



## Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA  
MICHALA BOBEKA  
od 14. svibnja 2020.<sup>1</sup>

**Predmet C-129/19**

**Presidenza del Consiglio dei Ministri  
protiv  
BV,  
uz sudjelovanje:  
Procura della Repubblica di Torino**

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Corte Suprema di Cassazione (Vrhovni kasacijski sud, Italija))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Područje slobode sigurnosti i pravde – Direktiva 2004/80/EZ – Članak 12. stavak 2. – Nacionalni sustavi naknade štete žrtvama nasilnih kaznenih djela počinjenih s namjerom – Potpuno unutarnji slučajevi – Pojam ‚prekograničnih slučajeva‘ – Pravična i primjerena naknada”

### I. Uvod

1. U ovom predmetu, Corte Suprema di Cassazione (Vrhovni kasacijski sud) postavlja dva pravna pitanja koja se odnose na tumačenje Direktive Vijeća 2004/80/EZ od 29. travnja 2004. o naknadi žrtvama kaznenih djela<sup>2</sup>. Prvo, zahtijeva li se člankom 12. stavkom 2. te direktive da države članice uvedu sustav naknade štete proširen na sve žrtve nasilnih kaznenih djela počinjenih s namjerom na njihovu području, uključujući na taj način i „potpuno unutarnja” kaznena djela? Drugo, koji se kriteriji trebaju primijeniti da bi se utvrdilo je li naknada predviđena nacionalnim sustavom „pravična i primjerena” u smislu te direktive?

### II. Pravni okvir

#### A. Pravo Unije

2. Direktiva 2004/80 sastoji se od triju poglavlja. Poglavlje I. naslovljeno je „Ostvarivanje prava na naknadu u prekograničnim slučajevima”. Njegov članak 1. glasi:

„Države članice osiguravaju da, kada je nasilno kazneno djelo počinjeno s namjerom u državi članici koja nije država članica u kojoj podnositelj zahtjeva za naknadu ima svoje uobičajeno boravište, podnositelj zahtjeva ima pravo predati zahtjev nadležnom tijelu ili bilo kojem drugom tijelu u državi članici uobičajenog boravišta.”

<sup>1</sup> Izvorni jezik: engleski

<sup>2</sup> SL 2004, L 261, str. 15. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19. svezak 16., str. 76.)

3. Poglavlje II., naslovljeno „Nacionalni propisi o naknadi”, sadržava samo jedan članak (članak 12.). On glasi:

„1. Propisi o ostvarivanju prava na naknadu u prekograničnim slučajevima, utvrđeni u ovoj Direktivi, imaju temelj u pravilima država članica o naknadi žrtvama nasilnog kaznenog djela počinjenog s namjerom, na njihovom državnom području.

2. Sve države članice osiguravaju da njihova nacionalna pravila sadrže odredbe o naknadi žrtvama nasilnih kaznenih djela počinjenih s namjerom, na njihovom državnom području, koja jamče pravičnu i primjerenu naknadu žrtvama.”

4. Poglavlje III. naslovljeno je „Provedba odredaba”. Njegovim člankom 18. stavkom 1. određuje se:

„Države članice donose potrebne zakone i druge propise kako bi se uskladile s ovom Direktivom najkasnije do 1. siječnja 2006., uz iznimku članka 12. stavka 2., kod kojeg je datum za usklađivanje 1. srpnja 2005. One o tome odmah obavješćuju Komisiju.”

## **B. Nacionalno pravo**

5. Ključne odredbe nacionalnog prava, koje se primjenjuju na činjenice u glavnom postupku, bile su sljedeće.

6. Člankom 609.-bis Codice penalea (talijanski Kazneni zakonik) predviđeno je kazneno djelo „silovanja”.

7. Na temelju članka 1218. Codice civilea (talijanski Građanski zakonik): „Dužnik koji svoju obvezu ne ispunji uredno, dužan je nadoknaditi štetu, osim ako ne dokaže da je do neispunjenja ili zakašnjenja došlo zbog nemogućnosti činidbe iz razloga koji se ne može pripisati dužniku”.

8. Člankom 11. st. 1. Leggea 7 luglio 2016, n. 122 Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea — Legge europea 2015-2016 (Zakon od 7. srpnja 2016. br. 122, Odredbe za ispunjavanje obveza koje proizlaze iz članstva Italije u Europskoj uniji – Europski zakon 2015. – 2016.), koji je stupio na snagu 23. srpnja 2016., kako je izmijenjen<sup>3</sup>, predviđeno je „pravo na naknadu, na teret države, žrtvi nasilnog kaznenog djela počinjenog s namjerom prema osobi i, u svakom slučaju, kaznenog djela iz članka 603.-bis Kaznenog zakonika, uz iznimku kaznenih djela navedenih u člancima 581. i 582., osim u slučaju postojanja otegotnih okolnosti koje su predviđene člankom 583. Kaznenog zakonika”. U skladu sa stavkom 2. iste odredbe naknade za kaznena djela ubojstva, silovanja i teške tjelesne ozlijede dodjeljuju se žrtvi ili, u slučaju smrti žrtve kao posljedice kaznenog djela, pravnim sljednicima, u mjeri koja je određena uredbom ministra iz članka 11. stavka 3. Za kaznena djela koja nisu prethodno navedena, naknada se isplaćuje za nadoknadu liječničkih troškova i troškova njegovatelja.

9. Člankom 1. *Decreta del Ministro dell'interno, 31 agosto 2017, Determinazione degli importi dell'indennizzo alle vittime dei reati intenzionali violenti*<sup>4</sup> (Uredba ministra unutarnjih poslova od 31. kolovoza 2017., Utvrđivanje iznosa naknade koju se isplaćuje žrtvama nasilnih kaznenih djela počinjenih s namjerom) utvrđuju se iznosi naknade na sljedeći način: „(a) za kazneno djelo ubojstva, fiksni iznos od 7200 eura i, u slučajevima ubojstva koje je počinio bračni drug, uključujući rastavljenog

3 Izmijenjen člankom 6. Leggea 20 novembre 2017, n. 167 Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea — Legge europea 2017 (Zakon br. 167, od 20. studenoga 2017., Odredbe za ispunjavanje obveza koje proizlaze iz članstva Italije u Europskoj uniji – Europski zakon 2017.) i člankom 1. stavcima 593. do 596. Leggea 30 dicembre 2018, n. 145 Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021 (Zakon br. 145, od 30. prosinca 2018., o predviđenom državnom proračunu za financijsku godinu 2019. i višegodišnji proračun za trogodišnje razdoblje 2019. – 2021.).

4 Gazzetta Ufficiale, Serie Generale No. 237 (Službeni list Talijanske Republike, opća serija br. 237) od 10. listopada 2017.

ili razvedenog bračnog druga ili osobu koja jest ili je bila u intimnom odnosu sa žrtvom, fiksni iznos od 8200 eura isključivo u korist djece žrtve; (b) za kazneno djelo silovanja iz članka 609.-bis Kaznenog zakonika, osim ako postoji olakotna okolnost manje težine kaznenog djela, fiksni iznos od 4800 eura; (c) za druga kaznena djela osim onih iz točaka (a) i (b), najviše 3000 eura za nadoknadu liječničkih troškova i troškova njegovatelja”.

10. Radi potpunosti, moglo bi se dodati da je talijanska vlada na raspravi obavijestila Sud da je, ministarskom uredbom od 22. studenoga 2019., talijanska vlada povisila iznos naknade za žrtve nasilnih kaznenih djela počinjenih s namjerom. Naknada za silovanje povišena je sa 4800 eura na 25 000 eura. Međutim, koliko ja razumijem, ove nove odredbe nemaju povratni učinak. Stoga, izgleda da se ne primjenjuju na ovaj predmet.

### III. Činjenično stanje, postupak i prethodna pitanja

11. Druga stranka u postupku, koja ima stalno boravište u Italiji bila je u listopadu 2005. žrtva silovanja koje su u Torinu počinila dva rumunjska državljanina. Počinitelji su osuđeni na 10 godina i 6 mjeseci zatvora. Također im je naloženo da nadoknade nanесenu štetu, čiji se točan iznos trebao odrediti u odvojenom postupku, dok je sud privremeno odredio isplatu neposredno izvršivog iznosa od 50 000 eura u korist druge stranke u postupku.

12. Međutim, druga stranka u postupku nije uspjela ishoditi dodijeljeni iznos jer su počinitelji kaznenog djela pobjegli.

13. U veljači 2009. druga stranka u postupku je Tribunaleu di Torino (Sud u Torinu, Italija) podnijela tužbu za naknadu štete protiv Presidenze del Consiglio dei Ministri (Predsjedništvo Vijeća ministara, Italija) zbog neprovedbe Direktive 2004/80. Taj je sud presudom od 26. svibnja 2010. utvrdio da je tužba osnovana i naložio Prezidenzi del Consiglio dei Ministri da drugoj stranki u postupku plati iznos od 90 000 eura.

14. Presidenza del Consiglio dei Ministri podnijela je žalbu protiv te presude Corteu di appello di Torino (Žalbeni sud u Torinu, Italija). Taj je sud, presudom od 23. siječnja 2012., djelomično prihvatio žalbu. Smanjio je iznos koji se ima isplatiti Drugoj stranki u postupku na 50 000 eura.

15. Presidenza del Consiglio dei Ministri podnijela je protiv te presude žalbu u kasacijskom postupku Corteu Suprema di Cassazione (Vrhovni kasacijski sud). Postupak je prekinut, u očekivanju dviju odluka Suda Europske unije: u postupku zbog povrede obveze koji je Europska komisija 22. prosinca 2014. pokrenula protiv Talijanske Republike zbog neprovedbe Direktive 2004/80, i o zahtjevu za prethodnu odluku od 24. ožujka 2015. koji je uputio Tribunale di Roma (Sud u Rimu, Italija), o tumačenju članka 12. stavka 2. te direktive.

16. Nakon završetka tih dvaju postupaka pred Sudom Europske unije (prvog, presudom od 11. listopada 2016.<sup>5</sup>, i drugog, rješenjem predsjednika Suda od 28. veljače 2017.<sup>6</sup>), nastavljen je postupak pred Corteom Suprema di Cassazione (Vrhovni kasacijski sud).

5 Presuda Komisija protiv Italije (C-601/14, EU:C:2016:759), kojom je utvrđeno da time što nije poduzela sve mjere potrebne da bi zajamčila postojanje, u prekograničnim slučajevima, sustava naknade štete žrtvama svih nasilnih kaznenih djela počinjenih s namjerom na njezinu području, Talijanska Republika nije ispunila obveze koje ima na temelju članka 12. stavka 2. Direktive Vijeća 2004/80.

6 Rješenje u predmetu X (C-167/15, neobjavljeno, EU:C:2017:187) o brisanju predmeta iz upisnika, nakon što je sud koji je uputio zahtjev povukao zahtjev.

17. Međutim, s obzirom na to da je imao dvojbi o tumačenju Direktive 2004/80, Corte Suprema di Cassazione (Vrhovni kasacijski sud) ponovo je odlučio prekinuti postupak i Sudu Europske unije uputiti sljedeća prethodna pitanja:

- „1. U slučaju da je u nacionalno pravo nepravodobno (i/ili nepotpuno) prenesena [Direktiva 2004/80], koja nije samoizvršiva, kad je riječ o uspostavi sustava naknade žrtvama nasilnih kaznenih djela, predviđenom tom direktivom, koji dovodi, u odnosu na prekogranične subjekte kojima je ta direktiva isključivo upućena, do odgovornosti države članice za naknadu štete na temelju načela utvrđenih sudskom praksom Suda Europske unije (među ostalim, presude Francovich, Brasserie du Pêcheur i Factortame III), zahtijeva li se pravom [Europske unije] postojanje istovjetne odgovornosti države članice u odnosu na subjekte koji nisu prekogranični (dakle, one koji imaju boravište u toj državi) i koji nisu izravni ovlaštenici prava koje proizlazi iz provedbe te direktive, ali koji bi, kako bi se izbjegla povreda načela jednakog postupanja/nediskriminacije u okviru tog prava [Europske unije], trebali i mogli ostvariti koristi na temelju proširenog korisnog učinka te direktive (odnosno navedenog sustava naknade) da je Direktiva pravodobno i potpuno prenesena?
2. Pod uvjetom da je odgovor na prethodno navedeno pitanje potvrđan:

Može li naknada koja je u korist žrtava nasilnih kaznenih djela počinjenih s namjerom (konkretno kaznenog djela silovanja iz članka 609.-bis Codice penale (Kazneni zakonik)) utvrđena uredbom ministra unutarnjih poslova od 31. kolovoza 2017. [donesenom na temelju članka 11. stavka 3. Legge 7 luglio 2016, n. 122 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea — Legge europea 2015-2016) (Zakon od 7. srpnja 2016. br. 122, Odredbe za ispunjavanje obveza koje proizlaze iz članstva Italije u Europskoj uniji – Europski zakon 2015. – 2016.) i naknadne izmjene (na temelju članka 6. Legge 20 novembre 2017, n. 167 (Zakon od 20. studenoga 2017. br. 167) i članka 1. stavaka 593. do 596. Legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Zakon od 30. prosinca 2018. br. 145))] u fiksnom iznosu od 4800 eura, predstavljati ‚pravičnu i primjerenu naknadu žrtvama‘, u smislu članka 12. stavka 2. Direktive 2004/80?”

18. Pisana očitovanja podnijeli su druga stranka u postupku, talijanska vlada i Komisija. Te stranke iznijele su i usmena očitovanja na raspravi održanoj 2. ožujka 2020.

#### IV. Analiza

19. Ovo je mišljenje strukturirano na sljedeći način. Prvo, osvrnut ću se na prigovor talijanske vlade da je ova tužba bespredmetna (A). Drugo, pozabavit ću se ključnim pitanjem koje se pokreće ovom odlukom kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku: područje primjene *ratione personae* članka 12. Direktive 2004/80, tumačeno u kontekstu direktive kao takve, i njezine prilično složene zakonodavne povijesti (B). Naposljetku, iznijet ću nekoliko sažetih komentara uz drugo pitanje koje je postavio sud koji je uputio zahtjev (C).

## A. *Bespredmetnost tužbe*

20. Talijanska Vlada navodi da je Drugoj strani u postupku dodijeljena naknada u okviru nacionalnog sustava. Doista, nacionalni sustav<sup>7</sup>, nakon što je (sa zakašnjenjem) uspostavljen, postao je primjenjiv s povratnim učinkom, u odnosu na žrtve nasilnih kaznenih djela počinjenih s namjerom od 30. lipnja 2005., u skladu s člankom 18. stavkom 2. Direktive 2004/80. Tako je druga stranka u postupku primila fiksni iznos od 4800 eura. Slijedom navedenog, ova je odluka kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku postala bespredmetna. Sud bi je, u skladu s tim, trebao odbaciti te utvrditi da nema potrebe za odgovorom.

21. Taj argument zaslužuje da ga se ukratko razmotri. Čini mi se prilično jasnim da druga stranka u postupku još uvijek ima pravni interes s obzirom na to da, pred sudom koji je uputio zahtjev, zahtijeva naknadu višu od one koju je primila na temelju nacionalnog sustava. U tu se svrhu druga stranka u postupku u biti oslanja na dva razloga. Prvo, traži utvrđivanje odgovornosti države zbog nepravodobnog ili nepotpunog prenošenja Direktive 2004/80 u skladu sa sudskom praksom iz predmeta Francovich<sup>8</sup>. Drugo, tvrdi da se naknadu koja joj je dodijeljena na temelju talijanskog sustava, s obzirom na njezin relativno nizak iznos (4800 eura), ne može smatrati „pravičnom i primjerenom” u smislu Direktive 2004/80.

22. Oba navedena razloga, koji se odražavaju u pitanjima koja je postavio sud koji je uputio zahtjev, još uvijek itekako zahtijevaju odgovor Suda. U skladu s tim, sada ću se pozabaviti meritumom dvaju upućenih pitanja.

## B. *Prvo pitanje*

23. Svojim prvim pitanjem, sud koji je uputio zahtjev u biti pita može li se državu članicu koja propusti prenijeti Direktivu 2004/80 smatrati odgovornom za izvanugovornu štetu žrtvama nasilnih kaznenih djela počinjenih s namjerom, sa stalnim boravištem u toj istoj državi članici, unatoč činjenici da se Direktiva 2004/80 primjenjuje samo na prekogranične slučajeve, ako nacionalno pravo te države članice zabranjuje obrnutu diskriminaciju.

24. Smatram da bi se ovo pitanje trebalo preoblikovati na sljedeći način: zahtijeva li se Direktivom 2004/80, a osobito njezinim člankom 12. stavkom 2., od država članica da uvedu nacionalni sustav naknade štete koji obuhvaća *sve* žrtve nasilnih kaznenih djela počinjenih s namjerom na njihovim državnim područjima, što također uključuje neprekogranične slučajeve?

25. Podsjećam da u vrijeme kada je druga stranka u postupku – osoba sa boravištem u Italiji – bila žrtva nasilnog kaznenog djela o kojemu je riječ, Italija još uvijek nije bila prenijela Direktivu 2004/80, iako je rok za prenošenje već bio istekao. Međutim, kada je Italija naposljetku prenijela Direktivu 2004/80, druga stranka u postupku dobila je naknadu na temelju novouspostavljenog nacionalnog sustava za naknadu štete. Taj je sustav postao primjenjiv s povratnim učinkom na sve žrtve, uključujući one sa boravištem u Italiji.

26. U tom kontekstu, sud koji je uputio zahtjev smatra da druga stranka u postupku ne može (izravno) zahtijevati naknadu štete od Italije zbog nepravodobnog prenošenja Direktive 2004/80. U skladu s navodima suda koji je uputio zahtjev, tom se Direktivom od država članica zahtijeva da uspostave sustav za naknadu štete za žrtve nasilnih kaznenih djela počinjenih s namjerom samo u slučaju prekograničnih slučajeva. To, međutim, nije bio slučaj druge stranke u postupku jer je žrtva imala

<sup>7</sup> Opisano u točkama 8. i 9. ovog mišljenja, *supra*.

<sup>8</sup> Presuda od 19. studenoga 1991. (C-6/90 i C-9/90, EU:C:1991:428)

boravište u Italiji. Stoga je slučaj bio u potpunosti ograničen na državno područje te države članice. Zbog toga se sud koji je uputio zahtjev pita može li se Italiju ipak smatrati odgovornom, na temelju izvanugovorne odgovornosti, zbog drugog razloga, odnosno zbog činjenice da talijansko pravo zabranjuje obrnutu diskriminaciju.

27. Na takvo bi pitanje neizbježno trebalo odgovoriti niječno: ako slučaj nije uređen pravom Unije, ne može biti povrede prava Unije i, posljedično, pravo Unije ne može biti izvor nikakve izvanugovorne odgovornosti države članice<sup>9</sup>. Takva bi odgovornost eventualno mogla postojati na temelju nacionalnog prava, ako i u mjeri u kojoj su nacionalna tijela povrijedila domaće pravo (na primjer, zabranu obrnute diskriminacije).

28. Rješenje ne bi moglo biti drugačije ni ako se u jednadžbu uvede načelo nediskriminacije na temelju državljanstva, koje sud koji je uputio zahtjev spominje u svojem zahtjevu za prethodnu odluku. U tom pogledu, mora se podsjetiti da se to načelo (sadržano u članku 18. UFEU-a i članku 21. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja)) primjenjuje samo u slučajevima uređenima pravom Unije. Međutim, kada se relevantne odredbe prava Unije odnose samo na prekogranične slučajeve, i tako ostavljaju državama članicama slobodu uređenja potpuno unutarnjih slučajeva, to načelo nije primjenjivo. U skladu s trenutnim stanjem prava Unije, na nacionalnom je pravu da, ako i u slučajevima u kojima je to potrebno, ispravi svaki učinak obrnute diskriminacije koji može nastati u tim slučajevima<sup>10</sup>.

29. S obzirom na gore izneseno, ključna problematika na koju se odnosi prvo pitanje Corte Suprema di Cassazione (Vrhovni kasacijski sud) je nešto drugo, odnosno, je li pretpostavka na kojoj se temelji prvo pitanje suda koji je uputio zahtjev zapravo točna: je li Direktiva 2004/80, osobito njezin članak 12., primjenjiva samo u prekograničnim slučajevima, uz iznimku potpuno unutarnjih slučajeva?

30. Druga stranka u ovom postupku tvrdi da na potonje pitanje treba odgovoriti niječno, dok talijanska vlada i Komisija navode suprotno. Obje strane tvrde da tekst, svrha i nastajanje Direktive 2004/80 potkrjepljuju njihovo viđenje. U tu svrhu se također pozivaju na određene odluke Suda.

31. U nastavku, najprije ću objasniti zašto tekstu i unutarnjem sustavu Direktive 2004/80 nedostaje jasnoće i, zašto iz njih, ako ih se promatra zasebno, ne proizlazi odgovor na to pitanje (1.). Potom ću pokušati utvrditi cilj (ili ciljeve) koji je zakonodavac Unije nastojao postići donošenjem Direktive 2004/80, a osobito njezina članka 12. stavka 2., analiziranjem preambule direktive (2.) i pripremljenih radova (3.). Nakon toga, ispitat ću pravnu osnovu Direktive 2004/80 (4.), i zatim ispitati sudsku praksu Suda (5.), kako bih provjerio mogu li ti elementi pružiti daljnje naznake.

32. Nakon što sam u potpunosti proveo tu analizu, moram ipak priznati da, po mojem mišljenju, nema jasnog odgovora ni u jednom pravcu. I dalje se mogu braniti oba predložena tumačenja. Zaključit ću na način da ću ponuditi tri dodatna argumenata ustavne prirode o tome zašto bih, nakon svega, predložio da Sud prihvati tumačenje koje predlaže druga stranka u postupku (6.).

<sup>9</sup> U skladu s ustaljenom sudskom praksom, država članica može biti odgovorna za štetu prouzročenu pojedincima povredom prava Unije koja joj se može pripisati, ako se ispune tri uvjeta: da je svrha povrijeđenog pravnog pravila Unije priznavanje prava pojedincima; da je povreda tog pravila dovoljno ozbiljna i da postoji izravna uzročna veza između te povrede i štete koju su pojedinci pretrpjeli (vidjeti najnovije u tom smislu presudu od 29. srpnja 2019., *Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe* (C-620/17, EU:C:2019:630, t. 35. i navedenu sudsku praksu)).

<sup>10</sup> Vidjeti u tom smislu, presude od 16. lipnja 1994., *Steen* (C-132/93, EU:C:1994:254, t. 8. do 11.), i od 5. lipnja 1997., *Uecker i Jacquet* (C-64/96 i C-65/96, EU:C:1997:285, t. 23.). Za najnoviji pregled odgovarajuće sudske prakse Suda, vidjeti *Arena, A., „The Wall Around EU Fundamental Freedoms: the Purely Internal Rule at the Forty-Year Mark”, Yearbook of European Law, 2020., str. 12.-67.*

### 1. Tekst i unutarnji sustav Direktive 2004/80

33. Prvo, talijanska vlada i Komisija navode da je, kada ga se iščitava u njegovoj cjelovitosti, članak 12. Direktive 2004/80 jasan, u smislu da od država članica zahtijeva uvođenje sustava za naknadu štete samo u odnosu na prekogranične slučajeve. Bilo bi neobično tumačiti da drugi stavak iste odredbe ima širi doseg od prvog.

34. Ovaj argument nije uvjerljiv.

35. Članak 12. stavak 1. Direktive 2004/80 glasi: „Propisi o ostvarivanju prava na naknadu u prekograničnim slučajevima, utvrđeni u ovoj Direktivi, imaju temelj u pravilima država članica o naknadi žrtvama nasilnog kaznenog djela počinjenog s namjerom, na njihovu državnom području”. Članak 12. stavak 2. Direktive 2004/80, pak, glasi: „Sve države članice osiguravaju da njihova nacionalna pravila sadrže odredbe o naknadi žrtvama nasilnih kaznenih djela počinjenih s namjerom, na njihovu državnom području, koja jamče pravičnu i primjerenu naknadu žrtvama”.

36. Prvim stavkom te odredbe samo se navodi da sustav suradnje koji Direktiva uspostavlja da bi osigurala naknadu za prekogranična kaznena djela (propisana u člancima 1. do 11. Direktive 2004/80) mora biti „nadograđen” na nacionalne sustave naknade. Tom se odredbom samo propisuje da su pravila propisana predmetnom direktivom „dodatak” nacionalnim sustavima naknade koje osiguravaju države članice za žrtve nasilnih kaznenih djela počinjenih s namjerom na njihovim državnim područjima.

37. Članak 12. stavak 2. slijedi tu odredbu, dodajući da države članice moraju imati sustav naknade žrtvama nasilnih kaznenih djela počinjenih s namjerom, na njihovim državnim područjima. Naravno, ako od početka nije postojalo ništa na nacionalnoj razini, pravila utvrđena u Poglavlju I. Direktive 2004/80 nemaju se na što nadograditi.

38. Na tekstualnoj razini, ne postoji ništa u tim odredbama što bi ograničavalo doseg članka 12. samo na prekogranične slučajeve. Slijedom navedenog, tumačenje drugog stavka, koje predlaže druga stranka u postupku, a u skladu s kojim se od država članica zahtijeva da uspostave nacionalne sustave naknade koji pokrivaju *sva* „nasilna kaznena djela počinjena s namjerom, na njihovu državnom području”, je, što se tiče teksta te odredbe, u potpunosti opravdano. Također, to ne dovodi ni do kakve unutarnje nedosljednosti u tumačenju članka 12. Direktive 2004/80.

39. Drugo, u skladu s navodima talijanske vlade i Komisije, iz članka 1. Direktive 2004/80 proizlazi da je obveza uvođenja nacionalnih sustava naknade ograničena na prekogranične slučajeve. Tom se odredbom od država članica zahtijeva da osiguraju pravo na podnošenje zahtjeva za naknadu „kada je nasilno kazneno djelo s namjerom počinjeno *u državi članici koja nije država članica u kojoj podnositelj zahtjeva za naknadu ima svoje uobičajeno boravište*”<sup>11</sup>. Općenitije, to je stajalište – tvrde talijanska vlada i Komisija – potkrijepljeno ostatkom Direktive: nesporno je da se sustav suradnje koji uspostavlja direktiva radi olakšavanja pristupa naknadi odnosi samo na žrtve kaznenih djela u prekograničnim slučajevima.

40. Ovi su argumenti, po mojem mišljenju, točni u mjeri u kojoj se odnose na tumačenje poglavlja I. Direktive 2004/80. Međutim, neuvjerljivi su u pogledu područja primjene poglavlja II i njegova članka 12.

<sup>11</sup> Moje isticanje

41. Na početku, moram naglasiti da – za razliku od mnogih drugih sličnih instrumenata – Direktiva 2004/80 ne sadržava, u svojem prvom članku/svojim prvim člancima, nikakvu odredbu u kojoj se navodi njezina svrha ili predmet, određuje njezino područje primjene i/ili u kojoj su sadržane definicije. Članak 1. nije dio uvodnog dijela definiranog kao, na primjer, „opće odredbe”, koji bi se primjenjivao na čitav zakonodavni instrument. Članak 1. je zapravo već dio poglavlja I. (članci 1. do 11.), pod naslovom „Ostvarivanje prava na naknadu u prekograničnim slučajevima”. Iza tog poglavlja slijedi poglavlje II., naslovljeno „Nacionalni propisi o naknadi” (samo članak 12.).

42. Iz tog razloga, ne vidim kako bi se, po bilo kakvim uobičajenim pravilima zakonskog tumačenja i konstrukcije, uvodna odredba/uvodne odredbe jednog poglavlja zakonodavnog instrumenta mogla/mogle upotrijebiti za ograničavanje područja primjene tog instrumenta. Članak 1. odnosi se samo na sustav suradnje iz poglavlja I. te direktive. Nasuprot tomu, postojanje dvaju zasebnih poglavlja moguće je isto tako protumačiti i kao naznaku da se svako od njih odnosi na različiti aspekt pravnog korpusa koji se nastoji uvesti Direktivom 2004/80. Ako je tomu tako, Direktivu 2004/80 se uistinu može tumačiti, kao što to tvrdi druga stranka u postupku, na način da se njome utvrđuju dvije različite obveze za države članice: (i.) uspostava sustava suradnje radi olakšavanja ostvarivanja naknade *u prekograničnim slučajevima*, i (ii.) uspostava nacionalnog sustava naknade, čiju primjenu pokreće *svako* nasilno kazneno djelo počinjeno s namjerom.

43. Kao treće, daljnji argument u prilog toj tvrdnji može se također pronaći u članku 18. Direktive 2004/80, kojim se propisuju dva različita roka za prenošenje: jedan (raniji) za članak 12. stavak 2., i drugi (kasniji) za ostatak direktive<sup>12</sup>. Tom se odredbom pokazuje moguća autonomnost ili samostalna priroda članka 12. stavka 2. Direktive 2004/80. Ako se nacionalnim sustavima nastojalo samo omogućiti učinkovito funkcioniranje sustava uspostavljenog u drugim odredbama Direktive 2004/80, bilo bi teško razumjeti logiku te razlike u rokovima.

44. Kao četvrto, tu je i naslov Direktive 2004/80: to je direktiva „o naknadi žrtvama kaznenih djela”. Nije „direktiva o naknadi žrtvama kaznenih djela u prekograničnim slučajevima”, ni „direktiva o suradnji u vezi s naknadom žrtvama kaznenih djela”, ni – kao što je to u određenom trenutku zakonodavnog postupka predlagalo Predsjedništvo Vijeća – „direktiva o *olakšavanju* dobivanja naknade žrtvama kaznenih djela”<sup>13</sup>. Vjerojatno bi svaki od navedenih bio prikladniji za instrument koji se odnosi samo na prekogranične slučajeve.

45. Ovaj se argument zaista može činiti formalističkim ili od malog značaja. Međutim, naslov direktive zapravo odražava tekst članka 12. stavka 2. Direktive 2004/80. Taj članak upućuje na „odredbe [država članica] o naknadi žrtvama nasilnih kaznenih djela počinjenih s namjerom, na njihovu državnom području” (bez ikakvih daljnjih pojašnjenja i ograničenja), i na „žrtve” (ponovo, bez ikakvih daljnjih pojašnjenja ili ograničenja). Nadalje, suprotno članku 1. Direktive 2004/80, koji se primjenjuje samo u okviru poglavlja I., glavni naslov Direktive bi, nedvojbeno, trebao biti od značaja za čitavu Direktivu, a ne samo za jedno od njezinih poglavlja.

46. Kao peto i konačno, kad je riječ o unutarnjem sustavu Direktive, da je članak 12. bio samo odredba s instrumentalnom funkcijom ili postupovne prirode, kao što to u biti tvrde Komisija i talijanska vlada, mogao je biti uvršten u poglavlje III. Direktive („Provedba odredaba”). Međutim, smatralo se da je ta odredba dovoljno značajna da zaslužuje zasebno poglavlje (poglavlje II.), kojemu je dan „sadržajan” naslov („Nacionalni propisi o naknadi”).

12 U skladu s tom odredbom, Države članice morale su prenijeti Direktivu 2004/80 najkasnije do 1. siječnja 2006., „uz iznimku članka 12. stavka 2., kod kojeg je datum za usklađivanje [bio] 1. srpnja 2005.”.

13 Vidjeti dokument Vijeća 8033/04 od 5. travnja 2004. Taj prijedlog naposljetku nije usvojen.



47. Po mojem mišljenju, kada se razmatraju samo tekst i unutarnji sustav Direktive 2004/80, oni prije idu u prilog tumačenju koje predlaže druga stranka u postupku. Međutim, situacija postaje složenija kada se u obzir uzmu svrha i ciljevi tog instrumenta, u mjeri u kojoj ih se može utvrditi iz analize uvodnih izjava te direktive (2.) i zakonodavnog postupka koji je prethodio njezinu donošenju (3.).

## 2. Ciljevi zakonodavca Unije I: preambula Direktive 2004/80

48. Svaka od dviju strana tvrdi da je područje primjene članka 12. Direktive 2004/80 jasnije kada se u obzir uzmu ciljevi koje zakonodavac Unije nastoji postići tom direktivom, prikazani u nekim posebnim uvodnim izjavama koje sadržava preambula tog instrumenta.

49. Jedini problem tog argumenta je da se obje strane pozivaju na različite uvodne izjave kako bi potkrijepile svoje navode. Još problematičnija je činjenica da su, na određeni način, obje u pravu. Člancima Direktive 2004/80 svojstvena dvosmislenost ogleda se i u preambuli. Ne samo da proučavanje preambule ne razjašnjava kako tumačiti članak 12. Direktive 2004/80, već i, čini se, pridonosi nesigurnosti.

50. Pojednostavljeno, unatoč izvjesnoj neodređenosti nekih od njih, ciljeve iz pojedinih uvodnih izjava Direktive 2004/80 moglo bi se razvrstati u tri različite skupine<sup>14</sup>: (i.) pomoć žrtvama u prekograničnim slučajevima; (ii.) slobodno kretanje osoba i usluga; (iii.) zaštita žrtava kaznenih djela u okviru kaznenog postupka.

51. Kao prvo, kao što to tvrde talijanska vlada i Komisija, prva skupina uvodnih izjava ukazuje da se Direktivom 2004/80 samo donose pravila o ostvarivanju naknade u prekograničnim slučajevima. Pod pojmom „prekogranični slučajevi” te stranke podrazumijevaju slučajeve u kojima žrtva kaznenog djela ima stalno boravište u državi članici koja nije ona u kojoj je kazneno djelo počinjeno.

52. U tom pogledu, te se stranke posebice pozivaju na prvu i drugu uvodnu izjavu. Prva uvodna izjava glasi: „Jedan je od ciljeva [Europske unije] ukinuti *prepreke slobodnog kretanja osoba i usluga* među državama članicama”<sup>15</sup>. Pozivanje na slobodno kretanje upotunjeno je drugom uvodnom izjavom, koja glasi: „Prema presudi Suda [...] u slučaju Cowan, određeno je da, kada propisi [EU-a] jamče *fizičkoj osobi slobodu odlaska u drugu državu članicu, zaštita te osobe* od šteta u određenoj državi članici, na istom temelju koji vrijedi za državljane i osobe s boravištem u toj državi, neminovna je posljedica takve slobode kretanja. Mjere za olakšavanje ostvarivanja naknade žrtvama kaznenih djela trebale bi biti sastavni dio ostvarivanja tog cilja”<sup>16</sup>.

53. Nadalje, talijanska vlada i Komisija naglašavaju da uvodne izjave 11., 12. i 13. upućuju (izričito ili prešutno) na slučajeve u kojima je kazneno djelo počinjeno u državi članici koja nije država boravišta žrtve. Nadalje – dodaju – u uvodnoj izjavi 15. donošenje Direktive 2004/80 opravdava se, u smislu proporcionalnosti i supsidijarnosti, samo upućivanjem na nužnost da se „žrtvama kaznenih djela olakša ostvarivanje naknade u prekograničnim situacijama”. Takvo bi se opravdanje moglo smatrati nedovoljnim za instrument čije područje primjene nadilazi uređivanje prekograničnih slučajeva.

<sup>14</sup> Pri čemu je nesporno da se neke od njih može svrstati u više od jedne skupine.

<sup>15</sup> Moje isticanje

<sup>16</sup> Moje isticanje

54. Međutim, ne smatram da je tekst tih uvodnih izjava odlučujući, bez obzira na brojna spominjanja prekograničnog slučaja sadržana u njima. Po mojemu mišljenju, samo se uvodna izjava 15. može shvatiti kao jasna naznaka namjere zakonodavca Unije da ograniči područje primjene Direktive 2004/80. Unatoč tomu kakvima se čine, ostalim se uvodnim izjavama jednoznačno ne potkrjepljuju stajališta koja zagovaraju talijanska vlada i Komisija. Štoviše, u uvodnim izjavama 11., 12. i 13. samo se upućuje na sustav suradnje uspostavljen poglavljem I. Direktive 2004/80. Stoga, one ne otkrivaju previše u pogledu toga kako treba tumačiti članak 12.

55. Kao drugo, pojmom „prekogranični slučajevi” koje spominju talijanska vlada i Komisija (odnosno, one u kojima se *žrtva* kaznenog djela koristila svojom slobodom kretanja) nisu iscrpljeni „prekogranični slučajevi” koji mogu biti obuhvaćeni Direktivom 2004/80, s obzirom na ciljeve njezina donošenja.

56. Ti ciljevi donošenja postaju vidljivi kada se pobliže razmotri prva uvodna izjava (kojom se podsjeća da je ukidanje prepreka *slobodnom kretanju osoba i usluga* jedan od ciljeva Europske unije), zajedno s općim izričajem drugih uvodnih izjava. Konkretno, uvodna izjava 10. glasi: „Žrtve kaznenih djela često ne mogu ostvariti naknadu od počinitelja jer počinitelj nema potrebna sredstva da postupi u skladu s presudom o naknadi ili se počinitelja ne može utvrditi ili sudbeno goniti”.

57. Ako se uvodnu izjavu 10., ali djelomično i uvodne izjave 7. i 1., prihvati kao objašnjenja zbog čega je zakonodavac Unije smatrao potrebnim djelovati na ovom području, tada se pojavljuje i druga vrsta prekograničnog slučaja: ne samo „putujuća žrtva”, nego i „putujući počinitelj”. Prilično je učestalo da su slučajevi u kojoj žrtve nasilnih kaznenih djela počinjenih s namjerom ne mogu dobiti naknadu od počinitelja, i stoga imaju posebnu potrebu za zaštitom, kako bi uklonile prepreke slobodnom kretanju osoba, oni u kojima se *počinitelj* koristio svojom slobodom kretanja. U tim slučajevima, počinitelju zapravo može biti lakše izbjeći istragu ili pobjeći tako da se jednostavno vrati u zemlju svojega boravišta.

58. Stoga, činjenica da se uvodnim izjavama 1. i 2. naglašava povezanost Direktive 2004/80 i sloboda kretanja nužno ne znači da je područje primjene direktive usko kako to tvrde talijanska vlada i Komisija. Postoje određena prekogranična kaznena djela koja bi, ako bi se prihvatilo njihovo stajalište, svakako bila „izostavljena”, što ne bi bilo u skladu s očigledno zaštitnim ciljevima direktive.

59. Posljedično, uvodnim izjavama 1. i 2. se, u načelu, ne isključuje, barem ne izričito, širi pojam „prekogranično”. Taj bi pojam, u skladu s tim, obuhvaćao slučajeve u kojima su se *ili* žrtva *ili* počinitelj kaznenog djela koristili svojom slobodom kretanja.

60. To bi stajalište bilo u skladu i s uvodnom izjavom 7. Ta uvodna izjava, koja se posebno odnosi na obvezu država članica da uspostave nacionalni sustav naknade, glasi: „Ovom se Direktivom uspostavlja sustav suradnje radi olakšavanja ostvarivanja naknade žrtvama kaznenih djela u prekograničnim slučajevima, a koji bi trebao funkcionirati na temelju propisa država članica o naknadi žrtvama nasilnih kaznenih djela *počinjenih* [...], *na njihovu državnom području*...”<sup>17</sup>”

61. Kao treće i posljednje, postoji još jedna skupina uvodnih izjava za koju se čini da ide u prilog stajalištu koje zagovara druga stranka u postupku. Dijelovi preambule Direktive 2004/80 doista uključuju izraze ili pojmove koji, baš poput članka 12. stavka 2., znatno nadilaze puke prekogranične slučajeve. Ti odlomci izgledaju posebno inspirirani općenitijim ciljem zakonodavca Unije da pomogne žrtvama kaznenih djela.

<sup>17</sup> Moje isticanje

62. Kad je se поближе razmotri, uvodnu izjavu 10. može se razumjeti na način da doseže dalje od onoga što je gore naznačeno. U tekstu te uvodne izjave doista ne postoji ništa što ograničava njezinu valjanost na prekogranične slučajeve: njome se samo upućuje na potrebu da žrtve kaznenih djela dobiju naknadu, bez ikakvih teritorijalnih ograničenja.

63. Nadalje, i važnije, u uvodnoj izjavi 6. navodi se da bi „žrtve kaznenih djela u Europskoj uniji trebale [...] imati pravo na pravičnu i primjerenu naknadu koju su pretrpjele, *bez obzira gdje je u Europskoj uniji počinjeno kazneno djelo*”<sup>18</sup>.

64. Isto tako, pozivanja na „povijesnu” pozadinu Direktive 2004/80, sadržana u uvodnim izjavama 3. do 6. i 8., također navode na zaključak o širem području primjene direktive. Doista, instrumenti spomenuti u tim uvodnim izjavama<sup>19</sup> ni u kojem slučaju nisu bili „usmjereni na unutarnje tržište”. Naprotiv, ti su instrumenti uglavnom bili povezani s nastojanjem da se postignu ciljevi koji su tipičniji za odredbe koje se odnose na područje slobode, sigurnosti i pravde (u daljnjem tekstu: PSSP). Shodno tomu, direktiva koja za cilj ima zaštitu, iako asimetrično, svih žrtava kaznenih djela u Europskoj uniji, bez obzira na njihovo državljanstvo ili boravište, činila bi se dosljednijom tim ciljevima.

65. Osobito, kada se pogledaju uvodne izjave 3. do 6., s obzirom na to da su njihov raspored i sadržaj prilično općeniti i primjenjivi na čitav zakonodavni instrument, upotrijebljeni jezik i argumenti su oni koje obično nalazimo u mjeri PSSP-a. U tim uvodnim izjavama nema ničega na temelju čega bi u njima prikazana razmatranja bila ograničena samo na prekogranična kaznena djela počinjena na štetu žrtava koje su se nalazile izvan svoje države članice boravišta.

66. Zaključno, detaljnim ispitivanjem preambule Direktive 2004/80 ne rješavaju se pitanja u vezi s tumačenjem. Ono što nam u ovoj situaciji pomaže objasniti kako je nastao tako dvosmislen zakonodavni akt Unije su *travaux préparatoires*.

### 3. Ciljevi zakonodavca Unije II: nastajanje Direktive 2004/80

67. Ponovo, i talijanska vlada i Komisija s jedne strane, kao i druga stranka u postupku s druge strane, tvrde da pripremni radovi za Direktivu 2004/80 potkrepljuju njihovo tumačenje njezina članka 12.

68. Iz dokumenata koji se nalaze u spisu predmeta, „dug i vijugav put” koji je doveo do donošenja Direktive 2004/80 može se sažeti na sljedeći način.

69. Izvornim Prijedlogom Direktive Vijeća o naknadi žrtvama kaznenih djela (u daljnjem tekstu: Prijedlog), koji je Komisija podnijela 2003.<sup>20</sup>, nastojala su se postići *dva različita* cilja, koje je Komisija smatrala „usko isprepletenima”<sup>21</sup>.

70. *Prvi cilj* bio je osigurati da svi građani EU-a i svi koji zakonito borave u Uniji mogu dobiti primjerenu naknadu za svaku štetu koju su pretrpjeli kao posljedicu toga što su bili žrtva kaznenog djela *bilo gdje na području Europske unije*. Ovaj se cilj trebao postići stvaranjem minimalnog standarda u području državne naknade žrtvama kaznenih djela.

18 Moje isticanje

19 Zaključci Europskog Vijeća sa sastanka u Tampereu iz 1999., Deklaracija Europskog vijeća o borbi protiv terorizma iz 2004., donošenje Okvirne odluke 2001/220/PUP o položaju žrtava u kaznenom postupku i Europska konvencija Vijeća Europe od 24. studenoga 1983. o naknadi žrtvama nasilnih kaznenih djela.

20 COM(2002) 562 *final* (SL 2003., C 45 E, str. 69.)

21 Vidjeti osobito točku 3. Obrazloženja.

71. *Drugi cilj* bio je osigurati da prekogranični slučajevi ne utječu negativno na mogućnosti koje se pružaju žrtvi kaznenog djela da u praksi dobije državnu naknadu. Stoga je bilo potrebno „olakšati ostvarivanje naknade u slučajevima u kojima je kazneno djelo počinjeno u državi članici koja nije država boravišta žrtve”. Ovaj se cilj trebao postići uspostavom sustava suradnje između tijela država članica, što bi žrtvama omogućilo podnošenje zahtjeva tijelu države članice boravišta.

72. Ovaj se dvostruki cilj odražavao, prije svega, u članku 1. Prijedloga, koji glasi: „Cilj ove Direktive je ustanoviti minimalni standard u području naknade žrtvama kaznenih djela i olakšati ostvarivanje takve naknade u prekograničnim situacijama<sup>22</sup>.” Dvostruki se cilj odražavao i u strukturi direktive, koja je sadržavala dva zasebna odjeljka, jedan za svaki od tih ciljeva. Odjeljak 1. (članci 2. do 15.) odnosili su se na „minimalne standarde u području naknade žrtvama kaznenih djela”, dok se odjeljak 2. (članci 16. do 23.), kao nadogradnja prvoga, odnosio na „ostvarivanje prava na naknadu u prekograničnim slučajevima”<sup>23</sup>. [neslužbeni prijevod]

73. Međutim, Prijedlog nije dobio jednoglasnu potporu Vijeća<sup>24</sup>. Široka je suglasnost ipak postignuta o dijelu Prijedloga koji se odnosio na sustav suradnje u prekograničnim slučajevima. Kako bi se premostio ovaj problem, Predsjedništvo Vijeća predložilo je kompromisni prijedlog, kojim se mijenjao Komisijin prijedlog (u daljnjem tekstu: Kompromis)<sup>25</sup>. Kompromisom se predlagalo zadržavanje odredaba o prekograničnim slučajevima (odjeljak 2.), ali ne i onih o minimalnim standardima (odjeljak 1.). Potonji odjeljak bio bi zamijenjen jednom odredbom: člankom A, koji će kasnije postati članak 12. Člankom A zahtijevala se od država članica uspostava nacionalnih sustava radi omogućavanja učinkovitog funkcioniranja prekograničnih sustava naknade<sup>26</sup>, pri čemu se institucijama Unije ostavlja sloboda da u budućnosti razvijaju minimalne standarde u području naknade<sup>27</sup>. Kompromis je tada postao osnova direktive koja je naposljetku donesena.

74. Kada ih se promatra u tom kontekstu, čini se da pripremni radovi potvrđuju argumente koje su iznijele talijanska vlada i Komisija. Osobito, iz Kompromisa bi se uistinu moglo zaključiti, kao što je to odlučno tvrdila Komisija, da je uspostava nacionalnih sustava (samo) trebala biti sredstvo postizanja učinkovitog funkcioniranja sustava u pogledu ostvarivanja naknade u prekograničnim slučajevima.

75. Ipak, postoje tri problema u vezi s Komisijinim argumentom.

76. Prije svega, taj „ograničeni instrumentalizam” ne proizlazi jasno iz teksta koji je usvojen. Uzgred rečeno, to jasno ne proizlazi ni iz teksta Kompromisa. Ako je to od ikakvog značaja, odjeljak C tog dokumenta (točke 13. do 16.) započinje naglašavanjem da je, nakon terorističkih napada u Madridu 2004., žrtvama kaznenih djela bilo važno poslati jasnu poruku da se mjere u vezi s njihovom naknadom poduzimaju na razini EU-a<sup>28</sup>. Nakon što se u njemu priznalo nepostojanje jednoglasnosti na temelju članka 308. UEZ-a, samo se navodi da sve države članice moraju uspostaviti „nacionalni sustav”, a da ga pritom na bilo koji način ne ograničavaju na prekogranične slučajeve<sup>29</sup>.

22 Moje isticanje

23 Konačno, odjeljak 3. (članci 24. do 28.) odnosio se na „provedbene odredbe”.

24 Prijedlog se temeljio na članku 308. UEZ-a, sada članku 352. UEU-a. Vratit ću se na ovo pitanje u nastavku, u točkama 85. do 90. ovog mišljenja.

25 Dokument Vijeća 7752/04.

26 Vidjeti točku 15. Kompromisa.

27 Vidjeti točku 16. Kompromisa.

28 Točka 13. Kompromisa

29 Osobito točka 16. Kompromisa

77. Drugo, kada je na raspravi upitana o razlozima zbog kojih je državama članicama nametnuta obveza uspostavljanja nacionalnog sustava naknade, unatoč njegovoj navodnoj ograničenosti na prekogranične slučajeve, Komisija je objasnila da je ostavljanje državama članicama slobode da imaju različite sustave za prekogranične i unutarnje slučajeve moglo prouzročiti nepotrebne komplikacije u određenim slučajevima.

78. Međutim, na upit o tome može li se smatrati da je određena država članica koja je *ograničila* nacionalni sustav naknade samo *na prekogranične slučajeve* pravilno prenijela Direktivu, Komisija nije dala jasan odgovor, unatoč inzistiranju Suda na tome. Umjesto toga, Komisija je i dalje tvrdila da jedini pravilan način prenošenja članka 12. stavka 2. nije da država članica ima „sustav naknade” ili „više sustava naknade”, nego to da država članica ima jedan sustav naknade za sva nasilna kaznena djela počinjena s namjerom na području te države članice.

79. Međutim, ovo je stajalište teško održivo iz logičkih razloga: ili nacionalni sustavi mogu zakonito pokrivati samo prekogranične slučajeve (ako država članica odluči da nema sustav naknade za domaća kaznena djela), ili se nužno moraju proširiti na potpuno unutarnje slučajeve.

80. Odnosno, sa stajališta žrtve i njegovih ili njezinih prava, ili se (1.) pravom Unije zahtijeva naknada samo za žrtve kaznenih djela počinjenih izvan države članice njihova boravišta (pri čemu „domaće” žrtve nemaju nikakvih prava u skladu s pravom Unije), ili su (2.) države članice obvezne uspostaviti jedan sustav naknade za sve žrtve nasilnih kaznenih djela počinjenih s namjerom na njihovu državnom području (čime se svim žrtvama priznaje pravo na naknadu u skladu s pravom Unije, na temelju članka 12. stavka 2.). *Tertium non datur*: ne može postojati obveza uspostavljena na temelju prava Unije u korist svih osoba koja nije popraćena pravom tih osoba da prisilno ostvare tu obvezu.

81. Treće i u svakom slučaju, ne smatram da dokumenti koje navodi Komisija pružaju odlučan i nedvosmislen odgovor na postavljeno pitanje. Ono što nije posve jasno u tim dokumentima je jesu li sva pravila i načela o minimalnim standardima koja su izvorno uključena u Prijedlog u potpunosti uklonjena Kompromisom, ili je jedan doista manji dio njih naposljetku „uguran” u članak 12.

82. U Kompromisu se izričito ne navodi je li cilj zaštite šire skupine osoba (uključujući neprekogranične žrtve) sasvim nestao, ili je samo smanjen time što je državama članicama nametnuta minimalistička obveza – najmanji zajednički nazivnik oko kojeg se sve države članice mogu složiti – pružanja „pravične i primjerene naknade svim žrtvama”<sup>30</sup>.

83. Nadalje, kao što navodi druga stranka u postupku, postoje neki pripremni dokumenti – osobito, zapisnici s dvaju sastanaka Vijeća *nakon* Kompromisa<sup>31</sup> – koji navode na zaključak da je ovaj drugi cilj koji se nastojao postići direktivom „preživio”: unaprjeđivanje zaštite svih žrtava nasilnih kaznenih djela počinjenih s namjerom time što se osigurava njihov pristup pravičnoj i primjerenoj naknadi bez obzira na to gdje je na području Europske unije kazneno djelo počinjeno. Postoje određeni razlozi koji idu u prilog tom navodu s obzirom na činjenicu da je nekoliko takvih razmatranja „preživjelo” u obliku uvodnih izvjava 3. do 6.<sup>32</sup>

84. Sve u svemu, opis zakonodavnog postupka koji je doveo do donošenja Direktive 2004/80 pojašnjava na koji je način došlo do nastanka tako čudno sastavljenog instrumenta. Međutim, s obzirom na tekst koji je naposljetku usvojen, i također s obzirom na dvoznačnost i različite navode na koje se nailazi u samom postupku, opet nema jasnog odgovora o preciznim ciljevima koje je zakonodavac Unije nastojao postići Direktivom 2004/80, i osobito njezinim člankom 12. stavkom 2.

30 A ne više zaštite šire skupine osoba, kao što je izvorno formulirano u predloženom članku 2. stavku 1. točki (a) Komisijina Prijedloga.

31 Vidjeti dokument Vijeća 7209/04, str. 9., i dokument Vijeća 8694/04, str. II.

32 Točke 64. do 65. ovog mišljenja; *supra*.

#### 4. Pravna osnova

85. Sada ću se osvrnuti na drugi element o kojemu su u svojim pisanim i usmenim očitovanjima raspravljale stranke: izbor pravne osnove – članka 308. UEZ-a (sada članak 352. UFEU-a) – i njegove implikacije na područje primjene Direktive 2004/80. Međutim, suprotno onomu što su navodile stranke, jednostavno ne vidim nijedan argument koji bi se mogao valjano istaknuti u ovom pogledu s obzirom na to da su, jednostavno rečeno, obje vrste instrumenata mogle biti donesene na temelju članka 308. UEZ-a.

86. Komisija je u svojem Prijedlogu objasnila da se Direktiva trebala temeljiti na članku 308. UEZ-a. Instrument je bio čvrsto povezan s unutarnjim tržištem, ali je njegov predmet bio širi, utječući na taj način i na slobodno kretanje osoba općenito, i na nacionalne građanske zakone, predmete koji su tada bili uređeni u Dijelu trećem, Glavi IV. Ugovora o EZ-u<sup>33</sup> (sada Dio treći, Glava V. UFEU-a<sup>34</sup>). Međutim, nijedna od odredaba iz Glave IV. nije tadašnjoj Zajednici davala – u skladu s navodima Komisije – ovlast utvrđivanja pravila poput onih iz prijedloga direktive. Stoga je Komisija zauzela stajalište da zakonodavac Unije može upotrijebiti samo preostale ovlasti koje Uniji dodjeljuje klauzula o fleksibilnosti<sup>35</sup>.

87. S obzirom na navedeno, ne vidim kako bi to što je zadržana pravna osnova koju je izvorno predložila Komisija (čak i nakon značajnih izmjena učinjenih Kompromisom) išlo u prilog stajališta talijanske vlade i Komisije ili onih Druge stranke u postupku. Unatoč uklanjanju (većine odredaba) odjeljka 1. Prijedloga, Direktiva 2004/80 ostala je čvrsto povezana i s odredbama o unutarnjem tržištu i s onima koje sada pripadaju PSSP-u. Tako je logika koju je u svojem Prijedlogu slijedila Komisija, možebitno u odnosu na pravnu osnovu, zadržala valjanost za konačnu verziju Direktive.

88. Nadalje, također nije moguće retrogradno zaključivanje kojim se nastoji ograničiti (ili, jednako tako, proširiti) područje primjene instrumenta sekundarnog prava na temelju njegovih pravnih osnova iz primarnog prava, u nedostatku bilo kakvog ograničenja te vrste u tekstu tog instrumenta sekundarnog prava.

89. Kao prvo, nedavno sam upozoravao protiv takvih *ex post* ograničenja tumačenja instrumenata sekundarnog prava u vezi s njihovom pravnom osnovom, smatrajući da bi ta vrsta argumenata trebala biti ograničena na kontekst osporavanjâ valjanosti<sup>36</sup>.

90. Kao drugo, povrh toga, čak i ako to nije tako, posebna priroda članka 308. UEZ-a sprječava svaki takav „hod unatrag” koji ponekad može biti predložen u odnosu na druge, specifičnije pravne osnove u Ugovoru<sup>37</sup>. U strukturi Ugovora, članak 308. UEZ-a (kao i članak 352. UFEU-a, doduše, sada s nekim dodatnim ograničenjima) je jednostavan: pod uvjetom jednoglasnosti među državama članicama, može se donijeti niz mjera, koje ni na koji način nisu ograničene na prekogranične slučajeve<sup>38</sup>.

33 „Vize, azil, useljavanje i druge politike vezane uz slobodno kretanje osoba” (članci 61. do 69. UEZ-a)

34 „Područje slobode, sigurnosti i pravde” (članci 67. do 89. UFEU-a)

35 Vidjeti Obrazloženje, točke 5.1 i 5.2.

36 Vidjeti moje mišljenje u predmetu *Federatie Nederlandse Vakbeweging* (C-815/18, EU:C:2020:319, t. 45. to 49.).

37 Vidjeti, na primjer, u pogledu članka 114. UFEU-a, presudu od 20. svibnja 2003., *Österreichischer Rundfunk i drugi* (C-465/00, C-138/01 i C-139/01, EU:C:2003:294, t. 41. do 43.) ili presudu od 6. studenoga 2003., *Lindqvist* (C-101/01, EU:C:2003:596, t. 40. do 42.). Slično tomu, u pogledu članka 82. stavka 2. UFEU-a, vidjeti presudu od 13. lipnja 2019., *Moro* (C-646/17, EU:C:2019:489, t. 32. i 33.).

38 U tom smislu vidjeti, između ostalog, presudu od 3. rujna 2008., *Kadi and Al Barakaat International Foundation protiv Vijeća i Komisije* (C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, t. 235.), i Mišljenje 1/94 (Sporazumi priloženi Sporazumu o WTO-u), od 15. studenoga 1994. (EU:C:1994:384, t. 59.).

## 5. Postojeća sudska praksa

91. Konačno, stranke su se pozvale na niz odluka Suda kako bi potkrijepile svoja tumačenja članka 12. stavka 2. Direktive 2004/80. Konkretno, talijanska vlada i Komisija ukazale su na odluke Suda u predmetima Dell’Orto<sup>39</sup>, Giovanardi i dr.<sup>40</sup> i C.<sup>41</sup>. Druga stranka u postupku pozvala se na presudu Suda<sup>42</sup> i mišljenje nezavisnog odvjetnika Yvesa Bota<sup>43</sup> u predmetu Europska komisija protiv Talijanske Republike.

92. Ponovo, nijedna stranka nije očito u krivu: sudska praksa pruža elemente koji idu u prilog i jednom i drugom tumačenju. S jedne strane, točno je da su starije odluke koje je donio Sud u manjim vijećima na tragu onoga što navode Komisija i talijanska vlada. S druge strane, tu je kasnija presuda velikog vijeća Suda u predmetu Europska komisija protiv Talijanske Republike.

93. S jedne strane, u predmetu Dell’Orto, Sud je utvrdio da slučaj u kojemu je kazneno djelo počinjeno na području države članice u kojoj žrtva ima boravište nije obuhvaćen područjem primjene Direktive 2004/80. Za Sud, ta direktiva „predviđa naknadu *samo* u slučajevima u kojima je nasilno kazneno djelo počinjeno s namjerom u državi članici različitoj od one u kojoj žrtva ima uobičajeno boravište”<sup>44</sup>.

94. Presuda u predmetu Giovanardi prilično je slična. Sud je utvrdio da iz članka 1. Direktive 2004/80 proizlazi da direktiva „ima za cilj olakšati ostvarivanje naknade žrtvama nasilnih kaznenih djela počinjenih s namjerom u prekograničnim slučajevima”, dok nije bilo sporno da se postupak pred sudom koji je uputio zahtjev odnosio na kaznena djela počinjena „iz nehaja i, povrh toga, u čisto nacionalnom kontekstu”<sup>45</sup>.

95. Stoga je predmet C. uistinu jedini koji ima nekakve sličnosti s ovim predmetom. Gospođa C. bila je žrtva nasilnog kaznenog djela počinjenog s namjerom u Italiji te je Presidencu del Consiglio dei Ministri tužila zbog neprovođenja Direktive 2004/80. Sud se proglasio nenadležnim za davanje odgovora na postavljeno pitanje<sup>46</sup>, navodeći da je kazneno djelo bilo počinjeno istoj državi članici u kojoj je žrtva imala boravište (Italija). S obzirom na to, prema stajalištu suda, slučaj nije bio obuhvaćen područjem primjene Direktive 2004/80, nego samo nacionalnog prava. Na osnovi toga, Sud je zaključio: „U potpuno unutarnjoj situaciji Sud načelno nije nadležan odlučiti o pitanju koje je postavio sud koji je uputio zahtjev.” Budući da se sud koji je uputio zahtjev nije pozvao na zabranu obrnute diskriminacije u svojoj odluci kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku, Sud je zaključio da je *očito* nenadležan za davanje odgovora na postavljeno pitanje<sup>47</sup>.

39 Presuda od 28. lipnja 2007. (C-467/05, EU:C:2007:395)

40 Presuda od 12. srpnja 2012. (C-79/11, EU:C:2012:448)

41 Rješenje od 30. siječnja 2014., C. (C-122/13, EU:C:2014:59)

42 Presuda od 11. listopada 2016. (C-601/14, EU:C:2016:759)

43 C-601/14, EU:C:2016:249

44 Presuda od 28. lipnja 2007., Dell’Orto (C-467/05, EU:C:2007:395, t. 57. do 59.). Moje isticanje. Valja, ipak, priznati da je taj navod iznesen *in passim* u predmetu koji se odnosio na drugačije pitanje, odnosno može li pravna osoba zahtijevati status žrtve na temelju Direktive 2004/80, ali prije svega na temelju Okvirne odluke Vijeća 2001/220/PUP od 15. ožujka 2001. o položaju žrtava u kaznenom postupku (SL 2001., L 82, str. 1.).

45 Presuda od 12. srpnja 2012., Giovanardi i drugi (C-79/11, EU:C:2012:448, t. 37.). Moje isticanje. Ponovo, slično kao i u predmetu Dell’Orto, predmet se odnosio na tumačenje pojma žrtve na temelju Okvirne odluke Vijeća 2001/220/PUP, pri čemu je Direktiva 2004/80, koju sud koji je uputio zahtjev nije ni spomenuo, u jednoj točki otklonjena kao irelevantna za predmet u glavnom postupku.

46 „Trebalo li članak 12. Direktive 2004/80 tumačiti u smislu da dopušta državama članicama da predvide naknadu štete za žrtve nekih kategorija nasilnih ili namjernih kaznenih djela ili, naprotiv, nameće državama članicama, radi provedbe navedene direktive, da uspostave sustav naknade štete žrtvama svih nasilnih ili namjernih kaznenih djela?”

47 Rješenje od 30. siječnja 2014., C. (C-122/13, EU:C:2014:59, t. 11. do 18. i izreka). Moje isticanje

96. S druge strane, prividna jasnoća te sudske prakse dovedena je u pitanje nedavnom presudom velikog vijeća Suda. Sud je u presudi Europska komisija protiv Talijanske Republike<sup>48</sup> pokušao razjasniti značenje i područje primjene te prethodne sudske prakse. U točki 49. svoje presude, Sud je naveo da je, u presudama Dell’Orto, Giovanardi i C., utvrdio „da se sustav suradnje utvrđen Direktivom 2004/80 odnosi samo na ostvarivanje naknade štete u prekograničnim situacijama *a da pritom nije isključio da članak 12. stavak 2. te direktive nameće svakoj državi članici obvezu, radi osiguranja cilja koji ta direktiva ima u takvim situacijama, da uspostavi nacionalni sustav koji jamči naknadu štete žrtvama svih nasilnih kaznenih djela počinjenih s namjerom na njezinu području*”<sup>49</sup>.

97. Sud je, potom, u točki 50., utvrdio da „Takvo tumačenje članka 12. stavka 2. Direktive 2004/80 je osim toga *u skladu s ciljem* te direktive koji se sastoji u tomu da se među državama članicama uklone prepreke slobodnom kretanju osoba i usluga radi poboljšanja funkcioniranja unutarnjeg tržišta”<sup>50</sup>.

98. Stoga, unatoč činjenici da je odluka pomalo dvosmislene prirode<sup>51</sup>, Sud je u presudi Europska komisija protiv Talijanske Republike izričito: (i.) utvrdio da područje primjene članka 12. stavka 2. Direktive 2004/80 nije bilo određeno prethodnom sudskom praksom, i (ii.) ostavio to pitanje otvorenim zbog toga što odgovor na to pitanje nije bio potreban za odlučivanje o tužbi koju je podnijela Komisija.

99. To je razumljivo kada se u obzir uzme priroda predmeta, a to je bila povreda obveze na temelju članka 258. UFEU-a. Komisija je tvrdila da Italija nije ispunila svoje obveze na temelju Direktive 2004/80 jer su nacionalni zakoni predviđali naknadu samo u pogledu žrtava određenih specifičnih kaznenih djela, kao što su terorizam ili organizirani kriminalitet, dok nije uspostavljen nikakav sustav naknade štete u pogledu drugih nasilnih kaznenih djela počinjenih s namjerom, osobito silovanja ili drugih teških kaznenih djela protiv spolne slobode<sup>52</sup>. Područje primjene članka 12. stavka 2. Direktive 2004/80 *ratione parsonae* nije bilo toliko važno za odlučivanje o tom konkretnom pitanju, s obzirom na to da je bilo prilično jasno, kao što je to naposljetku potvrđeno i presudom Suda, da Italija nije prenijela Direktivu u pogledu obiju kategorija (odnosno, nijedne kategorije) žrtava.

#### 6. Privremeni zaključak (i pripetavanje)

100. Moram priznati da je rijetko da, nakon što smo istražili tekst, kontekst, svrhu, zakonodavnu povijest, kao i argumente u vezi s pravnom osnovom instrumenta prava Unije, budemo u istom stanju kao i na početku: izgubljeni.

101. Ukratko rečeno, tekst i unutarnja logika idu u prilog drugoj stranki u postupku. Međutim, zakonodavna povijest, iako ne u potpunosti, ide u prilog Komisiji i Talijanskoj Republici. Pravna se osnova odnosi „agnostički” prema objema solucijama. Igra „izaberi uvodnu izjavu koja ti se sviđa” dovodi do onog ishoda koji priželjkujemo: potrebno je samo izabrati odgovarajuću uvodnu izjavu.

102. Stoga, nakon što smo ispitali sve te elemente zajedno, izgleda da se analiza okončava – ako smijem upotrijebiti sportski pojam – „remijem” dvaju suprotstavljenih tumačenja članka 12. stavka 2. Direktive 2004/80.

48 Presuda od 11. listopada 2016. (C-601/14, EU:C:2016:759)

49 Moje isticanje

50 Moje isticanje

51 Doista nije lako uskladiti točke 49. i 50. presude s njezinim točkama 44. i 45.

52 Vidjeti presudu od 11. listopada 2016., Europska komisija protiv Talijanske Republike (C-601/14, EU:C:2016:759, t. 18. do 20.).



103. Zato ni u kojem slučaju nije iznenađujuće da su, ne samo stranke u glavnom postupku, nego i različiti nacionalni sudovi i pravni znanstvenici, došli do suprotnih zaključaka o ovom pitanju<sup>53</sup>. Čini se da određena raznovrsnost mišljenja o ovom pitanju postoji čak i unutar samih službi Komisije<sup>54</sup>.

104. Da nastavimo sa sportskom metaforom, u tako rijetkom scenariju potrebni su „kriteriji za pripetavanje”. Tri takva, koja su šire, ustavne prirode, predložio bih Sudu.

105. Kao prvo, tu je Povelja. Kao što to pojašnjava članak 51. stavak 2. Povelje, njome se zasigurno *ne proširuje* područje primjene prava Unije. Međutim, Povelja ipak može poslužiti kao odlučujući kriterij pri tumačenju u situaciji u kojoj je područje primjene prava Unije očito otvoreno sekundarnim instrumentom prava Unije, ali je, zbog nesavršenog načina njegove zakonodavne izrade, nekoliko tumačenja jednako prihvatljivo.

106. Činjenica da je Direktiva 2004/80 donesena prije nego što je Povelja postala dio obvezujućeg primarnog prava ne mijenja puno na stvari u tom pogledu. Kao prvo, tumačenje te direktive se traži danas, u skladu sa sadašnjim pravom i okolnostima. Kao drugo, naravno da bi se moglo raspravljati o tome koliko je točno onoga, što je sada kodificirano kao pravo iz Povelje, postojalo već prije, kao opće načelo prava. Kao treće, u samoj Direktivi 2004/80 izričito se upućuje na Povelju. Uvodna izjava 14. glasi: „Direktiva poštuje temeljna prava i ponovno potvrđena načela, a posebno ona u Povelji [Europske unije] o temeljnim pravima, kao glavna načela prava Zajednice”.

107. Budući da je to pitanje riješeno, smatram da čak nije potrebno podrobnije raspravljati o pojedinačnim pravima iz Povelje koja bi se moglo suprotstaviti odluci za najuže moguće područje primjene članka 12. stavka 2. Prilično je jasno da bi prava sadržana u članku 1. (ljudsko dostojanstvo) i članku 6. (pravo na slobodu i sigurnost) Povelje bila posebno značajna. Oba su prava zajamčena *svakomu*, baš kao što je, u skladu sa svojim tekstom, pravo na naknadu žrtvama nasilnih kaznenih djela počinjenih s namjerom na području države članice utvrđeno u članku 12. stavku 2. Direktive 2004/80.

108. Po mojem je mišljenju ljudsko dostojanstvo, ali također djelomično i pravo na sigurnost osobe, nepovredivo i nedjeljivo. Zbog njihove nedvosmislene i apsolutne prirode, njima se nužno predviđaju jednako ljudsko dostojanstvo i jednaka zaštita sigurnosti osobe, a da pritom nije nužna usporedna primjena članka 21. Povelje (zabrana diskriminacije na bilo kojoj osnovi).

109. Na ovaj način, i u specifičnom zakonodavnom kontekstu znatne dvosmislenosti teksta koji se tumači, ne smatram da je potrebno raspravljati o tome sadržava li članak 21. Povelje, sam za sebe ili u vezi s njezinim člankom 1. Povelje, zabranu obrnute diskriminacije. Zbog vrlo specifičnog sadržaja instrumenta sekundarnog prava koji se tumači u ovom slučaju, u člancima 1. i 6. Povelje već je osigurana dovoljna čvrsta osnova da se tumačenje članka 12. stavka 2. Direktive 2004/80 usmjeri u jednom pravcu.

110. Kao drugo, članak 21. Povelje može, međutim, biti relevantan u pomalo drugačijem kontekstu: za moguću diskriminaciju između različitih prekograničnih scenarija i za razlikovanje između različitih vrsta kretanja i nekretanja.

53 Vidjeti npr. stajališta koja su zauzeli Mastroianni, R., „La responsabilità patrimoniale dello Stato italiano per violazione de Diritto dell’Unione: il caso della direttiva sull’indennizzo delle vittime dei reati”, *Giustizia Civile*, 2014., br. 1, str. 283. do 318. i Peers, S. „Reverse discrimination against rape victims: a disappointing ruling of the CJEU”, na *EU Law Analysis Blogu*, 24. ožujka 2014. (stanje pri posljednjem pristupu od 20. ožujka 2020.). Prvi od ovih dvaju tekstova sadržava različita upućivanja na odluke talijanskih sudova.

54 Takvo ilustrativno upućivanje na slične (neobvezujuće) materijale, na Portalu e-justice, koji uređuje Komisija, Direktiva 2004/80 opisana je na način da se njome zahtijeva da svaka država članica „utvrdi nacionalna pravila o naknadi *svim* žrtvama nasilnih kaznenih djela počinjenih s namjerom” (moje isticanje). U skladu s tom direktivom, „sve žrtve nasilnih kaznenih djela počinjenih s namjerom imaju pristup nacionalnim pravilima o naknadi u državi članici na čijem je državnom području kazneno djelo počinjeno” (dostupno na internetskoj stranici [https://e-justice.europa.eu/content\\_compensation-67-en.do](https://e-justice.europa.eu/content_compensation-67-en.do) (stanje pri posljednjem pristupu od 20. ožujka 2020.). Komisija ne zauzima jasno stajalište u tom pogledu ni u svojem „Izvješću o primjeni Direktive 2004/80 o naknadi žrtvama kaznenih djela” od 20. travnja 2009., COM(2009)170 *final*, osobito točka 3.4.1.

111. Ako se Direktivu 2004/80 tumači u skladu s onim što predlažu talijanska vlada i Komisija, različito bi postupanje bilo rezervirano za dvije vrste slučajeva od kojih obje uključuju prekogranične elemente: slučaj u kojem se žrtva sama koristila svojom slobodom kretanja („putujuća žrtva”), i slučaj u kojem se počinitelj koristio tom slobodom („putujući počinitelj”) <sup>55</sup>.

112. U obama slučajevima, žrtva kaznenog djela će pri ostvarivanju naknade od počinitelja vjerojatno naići na prepreke koje su veće od uobičajenih. U ovom predmetu možemo vidjeti takav primjer: počinitelji kaznenog djela bili su rumunjski državljani koji su, nakon što je protiv njih donesena presuda, pobjegli. Ako je proklamirani cilj Direktive pomoć žrtvama prekograničnih kaznenih djela s ciljem promicanja slobodnog kretanja osoba, ne treba li u tim dvama slučajevima slično postupiti, barem na temelju članka 12. stavka 2. Direktive 2004/80, ako tekst te odredbe jasno dopušta takvo tumačenje <sup>56</sup>?

113. Usto, u skladu s člankom 2. stavkom 2. UFEU-a, jedan od ciljeva Unije je da „svojim građanima nudi područje slobode, sigurnosti i pravde bez unutarnjih granica, na kojem je osigurano slobodno kretanje osoba”. Međutim, plemeniti san o području bez unutarnjih granica teško se može tumačiti na jednostran način, pri čemu otvorenost koju se nalaže odozgo nije popraćena odgovarajućim stupnjem odgovornosti. Ne može se zanemariti da povećanje slobodnog kretanja osoba neizbježno uzrokuje određene negativne pojave ili, drugačije rečeno, ima društvenu cijenu.

114. U skladu s tim, vrlo usko tumačenje članka 12. stavka 2. Direktive 2004/80 koje predlažu talijanska vlada i Komisija značilo bi da se instrumentom nastoji postići prilično jednodimenzionalna promocija slobodnog kretanja osoba: ojačavanjem položaja *nekih* žrtava prekograničnih kaznenih djela, dok se istovremeno zanemaruju druge žrtve, na koje slobodno kretanje osoba isto tako može imati negativan učinak.

115. Obrnuto, ako bi se slijedilo šire tumačenje članka 12. stavka 2. Direktive 2004/80 koje predlaže druga stranka u postupku, ne bi bilo razlike u postupanju u dvjema vrstama prekograničnog slučaja. Ta bi odredba doista obvezivala države članice da uspostave sustav koji obuhvaća *sve* žrtve kaznenih djela, bez obzira na mjesto njihova boravišta.

116. Ova problematična razlika u postupanju bila bi izbjegnuta i ako bi se pojam „prekogranični” moglo tumačiti u širem smislu, na način da obuhvaća slučajeve u kojima se počinitelj koristio svojom slobodom kretanja. Međutim, moram priznati da je takav širi pojam „prekograničnih” slučajeva (ili kaznenih djela) teško pomiriti s člankom 12. stavkom 2. Direktive 2004/80: pojam „prekogranični” nigdje se ne upotrebljava u toj odredbi <sup>57</sup>.

117. Kao treće i konačno, tu je argument diobe vlasti (ili, u skladu s terminologijom Unije, institucionalne ravnoteže) između zakonodavca i sudova Unije. Jednostavno rečeno, pitanje koje se postavlja je u kojoj se mjeri sudovi Unije trebaju priklanjati pretpostavljenoj ili stvarnoj namjeri povijesnog zakonodavca, ako ta namjera nije jasno izražena nigdje u donesenom i važećem sekundarnom pravu?

<sup>55</sup> Razmatrano i u gornjim točkama 55. do 60. ovog mišljenja u odnosu na uvodne izjave Direktive 2004/80

<sup>56</sup> Valja podsjetiti da Sud, u cilju da ublaži utvrđenu diskriminaciju u zakonodavstvu zbog koje je došlo do toga da se u usporedivim slučajevima različito postupi, u prošlosti nije oklijevao ići još dalje, moglo bi se reći i izvan okvira teksta. Vidjeti, na primjer, presudu od 19. studenoga 2009., *Sturgeon i dr.* (C-402/07 i C-432/07, EU:C:2009:716, t. 49. do 54.), u usporedbi s mišljenjem nezavisne odvjetnice Sharpston u spojenim predmetima *Sturgeon i dr.* (EU:C:2009:416, t. 62. do 97.).

<sup>57</sup> Kao što se razmatralo u gornjim točkama, upotreba pojma „prekogranični” u članku 12. stavku 1. direktive 2004/80 ima vrlo drugačije značenje od onoga koje mu pridaju Komisija i talijanska vlada (točke 33. do 38. ovog mišljenja).

118. Komisija tvrdi da namjera Vijeća nije bila imati čak ni minimalna pravila o naknadi žrtvama koja nadilaze slučajeve u kojima je kazneno djelo počinjeno u državi članici različitoj od one žrtvina boravišta. Međutim, takva se jasna zakonodavna namjera ne može iščitati, po mojem sudu, ni iz konačnog teksta donesenog instrumenta, ni, zapravo, iz teksta Kompromisa koji je predložilo Vijeće<sup>58</sup>.

119. Ipak, čak i da se uzme da je to stajalište točno, ne bih savjetovao da se prihvati da takva zakonodavna namjera, koja nije jasno izražena nigdje u važećem pravu, postane odlučujuća. Moram priznati da sam, uvijek bio začuđen razinom priklanjanja volji povijesnog zakonodavca u praksi tumačenja prava Unije, u usporedbi sa zakonskim tumačenjem koje se provodi u mnogo država članica. Na nacionalnoj razini će se volja povijesnog zakonodavca vjerojatno razmatrati<sup>59</sup>, ali više kao jedan od relevantnih elemenata, koji nije i automatski odlučujući. Ono što je naposljetku bitno je doneseni tekst. Ovaj pristup doveo je do toga da brojni sustavi, u ime istinske diobe vlasti, zadržavaju određenu distancu prema subjektivnoj volji povijesnog zakonodavca koja nije izražena u važećem zakonodavstvu<sup>60</sup>.

120. Nasuprot tomu, u pravu Unije, zakonodavcu pripada isključiva ovlast izrade zakonodavnog teksta. Nadalje, zakonodavac Unije daje „vjerodostojne smjernice za tumačenje” u obliku uvodnih izjava zakonodavnih akata. Naravno, dogma glasi da uvodne izjave nisu obvezujuće. Ipak, u praksi su stvari mnogo manje jednoznačne<sup>61</sup>.

121. Prema tome, subjekt koji tumači pravo Unije vezan je ne jednom, već zapravo dvaput (po svoj prilici, istom) zakonodavnom namjerom. U tom kontekstu, tvrditi da povrh ovih dvaju slojeva postoji i treći, kojim se zapravo zahtijeva poduzimanje gotovo arheološkog istraživanja o tome tko je što točno rekao desetljećima ranije kako bi se ispravilo, ili prije ponovno izradilo, loše izrađeno zakonodavstvo, je, po mojem mišljenju, korak, odnosno dva, predaleko.

122. Umjesto toga, instrument prava Unije nakon donošenja mora imati nezavisan vlastiti život. Za tumačenje su bitni elementi i zakonodavne namjere izražene u tekstu, zajedno sa zakonodavnom namjerom izraženom u uvodnim izjavama toga teksta. Suprotno tomu, namjere i ideje koje su iskazane tijekom zakonodavnog postupka, ali nisu izražene u tekstu, nemaju značaj<sup>62</sup>.

123. To mora biti tako zbog triju dodatnih razloga. Kao prvo, zakonodavstvo se mora tumačiti sa stajališta normalnog adresata, koji vjerojatno neće započeti istraživati različite dokumente (koji nisu uvijek javno dostupni) povezane sa zakonodavnom poviješću instrumenta, da bi doznao odražava li ono što je napisano u tekstu subjektivnu volju povijesnog zakonodavca. Kao drugo, vrijedi uzeti u obzir da u pravu Unije obično ne postoji jedan, već nekoliko suzakonodavaca, pri čemu je moguće da svaki od njih ima svoje viđenje toga što je to što su oni smatrali da donose. Kao treće, tu je i argument moralne odgovornosti autora, koji je imao priliku jasno izraziti ono što je želio. Ako zakonodavac ili nije mogao ili nije htio nedvosmisleno iskazati što je namjeravao, problematično je kasnije započeti s tim, putem tumačenja, posebice nauštrb zainteresiranih pojedinaca, koji su mogli opravdano razmišljati na drugačiji način, na temelju teksta donesenog pravila.

58 Kao što se razmatralo u gornjim točkama 75. do 84. ovog mišljenja.

59 Vidjeti, za usporedbu, na primjer, Vogenauer S., *Die Auslegung von Gesetzen in England und auf dem Kontinent. Eine vergleichende Untersuchung der Rechtsprechung und ihrer historischen Grundlagen*, Mohr Siebeck, Tübingen 2001). – Band I, str. 31.-32. i 115.-120. (o Njemačkoj); Band I, str. 235. i 274.-276. (o Francuskoj).

60 Što je u nekim sustavima, osobito onima koji pripadaju pravnom krugu common lawa, dovelo do značajne suzdržanosti, ako ne i otvorene zabrane upućivanja na zakonodavnu povijest i rasprave u svrhe tumačenja zakona – vidjeti Pepper (Inspector of Taxes) v Hart [1992] UKHL 3. No, s druge strane Kanala, već je FC Von Savigny tvrdio da je zakonodavčeva volja relevantna samo ako je objektivno izražena u samom pravu, dok to nisu subjektivni zakonodavčevi motivi koji nisu izraženi - FC von Savigny, *System des heutigen Römischen Rechts* (2. Neudruck der Ausgabe Berlin 1840, Scientia Verlag 1981.), poglavlje 38. (str. 241.).

61 Radi ilustracije vidjeti, na primjer, presudu od 12. srpnja 2005., *Alliance for Natural Health i dr.* (C-154/04 i C-155/04, EU:C:2005:449, t. 91. i 92.); od 21. prosinca 2011., *Ziolkowski i Szeja* (C-424/10 i C-425/10, EU:C:2011:866, t. 42. i 43.); ili od 25. srpnja 2018., *Confédération paysanne i dr.* (C-528/16, EU:C:2018:583, t. 44. do 46. i 51.). Osobito u odnosu na potonji predmet, ostaje razmotriti u kojoj mjeri takva uporaba uvodne izjave ostaje u okviru običnih smjernica za tumačenje.

62 Slično kao i moje nedavne tvrdnje u predmetu *Federatie Nederlandse Vakbeweging* (C-815/18, EU:C:2020:319, t. 61. do 63.)

124. Zbog svih tih razloga, mišljenja sam da članak 12. stavak 2. Direktive 2004/80 treba tumačiti na način da države članice uspostavljaju nacionalne sustave naknade radi osiguravanja naknade *svakoj* žrtvi nasilnog kaznenog djela počinjenog s namjerom na njihovu državnom području, bez obzira na njezino boravište.

### C. Drugo pitanje

125. Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita može li se naknada žrtvama silovanja određena u iznosu od 4800 eura smatrati „pravičnom i primjerenom” u smislu članka 12. stavka 2. Direktive 2004/80.

126. Prije nego što se detaljnije osvrnem na problematiku o kojoj je riječ u tom pitanju, potrebne su dvije napomene.

127. U glavnom postupku, druga stranka u postupku zahtijeva naknadu štete od talijanskih tijela zbog nepravodobnog ili nepotpunog prenošenja Direktive 2004/80 u Italiji. Budući da je druga stranka u postupku dobila naknadu na temelju nacionalnog sustava, u iznosu od 4800 eura, njezini bi se zahtjevi protiv Presidenze del Consiglio trebali temeljiti na drugim razlozima (na primjer, kašnjenje u uspostavljanju sustava ili u stjecanju prava pristupanja istomu, naknada koje nije jednaka punoj odšteti, naknada u iznosu koji nije „pravičan i primjeren”). Međutim, točni razlozi nisu vidljivi ni iz zahtjeva za prethodnu odluku suda koji je uputio zahtjev ni iz pisanih i usmenih očitovanja Sudu Druge stranke u postupku. Stoga, kako bih sudu koji je uputio zahtjev pružio sveobuhvatnije smjernice, iznijet ću dva kratka razmatranja u vezi s primjenom sudske prakse iz predmeta Francovich u okolnostima kao što su one o kojima je riječ u glavnom postupku.

128. Kao prvo, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, retroaktivnom primjenom nacionalnih mjera kojima se provodi direktiva mogu se popraviti štetne posljedice nepravodobnog prenošenja, ako je ta direktiva pravilno prenesena. Međutim, zadaća nacionalnog suda je osigurati da naknada štete koju su pretrpjeli ovlaštenici prava bude odgovarajuća. U tu svrhu, pojedinci koji zahtijevaju naknadu štete moraju dokazati postojanje veće štete koju su pretrpjeli zbog toga što nisu imali mogućnost pravodobno se koristiti se pravima zajamčenima direktivom<sup>63</sup>.

129. Kao drugo, može se raspravljati o tome bi li u okviru postupka za naknadu štete koji pokrenu žrtve kaznenih djela u potpuno unutarnjim slučajevima bilo teško utvrditi dovoljno ozbiljnu povredu prava Unije u slučaju u kojem je država članica uspostavila nacionalni sustav koji obuhvaća samo prekogranična kaznena djela. Doista, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, jedan od uvjeta koji mora biti ispunjen kako bi postojala odgovornost države je da povreda prava Unije bude „dovoljno ozbiljna”<sup>64</sup>. Čimbenici koje nacionalni sudovi mogu uzeti u obzir u tom kontekstu uključuju, među ostalim, i „stupanj jasnoće i preciznosti povrijeđenog pravila”<sup>65</sup>.

130. Međutim, čitavim prethodnim odjeljkom ovog mišljenja dokazalo se da je tekst članka 12. stavka 2. Direktive 2004/80 dvosmislen a, pored toga, primjena drugih metoda tumačenja ne unosi puno više jasnoće u tom pogledu.

<sup>63</sup> Vidjeti, u tom smislu, presude od 10. srpnja 1997., Maso i dr. (C-373/95, EU:C:1997:353, t. 39. do 42.), od 25. veljače 1999., Carbonari i dr. (C-131/97, EU:C:1999:98, t. 53.) o od 3. listopada 2000., Gozza i dr. (C-371/97, EU:C:2000:526, t. 39.).

<sup>64</sup> Vidjeti presudu od 5. ožujka 1996., Brasserie du pêcheur i Factortame (C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, t. 51.) i, novije, presudu od 10. rujna 2019., HTTS protiv Vijeća (C-123/18 P, EU:C:2019:694, t. 32.).

<sup>65</sup> Vidjeti presudu od 5. ožujka 1996., Brasserie du pêcheur i Factortame (C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, t. 56.) i, novije, presudu od 10. rujna 2019., HTTS protiv Vijeća (C-123/18 P, EU:C:2019:694, t. 33.).

131. Ipak, čini se da taj element uopće nije problematičan u glavnom postupku. Italija je prenijela Direktivu na način da je uspostavila nacionalni sustav naknade koji pokriva i unutarnje i prekogranične slučajeve. Stoga se, po mojemu shvaćanju, pred nacionalnim sudovima raspravlja samo o primjerenom iznosu naknade.

132. Nakon tih ocjena, sada ću se osvrnuti na ključnu problematiku o kojoj je riječ u drugom pitanju Corte Suprema di Cassazione (Vrhovni kasacijski sud). Može li se naknadu žrtvi silovanja u iznosu od 4800 eura smatrati „pravičnom i primjerenom” u smislu članka 12. stavka 2. Direktive 2004/80?

133. Mislim da je na takvo pitanje vrlo teško dati odgovor koji se svodi na izbor između „da i ne”. Na nacionalnom je sudu da u obzir uzme sve okolnosti predmeta kako bi odlučio može li se, u postupku koji se pred njim vodi, naknadu koju su žrtvi dodijelila tijela smatrati „pravičnom i primjerenom”. Uloga je Suda, u okviru zahtjeva za prethodnu odluku, da pruži opće smjernice razjašnjavanjem kriterija kojima bi se potonji trebali poslužiti u toj ocjeni..

134. U tom duhu, primijetio bih sljedeće.

135. Kao prvo, mogu se samo složiti s talijanskom vladom da, s obzirom na to da ne postoji nikakvo pravilo kojim se usklađuje ovaj aspekt, države članice imaju široku diskrecijsku ovlast u odnosu na izbor obuhvaćenih *osnova naknade, kriterija* koji su relevantni za utvrđivanje iznosa naknade i, posljedično, *iznosa* same naknade.

136. Istina, tu je i pojam „pravičnog i primjerenog” iz članka 12. stavka 2. Direktive 2004/80. Ali nema ničega drugog. Konkretno, zakonodavac Unije naposljetku se odlučio ne donositi detaljnija pravila o minimalnim standardima naknade iz izvornog Prijedloga, posebice iz njegova izvorna članka 4. (pod naslovom „Načela za utvrđivanje iznosa naknade”). Stoga se opravdano može pretpostaviti da je zakonodavac Unije namjeravao državama članicama ostaviti osobito širok manevarski prostor kad je riječ o ovom pitanju.

137. Kao drugo, također bih se složio s talijanskom vladom da u Direktivi 2004/80 ne postoji osnova za stajalište da naknada koja se ima dodijeliti na temelju nacionalnih sustava treba *biti jednaka* šteti koju bi počinitelj bio obvezan platiti u skladu s nacionalnim odštetnim pravom. Razlozi i logika te dvije vrste plaćanjâ su drugačiji.

138. S jedne strane, naknada (ili odšteta) koju počinitelj treba isplatiti slijedi logiku potpunog popravljaja ili povrata. Dodijeljeni iznos treba odražavati, što je bliže moguće, punu naknadu za gubitak, povredu ili štetu koju je pretrpjela žrtva<sup>66</sup>.

139. S druge strane, koliko se može zaključiti iz donesenih minimalističkih pravila, logika naknade koju se dodjeljuje na temelju Direktive 2004/80 je pružanje (opće) javne (novčane) pomoći žrtvama kaznenih djela. Osnova za intervenciju nacionalnog sustava ne može biti nekakva greška koju su počinila tijela država članica, kao što su, na primjer, neidentificiranje ili nepoduzimanje progona počinitelja. Usto, na brojnim jezicima, naslov i odredbe Direktive 2004/80 također upućuju na naknadu koja se na temelju nacionalnih sustava isplaćuje kao „odšteta”<sup>67</sup>. Kako ja to razumijem, taj se pojam, u brojnim državama, često povezuje sa fiksnom ili paušalnom vrstom naknade, ili u svakom slučaju s oblikom popravljaja štete koji nužno ne odgovara (punoj) šteti u privatnom pravu.

<sup>66</sup> Kao što je to općenito slučaj sa svakom deliktnom odgovornosti za štetu nanесenu drugoj osobi. Na primjer, što se tiče odgovornosti Europske unije za štetu, vidjeti članak 340. UFEU-a, u skladu s kojim je „Unija [..], u skladu s općim načelima koja su zajednička pravima država članica, dužna naknaditi *svaku štetu* koju njezine institucije ili službenici prouzroče pri obavljanju svojih dužnosti” (moje isticanje). Sudovi Unije dosljedno su tu odredbu tumačili kao da u načelu obuhvaća novčane gubitke (u obliku smanjenja imovine i gubitka dobiti) i nenovčane gubitke: vidjeti, s daljnjim upućivanjima, mišljenje nezavisnog odvjetnika Wahla u predmetu Europska unija protiv Kendrion (C-150/17 P, EU:C:2018:612, t. 103.).

<sup>67</sup> To uključuje njemačku („Entschädigung”); španjolsku („indemnización”); francusku („indemnisation”); talijansku („indennizzo”); portugalsku („indemnização”); i slovačku („odškodnenie”) verziju.

140. Kao treće, to je također u skladu s načinom na koji se sustavom upravlja na nacionalnoj razini. Iznos naknade ne treba, u skladu s Direktivom 2004/80, određivati sud koji ocjenjuje sve konkretne okolnosti predmeta, s obzirom na dokaze koje podnesu stranke<sup>68</sup>. Nadalje, dugotrajan i složen postupak (koji bi vjerojatno bio potreban da bi se osiguralo da dodijeljena naknada odgovara punoj naknadi<sup>69</sup>) ne bi odgovarao vrsti postupka koji je predviđen zakonodavstvom Unije. Doista, u skladu s člankom 3. stavkom 3. Direktive 2004/80, države članice „nastoje u najvećoj mogućoj mjeri pojednostavniti administrativne formalnosti koje se zahtijevaju od podnositelja zahtjeva za naknadu”.

141. Kao četvrto, ta logika i postupak utječu na način na koji se trebaju utvrđivati iznosi. Ne smatram da je „pravično i primjereno” strukturno nespojivo s paušalnim iznosom ili standardiziranim iznosima. Ništa u Direktivi 2004/80 ne sprječava nacionalne zakone i postupke da uključe odredbe, kojima se pri utvrđivanju iznosa naknade koje treba dodijeliti, propisuju rasponi, maksimalni i/ili minimalni pragovi, i standardne ili fiksne financijske vrijednosti za svaku vrstu gubitka ili povrede koju je pretrpjela žrtva, ili za svaku vrstu počinjenog kaznenog djela<sup>70</sup>.

142. Kao peto i konačno, člankom 12. stavkom 2. Direktive 2004/80 zahtijeva se da naknada bude „pravična i primjerena”, pri čemu se ograničava diskrecijska ovlast država članica u tom pogledu. To ograničenje je, ipak, primjetno „lagano”. Predlažem da se taj pojam tumači na način da mora postojati neka povezanost između povrede i štete uzrokovane kaznenim djelom te naknade koju se osigurava sustavom. To ne znači da bi iznos trebao odgovarati punoj naknadi. Međutim, to znači da iznos mora značajno doprinosti popravljajući imovinske i neimovinske štete koju je žrtva pretrpjela i pružiti joj nekakvu zadovoljštinu za nanesenu povredu. Konkretnije, iznos naknade ne može biti toliko nizak da je čini čisto simboličnom, ili da su korist i utjeha koju od nje ima žrtva zapravo zanemarivi ili neznatni.

143. Dodao bih da ne dijelim stajalište Druge stranke u postupku da se zahtjevom „primjerenosti” iz članka 12. stavka 2. Direktive 2004/80 nužno od tijela koje odlučuje zahtijeva da bude u stanju prilagoditi iznos predviđen nacionalnim pravom konkretnim okolnostima svakog slučaja. Ako je iznos predviđen nacionalnim pravom za dotičnu vrstu kaznenog djela razuman, ne vidim nikakvog razloga zbog kojeg bi se za fiksni iznos sam po sebi smatralo da je u suprotnosti s odredbama Direktive 2004/80.

144. Sve u svemu, priznajem da je takva smjernica minimalistička i, doista, pomalo neodređena. Međutim, u ovom konkretnom pitanju, a u suprotnosti s područjem primjene članka 12. stavka 2. Direktive 2004/80, usvojeni tekst direktive prilično uočljivo *ne pruža* nikakve daljnje smjernice. Uistinu se čini da je zakonodavac Unije namjeravao ostaviti taj prostor otvorenim. Ono što je uslijedilo je značajna raznolikost sustavâ, postupaka, kao i naknada dodijeljenih u pojedinim državama članicama<sup>71</sup>. Ako bi se takva raznolikost doživljavala kao problem, zadaća zakonodavca Unije<sup>72</sup> bila bi proširiti to područje prava razvijanjem minimalnih standarda, kao što je to izvorno bilo nagoviješteno u točki 16. Kompromisa Vijeća iz 2004.<sup>73</sup>

68 Vidjeti članak 3. stavke 1. i 2. Direktive 2004/80.

69 Vidjeti, Van Dam, C., *European Tort Law*, 2. izd., Oxford University Press, Oxford, 2013., str. 346.

70 Valja primijetiti da se nacionalni sudovi više država također koriste sličnim parametrima kako bi kvantificirali odštetu koja se treba isplatiti u pojedinim predmetima na brz i svrsishodan način., osiguravajući pritom jednako postupanje u usporedivim slučajevima. *A fortiori*, to bi stoga trebalo biti moguće u sustavu poput onoga koji je uspostavljen Direktivom 2004/80.

71 Vidjeti, na primjer, „Komisijino izvješće o primjeni Direktive 2004/80/EZ”, COM(2009)170 *final*, zajedno s priložima s upućivanjima na sustave država članica u „Popratnom dokumentu uz Komisijino izvješće o primjeni Direktive 2004/80/EZ”, SEC(2009)495). Za novije informacije, vidjeti također liste pojedinačnih zemalja dostupne na stranicama portala e-pravosuđe ([https://e-justice.europa.eu/content\\_if\\_my\\_claim\\_is\\_to\\_be\\_considered\\_in\\_this\\_country-491-en.do](https://e-justice.europa.eu/content_if_my_claim_is_to_be_considered_in_this_country-491-en.do))

72 Navedeno u točki 73., *supra*.

73 Vidjeti, u tom smislu, „Strengthening Victims’ Rights: From Compensation to Reparation: For a new EU Victims’ rights strategy 2020-2025”, izvješće Milquet, J., posebne savjetnice Predsjednika Europske komisije, od ožujka 2019. (Ured za publikacije Europske unije, Luxembourg, 2019.).

## V. Zaključak

145. Predlažem da Sud na prethodno pitanje koje je uputio Corte Suprema di Cassazione (Vrhovni kasacijski sud) odgovori na sljedeći način:

1. Člankom 12. stavkom 2. Direktive Vijeća 2004/80/EZ od 29. travnja 2004. o naknadi žrtvama kaznenih djela zahtijeva se od država članica da uspostave nacionalne sustave naknade kojima se osigurava naknada *svakoj* žrtvi nasilnih kaznenih djela počinjenih s namjerom, bez obzira na njezino boravište.
2. Naknada žrtvama kaznenih djela je „pravična i primjerena” u smislu članka 12. stavka 2. Direktive 2004/80 ako se njome značajno doprinosi popravljanju štete koju je pretrpjela žrtva. Konkretnije, iznos dodijeljene naknade ne može biti toliko nizak da je čini čisto simboličnom, ili da su korist i utjeha koje od nje ima žrtva zapravo zanemariva ili neznatna.