



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

16. srpnja 2020.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Direktiva 2004/80/EZ – Članak 12. stavak 2. – Nacionalni propisi o naknadi štete žrtvama nasilnih kaznenih djela počinjenih s namjerom koji jamče pravičnu i primjerenu naknadu – Područje primjene – Žrtva s boravištem na području države članice u kojoj je počinjeno nasilno kazneno djelo s namjerom – Obveza da ta žrtva bude obuhvaćena nacionalnim propisima o naknadi štete – Pojam ‚pravična i primjerena naknada‘ – Odgovornost država članica u slučaju povrede prava Unije”

U predmetu C-129/19,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Corte suprema di cassazione (Vrhovni kasacijski sud, Italija), odlukom od 29. siječnja 2019., koju je Sud zaprimio 19. veljače 2019., u postupku

Presidenza del Consiglio dei Ministri

protiv

BV,

uz sudjelovanje:

Procura della Repubblica di Torino,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, R. Silva de Lapuerta, potpredsjednica, J.-C. Bonichot, M. Vilaras (izvjestitelj), E. Regan, M. Safjan, P. G. Xuereb, L. S. Rossi i I. Jarukaitis, predsjednici vijeća, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, C. Toader, D. Šváby, C. Lycourgos i N. Piçarra, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Bobek,

tajnik: R. Schiano, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 2. ožujka 2020.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za osobu BV, V. Zeno-Zencovich, U. Oliva, F. Bracciani i M. Bona, *avvocati*,
- za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju G. Palatiella, *avvocato dello Stato*,

* Jezik postupka: talijanski

– za Europsku komisiju, C. Ladenburger, E. Montaguti i M. Heller, a zatim C. Ladenburger, G. Gattinara, E. Montaguti i M. Heller, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 14. svibnja 2020.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje Direktive Vijeća 2004/80/EZ od 29. travnja 2004. o naknadi štete žrtvama kaznenih djela (SL 2004., L 261, str. 15.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 16., str. 76.).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Presidenze del Consiglio dei Ministri (Predsjedništvo Vijeća ministara, Italija) i osobe BV, u kojem potonja zahtijeva da se utvrdi izvanugovorna odgovornost Talijanske Republike zbog štete koja joj je navodno uzrokovana neprenošenjem Direktive 2004/80 u talijansko pravo.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 Uvodne izjave 1. do 3., 6. do 8. i 10. Direktive 2004/80 glase:

„(1) Jedan je od ciljeva Europske [unije] ukinuti prepreke slobodnog kretanja osoba i usluga među državama članicama.

(2) Prema presudi Suda EZ-a u slučaju Cowan [presuda od 2. veljače 1989., Cowan (186/87, EU:C:1989:47)], određeno je da, kada propisi [Unije] 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.

(3) Na sastanku u Tampere [(Finska)] 15. i 16. listopada 1999. Europsko je vijeće pozvalo na utvrđivanje minimalnih standarda o zaštiti žrtava kaznenih djela, a posebno o pristupu pravosuđu žrtava kaznenih djela te njihovim pravima na naknadu, uključujući troškove suđenja.

[...]

(6) Žrtve kaznenih djela u Europskoj uniji trebale bi imati pravo na pravičnu i primjerenu naknadu štete koju su pretrpjele, bez obzira gdje je u Europskoj uniji počinjeno kazneno djelo.

(7) 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 s namjerom, na njihovom državnom području. Stoga bi pravila o naknadi trebala postojati u svim državama članicama.

(8) Većina država članica već je uspostavila takva pravila o naknadi, a neke su to učinile radi ispunjavanja svojih obveza prema Europskoj konvenciji [...] o naknadi žrtvama nasilnih kaznenih djela, [potpisanoj u Strasbourgu 24. studenoga 1983.].

[...]

(10) 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.”

4 Direktiva 2004/80 sastoji se od triju poglavlja. Poglavlje I., pod naslovom, „Ostvarivanje prava na naknadu u prekograničnim slučajevima”, sadržava članke 1. do 11. Poglavlje II., pod naslovom „Nacionalni propisi o naknadi”, sastoji se samo od članka 12. Poglavlje III., pod naslovom „Provedba odredaba”, sadržava članke 13. do 21.

5 Članak 1. Direktive 2004/80 navodi:

„Države članice osiguravaju da, kada je nasilno kazneno djelo počinjeno s namjerom počinjeno 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.”

6 U skladu s člankom 2. te direktive, naknadu snosi nadležno tijelo države članice na čijem je državnom području počinjeno kazneno djelo.

7 Članak 12. navedene direktive 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.”

8 Članak 18. Direktive 2004/80, pod naslovom „Provedba”, u stavku 1. određuje:

„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 [Europsku] [k]omisiju.”

Talijansko pravo

9 Legge n. 122 – Disposizioni per l’adempimento degli obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea – Legge europea 2015-2016 (Zakon br. 122, Odredbe za ispunjavanje obveza koje proizlaze iz članstva Italije u Europskoj uniji – Europski zakon 2015. – 2016.) od 7. srpnja 2016. (GURI br. 158 od 8. srpnja 2016.), koji je stupio na snagu 23. srpnja 2016., Talijanska Republika donijela je osobito kako bi ispunila svoju obvezu iz članka 12. stavka 2. Direktive 2004/80.

10 Člankom 11. tog zakona, u verziji koja se primjenjuje na glavni postupak (u daljnjem tekstu: Zakon br. 122), priznaje se pravo na naknadu štete na teret Talijanske Republike, a u korist žrtve nasilnog kaznenog djela počinjenog s namjerom prema osobi, uključujući silovanje, kao i u korist pravnih sljednika te žrtve, ako je preminula zbog tog kaznenog djela. Ta se naknada štete utvrđuje u skladu s ljestvicom utvrđenom uredbom ministra donesenom na temelju članka 11. stavka 3. Zakona br. 122, u granicama proračuna dodijeljenog posebnom fondu iz članka 14. tog zakona i ako su ispunjeni određeni uvjeti iz njegova članka 12.

- 11 To pravo na naknadu štete može ostvariti i svaka žrtva nasilnog kaznenog djela počinjenog s namjerom nakon 30. lipnja 2005. i prije stupanja na snagu Zakona br. 122. Zahtjev za naknadu štete takve žrtve trebao je biti podnesen najkasnije do 30. rujna 2019., pod prijetnjom gubitka prava.
- 12 Donesen na temelju članka 11. stavka 3. Zakona br. 122, decreto ministeriale – Determinazione degli importi dell'indennizzo alle vittime dei reati intenzionali violati (Uredba ministra od 31. kolovoza 2017., Utvrđivanje iznosa naknade koja se isplaćuje žrtvama nasilnih kaznenih djela počinjenih s namjerom) (GURI br. 237 od 10. listopada 2017.), u verziji koja se primjenjuje u glavnom postupku (u daljnjem tekstu: Uredba ministra od 31. kolovoza 2017.), određuje iznose naknade štete žrtvama nasilnih kaznenih djela počinjenih s namjerom prema sljedećoj ljestvici:
- „(a) za kazneno djelo ubojstva, fiksni iznos od 7200 eura i, u slučajevima ubojstva koje je počinio bračni drug, uključujući rastavljenog ili razvedenog bračnog druga ili osobu koja jest ili je bila u intimnom odnosu sa žrtvom, fiksni iznos od 8200 eura isključivo u korist žrtvine djece; (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”.

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 13 U noći s 15. na 16. listopada 2005. osoba BV, talijanska državljanka s boravištem u Italiji, bila je žrtva silovanja počinjenog na talijanskom državnom području. Počinitelji tog silovanja osuđeni su na zatvorske kazne i naloženo im je da osobi BV isplate iznos od 50 000 eura na ime naknade štete. Međutim, s obzirom na to da su navedeni počinitelji bili u bijegu, taj se iznos nije mogao naplatiti.
- 14 U veljači 2009. osoba BV pred Tribunaleom di Torino (Sud u Torinu, Italija) pokrenula je postupak protiv Predsjedništva Vijeća ministara s ciljem utvrđivanja izvanugovorne odgovornosti Talijanske Republike zbog toga što nije pravilno i u potpunosti provela obveze koje proizlaze iz Direktive 2004/80, a osobito one predviđene njezinim člankom 12. stavkom 2.
- 15 Presudom od 26. svibnja 2010. Tribunale di Torino (Sud u Torinu) prihvatio je zahtjeve osobe BV i naložio Predsjedništvu Vijeća ministara da joj isplati iznos od 90 000 eura, uvećan za zakonske kamate i sudske troškove.
- 16 Predsjedništvo Vijeća ministara podnijelo je žalbu protiv te presude Corteu di appello di Torino (Žalbeni sud u Torinu, Italija). Taj je sud odlukom od 23. siječnja 2012. preinačio presudu Tribunalea di Torino (Sud u Torinu), smanjivši iznos naknade štete na 50 000 eura, a u preostalom dijelu tu je presudu potvrdio.
- 17 Predsjedništvo Vijeća ministara podnijelo je žalbu u kasacijskom postupku sudu koji je uputio zahtjev. U svojoj je žalbi, među ostalim, tvrdilo da Direktiva 2004/80 nije izvor prava na koje bi se građanin Unije mogao pozivati protiv svoje države članice boravišta jer se odnosi samo na prekogranične slučajeve i ima za cilj žrtvama nasilnog kaznenog djela počinjenog s namjerom na državnom području države članice različite od države članice njihova boravišta zajamčiti pristup postupcima naknade štete predviđenima u državi članici počinjenja navedenog kaznenog djela.
- 18 Kao prvo, sud koji je uputio zahtjev smatra da je Sud u presudi od 11. listopada 2016., Komisija/Italija (C-601/14, EU:C:2016:759, t. 45. i 48. do 50.) potvrdio svoju raniju sudsku praksu u skladu s kojom Direktiva 2004/80 ima za cilj urediti samo prekogranične slučajeve, osiguravajući da će žrtva nasilnog kaznenog djela počinjenog s namjerom u državi članici različitoj od one u kojoj ima uobičajeno boravište dobiti naknadu štete od države članice u kojoj je kazneno djelo počinjeno. Sud koji je uputio

zahtjev iz te sudske prakse zaključuje da se žrtve nasilnih kaznenih djela počinjenih s namjerom s boravištem u Italiji ne mogu trenutačno i izravno pozivati na članak 12. stavak 2. Direktive 2004/80 protiv talijanske države.

- 19 Međutim, sud koji je uputio zahtjev smatra da je, na temelju općih načela jednakog postupanja i nediskriminacije na temelju državljanstva, kako su sadržana u članku 18. UFEU-a i člancima 20. i 21. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, moguće smatrati da Talijanska Republika nije mogla izvršiti potpunu provedbu Direktive 2004/80 ograničavajući primjenu nacionalnih propisa o naknadi štete samo na žrtve čije situacije predstavljaju prekogranične slučajeve jer bi takvo postupanje dovelo do neopravdanog diskriminatornog postupanja prema talijanskim državljanima s boravištem u Italiji.
- 20 Na temelju tih razmatranja, sud koji je uputio zahtjev smatra da, kako bi se izbjegla diskriminacija, žrtve nasilnih kaznenih djela počinjenih s namjerom moraju moći ostvariti pravo na pristup propisima o naknadi štete države članice u kojoj je predmetno djelo počinjeno, bez obzira na to je li riječ o prekograničnom slučaju ili osobama s boravištem u toj državi članici.
- 21 U ovom slučaju nužnost izbjegavanja takve diskriminacije i dalje bi bila relevantna, čak i ako bi osoba BV mogla imati pravo na naknadu štete priznato Zakonom br. 122, koji je stupio na snagu nakon podnošenja njezine tužbe zbog izvanugovorne odgovornosti protiv Talijanske Republike, ali se na nju može primijeniti retroaktivno. Naime, u okviru te tužbe osoba BV tvrdi da je pretrpjela štetu zbog toga što je Talijanska Republika povrijedila obvezu pravodobnog prenošenja članka 12. stavka 2. Direktive 2004/80, a ne zahtijeva ostvarivanje prava na naknadu štete na temelju talijanskog zakonodavstva, koje je trenutačno predviđeno Zakonom br. 122.
- 22 Kao drugo, sud koji je uputio zahtjev navodi da dvoji o pravičnosti i primjerenosti, u smislu članka 12. stavka 2. Direktive 2004/80, paušalnog iznosa od 4800 eura, predviđenog Uredbom ministra od 31. kolovoza 2017., za naknadu štete žrtvama silovanja, poput tužiteljice iz glavnog postupka.
- 23 Sud koji je uputio zahtjev u tom pogledu navodi da su talijanski sudovi u novijim presudama za štetu koja proizlazi iz počinjenja kaznenog djela silovanja dodjeljivali naknadu u iznosu od 10 000 do 200 000 eura. Osim toga, iznosi naknade štete dodijeljeni žrtvama koje su podnijele tužbe zbog izvanugovorne odgovornosti protiv Talijanske Republike zbog toga što je propustila prenijeti Direktivu 2004/80 u svoje nacionalno pravo dosežu od 50 000 do 150 000 eura. S obzirom na te iznose, navedeni paušalni iznos od 4800 eura mogao bi se kvalificirati kao „neprimjeren” ili čak „zanemariv”.
- 24 U tim je okolnostima Corte suprema di cassazione (Vrhovni kasacijski sud, Italija) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
 - „1. U slučaju da je u nacionalno pravo nepravodobno (i/ili nepotpuno) prenesena Direktiva [2004/80], koja nije samoizvršiva, poglavito kad je riječ o uvođenju propisa o naknadi žrtvama nasilnih kaznenih djela, predviđenih tom direktivom, koji dovode, u odnosu na prekogranične subjekte kojima je ta direktiva isključivo upućena, do obveze države članice da nadoknadi štetu na temelju načela utvrđenih sudskom praksom Suda (među ostalim, presude [od 19. studenoga 1991., Francovich i dr. (C-6/90 i C-9/90, EU:C:1991:428) i od 5. ožujka 1996., Brasserie du pêcheur i Factortame (C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79)], zahtijeva li se pravom [Unije] postojanje istovjetne odgovornosti države članice u odnosu na subjekte koji nisu prekogranični (dakle, one s boravištem u toj državi) i koji nisu izravni ovlaštenici prava koja proizlaze iz provedbe te direktive, ali koji bi, kako bi se izbjegla povreda načela jednakog postupanja/nediskriminacije u okviru tog prava [Unije], trebali i mogli ostvariti koristi na temelju proširenog korisnog učinka te direktive (odnosno navedenih propisa o naknadi štete) da je Direktiva pravodobno i potpuno prenesena?
 - [2. P]od uvjetom da je odgovor na prethodno navedeno pitanje potvrđan, može li naknada štete koja je u korist žrtava nasilnih kaznenih djela počinjenih s namjerom (i 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. Zakona br. 122 [...], u fiksnom iznosu od 4800 eura, predstavljati ‚pravičnu i primjerenu naknadu žrtvama‘, u smislu članka 12. stavka 2. Direktive 2004/80?”

O prethodnim pitanjima

O mogućoj obustavi postupka

- 25 Kao što to navodi sud koji je uputio zahtjev, nakon podnošenja tužbe zbog izvanugovorne odgovornosti protiv Talijanske Republike koja je predmet glavnog postupka, ta je država članica uvela propise o naknadi štete žrtvama nasilnih kaznenih djela počinjenih s namjerom na talijanskom državnom području, bez obzira na to imaju li one boravište u Italiji ili ne. Ti propisi također obuhvaćaju retroaktivno takva kaznena djela počinjena od 1. srpnja 2005. i, prema tome, kazneno djelo silovanja, žrtva kojeg je bila osoba BV.
- 26 Prema navodima talijanske vlade, osoba BV podnijela je zahtjev za naknadu štete u okviru navedenih propisa, a 14. ožujka 2019., odnosno nakon podnošenja ovog zahtjeva za prethodnu odluku, donesena je i prosljeđena nadležnom tijelu za izvršenje odluka kojom se osobi BV dodjeljuje naknada u iznosu od 4800 eura, koja odgovara onoj predviđenoj Uredbom ministra od 31. kolovoza 2017., zbog kaznenog djela silovanja počinjenog na njezinu štetu. Talijanska vlada iz te okolnosti zaključuje da je glavni postupak sada bespredmetan, tako da su pitanja suda koji je uputio zahtjev hipotetske naravi.
- 27 Taj se argument ne može prihvatiti.
- 28 Kao što to proizlazi iz točaka 16. i 17. ove presude, pred sudom koji je uputio zahtjev podnesena je žalba u kasacijskom postupku protiv odluke Cortea d'appello di Torino (Žalbeni sud u Torinu), koji je naložio Talijanskoj Republici da osobi BV isplati naknadu štete u iznosu od 50 000 eura.
- 29 Pod pretpostavkom da sud koji je uputio zahtjev u fazi žalbe u kasacijskom postupku može uzeti u obzir činjenice koje su nastale nakon odluke na koju se odnosi ta žalba, odnosno dodjelu naknade štete na temelju talijanskih propisa o naknadi štete u iznosu od 4800 eura na ime popravljivanja štete koju je osoba BV pretrpjela zbog kaznenog djela silovanja počinjenog na njezinu štetu, u svakom slučaju valja podsjetiti na to da retroaktivna, pravilna i potpuna primjena mjera za provedbu direktive u načelu omogućuje da se popravi šteta nastala njezinim nepravodobnim prenošenjem i osigura da naknada štete koju su zbog tog nepravodobnog prenošenja pretrpjeli nositelji prava iz navedene direktive bude odgovarajuća, osim ako ti nositelji prava ne dokažu postojanje dodatnih gubitaka koje su pretrpjeli zbog toga što nisu mogli pravodobno raspolagati financijskim pogodnostima zajamčenima direktivom i koje će stoga također trebati naknaditi (vidjeti u tom smislu presudu od 24. siječnja 2018., Pantuso i dr., C-616/16 i C-617/16, EU:C:2018:32, t. 50. i navedenu sudsku praksu).
- 30 Međutim, kao što je to istaknuto u točki 21. ove presude, tužbom osobe BV kojom je pokrenut glavni postupak, podnesenom prije stupanja na snagu Zakona br. 122 kojim joj se retroaktivno priznaje pravo na naknadu štete, traži se da se Talijanskoj Republici naloži da naknadi štetu za koju zainteresirana osoba tvrdi da ju je pretrpjela zbog povrede obveze te države članice da pravodobno prenese članak 12. stavak 2. Direktive 2004/80.
- 31 Rješenje tog spora podrazumijeva, dakle, provjeru daje li se tim člankom 12. stavkom 2. pojedincima kao što je osoba BV pravo na koje se oni mogu pozivati radi utvrđivanja odgovornosti države članice za povredu prava Unije i, u slučaju potvrdnog odgovora, je li naknada štete u iznosu od 4800 eura koju su talijanska tijela odlučila isplatiti zainteresiranoj osobi na temelju Uredbe ministra od 31. kolovoza 2017. „pravična i primjerena naknada” u smislu navedenog članka 12. stavka 2.

32 Iz toga slijedi da su pitanja koja je postavio sud koji je uputio zahtjev i dalje relevantna za rješavanje spora iz glavnog postupka i da se ne mogu kvalificirati kao „hipotetska”. Stoga Sud na njih treba odgovoriti.

Prvo pitanje

33 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li pravo Unije tumačiti na način da se propisi o izvanugovornoj odgovornosti države članice za štetu uzrokovanu povredom tog prava primjenjuju zato što ta država članica nije pravodobno prenijela članak 12. stavak 2. Direktive 2004/80 u pogledu žrtava s boravištem u navedenoj državi članici, na čijem je području počinjeno nasilno kazneno djelo s namjerom.

34 U tom pogledu valja podsjetiti na to da, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, oštećenici imaju pravo na naknadu štete prouzročene povredom prava Unije koja se može pripisati državi članici kada se ispune tri uvjeta, odnosno da je svrha povrijeđenog pravnog pravila Unije da im se priznaju prava, da je povreda tog pravila dovoljno ozbiljna i da postoji izravna uzročna veza između te povrede i štete koju su ti pojedinci pretrpjeli (vidjeti u tom smislu presude od 5. ožujka 1996., *Brasserie du pêcheur i Factortame*, C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, t. 51.; od 30. rujna 2003., *Köbler*, C-224/01, EU:C:2003:513, t. 51. i od 28. srpnja 2016., *Tomášová*, C-168/15, EU:C:2016:602, t. 22.).

35 Načelno, na nacionalnim je sudovima da primijene te uvjete koji omogućuju da se utvrdi odgovornost država članica za štete nastale pojedincima povredom prava Unije, u skladu s uputama Suda za tu primjenu (presude od 13. ožujka 2007., *Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation*, C-524/04, EU:C:2007:161, t. 116. i od 4. listopada 2018., *Kantarev*, C-571/16, EU:C:2018:807, t. 95.).

36 U ovom slučaju ispitivanje prvog uvjeta, na koji se upravo odnose pitanja suda koji je uputio zahtjev iz kojih proizlazi ovaj predmet, podrazumijeva provjeru toga obvezuje li članak 12. stavak 2. Direktive 2004/80 država članice da uvedu propise o naknadi štete svim žrtvama nasilnih kaznenih djela počinjenih s namjerom na njihovu državnom području, kojim jamče pravičnu i primjerenu naknadu štete, i daje li ta odredba svim tim žrtvama, uključujući i one s boravištem na državnom području predmetne države članice, pravo da ishode takvu naknadu štete.

37 Kao što to proizlazi iz njegova vlastitog izričaja, prvo pitanje suda koji je uputio zahtjev temelji se na premisi da članak 12. stavak 2. Direktive 2004/80 obvezuje države članice da uvedu propise o naknadi štete žrtvama nasilnih kaznenih djela počinjenih s namjerom samo u odnosu na žrtve čije situacija predstavlja prekogranični slučaj, odnosno, u skladu s člankom 1. te direktive, žrtve nasilnog kaznenog djela počinjenog s namjerom na državnom području države članice različite od one u kojoj one uobičajeno borave. Međutim, na temelju te premise, taj se sud ipak pita trebaju li na naknadu štete na temelju tih propisa, a kako bi se izbjegla povreda načela nediskriminacije, imati pravo i žrtve takvih kaznenih djela s boravištem na državnom području predmetne države članice.

38 Stoga je, kako bi se provjerila osnovanost navedene premise, potrebno tumačenje članka 12. stavka 2. Direktive 2004/80. U tom pogledu, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, valja uzeti u obzir ne samo formulaciju te odredbe nego i njezin kontekst te ciljeve propisa kojeg je dio (presuda od 26. veljače 2019., *Rimševičs i ESB/Latvija*, C-202/18 i C-238/18, EU:C:2019:139, t. 45. i navedena sudska praksa).

39 Što se tiče, kao prvo, teksta članka 12. stavka 2. Direktive 2004/80, valja utvrditi da se tom odredbom općenito propisuje obveza država članica da uvedu propise o naknadi štete „žrtvama nasilnih kaznenih djela počinjenih s namjerom, na njihovom državnom području”, a ne samo žrtvama u situacijama koje predstavljaju prekogranični slučaj.

- 40 Kao drugo, u pogledu konteksta članka 12. stavka 2. Direktive 2004/80, valja podsjetiti na to da je članak 12. te direktive jedini članak njezina poglavlja II., koje se, u skladu sa svojim naslovom, odnosi na „nacionaln[e] propis[e] o naknadi”. Za razliku od naslova poglavlja I. navedene direktive, njezino poglavlje II. ne odnosi se posebno na „prekogranične slučajeve”.
- 41 Člankom 12. stavkom 1. Direktive 2004/80 predviđeno je da njezina pravila o ostvarivanju prava na naknadu u prekograničnim slučajevima „imaju temelj u pravilima država članica o naknadi žrtvama nasilnog kaznenog djela počinjenog s namjerom, na njihovom državnom području”.
- 42 Iz toga proizlazi da se zakonodavac Unije nije odlučio za to da svaka država članica uvede posebne propise o naknadi štete, ograničene samo na žrtve nasilnih kaznenih djela počinjenih s namjerom u situacijama koje čine prekogranični slučaj, nego za primjenu u korist tih žrtava nacionalnih propisa o naknadi štete žrtvama nasilnih kaznenih djela počinjenih na državnom području država članica.
- 43 Slijedom toga, članak 12. stavak 2. Direktive 2004/80 svakoj državi članici nameće obvezu da uvede propise o naknadi štete žrtvama svih nasilnih kaznenih djela počinjenih s namjerom na njezinu državnom području.
- 44 U tom pogledu valja istaknuti, kao što to proizlazi iz uvodne izjave 8. Direktive 2004/80, da su na dan njezina donošenja takvi propisi bili predviđeni odredbama koje su bile na snazi u većini država članica. Međutim, kao što je to navela Komisija u svojim očitovanjima podnesenima Sudu, tada dvije države članice još nisu uvele propise o naknadi štete žrtvama nasilnih kaznenih djela počinjenih s namjerom na njihovim državnim područjima.
- 45 Međutim, država članica koja nije uvela takve propise ne može ispuniti svoje obveze koje se odnose na ostvarivanje prava na naknadu u prekograničnim slučajevima, kako proizlaze iz Direktive 2004/80, s obzirom na to da, u skladu s člankom 12. stavkom 1. te direktive, propisi o ostvarivanju prava na naknadu u prekograničnim slučajevima „imaju temelj u pravilima država članica o naknadi žrtvama nasilnog kaznenog djela počinjenog s namjerom, na njihovom državnom području”.
- 46 Kao treće, što se tiče ciljeva Direktive 2004/80, točno je da njezina uvodna izjava 1. upućuje na volju zakonodavca Unije da ukloni prepreke slobodnom kretanju osoba među državama članicama.
- 47 Nadalje, u uvodnoj izjavi 2. te direktive – nakon navođenja sudske prakse u skladu s kojom je, kada pravo Unije jamči fizičkoj osobi slobodu odlaska u drugu državu članicu, posljedica te slobode kretanja zaštita integriteta te osobe u predmetnoj državi članici na isti način kao i državljana i osoba s boravištem u toj državi (presuda od 2. veljače 1989., Cowan, 186/87, EU:C:1989:47, t. 17.) – navodi se da bi mjere za olakšavanje ostvarivanja naknade žrtvama kaznenih djela trebale biti sastavni dio ostvarivanja tog cilja.
- 48 Međutim, također valja uzeti u obzir uvodne izjave 3., 6., 7. i 10. navedene direktive.
- 49 U uvodnoj izjavi 3. Direktive 2004/80 podsjeća se na to da je na sastanku u Tampereu 15. i 16. listopada 1999. Europsko vijeće pozvalo na utvrđivanje minimalnih standarda o zaštiti žrtava kaznenih djela, a posebno o pristupu pravosuđu žrtava kaznenih djela te njihovim pravima na naknadu.
- 50 U tom pogledu, iz uvodne izjave 6. Direktive 2004/80 proizlazi da bi žrtve kaznenih djela u Uniji trebale imati pravo na pravičnu i primjerenu naknadu štete koju su pretrpjele, bez obzira na to gdje je u Uniji počinjeno kazneno djelo. Slijedom toga, kao što je to pojašnjeno u uvodnoj izjavi 7. te direktive, pravila o naknadi trebaju postojati u svim državama članicama.

- 51 Osim toga, u uvodnoj izjavi 10. Direktive 2004/80 navodi se da je zakonodavac Unije namjeravao uzeti u obzir poteškoće s kojima se žrtve nasilnih kaznenih djela počinjenih s namjerom često suočavaju pri nastojanju da im počinitelj kaznenog djela naknadi štetu zbog toga što potonji nema potrebna sredstva da postupi u skladu s presudom o naknadi ili se počinitelja ne može utvrditi ili sudbeno goniti. Međutim, kao što to potvrđuju činjenice iz kojih proizlazi ovaj predmet, žrtve tih kaznenih djela mogu naići na te poteškoće i ako imaju boravište u državi članici u kojoj je predmetno kazneno djelo počinjeno.
- 52 Iz razmatranja navedenih u točkama 39. do 51. ove presude proizlazi da se člankom 12. stavkom 2. Direktive 2004/80 obvezuje svaka država članica da uvede propise o naknadi štete za sve žrtve nasilnih kaznenih djela počinjenih s namjerom na njezinu državnom području, a ne samo za žrtve u situaciji koja predstavlja prekogranični slučaj.
- 53 To se razmatranje ne dovodi u pitanje sudskom praksom Suda u skladu s kojom Direktiva 2004/80 predviđa naknadu štete samo u slučaju nasilnog kaznenog djela počinjenog s namjerom u državi članici u kojoj se žrtva nalazi u okviru ostvarivanja svojeg prava na slobodno kretanje, zbog čega potpuno unutarnja situacija ne potpada pod područje primjene te direktive (vidjeti u tom smislu presude od 28. lipnja 2007., Dell’Orto, C-467/05, EU:C:2007:395, t. 59. i od 12. srpnja 2012., Giovanardi i dr., C-79/11, EU:C:2012:448, t. 37. i rješenje od 30. siječnja 2014., C., C-122/13, EU:C:2014:59, t. 12.).
- 54 Naime, tom je sudskom praksom Sud samo pojasnio da se sustav suradnje utvrđen poglavljem I. Direktive 2004/80 odnosi samo na ostvarivanje naknade štete u prekograničnim slučajevima a da pritom nije odredio doseg članka 12. stavka 2. iz njezina poglavlja II. (vidjeti u tom smislu presudu od 11. listopada 2016., Komisija/Italija, C-601/14, EU:C:2016:759, t. 49.).
- 55 Iz toga slijedi da članak 12. stavak 2. Direktive 2004/80 daje pravo na pravičnu i primjerenu naknadu štete ne samo žrtvama nasilnih kaznenih djela počinjenih s namjerom na državnom području države članice u situaciji koja predstavlja prekogranični slučaj u smislu članka 1. te direktive nego i žrtvama koje imaju uobičajeno boravište na području te države članice. Stoga, ne dovodeći u pitanje ono što je navedeno u točki 29. ove presude i pod uvjetom da su ispunjeni drugi uvjeti predviđeni sudskom praksom navedenom u njezinoj točki 34., pojedinac ima pravo na naknadu štete koja mu je prouzročena povredom obveze države članice koja proizlazi iz članka 12. stavka 2. Direktive 2004/80, i to neovisno o tome predstavlja li njegova situacija u trenutku kada je na njegovu štetu počinjeno nasilno kazneno djelo s namjerom prekogranični slučaj.
- 56 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na prvo pitanje valja odgovoriti da pravo Unije treba tumačiti na način da se propisi o izvanugovornoj odgovornosti države članice za štetu uzrokovanu povredom tog prava, zbog toga što ta država članica nije pravodobno prenijela članak 12. stavak 2. Direktive 2004/80, primjenjuju u odnosu na žrtve s boravištem u navedenoj državi članici, na čijem je državnom području počinjeno nasilno kazneno djelo s namjerom.

Drugo pitanje

- 57 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 12. stavak 2. Direktive 2004/80 tumačiti na način da se paušalna naknada u iznosu od 4800 eura dodijeljena žrtvama silovanja na temelju nacionalnih propisa o naknadi štete žrtvama nasilnih kaznenih djela počinjenih s namjerom treba kvalificirati kao „pravična i primjerena” u smislu te odredbe.
- 58 Budući da se u Direktivi 2004/80 ni na koji način ne navodi iznos naknade štete za koji se smatra da odgovara „pravičnoj i odgovarajućoj” naknadi u smislu članka 12. stavka 2. te direktive, kao ni načini određivanja takve naknade, valja smatrati da se tom odredbom državama članicama priznaje margina prosudbe u tu svrhu.

- 59 U tom pogledu valja utvrditi da naknadu štete iz članka 12. stavka 2. Direktive 2004/80 ne isplaćuje sam počinitelj predmetnih kaznenih djela, nego nadležno tijelo države članice na čijem je državnom području počinjeno kazneno djelo, u skladu s člankom 2. te direktive, putem nacionalnih propisa o naknadi štete čiju je financijsku održivost važno osigurati kako bi se zajamčila pravična i primjerena naknada svim žrtvama nasilnih kaznenih djela počinjenih s namjerom na državnom području predmetne države članice.
- 60 Stoga valja utvrditi, kao što je to učinio nezavisni odvjetnik u točkama 137. do 139. svojeg mišljenja, da „pravična i primjerena” naknada iz članka 12. stavka 2. Direktive 2004/80 ne mora nužno odgovarati naknadi štete koja, na teret počinitelja kaznenog djela počinjenog s namjerom, može biti dodijeljena žrtvi tog kaznenog djela. Slijedom toga, ta naknada štete ne mora nužno osigurati potpunu naknadu imovinske i neimovinske štete koju je pretrpjela ta žrtva.
- 61 U tom je kontekstu u konačnici na nacionalnom sudu da osigura, s obzirom na nacionalne odredbe kojima su uspostavljeni predmetni propisi o naknadi štete, da iznos dodijeljen žrtvi nasilnog kaznenog djela počinjenog s namjerom na temelju tih propisa predstavlja „pravičnu i primjerenu naknadu” u smislu članka 12. stavka 2. Direktive 2004/80.
- 62 Međutim, u okviru postupka predviđenog člankom 267. UFEU-a, kako bi se sudu koji je uputio zahtjev dao koristan odgovor, valja istaknuti relevantne elemente za tumačenje članka 12. stavka 2. te direktive koje treba uzeti u obzir u svrhu provjere predviđene u prethodnoj točki.
- 63 Stoga valja pojasniti da bi država članica prekoračila marginu prosudbe dodijeljenu člankom 12. stavkom 2. Direktive 2004/80 ako bi njezinim nacionalnim odredbama bila predviđena naknada štete žrtvama nasilnih kaznenih djela počinjenih s namjerom koja je isključivo simbolična ili očito nedostatna s obzirom na ozbiljnost posljedica počinjenog kaznenog djela za te žrtve.
- 64 Naime, u smislu članka 12. stavka 2. Direktive 2004/80, naknada koja se dodjeljuje takvim žrtvama predstavlja doprinos naknadi imovinske i neimovinske štete koju su one pretrpjele. Takav se doprinos može smatrati „pravičnim i primjerenim” ako se njime u odgovarajućoj mjeri nadoknađuju patnje kojima su bile izložene.
- 65 S obzirom na navedeno, valja još istaknuti, u pogledu obilježjâ propisa o naknadi štete žrtvama nasilnih kaznenih djela počinjenih s namjerom koje je uspostavila Talijanska Republika, da se članak 12. stavak 2. Direktive 2004/80 ne može tumačiti na način da mu se protivi paušalna naknada takvim žrtvama, s obzirom na to da se paušalni iznos dodijeljen svakoj žrtvi može razlikovati ovisno o vrsti pretrpljenog nasilja.
- 66 Međutim, država članica koja se odluči za takve propise o naknadi mora se uvjeriti da je ljestvica naknada dovoljno detaljna, na način da se izbjegne to da se paušalna naknada predviđena za određenu vrstu nasilja, s obzirom na okolnosti pojedinog slučaja, pokaže očito nedostatnom.
- 67 Što se tiče, konkretno, silovanjâ, važno je napomenuti da ona mogu dovesti do najtežih posljedica nasilnog kaznenog djela počinjenog s namjerom.
- 68 Slijedom toga, ne čini se da paušalni iznos od 4800 eura za naknadu štete žrtvi silovanja na prvi pogled odgovara „pravičnoj i primjerenj naknadi” u smislu članka 12. stavka 2. Direktive 2004/80, ali to je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.
- 69 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na drugo pitanje valja odgovoriti da članak 12. stavak 2. Direktive 2004/80 treba tumačiti na način da se paušalna naknada koja se dodjeljuje žrtvama silovanja na temelju nacionalnih propisa o naknadi štete žrtvama nasilnih kaznenih djela počinjenih s namjerom

ne može kvalificirati kao „pravična i primjerena” u smislu te odredbe ako je utvrđena bez uzimanja u obzir ozbiljnosti posljedica počinjenog kaznenog djela za žrtve i stoga ne čini odgovarajući doprinos naknadi pretrpljene imovinske i neimovinske štete.

Troškovi

⁷⁰ Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) odlučuje:

- 1. Pravo Unije treba tumačiti na način da se propisi o izvanugovornoj odgovornosti države članice za štetu uzrokovanu povredom tog prava, zbog toga što ta država članica nije pravodobno prenijela članak 12. stavak 2. Direktive Vijeća 2004/80/EZ od 29. travnja 2004. o naknadi žrtvama kaznenih djela, primjenjuju u odnosu na žrtve s boravištem u navedenoj državi članici, na čijem je državnom području počinjeno nasilno kazneno djelo s namjerom.**
- 2. Članak 12. stavak 2. Direktive 2004/80 treba tumačiti na način da se paušalna naknada koja se dodjeljuje žrtvama silovanja na temelju nacionalnih propisa o naknadi štete žrtvama nasilnih kaznenih djela počinjenih s namjerom ne može kvalificirati kao „pravična i primjerena” u smislu te odredbe ako je utvrđena bez uzimanja u obzir ozbiljnosti posljedica počinjenog kaznenog djela za žrtve i stoga ne čini odgovarajući doprinos naknadi pretrpljene imovinske i neimovinske štete.**

Potpisi