dla realizacji jednego z celów Unii, ale także wykładnia, którą proponuję nie tworzy, ani nie modyfikuje żadnego przestępstwa.

********** Zobacz dokument Rady 7752/04, 7209/04 (s. 9) i 8694/04 (s. II). Ta konieczna współzależność została już wspomniana przez Komisję w jej wniosku dyrektywy, w którym wskazała ona, że „[n]ależy podkreślić, iż [dostęp do kompensaty w sytuacjach transgranicznych i możliwość uzyskania kompensaty w ogóle] są ściśle powiązane. Gdyby nie było możliwości publicznej kompensaty we wszystkich państwach członkowskich [taki] dostęp […] nie zostałby ułatwiony" (pkt 3.2).

********** Zobacz pkt 36 niniejszej opinii.

********** Dokument A5–0330/2003.

********** Zobacz s. 39 tego sprawozdania. Parlament powtarza tam w rzeczywistości brzmienie sprawozdania wyjaśniającego do Europejskiej Konwencji o kompensacji dla ofiar przestępstw z użyciem przemocy (zob. pkt 7 tego sprawozdania wyjaśniającego).

83. Przestępstwa przewidziane już w prawie włoskim pozostają niezmienione co do liczby i istoty. Republika Włoska w zastosowaniu dyrektywy 2004/80 nie jest wcale zobowiązana do stworzenia lub zmiany przestępstw, które istnieją już w rejestrze jej porządku prawa karnego jako umyślne przestępstwa z użyciem przemocy, ani do stworzenia nowych. Bezsporne jest, że definicja przestępstwa i kary za nie należy do suwerennej kompetencji państw członkowskich, z zastrzeżeniem przypomnianym w orzecznictwie Trybunału i wymienionym w wyroku z dnia 2 lutego 1989 r. Cowan (186/87, EU:C:1989:47).

84. Co więcej przywrócenie równości traktowania pomiędzy ofiarami umyślnych przestępstw z użyciem przemocy poprzez proponowaną przeze mnie wykładnię nie skutkuje wprowadzeniem harmonizacji systemów kompensaty.

85. Jakkolwiek projekt Komisji obejmował początkowo wprowadzenie minimalnych norm dotyczących w szczególności ustalania kwoty przyznanej kompensaty**********, to jednak ostatecznie z debaty wyniknęło, że takie normy nie mogą zostać ustanowione na podstawie art. 308 WE.

86. Określenie kwoty kompensaty za poniesiony uszczerbek – trwała niezdolność, całkowita niezdolność do pracy w okresie równym lub dłuższym niż miesiąc, czasowa niezdolność do pracy w okresie krótszym niż miesiąc – lub określenie ewentualnych pułapów pozostaje w wyłącznej kompetencji państw członkowskich.

87. Kompensata natomiast powinna być sprawiedliwa i odpowiednia, jak tego wymaga art. 12 ust. 2 dyrektywy 2004/80, zaś sądy krajowe mogą zadawać Trybunałowi pytania w tym względzie w razie wątpliwości.

88. Jedyny obowiązek, jaki dyrektywa 2004/80 nakłada na państwa członkowskie dla realizacji jednego z celów Unii, polega na przewidzeniu kompensaty dla ofiar umyślnych przestępstw z użyciem przemocy, jeśli ich sprawca jest nieznany lub niewypłacalny.

89. Biorąc pod uwagę powyższe rozważania uważam, że zarzut wobec Republiki Włoskiej nieprzewidzenia systemu kompensaty dla ofiar wszystkich umyślnych przestępstw z użyciem przemocy popełnionych na jej terytorium jest zasadny.

VI – Wnioski

90. Wobec powyższego proponuję, by Trybunał:

— stwierdził, że nie przewidując systemu kompensaty dla ofiar wszystkich umyślnych przestępstw z użyciem przemocy popełnionych na jej terytorium, Republika Włoska uchybiła zobowiązaniu ciążącemu na niej na mocy art. 12 ust. 2 dyrektywy Rady 2004/80/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. odnoszącej się do kompensaty dla ofiar przestępstw.

— obciążył Republikę Włoską kosztami postępowania.

********** Zobacz art. 4 i nast. wniosku dyrektywy.