EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2020.5.11.
COM(2020) 188 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

a bűncselekmények áldozatainak jogaira, támogatására és védelmére vonatkozó minimumszabályok megállapításáról és a 2001/220/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról szóló, 2012. október 25-i 2012/29/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv végrehajtásáról

1. BEVEZETÉS

1.1. Háttér-információk

A bűncselekmények áldozatainak jogaira, támogatására és védelmére vonatkozó minimumszabályok megállapításáról és a 2001/220/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról szóló, 2012. október 25-i 2012/29/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (az áldozatok jogairól szóló irányelv vagy az irányelv) elfogadására az EUMSZ 82. cikkének (2) bekezdése alapján került sor. Az irányelv meghatározza a bűncselekmények áldozatainak jogait és a tagállamok vonatkozó kötelezettségeit. Az áldozatok jogairól szóló irányelv jelentős, uniós szintű eszköz, amely a bűncselekmények valamennyi áldozatára alkalmazandó. Ez az áldozatok jogairól szóló uniós szakpolitika sarokköve.

Az EU ezenkívül számos eszközt fogadott el, amelyek az egyes bűncselekménytípusok áldozatainak (például a terrorizmus áldozatainak[1], az emberkereskedelem áldozatainak[2] vagy a szexuális kizsákmányolás gyermek áldozatainak[3]) konkrét igényeivel foglalkoznak. Ezek az eszközök kiegészítik az áldozatok jogairól szóló irányelvet, és arra alapoznak.

Az irányelv Dánia kivételével valamennyi tagállamra nézve kötelező erejű.

Annak érdekében, hogy meg lehessen könnyíteni az irányelv tagállamok általi, időben történő és megfelelő átültetését, a Bizottság 2013 decemberében iránymutatásokat tartalmazó dokumentációt[4] tett közzé.

2018-ban egy 2017. évi tanulmány[5] alapján az Európai Parlament jelentést tett közzé az irányelv végrehajtásáról[6]. Az Európai Parlament szintén megvizsgálta az áldozatok

[1] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/541 irányelve (2017. március 15.) a terrorizmus elleni küzdelemről, a 2002/475/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról, valamint a 2005/671/IB tanácsi határozat módosításáról, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32017L0541

[2] Az Európai Parlament és a Tanács 2011/36/EU irányelve (2011. április 5.) az emberkereskedelem megelőzéséről, és az ellene folytatott küzdelemről, az áldozatok védelméről, valamint a 2002/629/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0036 A végrehajtásával kapcsolatban tekintse meg az „Átültetésről szóló jelentést" (COM(2016) 722 final); a „Felhasználókról szóló jelentést" (COM(2016) 719 final), továbbá az Európai Bizottság COM(2016) 267 final és COM(2018) 777 final eredményjelentéseit, valamint az áldozatközpontú, nemspecifikus és gyermekközpontú intézkedésekkel kapcsolatban: https://ec.europa.eu/anti-trafficking/publications/eu-anti-trafficking-action-2012-2016-glance_en és https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/eu_anti-trafficking_action_2017-2019_at_a_glance.pdf

[3] Az Európai Parlament és a Tanács 2011/93/EU irányelve (2011. december 13.) a gyermekek szexuális bántalmazása, szexuális kizsákmányolása és a gyermekpornográfia elleni küzdelemről, valamint a 2004/68/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A32011L0093

[4] A Jogérvényesülési Főigazgatóság iránymutatása a 2012/29/EU irányelv végrehajtásáról, Európai Bizottság, Jogérvényesülési Főigazgatóság, 2013. december, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/13_12_19_3763804_guidance_victims_rights_directive_eu_en.pdf

[5] Az áldozatok jogairól szóló 2012/29/EU irányelv. Európai végrehajtás-értékelési tanulmány, PE 611.022, 2017. december, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/611022/EPRS_STU(2017)611022_EN.pdf

[6] Jelentés a bűncselekmények áldozatainak jogaira, támogatására és védelmére vonatkozó minimumszabályok megállapításáról szóló 2012/29/EU irányelv végrehajtásáról (2016/2328(INI)), 2018. május 14., https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0168_HU.html

jogairól szóló irányelvet az uniós büntető eljárásjogról szóló általános tanulmányban, amelyet 2018-ban tett közzé[7]. 2019-ben számos érdekelt fél tett közzé további jelentéseket az irányelv végrehajtásáról és alkalmazásáról[8].

1.2. Az irányelv célja és főbb elemei

Az irányelv célja, hogy a bűncselekmények valamennyi áldozata megfelelő tájékoztatásban, támogatásban és védelemben részesüljön, valamint képes legyen részt venni a büntetőeljárásban. Az irányelv szerint az áldozatokkal kapcsolatba kerülő valamennyi személynek el kell ismernie őket ebbéli minőségükben, továbbá tisztelettel, tapintattal, személyre szabottan, szakértelemmel és megkülönböztetésmentesen kell velük bánnia. Külön figyelmet kell szentelni a sajátos szükségletekkel rendelkező áldozatoknak annak érdekében, hogy meg lehessen védeni őket az áldozattá válástól, a megtorlástól és a megfélemlítéstől. Ezeknek az áldozatoknak biztosítani kell a speciális áldozatsegítő szolgáltatásokhoz való hozzáférést is. Ezenkívül az irányelv előírja, hogy amennyiben az áldozat gyermek, prioritásként kell kezelni a gyermek mindenek felett álló érdekét.

Az irányelv megkülönböztetés nélkül minden áldozatra alkalmazandó, függetlenül a tartózkodásra való jogosultságuktól. Az irányelv az uniós tagállamokban zajló valamennyi büntetőeljárásra alkalmazandó, függetlenül attól, hogy a bűncselekmény mikor és hol történt.

Az irányelv biztosítja az áldozatok számára a tájékoztatáshoz való jogot, a megértéshez és a megértetéshez való jogot, az egyedi szükségleteiknek megfelelő támogatáshoz és védelemhez való hozzáférés jogát, valamint számos eljárási jogot.

Az Európai Unió Bírósága egyszer értelmezte az irányelvet – a Gambino és Hyka ügyben[9]. Ebben az ügyben a Bíróság hangsúlyozta, hogy felmerülhet annak kockázata, hogy az áldozat védelemhez és észszerű időkereten belüli kártérítéshez való joga (az irányelv 18. és 16. cikke) veszélybe kerül a további tárgyalások eredményeként, amelyeket az olasz jogszabályok szerint le lehet folytatni az alperes kérelmére, ha a bíróság összetétele megváltozott. A Bíróság egyértelművé tette, hogy az a nemzeti jogszabály, amely lehetővé teszi az alperes számára a tanúk újbóli meghallgatását ilyen körülmények esetén, összhangban van az irányelv vonatkozó rendelkezéseivel.

[7] Büntetőeljárási jog az Európai Unióban – A kiválasztott fő különbségek és az uniós jogalkotás fejlődésére gyakorolt hatásuk összehasonlító elemzése, PE 604.977, 2018. augusztus, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/604977/IPOL_STU(2018)604977_EN.pdf

[8] Ezek a jelentések a következőket foglalják magukban: Juncker elnök különleges tanácsadójának, Joëlle Milquet-nek „Az áldozatok jogainak megerősítése: kárenyhítéstől a kártérítésig” c. 2019 márciusában közzétett jelentése, az Alapjogi Ügynökség 2019 áprilisában közzétett négy jelentése az erőszakos bűncselekmények áldozatai számára nyújtandó igazságszolgáltatásról, valamint a Victim Support Europe 2019 júniusában közzétett VOCIARE összefoglaló jelentése.

[9] A Bíróság C-38/18. sz. ügyben 2019. július 29-én hozott ítélete.

1.3. A jelentés célkitűzése és alkalmazási köre

Ahogyan az irányelv 29. cikkében szerepel, ez a jelentés értékeli, hogy a tagállamok milyen mértékben tették meg az ahhoz szükséges intézkedéseket, hogy megfeleljenek az irányelvnek. Az áldozatok jogairól szóló irányelv nem csupán a nemzeti jogba való átültetést írja elő. Kötelezővé teszi a tagállamok számára azt is, hogy nem jogalkotási intézkedéseket is tegyenek, például hozzanak létre általános és speciális áldozatsegítő szolgáltatásokat, és biztosítsák, hogy a szakemberek és az áldozatokkal kapcsolatba kerülő egyéb személyek hatékony képzést kapjanak az áldozatok jogaival és szükségleteivel kapcsolatban. Az értékelés az irányelvet átültető, a Bizottság számára bejelentett nemzeti intézkedések elemzésén, valamint a Bizottsággal az irányelv 28. cikke alapján közölt további adatokon alapul.

Ez a jelentés az irányelv alapvető rendelkezéseire összpontosít, amelyek négy csoportra oszthatók: (1) hatály és fogalommeghatározások; (2) az információkhoz való hozzáférés; (3) eljárási jogok; (4) az áldozatsegítő szolgáltatásokhoz való hozzáférés; (5) helyreállító igazságszolgáltatás; valamint (6) védelemhez való jog.

A jelentés minden olyan tagállam helyzetét értékeli, amelyre vonatkozóan az irányelv kötelező erejű[10].

2. ÁLTALÁNOS ÉRTÉKELÉS

A 27. cikk szerint a tagállamoknak 2015. november 16-ig kellett átültetniük az irányelv követelményeit a nemzeti jogrendjükbe. 2016 januárjában a Bizottság kötelezettségszegési eljárást indított azon 16 tagállam ellen, amelyek nem ismertették az átültetésre irányuló rendelkezéseiket e határidőig[11].

E jelentés közzétételének dátumáig a legtöbb tagállam nem ültette át teljes körűen az áldozatok jogairól szóló irányelvet. Az országokkal szembeni kötelezettségszegési eljárások folyamatban vannak[12].

3. AZ ÉRTÉKELÉS KIEMELT PONTJAI

3.1. Hatály és fogalommeghatározások (2. cikk)

Az áldozatok jogairól szóló irányelv az áldozatok jogaira vonatkozó minimumszabályokat határoz meg. A tagállamok ezeket a minimumszabályokat meghaladhatják, és erre vannak ösztönözve.

[10] A jelentés magában foglalja az Egyesült Királyságot is, mivel arra az időszakra vonatkozik, amely során az Egyesült Királyság uniós tagállam volt, valamint az átmeneti időszak egy részére, amely során az irányelv továbbra is alkalmazandó volt.

[11] Ausztria, Belgium, Bulgária, Ciprus, Finnország, Franciaország, Görögország, Hollandia, Horvátország, Írország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Románia, Szlovákia és Szlovénia.

[12] A Bizottságnál 21 kötelezettségszegési eljárás van folyamatban az áldozatok jogairól szóló irányelv nem teljes körű átültetése miatt Ausztriával, Belgiummal, Bulgáriával, Ciprussal, Csehországgal, Észtországgal, Franciaországgal, Horvátországgal, Lengyelországgal, Lettországgal, Litvániával, Luxemburggal, Magyarországgal, Máltával, Németországgal, Olaszországgal, Portugáliával, Romániával, Svédországgal, Szlovákiával és Szlovéniával szemben.

Az irányelv 2. cikke meghatározza az „áldozat”, a „családtag”, a „gyermek” és a „helyreállító igazságszolgáltatás” fogalmát.

Az áldozat fogalmának megfelelő átültetése (amely magában foglalja a bűncselekmény eredményeként elhunyt személyek családtagjait is) különösen fontos. Ez meghatározza a személyek irányelv által előírt jogainak alkalmazási körét.

Az „áldozat” fogalmának való megfelelés több tagállamban nem valósult meg. Vagy hiányzott az áldozat fogalommeghatározása, vagy nem volt meghatározva, hogy az elhunyt áldozat családtagjai is áldozatnak minősülnek, ami korlátozza az ilyen családtagok jogait.

Azon áldozatok „családtagjainak”, akik nem hunytak el a bűncselekmény eredményeként, szintén vannak jogaik az irányelv szerint, különös tekintettel a támogatáshoz és a védelemhez való jogra. E fogalommeghatározás nem teljes körű átültetése is előfordult néhány tagállamnál.

A „gyermek” és „helyreállító igazságszolgáltatás” fogalmainak megfelelő átültetése is fontos, mivel ezek határozzák meg az egyének konkrét jogait. Az e fogalommeghatározásoknak való megfelelés néhány tagállamban nem valósult meg.

3.2. Az információkhoz való hozzáférés (3–7. cikk)

Az áldozatok jogairól szóló irányelv széles körű rendelkezéseket határoz meg az információkhoz való hozzáférés jogával kapcsolatban. Magában foglalja a megértéshez és a megértetéshez való jogot (3. cikk), az áldozatok jogaira vonatkozó tájékoztatáshoz való jogot (4. cikk), a tájékoztatáshoz való jogot az üggyel kapcsolatos panasztétel esetén (5. és 6. cikk), valamint a tolmácsoláshoz és fordításhoz való jogot (7. cikk).

A 3. cikk arra kötelezi a tagállamokat, hogy tegyék meg a megfelelő intézkedéseket az áldozatokkal folytatott hatékony kommunikáció biztosítása érdekében. Az ilyen kommunikációnak egyszerű nyelven kell történnie, és figyelembe kell venni az áldozat személyes jellemzőit, beleértve bármilyen fogyatékosságot.

A Bizottság a megértéshez és megértetéshez való jog végrehajtását számos tagállamban problémásnak találta. Ez magában foglal néhány tagállamot, amely nem ültette át az áldozatok velük folytatott kommunikáció során biztosított proaktív támogatására irányuló kötelezettséget (3. cikk). Számos tagállam nem biztosította, hogy a kommunikáció egyszerű nyelven történjen, az áldozat személyes jellemzőinek figyelembevételével (3. cikk (2) bekezdés).

A 4. cikk előírja, hogy az áldozatok az illetékes hatóságokkal való első kapcsolatfelvételtől kezdve, indokolatlan késedelem nélkül kapjanak meg bizonyos információkat. A rendelkezés átültetése néhány tagállamban problematikus volt, különösen azzal a követelménnyel kapcsolatban, amely szerint a tájékoztatást az illetékes hatóságokkal való első kapcsolatfelvételtől kezdve biztosítani kell. Ezenkívül a Bizottság néhány problémát is megfigyelt a rendelkezés gyakorlati alkalmazásával kapcsolatban. A 4. cikk szerinti kötelezettség hatékony végrehajtása érdekében az illetékes hatóságoknak megfelelően képzettnek kell lenniük a tekintetben, hogy miként és mikor tájékoztassák az áldozatokat a jogaikról.

Az 5. cikk szerint az áldozatoknak joguk van ahhoz, hogy feljelentésükről írásos igazolást kapjanak, és hogy az általuk értett nyelven tegyenek feljelentést. E cikk átültetésével kapcsolatban számos tagállam esetében merültek fel hiányosságok. Egy tagállam nem ültette át azt a követelményt, amely lehetővé teszi az áldozatok számára, hogy megkapják a szükséges nyelvi segítséget, ha feljelentést tesznek (5. cikk (2) bekezdés). Néhány tagállam nem ültette át a feljelentés írásos igazolásának fordítására vonatkozó követelményt (5. cikk (3) bekezdés). Néhány másik tagállam a rendelkezést csak bizonyos bűncselekmények áldozataira korlátozta vagy az áldozatok kéréséhez kötötte.

A 6. cikk szerint az áldozatok jogosultak arra, hogy tájékoztatást kapjanak az ügyükről a büntetőeljárás során. E rendelkezés célja biztosítani, hogy az áldozatok képesek legyenek részt venni az eljárásban, és tájékoztatást kapjanak a biztonságukat érinti lehetséges kockázatokról, ha például az elkövetőt szabadon bocsátották, vagy az az őrizetből megszökött. Számos tagállamnál állapítottak meg a megfeleléssel kapcsolatos problémákat. E tagállamok közül néhánynál hiányzott az egyértelmű követelmény, amely szerint értesíteni kell az áldozatokat arról, hogy joguk van tájékoztatást kérni az ügy megszüntetéséről szóló határozatról. Egyes tagállamokban nem volt olyan követelmény, amely szerint az áldozat kérelme esetén biztosítani kell az ilyen irányú tájékoztatást. Néhány tagállamban az áldozatok nem kapnak tájékoztatást az elkövetővel szembeni vádak természetéről (6. cikk (1) bekezdés). Néhány tagállam nem tesz eleget annak a követelménynek, amely szerint az áldozatot tájékoztatni kell a büntetőeljárás állásáról. Néhányuk nem ültette azt át, míg más tagállamok nem gondoskodtak az ilyen tájékoztatás biztosításáról a teljes eljárás során.

Néhány tagállam nem ültette át az irányelv 6. cikkének (3) bekezdését. E tagállamok illetékes hatóságai nem bocsátották az áldozatok rendelkezésére az ügyben hozott határozat indoklását vagy az indoklás rövid összefoglalóját.

Annak a kötelezettségnek az átültetése, amely szerint az áldozatokat tájékoztatni kell az elkövető szabadon bocsátásáról vagy szökéséről (6. cikk (5) bekezdés), számos tagállamban problematikus. A legtöbb tagállam nem ültette át azt a követelményt, amely szerint az áldozatokat „indokolatlan késedelem nélkül” kell tájékoztatni erről a kérdésről. Ezenkívül egyes tagállamok nem ültették át azt a követelményt, amely szerint az elkövető szabadon bocsátása vagy szökése esetén az áldozatokat tájékoztatni kell a védelmi intézkedésekről.

A büntetőeljárás nyelvét nem beszélő áldozatok tolmácsoláshoz és fordításhoz való jogát a 7. cikk írja elő. Ezt a jogot térítésmentesen és az áldozatok kérése esetén kell biztosítani számukra.

A legtöbb tagállamban hiányosságok merültek fel a 7. cikk átültetésével kapcsolatban. Az egyik tagállamban az átültetés nem teljes körű, mivel a tolmácsolást csak a bírósági tárgyalásokon biztosítja (7. cikk (1) bekezdés). Számos tagállamban megfelelési problémák merültek fel a 7. cikk (2) bekezdésének, azaz a videokonferencia használatának átültetésével kapcsolatban. Számos tagállamnál hiányos volt annak a követelménynek az átültetése, amely szerint az áldozatoknak biztosítani kell a jogaik gyakorlásához elengedhetetlen információk fordítását (7. cikk (3) bekezdés). Ezek a hiányosságok főleg az adott határozat indoklásának elmaradt fordításával kapcsolatosak.

Néhány tagállam nem ültette át az áldozatok azon jogát, amely szerint indokolással ellátott kérelmet nyújthatnak be abból a célból, hogy egy adott iratot lényegesnek minősítsenek (7. cikk (5) bekezdés). Számos tagállamban felmerültek problémák a 7. cikk (7) bekezdésének átültetésével kapcsolatban, amely szerint az illetékes hatóság felméri, hogy az áldozatnak szüksége van-e tolmácsolásra vagy fordításra. A legtöbben nem ültették át ezt a követelményt. Ezenkívül néhány tagállam nem biztosítja annak lehetőségét, hogy az áldozat fellebbezzen a tolmácsolás vagy fordítás megtagadásáról szóló határozat ellen.

3.3. Eljárási jogok (10., 11., 13., 16. és 17. cikk)

Az áldozatok jogairól szóló irányelv eljárási jogokkal kapcsolatos számos rendelkezése arra vonatkozik, hogy az áldozatok milyen szerepet töltenek be az adott tagállam büntető igazságszolgáltatási rendszerében. Ez a szerep tagállamonként eltérő. Ezáltal az áldozatok eljárási jogainak pontos alkalmazási köre tagállamonként más és más.

Az irányelv 10. cikkének célja biztosítani, hogy valamennyi áldozatnak legyen lehetősége információkat, véleményt és bizonyítékokat megosztani a büntetőeljárás során. Az alkalmazandó eljárási szabályokat a nemzeti jog határozza meg. Néhány tagállamban problémák merültek fel a megfeleléssel kapcsolatban. Ezek főleg a gyermek áldozatok meghallgatásával kapcsolatos, szükséges biztosítékok hiányára vonatkoznak (10. cikk (1) bekezdés).

A 11. cikk az eljárás megszűnését eredményező határozat esetén az áldozatok által igénybe vehető jogokat határozza meg. Néhány tagállam nem ültette át teljes mértékben ezt a rendelkezést. Egyes tagállamok például nem biztosítanak az áldozatoknak elegendő tájékoztatást, amely lehetővé tenné számukra, hogy eldöntsék, kérik-e az eljárás megszűnését eredményező határozat felülvizsgálatát (11. cikk (3) bekezdés).

A jogi segítségnyújtáshoz való hozzáférésről szóló 13. cikket a legtöbb tagállam nem ültette át teljes mértékben. Megjegyzendő azonban, hogy ez a rendelkezés a nemzeti jogra hivatkozik, amikor a jogi segítségnyújtásnak az áldozatok általi igénybevételére vonatkozó tényleges feltételek vagy eljárási szabályok meghatározásáról van szó. Ennek értelmében ez a rendelkezés nem hangolja össze, milyen feltételek szerint kell az áldozatoknak hozzáférniük a jogi segítségnyújtáshoz.

Az irányelv 16. cikke az elkövető által nyújtandó kártérítésről a büntetőeljárás keretében történő döntéshez való jogot határozza meg. Egy kivételével valamennyi tagállam megfelel ennek a követelménynek. A tagállamok továbbá kötelesek ösztönözni az ahhoz szükséges intézkedéseket, hogy az elkövetőket megfelelő kártérítés nyújtására késztessék (16. cikk (2) bekezdés). E rendelkezést a legtöbb tagállam átültette.

A 17. cikk (1) bekezdése előírja, hogy a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy minél kisebb nehézséget okozzon, ha az áldozat tartózkodási helye a bűncselekmény elkövetési helyétől eltérő tagállamban található. E rendelkezést néhány tagállam nem ültette át.

Szintén hiányosságok merültek fel azon a téren is, hogy biztosítani kell a feljelentés haladéktalan továbbítását annak a tagállamnak, ahol a bűncselekményt elkövették (17. cikk (3) bekezdés). Számos tagállam nem rendelkezik ilyen irányú rendelkezéssel.

3.4. Az áldozatok áldozatsegítő szolgáltatásokhoz való hozzáférése (8. és 9. cikk)

A 8. és 9. cikk célja biztosítani, hogy az áldozatok a szükségleteiknek megfelelően hozzáférjenek az általános és speciális áldozatsegítő szolgáltatásokhoz. A szolgáltatásoknak bizalmasnak és térítésmentesnek kell lenniük, és az áldozatok érdekét kell szolgálniuk a büntetőeljárást megelőzően, annak folyamán és azt követően megfelelő ideig. A családtagok a szükségleteiknek és az elszenvedett sérelem mértékének megfelelően vehetik igénybe az áldozatsegítő szolgáltatásokat.

A 8. cikk általános áldozatsegítő szolgáltatásokhoz való hozzáférésről szóló (1) bekezdését számos tagállam nem ültette át teljesen. Több tagállam a családon belüli erőszak vagy az emberkereskedelem áldozataira korlátozza az ilyen szolgáltatásokhoz való hozzáférést. A gyakorlatban azonban a családon belüli erőszak áldozatai számos tagállamban nem kapnak hatékony támogatást és védelmet. Ezenkívül nem minden tagállam biztosítja az áldozatsegítő szolgáltatásokhoz való jogot az áldozatok családtagjai számára.

Számos tagállam nem ültette át az illetékes hatóságok azon kötelezettségét, hogy az áldozatokat az áldozatsegítő szolgálatokhoz irányítsák (8.cikk (2) bekezdés). Ezekben a tagállamokban az áldozatok vagy nincsenek az áldozatsegítő szolgálatokhoz irányítva, vagy csak az áldozatok bizonyos kategóriái vannak a szolgálatokhoz irányítva (pl. a családon belüli erőszak áldozatai). Hasonló átültetési problémák merültek fel a 8. cikk (3) bekezdésével kapcsolatban, amely előírja a tagállamok számára, hogy térítésmentesen és bizalmasan működő segítő szakszolgálatokat hozzanak létre. Néhány tagállam vagy nem ültette át ezt a rendelkezést, vagy nem teljes mértékben ültette át azt. Egyes tagállamok például az ilyen szolgáltatásokat csak a családon belüli erőszak áldozatai vagy a gyermek áldozatok számára biztosítják.

Néhány tagállamban problémák merültek fel annak a kötelezettségnek az átültetésével kapcsolatban, amely szerint az áldozatsegítő szolgáltatások igénybevételének lehetősége nem függhet attól, hogy az áldozat hivatalos feljelentést tegyen (8. cikk (5) bekezdés). Az egyik tagállamban például csak a családon belüli erőszak áldozatai férnek hozzá az áldozatsegítő szolgáltatásokhoz a bűncselekmény rendőrségen való bejelentése nélkül.

A 9. cikk (1) bekezdése felsorolja az áldozatsegítő szolgálatok által minimálisan nyújtandó szolgáltatásokat. E rendelkezést néhány tagállam nem ültette át a nemzeti jogszabályaiba. Mindazonáltal a Bizottság azonosított olyan nem jogalkotási intézkedéseket, amelyek e rendelkezést hajtják végre.

A biztonságos elhelyezést igénylő áldozatok számára nyújtandó menedékotthonok vagy egyéb megfelelő ideiglenes elhelyezés, valamint a különleges szükségletekkel rendelkező áldozatok számára nyújtandó célzott segítség tekintetében (9. cikk (3) bekezdés) a Bizottság számos tagállamban talált végrehajtási hibákat. Ez nevezetesen olyan, gyakorlati végrehajtással kapcsolatos problémákat foglal magában, mint az, hogy a menedékotthonok csak bizonyos bűncselekmények áldozatai számára elérhetők, valamint hogy alacsony a menedékotthonok száma.

3.5. Helyreállító igazságszolgáltatás (12. cikk)

E cikk célja biztosítani, hogy amennyiben egy tagállam helyreállító igazságszolgáltatási szolgáltatásokat ír elő, álljanak rendelkezésre a szükséges biztosítékok az áldozatok számára a további áldozattá válás elkerülése érdekében.

Az irányelv nem kötelezi a tagállamokat ilyen szolgáltatások bevezetésére. Huszonnégy tagállam ír elő helyreállító igazságszolgáltatási szolgáltatásokat. Az alábbi értékelés csak e tagállamokra vonatkozik.

Számos érintett tagállam nem ültette át teljes mértékben a helyreállító igazságszolgáltatásra vonatkozó, a 12. cikk (1) bekezdésében előírt minimumfeltételek közül egyet vagy többet. A nem teljes körű vagy nem megfelelő átültetésre vonatkozó példák magukban foglalják azon kötelezettség hiányát, amely szerint az áldozatoknak „tájékoztatáson alapuló" beleegyezésüket kell adniuk ahhoz, hogy részt vegyenek az eljárásban, valamint hogy biztosítani kell az áldozat tájékoztatását az eljárás lehetséges kimeneteléről.

Néhány tagállam esetében nem volt konkrét intézkedés az ügyek helyreállító igazságszolgáltatási szolgálatok elé utalásának megkönnyítésével kapcsolatban (12. cikk (2) bekezdés).

3.6. Az áldozatok védelemhez való joga (18–24. cikk)

A 18–24. cikk célja biztosítani az áldozatok védelmét, beleértve a különleges védelmi szükségletekkel rendelkező áldozatok elismerését.

A 18. cikk előírja, hogy a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a védelmi intézkedések széles köre álljon rendelkezésre az áldozatok és családtagjaik másodlagos és ismételt áldozattá válással, megfélemlítéssel, valamint megtorlással szembeni védelme érdekében. Ezenkívül arra kötelezi a tagállamokat, hogy védjék meg az áldozataikat és családtagjaikat a fizikai, érzelmi és pszichológiai sérülésekkel szemben. A 18. cikk minden áldozatra és minden családtagra alkalmazandó. A tagállamok közel felénél hibák merültek fel a megfeleléssel kapcsolatban elsősorban a családtagok védelmét célzó konkrét intézkedések hiánya miatt. Néhány tagállamban a vonatkozó intézkedések nem elérhetők minden áldozat számára, vagy az elérhető intézkedések nem foglalják magukban az érzelmi vagy pszichológiai sérülésekkel járó kockázat elleni védelmet.

Az irányelv előírja, hogy az áldozatok és – szükség esetén – családtagjaik ne kerülhessenek kapcsolatba az elkövetővel, és hogy az új bírósági épületekben az áldozatok elkülönített helyiségekben várakozhassanak (19. cikk). E rendelkezés átültetésével kapcsolatban a tagállamok több mint felénél hiányosságok merültek fel, bár néhány tagállam gyakorlati, nem jogalkotási intézkedésekkel tesz eleget e követelménynek.

A 20. cikk célja megelőzni, hogy az áldozatok másodlagos áldozattá váljanak a nyomozás során. A tagállamok több mint fele vagy korlátozta e cikk alkalmazási körét, vagy egyáltalán nem ültette át a cikket. Ennek értelmében például számos tagállam nem ültette át azt a követelményt, amely szerint az áldozatok orvosi vizsgálatait a

minimálisra kell korlátozni. Néhány tagállamban az a kötelezettség, amely szerint a meghallgatásokat a minimálisra kell csökkenteni, csak bizonyos áldozatok számára érhető el (gyermek áldozatok vagy specifikus védelmi szükségletekkel rendelkező áldozatok).

A 21. cikk célja biztosítani az áldozatok magánéletének védelméhez való jogát. Néhány tagállam egyáltalán nem, míg a tagállamok közel fele csak részlegesen ültette át ezt a rendelkezést.

A 22. cikk különösen fontos, mivel előírja, hogy minden áldozatnak joga van a védelmi igényeik egyéni értékeléséhez. Ennek célja megállapítani, hogy az áldozat ki van-e téve a másodlagos és ismételt áldozattá válás, a megfélemlítés és a megtorlás különös kockázatának, valamint megvédeni őket az egyéni szükségleteik szerint.

Számos tagállamban az ezen értékelés bevezetésére irányuló követelmény nincs vagy csak részben van végrehajtva. Ez kihat a 23. és 24. cikk szerinti, az egyéni értékelésen alapuló konkrét védelmi intézkedésekre vonatkozó rendelkezéseknek való általános megfelelésre is.

Ezenkívül a tagállamok közel fele nem ültette át vagy csak részlegesen ültette át a 22. cikk (3) bekezdését. Ez a rendelkezés felsorolja azokat a helyzeteket, amelyek különös figyelmet érdemelnek az áldozatok kitettségének értékelése során. Egyes tagállamokban például az egyéni értékelés folyamata nem veszi figyelembe, hogy a bűncselekményt előítéleten vagy megkülönböztetésen alapuló indítékkal követték-e el.

Néhány másik tagállam nem ültette át teljesen a 22. cikk (4) bekezdésének követelményét, amely szerint a gyermekekről minden esetben vélelmezni kell, hogy specifikus védelmi szükségleteik vannak. E tagállamok közül az egyikben például a jog csak bizonyos bűncselekmények gyermek áldozataira korlátozza ezt a vélelmet.

A 23. cikk specifikus védelmi intézkedéseket ír elő azon áldozatok számára, akik specifikus védelmi szükségleteit azonosították az egyéni értékelés során. Az ilyen védelmi intézkedéseknek elérhetőnek kell lenniük az áldozatok számára a nyomozás és a bírósági tárgyalások során.

Számos tagállam nem felel meg ennek a követelménynek, mivel nem ültettek át egy vagy több előírt intézkedést, vagy nem ültették át azokat teljes körűen. Az ilyen nem teljes körű átültetés például abból ered, hogy a speciális védelem a gyermekekre vagy a szexuális erőszak áldozataira korlátozódik. Eredhet továbbá abból is, hogy számos tagállamban az eljárások során nem használják hatékonyan a kommunikációs technológiákat az áldozatok és az elkövetők közötti kapcsolat megelőzésének eszközeként.

A 24. cikk azokat a speciális védelmi intézkedéseket határozza meg, amelyeket biztosítani kell a gyermek áldozatok részére. Néhány tagállamban ezen intézkedések gyakorlati végrehajtásával kapcsolatban megfelelési problémák állapíthatók meg. A kihallgatások felvételére vonatkozó rendelkezések például azokra a gyermekekre korlátozódnak, akik bizonyos típusú bűncselekmények áldozatai (24. cikk (1) bekezdés).

A 24. cikk (2) bekezdése előírja, hogy amennyiben az áldozat életkora bizonytalan, és okkal feltételezhető, hogy az áldozat gyermek, akkor az áldozat gyermekkorúságát

vélelmezni kell. Néhány tagállam nem ültette át ezt a rendelkezést, bár közülük egyes tagállamok ezt nem jogalkotási intézkedéseken keresztül biztosítják. Az átültetés problematikusnak tűnik néhány másik tagállamban. Néhány például csak a legsúlyosabb bűncselekmények, például az emberkereskedelem vagy a szexuális erőszak áldozataira alkalmazza ezt a vélelmezést.

4. ADATGYŰJTÉS

Az irányelv előírja, hogy a tagállamoknak legkésőbb 2017. november 16-ig, majd azt követően háromévente közölniük kell a Bizottsággal azon rendelkezésre álló adatokat, amelyek bemutatják, hogy az áldozatok hogyan és milyen mértékben élhetnek az ezen irányelvben meghatározott jogokkal (28. cikk). Az adatoknak legalább a feljelentett bűncselekmények számát és típusát, valamint amennyiben ezek az adatok ismertek és rendelkezésre állnak, az áldozatok számát, életkorát és nemét kell magukban foglalniuk ((64) preambulumbekezdés).

2017. november 16-ig csupán 4 tagállam bocsátotta rendelkezésre a vonatkozó statisztikai adatokat. 2017. november 15-én a Bizottság kérdőívet küldött a tagállamoknak, amelyben azt kérte, hogy 2018. január 16-ig nyújtsák be a fent említett, 2016. évre vonatkozó információkat. Húsz tagállam válaszolt a kérdőívre, azonban legtöbbjük csak néhány kérdést válaszolt meg.

A 18 tagállam által rendelkezésre bocsátott, 2016-ra vonatkozó statisztikák szerint összesen 26 304 808 bűncselekményt jelentettek a rendőrségen. A bejelentett bűncselekmények többsége lopás és vagyoni károkozás.

A 18 tagállam által bemutatott statisztika szerint 11 120 123 személy jelentett be bűncselekményt 2016-ban. Az elérhető adatok alapján a bejelentett bűncselekmények áldozatainak körülbelül 40 %-a nő. Franciaországban a bejelentett bűncselekmények áldozatai körében különösen magas a nők százalékos aránya (62 %). A kérdőívre válaszoló összes tagállamban a bejelentett bűncselekmények áldozatainak kevesebb, mint 10 %-a gyermek.

5. KÖVETKEZTETÉS

Az áldozatok jogairól szóló, 2012. évi irányelv az áldozatok jogaira vonatkozó uniós szakpolitika alapvető eszköze. Szigorú szabályokat ír elő, amelyek képesek javítani az európai uniós áldozatok helyzetén. Ez az értékelés azonban rámutat arra, hogy az irányelvben rejlő potenciál még nincs teljes mértékben kiaknázva. Az irányelv végrehajtása nem kielégítő. Ez különösen a nem teljes körű és/vagy nem megfelelő átültetéssel magyarázható.

Ez a jelentés továbbá számos aggodalmat vet fel az irányelv gyakorlati végrehajtása terén is. Az irányelv néhány fő rendelkezésének végrehajtásával kapcsolatban, például a tájékoztatáshoz, az áldozatsegítő szolgáltatásokhoz és az áldozatok egyéni szükségleteinek megfelelő védelemhez való hozzáférés tekintetében a legtöbb tagállamban hiányosságokat lehetett megállapítani. Úgy tűnik, hogy az eljárási jogokkal

és a helyreállító igazságszolgáltatással kapcsolatos rendelkezések kevésbé problematikusak.

A Bizottság szorosan együttműködik a tagállamokkal az azonosított nehézségek leküzdésében. Ezenkívül a Bizottság pénzügyi támogatáson[13] keresztül előmozdítja az irányelv megfelelő végrehajtását. Az uniós támogatásból létrehozott, az áldozatok jogaival foglalkozó európai hálózat[14] fórumot biztosít a nemzeti szakértőknek, akik megosztják egymással a bevált gyakorlatokat és megvitatják az irányelv megfelelő végrehajtását.

A nem teljes körű átültetéssel kapcsolatos kötelezettségszegési eljárások a legtöbb tagállammal szemben folyamatban vannak. Szükség esetén a Bizottság további kötelezettségszegési eljárásokat fog indítani a nem megfelelő átültetés és/vagy a nem megfelelő gyakorlati végrehajtás miatt.

[13] Az Európai Parlament és a Tanács 2013. december 17-i 1382/2013/EU rendelete a 2014 és 2020 közötti időszakra vonatkozó Jogérvényesülés program létrehozásáról, HL L 354., 2013.12.28., 73. o., https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/programmes/just

[14] https://envr.eu/