



Teismo praktikos rinkinys

GENERALINIO ADVOKATO
MICHAL BOBEK IŠVADA,
pateikta 2020 m. gegužės 14 d.¹

Byla C-129/19

**Presidenza del Consiglio dei Ministri
prieš
BV,
dalyvaujant:
Procura della Repubblica di Torino**

(*Corte Suprema di Cassazione* (Aukščiausiasis Kasacinis Teismas, Italija) pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą – Laisvės, saugumo ir teisingumo erdvė – Direktyva 2004/80/EB – 12 straipsnio 2 dalis – Nacionalinės kompensacijų smurtinių tyčinių nusikaltimų aukoms schemas – Išimtinai vidaus atvejai – Tarpvalstybinių atvejų sąvoka – Teisinga ir tinkama kompensacija“

I. Įžanga

1. Šioje byloje *Corte Suprema di Cassazione* (Aukščiausiasis Kasacinis Teismas, Italija) kelia dvi teises problemas dėl 2004 m. balandžio 29 d. Tarybos direktyvos 2004/80/EB dėl kompensacijos nusikaltimų aukoms² aiškinimo. Pirma, ar pagal šios direktyvos 12 straipsnio 2 dalį valstybė narė privalo nustatyti kompensacijų schemą, kuri būtų taikoma visiems nukentėjusiesiems nuo smurtinių tyčinių nusikaltimų, įvykdytų jų teritorijoje, taigi apimant ir „išimtinai vidaus“ nusikaltimus? Antra, kokiais kriterijais remiantis turėtų būti nustatoma, ar pagal nacionalinę schemą numatyta kompensacija yra „teisinga ir tinkama“, kaip tai suprantama pagal šią direktyvą?

II. Teisinis pagrindas

A. Sąjungos teisė

2. Direktyvą 2004/80 sudaro trys skyriai. I skyrius vadinasi „Kompensacijos gavimas užsienyje [tarpvalstybiniais atvejais]“. Jame esantis 1 straipsnis suformuluotas taip:

„Valstybės narės užtikrina, kad tuomet, kai smurtinis tyčinis nusikaltimas buvo įvykdytas kitoje valstybėje narėje nei [nuolat] gyvena kompensacijos pareiškėjas, pareiškėjas turi teisę pateikti pareiškimą pastarosios valstybės narės institucijai ar bet kuriai kitai įstaigai.“

¹ Originalo kalba: anglų.

² OL L 261, 2004, p. 15; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 19 sk., 7 t., p. 65.

3. II skyriuje „Nacionalinės kompensavimo schemos“ yra tik vienas straipsnis (12 straipsnis). Jame nurodyta:

„1. Pagal šią direktyvą parengtos taisyklės dėl kompensacijų gavimo užsienyje [tarpvalstybiniais atvejais] veikia pagal valstybių narių kompensacijų smurtinių tyčinių nusikaltimų, padarytų atitinkamose jų teritorijose, aukoms schemas.

2. Visos valstybės narės užtikrina, kad jų nacionalinės taisyklės numatytų kompensacijų smurtinių tyčinių nusikaltimų, padarytų atitinkamose jų teritorijose, aukoms schemas, kurios garantuotų sąžiningą ir atitinkamą [teisingą ir tinkamą] kompensaciją aukoms.“

4. III skyriuje išdėstytos „Įgyvendinimo nuostatos“. Jame esančio 18 straipsnio 1 dalis suformuluota taip:

„Valstybės narės priima įstatymus ir kitus teisės aktus, kurie, įsigalioję iki 2006 m. sausio 1 d., įgyvendina šią direktyvą, išskyrus 12 straipsnio 2 dalį, kurios įgyvendinimo data yra 2005 m. liepos 1 d. Jos nedelsdamos apie tai praneša Komisijai.“

B. Nacionalinė teisė

5. Pagrindinės nacionalinės teisės nuostatos, galiojusios bylai reikšmingų aplinkybių metu, buvo tokios, kaip nurodyta toliau.

6. *Codice penale* (Italijos baudžiamasis kodeksas) 609bis straipsnyje numatytas „seksualinio smurto“ nusikaltimas.

7. *Codice civile* (Italijos civilinis kodeksas) 1218 straipsnyje nurodyta: „skolininkas, kuris tinkamai nevykdo jam priklausančių įsipareigojimų, atsako už žalos atlyginimą, jeigu neįrodo, kad įsipareigojimų nebuvo įmanoma įvykdyti arba vėluojama juos įvykdyti dėl nuo jo nepriklausančių aplinkybių“.

8. *Legge 7 luglio 2016, n. 122 Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2015-2016* (2016 m. liepos 7 d. Įstatymas Nr. 122 dėl nuostatų, kuriomis siekiama įvykdyti įsipareigojimus, kylančius iš Italijos narystės Europos Sąjungoje - Europos teisė 2015–2016), įsigaliojusio 2016 m. liepos 23 d. ir iš dalies pakeisto³, 11 straipsnio 1 dalyje buvo numatyta „teisė į valstybės kompensaciją asmeniui, nukentėjusiam nuo smurtinio tyčinio nusikaltimo ir bet kuriuo atveju nuo nusikaltimo, nurodyto Baudžiamojo kodekso 603bis straipsnyje, išskyrus 581 ir 582 straipsniuose išvardytus nusikaltimus, nebent yra sunkinančių aplinkybių, numatytų Baudžiamojo kodekso 583 straipsnyje“. Pagal tos pačios nuostatos 2 dalį kompensacija nužudymo, seksualinio smurto ar sunkaus kūno sužalojimo atveju išmokama aukai arba, aukai mirus dėl nusikalstamos veikos, – teisę gauti šią kompensaciją turintiems asmenims, tokio dydžio, koks nustatytas ministro įsakymu, kaip nurodyta 11 straipsnio 3 dalyje. Kitų nei pirma nurodytų nusikaltimų atveju kompensacija išmokama padengiant medicinos ir priežiūros išlaidas.

9. *Decreto del Ministro dell'interno, 31 agosto 2017, Determinazione degli importi dell'indennizzo alle vittime dei reati intenzionali violenti*⁴ (2017 m. rugpjūčio 31 d. Vidaus reikalų ministro dekretas, kuriuo nustatomi asmenims, nukentėjusiems nuo smurtinių tyčinių nusikaltimų, mokėtinos kompensacijos dydžiai) 1 straipsnyje nustatomi tokie kompensacijos dydžiai: „a) nužudymo atveju

3 Iš dalies pakeistas *Legge 20 novembre 2017, n. 167 Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2017* (2017 m. lapkričio 20 d. Įstatymas dėl nuostatų, kuriomis siekiama įvykdyti įsipareigojimus, kylančius iš Italijos narystės Europos Sąjungoje – Europos teisė 2017) 6 straipsniu ir *Legge 30 dicembre 2018, n. 145 Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021* (2018 m. gruodžio 30 d. Įstatymas Nr. 145 dėl valstybės biudžeto sąmatos 2019 finansiniams metams ir trimečio biudžeto 2019–2021 m. laikotarpiui) 1 straipsnio 593–596 dalimis.

4 2017 m. spalio 10 d. *Gazzetta Ufficiale, Serie Generale*, Nr. 237.

išmokama fiksuota 7 200 EUR suma, o sutuoktinio, įskaitant skyrium gyvenantį arba išsituokusį sutuoktinį, arba asmens, kuris turi ar turėjo emocinių ryšių su nukentėjusiu asmeniu, įvykdyto nužudymo atveju išmokama fiksuota 8 200 EUR suma tik aukos vaikams; b) seksualinio smurto nusikaltimo, nurodyto Baudžiamojo kodekso 609bis straipsnyje, atveju, kai nėra atsakomybę lengvinančių aplinkybių, išmokama fiksuota 4 800 EUR suma; c) kitų nusikaltimų, kurie nėra nurodyti a ir b punktuose, atveju – ne didesnė kaip 3 000 EUR suma medicinos ir priežiūros išlaidoms kompensuoti“.

10. Išsamumo sumetimais galima pridurti, kad per teismo posėdį Italijos valstybė informavo Teisingumo Teismą, jog 2019 m. lapkričio 22 d. ministro dekretu Italijos vyriausybė padidino nukentėjusiems nuo smurtinių tyčinių nusikaltimų asmenims mokamos kompensacijos dydį. Kompensacija išžaginimo ar seksualinio prievartavimo atveju buvo padidinta nuo 4 800 EUR iki 25 000 EUR. Vis dėlto, kaip suprantu, šios naujos nuostatos netaikomos atgaline data. Taigi panašu, kad jos netaikomos šioje byloje.

III. Faktinės aplinkybės, procesas ir prejudiciniai klausimai

11. 2005 m. spalio mėn. kita kasacinio proceso šalis, nuolat gyvenanti Italijoje, nukentėjo nuo seksualinio smurto, kurį du Rumunijos piliečiai įvykdė Turine. Nusikaltimo vykdytojai buvo nuteisti dešimties metų ir šešių mėnesių laisvės atėmimo bausmėmis. Iš jų taip pat buvo priteistas žalos atlyginimas, kurio tikslus dydis turėjo būti nustatytas atskirame teismo procese, kitos kasacinio proceso šalies naudai nustatant preliminarią iš karto mokėtiną 50 000 EUR sumą.

12. Vis dėlto kita kasacinio proceso šalis šios sumos negavo, nes nusikaltimo vykdytojai pasislėpė.

13. 2009 m. vasario mėn. kita kasacinio proceso šalis kreipėsi į *Tribunale di Torino* (apygardos teismas, Turinas, Italija) su ieškiniu *Presidenza del Consiglio dei Ministri* (Ministrų Tarybos Pirmininko tarnyba, Italija) dėl žalos, atsiradusios šiai neperkėlus Direktyvos 2004/80 į nacionalinę teisę, atlyginimo. 2010 m. gegužės 26 d. sprendimu tas teismas pripažino ieškinį pagrįstu ir iš *Presidenza del Consiglio dei Ministri* priteisė 90 000 EUR sumą kitai kasacinio proceso šaliai.

14. *Presidenza del Consiglio dei Ministri* apskundė tokį teismo sprendimą *Corte di appello di Torino* (Apeliacinis teismas, Turinas, Italija). 2012 m. sausio 23 d. sprendimu tas teismas patenkino apeliacinį skundą iš dalies. Sumą, mokėtiną kitai kasacinio proceso šaliai, teismas sumažino iki 50 000 EUR.

15. Dėl šio sprendimo *Presidenza del Consiglio dei Ministri* pateikė kasacinį skundą *Corte Suprema di Cassazione* (Aukščiausiasis Kasacinis Teismas). Byla buvo sustabdyta, kol bus priimti du Teisingumo Teismo sprendimai: byloje dėl pažeidimo, kurią 2014 m. gruodžio 22 d. Europos Komisija iškėlė Italijos Respublikai todėl, kad ši neperkėlė Direktyvos 2004/80 į nacionalinę teisę, ir byloje dėl 2015 m. kovo 24 d. *Tribunale di Roma* (apygardos teismas, Roma, Italija) pateikto prašymo priimti prejudicinį sprendimą dėl minėtos direktyvos 12 straipsnio 2 dalies išaiškinimo.

16. Teisingumo Teismui užbaigus dvi minėtas bylas (pirmoje byloje buvo priimtas 2016 m. spalio 11 d. sprendimas⁵, o antroje byloje 2017 m. vasario 28 d. buvo priimta Teisingumo Teismo pirmininko nutartis⁶), byla *Corte Suprema di Cassazione* (Aukščiausiasis Kasacinis Teismas) buvo nagrinėjama toliau.

5 Sprendime *Komisija / Italija* (C-601/14, EU:C:2016:759) pripažinta, kad, nesiėmusi visų būtinų priemonių, kad tarpvalstybiniais atvejais užtikrintų kompensacijų visiems nukentėjusiems nuo smurtinių tyčinių nusikaltimų, padarytų jos teritorijoje, schemos buvimą, Italijos Respublika neįvykdė įsipareigojimo pagal Direktyvos 2004/80 12 straipsnio 2 dalį.

6 Nutartis X (C-167/15, nepaskelbta Rink., EU:C:2017:187), kuria byla išbraukta iš registro po to, kai prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas atsiėmė savo prašymą priimti prejudicinį sprendimą.

17. Vis dėlto abejodamas dėl Direktyvos 2004/80 išaiškinimo *Corte Suprema di Cassazione* (Aukščiausiasis Kasacinis Teismas) nusprendė vėl sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui šiuos prejudicinius klausimus:

„1. Ar – atsižvelgiant į tai, kad [Direktyva 2004/80] buvo ne laiku ir (arba) nevisiškai perkelta į nacionalinę teisę, nėra tiesiogiai taikoma, taip pat joje nustatyta pareiga sukurti kompensavimo sistemą smurtinių nusikaltimų aukoms, kuria remiantis atsakomybė už kompensaciją, susijusią su tarpvalstybiniais subjektais, kuriems tik ir skirta minėta direktyva, tenka valstybei narei pagal Teisingumo Teismo jurisprudencijoje nustatytus principus (be kita ko, sprendimuose *Francovich*, *Brasserie du Pêcheur* ir *Factortame III*) – [Sąjungos] teisėje nustatyta panaši valstybės narės atsakomybė, susijusi su ne tarpvalstybiniais subjektais (taigi, jos gyventojais), kurie nėra tiesioginiai naudos gavėjai įgyvendinant direktyvą, bet kurie, siekiant išvengti lygybės principo ir (arba) nediskriminavimo principo pažeidimo pagal minėtą [Sąjungos] teisę, turėjo ir galėjo – jei direktyva būtų buvusi laiku ir visiškai perkelta į nacionalinę teisę – pasinaudoti išplėstu šios direktyvos veiksmingu poveikiu [*effet utile*] (t. y. minėta kompensavimo sistema)?

2. Jeigu į pirmąjį klausimą būtų atsakyta teigiamai:

ar 2017 m. rugpjūčio 31 d. vidaus reikalų ministro dekretu (priimtu vadovaujantis 2016 m. liepos 7 d. Įstatymo Nr. 122 dėl nuostatų, kuriomis siekiama įvykdyti išpareigojimus, kylančius iš Italijos narystės Europos Sąjungoje – Europos teisė 2015–2016 11 straipsnio 3 dalimi) su vėlesniais pakeitimais (nustatytais 2017 m. lapkričio 20 d. Įstatymo Nr. 167 6 straipsniu ir 2018 m. gruodžio 30 d. Įstatymo Nr. 145 1 straipsnio 593–596 dalimis) nustatyta fiksuota 4 800 eurų kompensacija smurtinių tyčinių nusikaltimų (ir ypač Italijos baudžiamojo kodekso 609bis straipsnyje nurodyto seksualinio smurto) aukoms gali būti laikoma „sąžininga ir atitinkama [teisinga ir tinkama] kompensacija aukoms“ įgyvendinant Direktyvos 2004/80/EB 12 straipsnio 2 dalies nuostatas?“

18. Rašytines pastabas pateikė kita kasacinio proceso šalis, Italijos vyriausybė ir Komisija. 2020 m. kovo 2 d. teismo posėdyje šios šalys taip pat pateikė žodines pastabas.

IV. Analizė

19. Šios išvados struktūra yra tokia, kaip nurodyta toliau. Pirmiausia trumpai išnagrinėsiu Italijos valstybės prieštaravimą, kad nagrinėjamas ieškinys yra praradęs dalyką (A). Tada nagrinėsiu pagrindinį šio prašymo priimti prejudicinį sprendimą klausimą: Direktyvos 2004/80 12 straipsnio taikymo sritį *ratione personae*, aiškinamą atsižvelgiant į pačią direktyvą, įskaitant gana sudėtingą jos teisėkūros istoriją (B). Galiausiai pateiksiu kelias glaustas pastabas dėl antrojo prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo klausimo (C).

A. Dalyką praradęs ieškinys

20. Italijos vyriausybė teigia, kad kitai kasacinio proceso šaliai buvo skirta kompensacija pagal nacionalinę schemą. Iš tikrųjų atrodo, kad, (pavėluotai) įtvirtinus nacionalinę schemą⁷, ji nukentėjusiesiems nuo smurtinių tyčinių nusikaltimų, padarytų nuo 2005 m. birželio 30 d., kaip nurodyta Direktyvos 2004/80 18 straipsnio 2 dalyje, buvo pradėta taikyti atgaline data. Taigi kita kasacinio proceso šalis turėjo gauti fiksuotą 4 800 EUR sumą. Ši nutartis dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą prarado tikslą. Taigi Teisingumo Teismas turėtų ją atmesti, konstatuodamas, kad nereikia pateikti atsakymo.

⁷ Aprašyta šios išvados 8 ir 9 punktuose.

21. Šį argumentą reikia iš karto atmesti. Pakankamai akivaizdu, kad kita kasacinio proceso šalis vis dar suinteresuota šia byla, nes prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiame teisme ji reikalauja didesnės kompensacijos nei ta, kurią gavo pagal nacionalinę schemą. Šiuo tikslu kita kasacinio proceso šalis iš esmės remiasi dviem motyvais. Pirma, ji teigia, kad valstybė yra atsakinga už pavėluotą arba nevisišką Direktyvos 2004/80 perkėlimą pagal *Francovich* jurisprudenciją⁸. Antra, ji teigia, kad pagal Italijos schemą jai suteikta kompensacija dėl palyginti nedidelės jos sumos (4 800 EUR) pagal Direktyvą 2004/80 negali būti laikoma „teisinga ir tinkama“.

22. Dėl šių abiejų aspektų, išdėstytų prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikuso teismo klausimuose, vis dar labai reikalingas Teisingumo Teismo atsakymas. Todėl dabar nagrinėsiu pateiktų dviejų prejudicinių klausimų esmę.

B. Pirmasis klausimas

23. Pirmuoju klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės siekia sužinoti ar, neperkėlusi Direktyvos 2004/80 į nacionalinę teisę, valstybė narė gali būti pripažinta atsakinga už žalą (deliktinė atsakomybė), kurią patyrė toje pat valstybėje narėje nuolat gyvenantys nukentėjusieji nuo smurtinių tyčinių nusikaltimų, nepaisant to, kad Direktyva 2004/80 taikoma tik tarpvalstybiniais atvejais, kai pagal šios valstybės narės nacionalinę teisę draudžiama atvirkštinė diskriminacija.

24. Manau, kad šis klausimas turėtų būti performuluotas: ar pagal Direktyvą 2004/80, ypač jos 12 straipsnio 2 dalį reikalaujama, kad valstybės narės nustatytų nacionalinę kompensacijų schemą, kuri būtų taikoma *visiems* nukentėjusiesiems nuo tyčinių smurtinių nusikaltimų, padarytų atitinkamose jų teritorijose, ir kuri taip pat apimtų atvejus, kurie nėra tarpvalstybiniai?

25. Primenu, kad tuo metu, kai kita kasacinio proceso šalis, Italijos gyventojas, nukentėjo nuo nagrinėjamo smurtinio nusikaltimo, Italija dar nebuvo perkėlusi Direktyvos 2004/80 į nacionalinę teisę, nors jau buvo pasibaigęs jos perkėlimo terminas. Vis dėlto kai Italija galiausiai perkėlė Direktyvą 2004/80 į nacionalinę teisę, kita kasacinio proceso šalis gavo kompensaciją pagal naujai nustatytą nacionalinę kompensacijų schemą. Šią schemą buvo numatyta taikyti atgaline data visiems nukentėjusiesiems, įskaitant gyvenančius Italijoje.

26. Tokiomis aplinkybėmis prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas laikosi nuomonės, kad kita kasacinio proceso šalis negali (tiesiogiai) reikalauti žalos atlyginimo iš Italijos už pavėluotą Direktyvos 2004/80 perkėlimą į nacionalinę teisę. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikuso teismo teigimu, pagal šią direktyvą valstybės narės privalo nustatyti kompensacijų schemą nukentėjusiesiems nuo smurtinių tyčinių nusikaltimų tik tarpvalstybiniais atvejais. Tačiau kitos kasacinio proceso šalies atvejis toks nebuvo – ji gyveno Italijoje ir nusikaltimas buvo padarytas Italijoje. Taigi visa situacija apsiribojo šios valstybės narės teritorija. Dėl to prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas kelia klausimą, ar Italijai vis tiek gali kilti deliktinė atsakomybė dėl kitos priežasties, būtent, kad pagal Italijos teisę draudžiama atvirkštinė diskriminacija.

27. Atsakymas į tokį klausimą neišvengiamai būtų neigiamas – jei situacijai netaikoma Sąjungos teisė, negali būti ir Sąjungos teisės pažeidimo, dėl to Sąjungos teisė negali būti valstybės narės deliktinės atsakomybės šaltinis⁹. Tokia atsakomybė galėtų kilti tik pagal nacionalinę teisę ir tik tuo atveju, jeigu nacionalinės valdžios institucijos pažeistų vidaus teisę (pavyzdžiui, atvirkštinės diskriminacijos draudimą).

⁸ 1991 m. lapkričio 19 d. sprendimas (C-6/90 ir C-9/90, EU:C:1991:428).

⁹ Pagal suformuotą jurisprudenciją valstybei narei gali tekti atlyginti žalą, kurią asmenys patyrė dėl Sąjungos teisės pažeidimų, už kuriuos ji yra atsakinga, jei įvykdomos trys sąlygos: pažeista Sąjungos teisės norma siekiama suteikti privatiems asmenims teisių, jos pažeidimas yra pakankamai aiškus ir yra tiesioginis priežastinis ryšys tarp to pažeidimo ir šių asmenų patirtos žalos (žr. šiuo klausimu naujausią 2019 m. liepos 29 d. Sprendimą *Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe* (C-620/17, EU:C:2019:630, 35 punktą ir jame nurodyta jurisprudencija).

28. Kitaip negalėtų būti net ir pasitelkus palyginimą su nediskriminavimo dėl pilietybės principu, kurį savo prašyme priimti prejudicinį sprendimą mini jį pateikęs teismas. Šiuo klausimu reikia priminti, kad šis principas (įtvirtintas SESV 18 straipsnyje ir Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos (toliau – Chartija) 21 straipsnyje) taikomas tik Sąjungos teisės reglamentuojamoms situacijoms. Vis dėlto, jei atitinkamos Sąjungos teisės nuostatos susijusios tik su tarpvalstybiniais atvejais ir dėl to valstybės narės gali laisvai reglamentuoti išimtinai vidaus atvejus, šis principas netaikomas. Pagal šiuo metu galiojančią Sąjungos teisę visos atvirkštinės diskriminacijos pasekmės, kurios gali kilti esant tokioms situacijoms, jei to reikia, turi būti ištaisytos nacionalinėje teisėje¹⁰.

29. Atsižvelgiant į tai, kas nurodyta pirma, svarbiausias pirmojo *Corte Suprema di Cassazione* (Aukščiausiasis Kasacinis Teismas) prejudicinio klausimo aspektas yra kitas: ar prielaida, kuria grindžiamas pirmasis prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo klausimas, iš tikrųjų yra teisinga: ar Direktyva 2004/80, visų pirma jos 12 straipsnis, taikytini tik tarpvalstybiniais atvejais ir neapima išimtinai vidaus atvejų?

30. Šioje byloje kita kasacinio proceso šalis tvirtina, kad į šį klausimą reikia atsakyti neigiamai, o Italijos vyriausybė ir Komisija teigia priešingai. Abi pusės nurodo, kad jų požiūrį patvirtina Direktyvos 2004/80 tekstas, tikslas ir genezė. Šiuo tikslu jos taip pat remiasi kai kuriais Teisingumo Teismo sprendimais.

31. Toliau pirmiausia paaiškinsiu, kodėl Direktyvos 2004/80 tekstas ir vidinė sistema stokoja aiškumo ir kodėl, aiškinami atskirai, jie neatsako į šį klausimą (1). Tada pamėginsiu nustatyti Sąjungos teisės aktų leidėjo siektą tikslą (ar tikslus) priimant Direktyvą 2004/80, visų pirma jos 12 straipsnio 2 dalį, nagrinėdamas šios direktyvos preambulę (2) ir parengiamuosius darbus (3). Vėliau nagrinėsiu Direktyvos 2004/80 teisinį pagrindą (4) ir galiausiai – Teisingumo Teismo jurisprudenciją (5), siekdamas patikrinti, ar juose esama kokios nors papildomos informacijos.

32. Atlikęs visą šią analizę vis dėlto turiu pripažinti, kad, mano nuomone, aiškaus atsakymo vis dėlto nėra. Abu siūlomi aiškinimo variantai gali būti pagrįsti. Todėl pabaigoje pateiksiu tris papildomus konstitucinio pobūdžio argumentus dėl to, kodėl, viską pasvėrus, siūlyčiau Teisingumo Teismui vadovautis kitos kasacinio proceso šalies pateikiamu aiškinimu (6).

1. Direktyvos 2004/80 tekstas ir vidinė sistema

33. Pirma, Italijos vyriausybė ir Komisija teigia, kad, aiškinant visą Direktyvos 2004/80 12 straipsnį, akivaizdu, kad pagal jį valstybių narių reikalaujama nustatyti kompensacijų schemas tik tarpvalstybiniais atvejais. Šio straipsnio 1 dalyje aiškiai nurodomi tarpvalstybiniai atvejai. Būtų keista tos pačios nuostatos 2 dalį aiškinti taip, kad jos taikymo sritis yra platesnė nei 1 dalies.

34. Šis argumentas neįtikina.

35. Direktyvos 2004/80 12 straipsnio 1 dalis suformuluota taip: „[p]agal šią direktyvą parengtos taisyklės dėl kompensacijų gavimo užsienyje [tarpvalstybiniais atvejais] veikia pagal valstybių narių kompensacijų smurtinių tyčinių nusikaltimų, padarytų atitinkamose jų teritorijose, aukoms schemas“. Savo ruožtu Direktyvos 2004/80 12 straipsnio 2 dalyje nurodyta: „[v]isos valstybės narės užtikrina, kad jų nacionalinės taisyklės numatytų kompensacijų smurtinių tyčinių nusikaltimų, padarytų atitinkamose jų teritorijose, aukoms schemas, kurios garantuotų sąžiningą ir atitinkamą [teisingą ir tinkamą] kompensaciją aukoms“.

¹⁰ Šiuo klausimu žr. 1994 m. birželio 16 d. Sprendimą *Steen* (C-132/93, EU:C:1994:254, 8–11 punktai) ir 1997 m. birželio 5 d. Sprendimą *Uecker ir Jacquet* (C-64/96 ir C-65/96, EU:C:1997:285, 23 punktas). Naujausia Teisingumo Teismo jurisprudencijos apžvalga šiuo klausimu pateikiama A. Arena „The Wall Around ES Fundamental Freedoms: the Purely Internal Rule at the Forty-Year Mark“, *Yearbook of European Law*, 2020, p. 12–67.

36. Šios nuostatos 1 dalyje tik nurodyta, kad direktyvoje nustatyta bendradarbiavimo sistema, kuria siekiama užtikrinti kompensacijas už tarpvalstybinius nusikaltimus (numatyta Direktyvos 2004/80 1–11 straipsniuose), privalo būti „įdiegta“ į nacionalines kompensacijų schemas. Šioje nuostatoje tiesiog nurodoma, kad šioje direktyvoje nustatytomis taisyklėmis „papildomos“ nacionalinės kompensacijų schemas, kurias valstybės narės nustato nukentėjusiesiems nuo smurtinių tyčinių nusikaltimų, padarytų atitinkamose jų teritorijose.

37. 12 straipsnio 2 dalyje remiantis šiuo teiginiu pridurta, kad valstybės narės privalo turėti kompensacijų nukentėjusiesiems nuo smurtinių tyčinių nusikaltimų, padarytų atitinkamose jų teritorijose, schemas. Aišku, jei nieko nebūtų nustatyta nacionaliniu lygmeniu, Direktyvos 2004/80 I skyriuje numatytų taisyklių nebūtų kur įdiegti.

38. Kalbant apie šių nuostatų tekstą, pažymėtina, kad jose nėra nieko, kas galėtų rodyti, kad 12 straipsnis taikomas tik tarpvalstybiniais atvejais. Taigi toks kitos kasacinio proceso šalies siūlomas šios nuostatos 2 dalies aiškinimas, kad valstybės narės privalo nustatyti schemas, taikomas *visiems* „smurtiniams tyčiniams nusikaltimams, padarytiems atitinkamose jų teritorijose“, atsižvelgiant į šios nuostatos tekstą, yra visiškai pagrįstas. Beje, dėl to nekyla jokie vidinio nesuderinamumo aiškinant Direktyvos 2004/80 12 straipsnį.

39. Antra, Italijos vyriausybės ir Komisijos teigimu, iš Direktyvos 2004/80 1 straipsnio darytina išvada, kad reikalavimas nustatyti nacionalines kompensacijų schemas taikomas tik tarpvalstybiniais atvejais. Šioje nuostatoje valstybių narių reikalaujama užtikrinti teisę prašyti kompensacijos, jeigu „smurtinis tyčinis nusikaltimas buvo įvykdytas *kitoje valstybėje narėje nei [nuolat] gyvena kompensacijos pareiškėjas*“¹¹. Apskritai, Italijos vyriausybės ir Komisijos teigimu, tokią poziciją patvirtina likęs direktyvos tekstas – neginčijama, kad direktyva nustatyta bendradarbiavimo sistema, skirta palengvinti kompensacijos gavimui, taikoma tik nukentėjusiesiems nuo nusikaltimų tarpvalstybiniais atvejais.

40. Mano nuomone, šie argumentai teisingi aiškinant Direktyvos 2004/80 I skyrių. Vis dėlto jie neįtikina, kalbant apie jos II skyriaus ir jame esančio 12 straipsnio taikymo sritį.

41. Pirma, reikėtų pažymėti, kad, kitaip nei daugelyje kitų panašių teisės aktų, Direktyvos 2004/80 pirmajame (-uosiuose) straipsnyje (-iuose) nėra nuostatų, kuriose būtų nurodytas jos tikslas ar dalykas, apibrėžta taikymo sritis ir (arba) pateiktos sąvokų apibrėžtys. 1 straipsnis nėra įvadiniame skyriuje, kuris pavadintas, pavyzdžiui, „Bendrosios nuostatos“, ir taikomas visam teisės aktui. Iš tikrųjų 1 straipsnis yra jau I skyriuje (kurį sudaro 1–11 straipsniai) „Kompensacijos gavimas užsienyje [tarpvalstybiniais atvejais]“. Toliau yra II skyrius „Nacionalinės kompensavimo schemas“ (kuriame yra tik 12 straipsnis).

42. Dėl šios priežasties nesuprantu, kaip, taikant įprastas teisės aktų aiškinimo ir sudarymo taisykles, įvadine (-ėmis) teisės akto skyriaus nuostata (-omis) gali būti apribota kitų to paties teisės akto skyrių taikymo sritis. 1 straipsnis susijęs tik su šios direktyvos I skyriuje reglamentuota bendradarbiavimo sistema. Atvirkščiai – tai, kad yra du atskiri skyriai, gali būti aiškinama kaip požymis, jog kiekvienas iš jų susijęs su skirtingu teisės srities aspektu, kurį siekta reglamentuoti Direktyvoje 2004/80. Jei taip yra, tuomet, kaip teigia kita kasacinio proceso šalis, Direktyva 2004/80 tikrai galėtų būti aiškinama taip, kad joje valstybėms narėms nustatomi du skirtingi įpareigojimai: i) nustatyti bendradarbiavimo sistemą siekiant palengvinti kompensacijos gavimą *tarpvalstybiniais atvejais*; ir ii) įtvirtinti nacionalinę schemą dėl kompensacijų, mokamų už *bet koki* smurtinį tyčinį nusikaltimą.

¹¹ Išskirta mano.

43. Trečia, ši teiginį taip pat gali patvirtinti Direktyvos 2004/80 18 straipsnis, kuriame numatyti du skirtingi perkėlimo į nacionalinę teisę terminai: vienas (ankstesnis) taikomas direktyvos 12 straipsnio 2 daliai, o kitas (vėlesnis) – likusioms direktyvos nuostatomis¹². Ši nuostata gali rodyti Direktyvos 2004/80 12 straipsnio 2 dalies autonomiją arba savarankišką pobūdį. Jei vienintelis nacionalinių schemų tikslas būtų leisti efektyviai veikti kitose Direktyvos 2004/80 nuostatose įtvirtintai sistemai, būtų sunku suprasti šių skirtingų terminų logiką.

44. Ketvirta, Direktyvos 2004/80 pavadinimas: tai direktyva „dėl kompensacijos nusikaltimų aukoms“. Tai nėra „direktyva dėl kompensacijos nusikaltimų aukoms tarpvalstybiniais atvejais“, „direktyva dėl bendradarbiavimo kompensacijų nusikaltimų aukoms srityje“ ar, kaip tam tikru teisėkūros procedūros momentu siūlė Tarybai pirmininkaujanti valstybė narė, „direktyva, kuria *palengvinamas* kompensacijų nusikaltimų aukoms gavimas“¹³. Bet kuris iš šių pavadinimų galbūt galėjo būti tinkamesnis teisės aktui, susijusiam tik su tarpvalstybiniais atvejais.

45. Aišku, šis argumentas gali pasirodyti formalus ar mažai reikšmingas. Vis dėlto direktyvos pavadinimas atspindi Direktyvos 2004/80 12 straipsnio 2 dalies formuluotę. Šiame straipsnyje nurodomos valstybių narių „kompensacijų smurtinių tyčinių nusikaltimų, padarytų atitinkamose jų teritorijose, aukoms schem[o]s“ (nenustatant jokių kitų sąlygų ar apribojimų), ir „aukos“ (ir vėl be papildomų sąlygų ar apribojimų). Be to, priešingai Direktyvos 2004/80 1 straipsniui, kuris taikytinas tik I skyriaus kontekste, visa apimantis direktyvos pavadinimas neabejotinai turėtų būti reikšmingas visai direktyvai, ne tik vienam iš jos skyrių.

46. Galiausiai, penkta, dėl direktyvos vidinės sistemos – jei 12 straipsnis būtų vien pagalbinę funkciją atliekanti arba procedūrinio pobūdžio nuostata, kaip iš esmės teigia Komisija ir Italijos vyriausybė, ji galbūt galėjo būti įtraukta į direktyvos III skyrių („Įgyvendinimo nuostatos“). Vis dėlto ši nuostata laikyta pakankamai svarbia, kad jai būtų skirtas konkretus skyrius (II skyrius), kuriam suteiktas „materialus“ pavadinimas („Nacionalinės kompensavimo schemas“).

47. Mano nuomone, vertinant vien Direktyvos 2004/80 tekstą ir vidinę sistemą, jie labiau patvirtintų kitos kasacinio proceso šalies siūlomą išaiškinimą. Vis dėlto viskas nebėra taip paprasta atsižvelgus šios priemonės siekius ir tikslus tiek, kiek juos įmanoma nustatyti analizuojant šios direktyvos konstatuojamąsias dalis (2) ir jos priėmimą lėmusį teisėkūros procesą (3).

2. Sąjungos teisės aktų leidėjo tikslai I: Direktyvos 2004/80 preambulė

48. Ir viena, ir kita pusė teigia, kad Direktyvos 2004/80 12 straipsnio taikymo sritis tampa aiškesnė išanalizavus Sąjungos teisės aktų leidėjo priimant šią direktyvą siektus tikslus, kuriuos rodo kai kurios šio teisės akto konstatuojamosios dalys.

49. Vis dėlto šis argumentas kelia vieną problemą – kiekviena pusė remiasi skirtingomis konstatuojamosiomis dalimis savo teiginiams pagrįsti. Dar daugiau – tam tikru požiūriu abi šalys yra teisios. Preambulė taip pat atspindi Direktyvos 2004/80 straipsniams būdingą dviprasmiškumą. Išanalizavus jos preambulę ne tik nepasidaro aiškiau, kaip aiškinti Direktyvos 2004/80 12 straipsnį, bet ir atsiranda dar daugiau neaiškumo.

¹² Remiantis šia nuostata, valstybės narės privalėjo perkelti Direktyvos 2004/80 nuostatas į nacionalinę teisę iki 2006 m. sausio 1 d., „išskyrus 12 straipsnio 2 dalį, kurios įgyvendinimo data [buvo] 2005 m. liepos 1 d.“

¹³ Žr. 2004 m. balandžio 5 d. Tarybos dokumentą 8033/04. Šiam pasiūlymui galiausiai nebuvo pritarta.

50. Trumpiau tariant, nepaisant tam tikro neapibrėžtumo, atskirose

Direktyvos 2004/80 konstatuojamosiose dalyse išdėstytus tikslus būtų galima suskirstyti į tris grupes¹⁴:

i) pagalba nukentėjusiesiems tarpvalstybiniais atvejais; ii) laisvas asmenų ir paslaugų judėjimas; iii) nusikaltimų aukų apsauga baudžiamosiose bylose.

51. Pirma, kaip teigia Italijos vyriausybė ir Komisija, pirma konstatuojamųjų dalių grupė rodo, kad Direktyva 2004/80 tik nustatomos taisyklės dėl galimybės gauti kompensaciją tarpvalstybiniais atvejais. „Tarpvalstybiniais atvejais“ tos šalys vadina tuos atvejus, kai nuo nusikaltimo nukentėjęs asmuo gyvena kitoje valstybėje narėje nei ta, kurioje įvykdytas nusikaltimas.

52. Šiuo klausimu tos šalys konkrečiai nurodo pirmą ir antrą konstatuojamąsias dalis. Pirma konstatuojamoji dalis suformuluota taip: „[v]ienas iš Europos [Sąjungos] tikslų – panaikinti tarp valstybių narių *kliūtis laisvam asmenų ir paslaugų judėjimui*“¹⁵. Nuoroda į laisvą judėjimą papildyta antroje konstatuojamojoje dalyje, kuri suformuluota taip: „*Cowan* byloje Teisingumo Teismas nusprendė, kad tuomet, kai [Sąjungos] teisės aktas garantuoja *fiziniam asmeniui laisvę vykti į kitą valstybę narę*, tos laisvės išvada [to laisvo judėjimo pasekmė] yra *to asmens apsauga* nuo žalos atitinkamoje valstybėje narėje tokiomis pačiomis sąlygomis kaip ir jos piliečiams bei joje gyvenantiems asmenims. Šio tikslo realizavimo dalimi turėtų būti kompensacijos nusikaltimų aukoms palengvinimo priemonės“¹⁶.

53. Be to, Italijos vyriausybė ir Komisija pažymi, kad 11, 12 ir 13 konstatuojamosiose dalyse (aiškiai arba numanomai) kalbama apie atvejus, kai nusikaltimas įvykdomas kitoje valstybėje narėje nei ta, kurioje yra nukentėjusiojo gyvenamoji vieta. Jos taip pat priduria, kad 15 konstatuojamojoje dalyje Direktyvos 2004/80 priėmimas proporcingumo ir subsidiarumo požiūriu grindžiamas tik nurodant būtinybę „palengvinti nusikaltimų aukoms kompensacijos gavimą užsienyje [tarpvalstybiniais atvejais]“. Teigtina, kad toks pagrindimas galėtų būti laikomas nepakankamu teisės aktui, kuris taikomas ne tik tarpvalstybiniais atvejais.

54. Vis dėlto, mano nuomone, šių konstatuojamųjų dalių formuluotės neturi lemiamos reikšmės, nors jose ir pateikiama nemažai nuorodų į tarpvalstybinius atvejus. Manau, tik 15 konstatuojamoji dalis gali būti laikoma aiškiai nurodančia Sąjungos teisės aktų leidėjo ketinimą apriboti Direktyvos 2004/80 taikymo sritį. Nepaisant jų formuluočių, kitos konstatuojamosios dalys taip aiškiai nepatvirtina Italijos vyriausybės ir Komisijos ginamos pozicijos. Be to, 11, 12 ir 13 konstatuojamosiose dalyse aiškiai nurodoma Direktyvos 2004/80 I skyriuje nustatyta bendradarbiavimo sistema. Taigi jos nesuteikia daug informacijos apie tai, kaip aiškinti 12 straipsnį.

55. Antra, Italijos vyriausybės ir Komisijos minimi „tarpvalstybiniai atvejai“ (t. y. kai nusikaltimo *auka* pasinaudojo judėjimo laisve) nėra visi „tarpvalstybiniai atvejai“, kuriuos galėtų apimti Direktyva 2004/80, atsižvelgiant į jos loginį pagrindą.

56. Šis loginis pagrindas aiškėja atidžiau pažvelgus į pirmą konstatuojamąją dalį (kurioje primenama, kad vienas iš Europos Sąjungos tikslų yra panaikinti *laisvo asmenų ir paslaugų judėjimo* kliūtis) ir bendras kitų konstatuojamųjų dalių formuluotės. 10 konstatuojamojoje dalyje nurodyta: „nusikaltimų aukos dažnai negalės gauti kompensacijos iš nusikaltėlio, kadangi jis gali neturėti reikiamų lėšų priteistai žalai atlyginti arba todėl, kad nusikaltėlio tapatybė nebus nustatyta ar jis nebus patrauktas baudžiamojon atsakomybėn“.

14 Neneigiu, kad kai kuriuos iš jų būtų galima priskirti prie daugiau nei vienos grupės.

15 Išskirta mano.

16 Išskirta mano.

57. Jei 10 konstatuojamoji dalis, taip pat iš dalies – 7 ir 1 konstatuojamosios dalys būtų laikomos paaiškinančiomis, kodėl Sąjungos teisės aktų leidėjas manė esant būtina imtis veiksmų šioje srityje, tuomet kyla dar viena tarpvalstybinė situacija – ne tik „keliaujančio nukentėjusiojo“, bet ir „keliaujančio nusikaltimo vykdytojo“. Gana dažnai susiklosto situacija, kai *nusikaltėlis* pasinaudoja judėjimo laisve ir nukentėjusieji nuo smurtinio tyčinio nusikaltimo gali neturėti galimybės gauti kompensacijos iš nusikaltėlio, dėl to jiems ypač reikia apsaugos, kad būtų pašalintos laisvo asmenų judėjimo kliūtys. Esant tokioms situacijoms nusikaltėliui iš tikrųjų gali būti lengviau vengti tyrimo ar slapstytis, tiesiog grįžtant į valstybę, kurioje jis nuolat gyvena.

58. Vadinasi, tai, kad 1 ir 2 konstatuojamosiose dalyse pabrėžiamas Direktyvos 2004/80 ir judėjimo laisvių tarpusavio ryšys, nebūtinai reiškia, kad šios direktyvos taikymo sritis yra tokia siaura, kaip teigia Italijos vyriausybė ir Komisija. Yra tokių tarpvalstybinių nusikaltimų, kurie, jei būtų vadovaujamasi jų palaikoma pozicija, bet kuriuo atveju būtų „neįtraukti“, o tai neatitiktų akivaizdžiai apsauginio direktyvos loginio pagrindo.

59. Taigi iš esmės 1 ir 2 konstatuojamosiose dalyse platesnė „tarpvalstybiškumo“ sąvoka, bent jau aiškiai, neatmetama. Taigi ši sąvoka atitinkamai apimtų atvejus, kai *arba* auka, *arba* nusikaltimo vykdytojas pasinaudoja judėjimo laisve.

60. Tokia pozicija atitiktų ir 7 konstatuojamąją dalį. Ši konstatuojamoji dalis, konkrečiai susijusi su valstybių narių pareiga nustatyti nacionalinę kompensacijų schemą, suformuluota taip: „[š]i direktyva įdiegia bendradarbiavimo sistemą, palengvinančią nusikaltimų aukoms gauti kompensaciją esant užsienyje [tarpvalstybiniais atvejais], kuri turėtų veikti remiantis valstybių narių schemomis dėl kompensacijų smurtinių tyčinių nusikaltimų, *įvykdytų atitinkamose jų teritorijose*, aukoms <...>“¹⁷.

61. Galiausiai, trečia, atrodo, kad kitos kasacinio proceso šalies palaikomą poziciją aiškiai patvirtina dar viena konstatuojamųjų dalių grupė. Iš tiesų kai kuriose Direktyvos 2004/80 preambulės dalyse yra formuluočių ar sąvokų, kurios, visai kaip 12 straipsnio 2 dalis, apima gerokai daugiau nei vien tarpvalstybinius atvejus. Atrodo, kad tos vietos ypač paremtos bendresniu Sąjungos teisės aktų leidėjo tikslu padėti nusikaltimų aukoms.

62. Atidžiau panagrinėjus 10 konstatuojamąją dalį, galima teigti, kad ji apima net daugiau, nei nurodyta pirma. Iš tikrųjų šios konstatuojamosios dalies tekstas visiškai nerodo, kad ji būtų taikoma tik tarpvalstybiniais atvejais – joje paprasčiausiai nurodoma būtinybė nukentėjusiesiems nuo nusikaltimų gauti kompensaciją, be jokių teritorinių apribojimų.

63. Be to, ir tai yra dar svarbiau, 6 konstatuojamojoje dalyje nurodyta, kad „[n]usikaltimų aukoms Europos Sąjungoje turėtų būti suteikta teisė į sąžiningą ir atitinkamą [teisingą ir tinkamą] kompensaciją dėl jų patirtų sužalojimų [patirtos žalos], *neatsižvelgiant į tai, kurioje Europos bendrijos vietoje buvo įvykdytas nusikaltimas*“¹⁸.

64. Be to, Direktyvos 2004/80 3–6 ir 8 konstatuojamosiose dalyse esančios nuorodos į „istorines“ aplinkybes taip pat leidžia teigti, kad direktyvos taikymo sritis yra platesnė. Šiose konstatuojamosiose dalyse nurodomi dokumentai¹⁹ tikrai nebuvo „orientuoti į vidaus rinką“. Atvirkščiai, šie dokumentai daugiausia buvo susiję su tikslų, kurie paprastai labiau būdingi nuostatoms, susijusioms su laisvės, saugumo ir teisingumo erdve (toliau – LSTE), siekimu. Taigi atrodo, kad tokius tikslus labiau atitiktų direktyva, kuria, nors ir asimetriškai, siekiama apsaugoti visus nukentėjusiuosius nuo nusikaltimų Europos Sąjungoje, neatsižvelgiant į jų pilietybę ar gyvenamąją vietą.

¹⁷ Išskirta mano.

¹⁸ Išskirta mano.

¹⁹ 1999 m. Tamperėje posėdžiavusios Europos Vadovų Tarybos išvados, 2004 m. Europos Vadovų Tarybos deklaracija dėl kovos su terorizmu, Pamatinio sprendimo 2001/220/TVR dėl nukentėjusiųjų padėties baudžiamosiose bylose priėmimas ir 1983 m. lapkričio 24 d. Europos Tarybos Europos konvencija dėl kompensacijos smurtinių nusikaltimų aukoms.

65. Visų pirma iš 3–6 konstatuojamųjų dalių, kurios, atsižvelgiant į tai, kad jų išdėstymo tvarka ir turinys yra gana bendro pobūdžio ir jos taikytinos visam teisės aktui, matyti, kad jose vartojama kalba ir argumentai yra tokie, kokie paprastai būdingi LSTE srities teisės aktui. Šiose konstatuojamosiose dalyse nėra nieko, ku remiantis jose išdėstyti teiginiai būtų taikomi tik tarpvalstybiniais nusikaltimams, nuo kurių asmenys nukentėjo ne savo gyvenamosios vietos valstybėje narėje.

66. Darytina išvada, kad išsami Direktyvos 2004/80 preambulės analizė neišsprendžia klausimų dėl aiškinimo. Dėl jos jie tik dar labiau išryškėja. Šiuo etapu būtent *travaux préparatoires* (parengiamieji darbai) padeda paaiškinti, kaip atsirado toks daugiaprasmis Sąjungos teisės aktas.

3. Sąjungos teisės aktų leidėjo tikslai II: Direktyvos 2004/80 genezė

67. Italijos vyriausybė ir Komisija, taip pat kita kasacinio proceso šalis teigia, kad Direktyvos 2004/80 parengiamieji darbai patvirtina jų pateikiamą šios direktyvos 12 straipsnio aiškinimą.

68. Remiantis byloje esančiais dokumentais, „ilgas ir vingiuotas“ Direktyvos 2004/80 priėmimo kelias gali būti apibendrintas taip, kaip nurodyta toliau.

69. 2003 m. Komisija pateikė pradinį pasiūlymą dėl Tarybos direktyvos dėl kompensacijų nusikaltimų aukoms (toliau – pradinis pasiūlymas)²⁰, kuriuo buvo siekiama *dvejų atskirų* tikslų, kuriuos Komisija laikė „glaudžiai tarpusavyje susijusiais“²¹.

70. *Pirmasis tikslas* buvo užtikrinti, kad visi Sąjungos piliečiai ir visi teisėtai Sąjungoje gyvenantys asmenys galėtų gauti tinkamą kompensaciją už visą žalą, kurią jie patyrė nukentėję nuo nusikaltimo *bet kurioje Europos Sąjungos vietoje*. Šio tikslo buvo numatoma siekti nustatant būtiniausius reikalavimus, kurie būtų taikomi valstybės kompensacijai nusikaltimų aukoms.

71. *Antrasis tikslas* buvo užtikrinti, kad tarpvalstybiniai atvejai neturėtų neigiamo poveikio nusikaltimo aukos galimybėms realiai gauti valstybės kompensaciją. Vadinas, buvo reikalinga „palengvinti kompensacijos gavimą tais atvejais, kai nusikaltimas įvykdytas kitoje valstybėje narėje nei ta, kurioje yra nukentėjusiojo gyvenamoji vieta“. Šio tikslo buvo numatyta siekti sukuriant valstybių narių valdžios institucijų tarpusavio bendradarbiavimo sistemą, suteikiant nukentėjusiajam galimybę pateikti prašymą savo gyvenamosios vietos valstybės narės valdžios institucijai.

72. Ši dvejopą tikslą visų pirma rodė pradinio pasiūlymo 1 straipsnis, kuris buvo suformuluotas taip: „šios direktyvos tikslas – nustatyti būtiniausius reikalavimus kompensacijai nusikaltimų aukoms *ir* palengvinti tokios kompensacijos gavimą tarpvalstybiniais atvejais“²². Ši dvejopą tikslą patvirtino ir direktyvos struktūra, įtraukiant du atskirus skirsnius, skirtus kiekvienam iš šių tikslų. 1 skirsnis (2–15 straipsniai) buvo susiję su „būtiniausiais reikalavimais, taikomais kompensacijai nusikaltimų aukoms“, o 2 skirsnis (16–23 straipsniai), paremtas 1 skirsniu, buvo susijęs su „galimybe gauti kompensaciją tarpvalstybiniais atvejais“²³.

73. Vis dėlto pradinis pasiūlymas nesulaukė vienbalsio Tarybos pritarimo²⁴. Tačiau dėl pasiūlymo dalies, susijusios su bendradarbiavimo sistema tarpvalstybiniais atvejais, pasiektas bendras sutarimas. Siekdama išspręsti šią problemą Tarybai pirmininkaujanti valstybė narė pateikė kompromisinį pasiūlymą, juo iš dalies keičiamas Komisijos pasiūlymas (toliau – kompromisinis pasiūlymas)²⁵.

20 COM (2002) 562 *final* (OL C 45 E, 2003, p. 69).

21 Visų pirma žr. aiškinamojo memorandumo 3 punktą.

22 Išskirta mano.

23 Galiausiai 3 skirsnis (24–28 straipsniai) buvo susijęs su „įgyvendinimo nuostatomis“.

24 Pradinis pasiūlymas buvo grindžiamas tuometiniu EB 308 straipsniu (dabar – ESS 352 straipsnis). Prie šio klausimo dar grįšiu šios išvados 85–90 punktuose.

25 Tarybos dokumentas 7752/04.

Kompromisiniame pasiūlyme buvo siūloma išlaikyti nuostatas dėl tarpvalstybinių atvejų (2 skirsnis), bet atsisakyti nuostatų dėl būtinausių reikalavimų (1 skirsnis). Pastarasis skirsnis būtų pakeistas vienintele nuostata – A straipsniu (vėliau jis tapo 12 straipsniu). Pagal A straipsnį valstybių narių buvo reikalaujama nustatyti nacionalines schemas, kad tarpvalstybinio kompensavimo sistema veiktų efektyviai²⁶, paliekant Sąjungos institucijoms laisvę ateityje nustatyti būtinausius reikalavimus dėl kompensacijų²⁷. Tada kompromisinis pasiūlymas tapo galiausiai priimtos direktyvos pagrindas.

74. Atsižvelgiant į tokias aplinkybes atrodo, kad parengiamieji darbai iš esmės patvirtina Italijos vyriausybės ir Komisijos pateiktus argumentus. Kompromisinis pasiūlymas išties gali leisti manyti, kaip primygtinai teigė Komisija, kad nacionalinių schemų nustatymas yra (tik) pagalbinė priemonė užtikrinti efektyvų kompensacijos gavimo tarpvalstybiniais atvejais sistemos veikimą.

75. Vis dėlto toks Komisijos teiginys kelia tris problemas.

76. Pirmiausia, negalima teigti, kad iš priimto teksto aiškiai matyti „ribotas instrumentalumas“. Kita vertus, to aiškiai nerodo netgi pats kompromisinio pasiūlymo tekstas. Vis dėlto šio dokumento C skirsnis (13–16 punktai) pradedamas pabrėžiant, kad po 2004 m. teroro aktų Madride yra svarbu nusikaltimų aukoms aiškiai parodyti, kad Sąjungos lygmeniu imamasi priemonių dėl joms priklausančios kompensacijos²⁸. Pripažinus vieningumo nebuvimą pagal tuometinį EB 308 straipsnį, jame tiesiog pažymėta, kad visos valstybės narės privalo nustatyti „kompensacijų schemą“, niekaip neapribojant jos taikymo tik tarpvalstybiniais atvejais²⁹.

77. Antra, per teismo posėdį paklausta, kodėl valstybės narės įpareigosios nustatyti nacionalinę kompensacijų schemą, nepaisant to, kad ji tariamai taikoma tik tarpvalstybiniais nusikaltimams, Komisija paaiškino, kad jeigu valstybėms narėms būtų palikta galimybė nustatyti skirtingas schemas tarpvalstybiniais ir vidaus atvejais, kai kuriose situacijose būtų kilę nereikalingų problemų.

78. Vis dėlto paklausta, ar valstybė narė būtų teisingai perkėlus Direktyvą 2008/40 į nacionalinę teisę, jeigu būtų *apribojusi* nacionalinės kompensacijų schemos taikymą, įtraukdama *tik tarpvalstybinius nusikaltimus*, Komisija nepateikė aiškaus atsakymo, nors Teisingumo Teismas primygtinai jo prašė. Komisija tiesiog toliau tvirtino, kad vienintelis tinkamas būdas valstybei narei perkelti 12 straipsnio 2 dalį į nacionalinę teisę buvo ne turėti „kompensacijų schemą“ ar „kelias kompensacijų schemas“, o turėti tik *vieną kompensacijų schemą*, taikomą visiems tos valstybės narės teritorijoje įvykdytiems smurtiniams tyčiniams nusikaltimams.

79. Vis dėlto tokią poziciją sunku pagrįsti dėl loginių priešasčių – nacionalinės schemos gali būti teisėtai taikomos tik tarpvalstybiniais atvejais (jeigu valstybė narė nusprendžia nenustatyti jokios kompensacijų schemos vidaus nusikaltimams) arba šios schemos neišvengiamai privalo apimti ir išimtinai vidaus atvejus.

80. Kitu atveju, vertinant iš nukentėjusiojo ir jo teisių perspektyvos, (1) pagal Sąjungos teisę mokėti kompensaciją reikalaujama tik nukentėjusiesiems nuo nusikaltimų, įvykdytų ne valstybėje narėje, kurioje yra nukentėjusiojo gyvenamoji vieta (taigi „vidaus“ nukentėjusiesiems pagal Sąjungos teisę nesuteikiama jokios teisės), arba (2) valstybės narės privalo nustatyti vieną kompensacijų schemą visiems nukentėjusiesiems nuo smurtinių tyčinių nusikaltimų, įvykdytų jų teritorijoje (taigi, remiantis Sąjungos teise, pagal 12 straipsnio 2 dalį visi nukentėjusieji turi teisę į kompensaciją). *Tertium non datur*: Sąjungos teisėje negali būti nustatytas įpareigojimas visų asmenų naudai, jeigu nebūtų jį atitinkančios šių asmenų teisės į šio įpareigojimo vykdymo užtikrinimą.

²⁶ Žr. kompromisinio pasiūlymo 15 punktą.

²⁷ Žr. kompromisinio pasiūlymo 16 punktą.

²⁸ Kompromisinio pasiūlymo 13 punktas.

²⁹ Visų pirma kompromisinio pasiūlymo 16 punktas.

81. Trečia, bet kuriuo atveju nemanau, kad Komisijos nurodyti dokumentai pateikia aiškų ir vienareikšmį atsakymą į užduotą klausimą. Iš tų dokumentų nėra visiškai aišku, ar pateiktame kompromisiniame pasiūlyme nebeliko nė vienos į pradinį pasiūlymą iš pradžių įtrauktos taisyklės ar principo dėl būtiniausių reikalavimų, ar tik labai maža jų dalis galiausiai buvo „įsprausta“ į 12 straipsnį.

82. Kompromisiniame pasiūlyme aiškiai nenurodyta, ar tikslas apsaugoti didesnę asmenų grupę (įskaitant nukentėjusiuosius ne tarpvalstybiniais atvejais) visiškai išnyko, ar jis buvo tik susiaurintas, nustatant valstybėms narėms minimalų įpareigojimą – mažiausią bendrą vardiklį, dėl kurio galėtų susitarti visos valstybės narės – užtikrinti „teisingą ir tinkamą“ kompensaciją visiems nukentėjusiesiems³⁰.

83. Be to, kaip pažymėjo kita kasacinio proceso šalis, yra keli parengiamieji dokumentai, visų pirma dviejų Tarybos posėdžių, įvykusių *po* kompromisinio pasiūlymo pateikimo³¹, protokolai, iš kurių galima spręsti, kad „išliko“ antrasis direktyva siekiamas tikslas – sustiprinti apsaugą visiems nukentėjusiesiems nuo smurtinių tyčinių nusikaltimų, užtikrinant galimybę gauti teisingą ir tinkamą kompensaciją, nesvarbu, kurioje Europos Sąjungos vietoje įvykdytas nusikaltimas. Šis teiginys iš dalies pagrįstas, nes kai kurie iš šių teiginių „išliko“ direktyvos 3–6 konstatuojamosiose dalyse³².

84. Apibendrinant reikėtų pažymėti, kad Direktyvos 2004/80 priėmimą lėmusio teisėkūros proceso apibūdinimas padeda atskleisti, kaip atsirado toks savitai parengtas teisės aktas. Vis dėlto, atsižvelgiant į galiausiai priimtą tekstą, taip pat atsižvelgiant į paties proceso metu kilusius neaiškumus ir įvairius pareiškimus, ir vėl nėra aiškaus atsakymo, kokių konkrečių tikslų Sąjungos teisės aktų leidėjas ketino siekti Direktyva 2004/80, visų pirma jos 12 straipsnio 2 dalimi.

4. Teisinis pagrindas

85. Dabar nagrinėsiu kitą aspektą, kurį šalys aptarė savo rašytinėse ir žodinėse pastabose – teisinio pagrindo (EB 308 straipsnio (dabar – SESV 352 straipsnis) pasirinkimą ir jo poveikį Direktyvos 2004/80 taikymo sričiai. Vis dėlto, priešingai, nei teigia šalys, šiuo klausimu tiesiog neįsivaizduoju jokių pagrįstų argumentų, nes paprasčiausiai abu dokumentai galėjo būti priimti remiantis EB 308 straipsniu.

86. Pradiniame pasiūlyme Komisija paaiškino, kad direktyvos teisinis pagrindas turėjo būti EB 308 straipsnis. Dokumentas buvo glaudžiai susijęs su vidaus rinka, bet jo dalykas apėmė daugiau nei tai, nes taip pat turėjo poveikį asmenų judėjimo laisvei apskritai ir nacionalinei civilinei teisei – klausimams, kurie tuo metu buvo reglamentuojami EB sutarties trečiosios dalies IV antraštinėje dalyje³³ (dabar – SESV trečiosios dalies V antraštinė dalis³⁴). Tačiau, Komisijos teigimu, nė viena iš IV antraštinės dalies nuostatų nesuteikė tuometinei Bendrijai įgaliojimų nustatyti tokias taisykles, kurios buvo išdėstytos siūlomoje direktyvoje. Taigi Komisija nusprendė, kad Sąjungos teisės aktų leidėjas galėjo pasinaudoti tik pagal lankstumo sąlygą Sąjungai suteikiamais įgaliojimais³⁵.

30 Ir nebeteikti apsaugos didesnei asmenų grupei, kaip buvo iš pradžių numatyta Komisijos pasiūlymo 2 straipsnio 1 dalies a punkte.

31 Žr. Tarybos dokumentą 7209/04, p. 9, taip pat Tarybos dokumentą 8694/04, p. II.

32 Žr. šios išvados 64 ir 65 punktus.

33 „Vizų, prieglobsčio, imigracijos ir kitos su laisvu asmenų judėjimu susijusios politikos sritys“ (EB 61–69 straipsniai).

34 „Laisvės, saugumo ir teisingumo erdvė“ (SESV 67–89 straipsniai).

35 Žr. aiškinamojo memorandumo 5.1 ir 5.2 punktus.

87. Atsižvelgdamas į tai, nesuprantu, kaip tai, kad Komisijos iš pradžių pasiūlytas teisinis pagrindas buvo paliktas nepakeistas (net ir po kompromisiniame pasiūlyme padarytų esminių pakeitimų), galėtų patvirtinti Italijos vyriausybės ir Komisijos poziciją arba kitos kasacinio proceso šalies poziciją. Net ir išbraukus (daugumą) pradinio pasiūlymo 1 skirsnio nuostatų, Direktyva 2004/80 liko glaudžiai susijusi ir su nuostatomis dėl vidaus rinkos, ir su nuostatomis, kurios dabar patenka į LSTE. Taigi logika, kuria Komisija vadovavosi pradiniam pasiūlyme, tikėtina, susijusi su teisiniu pagrindu, nepasikeitė ir galutinės redakcijos direktyvoje.

88. Be to, nėra jokios galimybės samprotauti priešinga linkme, siekiant susiaurinti (arba kaip tik išplėsti) antrinės teisės akto taikymo sritį remiantis jo pagrindą sudarančia pirmine teise, jeigu tokio apribojimo nėra šio antrinės teisės akto tekste.

89. Pirmą, neseniai išpėjau dėl tokių antrinės teisės aktų *ex post* aiškinimo ribojimų remiantis šių aktų teisiniu pagrindu, siūlydamas, kad tokio pobūdžio argumentai turėtų būti teikiami tik ginčijant teisės aktų galiojimą³⁶.

90. Antra, be to, net jei būtų kitaip, toks „atvirkštinis samprotavimas“, kuris kartais yra galimas dėl kitų, konkretesnių Sutartyje numatytų teisinių pagrindų³⁷, nebūtų įmanomas dėl ypatingo EB 308 straipsnio pobūdžio. Konstitucinėje Sutarties struktūroje EB 308 straipsnis (taip pat ir SESV 352 straipsnis, nors dabar į jį įtrauktos papildomos išlygos) yra atviras: valstybėms narėms vieningai sutarus, gali būti priimanamos tam tikros priemonės, taikomos tikrai ne vien tarpvalstybiniais atvejais³⁸.

5. Suformuota jurisprudencija

91. Galiausiai šalys nurodė kelis Teisingumo Teismo sprendimus, kuriais grindė savo pateikiamą Direktyvos 2004/80 12 straipsnio 2 dalies aiškinimą. Italijos vyriausybė ir Komisija visų pirma atkreipė dėmesį į Teisingumo Teismo sprendimus *Dell’Orto*³⁹, *Giovanardi ir kt.*⁴⁰ ir *C*⁴¹. Kita kasacinio proceso šalis rėmėsi Teisingumo Teismo sprendimu⁴² ir generalinio advokato Y. Bot išvada⁴³ byloje *Komisija / Italija*.

92. Ir vėl nėra viena šalis iš esmės neklysta – minėtoje jurisprudencijoje esama elementų, patvirtinančių ir vieną, ir kitą aiškinimą. Viena vertus, tiesa yra tai, kad senesniuose mažesnių Teisingumo Teismo kolegijų sprendimuose formuojama jurisprudencija atitinka Komisijos ir Italijos valstybės siūlomą poziciją. Kita vertus, vėliau Teisingumo Teismo didžioji kolegija priėmė Sprendimą *Komisija / Italijos Respublika*.

36 Žr. mano išvadą byloje *Federatie Nederlandse Vakbeweging* (EU:C:2020:319, C-815/18, 45–49 punktai).

37 Dėl SESV 114 straipsnio žr., pavyzdžiui, 2003 m. gegužės 20 d. Sprendimą *Österreichischer Rundfunk ir kt.* (C-465/00, C-138/01 ir C-139/01, EU:C:2003:294, 41–43 punktai) arba 2003 m. lapkričio 6 d. Sprendimą *Lindqvist* (C-101/01, EU:C:2003:596, 40–42 punktai). Taip pat dėl SESV 82 straipsnio 2 dalies žr. 2019 m. birželio 13 d. Sprendimą *Moro* (C-646/17, EU:C:2019:489, 32 ir 33 punktai).

38 Šiuo klausimu, be kita ko, žr. 2008 m. rugsėjo 3 d. Sprendimą *Kadi ir Al Barakaat International Foundation / Taryba ir Komisija* (C-402/05 P ir C-415/05 P, EU:C:2008:461, 235 punktas) ir 1994 m. lapkričio 15 d. Nuomonę 1/94 (*Prie PPO steigimo sutarties pridėti susitarimai*) (EU:C:1994:384, 59 punktas).

39 2007 m. birželio 28 d. sprendimas (C-467/05, EU:C:2007:395).

40 2012 m. liepos 12 d. sprendimas (C-79/11, EU:C:2012:448).

41 2014 m. sausio 30 d. nutartis (C-122/13, EU:C:2014:59).

42 2016 m. spalio 11 d. sprendimas (C-601/14, EU:C:2016:759).

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

93. Pirma, Sprendime *Dell’Orto* Teisingumo Teismas konstatavo, kad situacija, kai nusikaltimas įvykdomas valstybės narės, kurioje gyvena nukentėjusysis, teritorijoje, nepatenka į Direktyvos 2004/80 taikymo sritį. Teisingumo Teismas nurodė, kad ši direktyva „žalos atlyginimą numato *tik* smurtinių tyčinių nusikaltimų, įvykdytų kitoje valstybėje narėje nei ta, kurioje yra nuolatinė nukentėjusiojo gyvenamoji vieta, atveju“⁴⁴.

94. Sprendimas *Giovanardi* yra gana panašus. Teisingumo Teismas konstatavo, kad iš Direktyvos 2004/80 1 straipsnio aišku, kad „smurtinių tyčinių nusikaltimų aukoms siekiama sudaryti palankesnes sąlygas gauti žalos atlyginimą, kai kalbama apie tarpvalstybinį aspektą turinčius atvejus“, ir nebuvo ginčijama, kad prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismo nagrinėta pagrindinė byla buvo susijusi su nusikaltimais, padarytais „dėl neatsargumo, kurie, *be to, yra vien nacionalinio pobūdžio*“⁴⁵.

95. Taigi iš tikrųjų tam tikrų panašumų į šią bylą turi tik byla *C*. Asmuo *C* nukentėjo nuo smurtinio tyčinio nusikaltimo Italijoje ir padavė *Presidenza del Consiglio dei Ministri* į teismą dėl Direktyvos 2004/80 neįgyvendinimo. Teisingumo Teismas nusprendė, kad neturi jurisdikcijos atsakyti į pateiktą klausimą⁴⁶, konstatuodamas, kad nusikaltimas įvykdytas toje pačioje valstybėje narėje, kurioje nukentėjusioji gyveno (Italijoje). Atsižvelgdamas į tai, Teisingumo Teismas nurodė, kad nagrinėjama situacija patenka tik į nacionalinės teisės, o ne į Direktyvos 2004/80 taikymo sritį. Tuo remdamasis jis konstatavo, kad „Teisingumo Teismas iš principo neturi jurisdikcijos atsakyti į prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismo klausimą esant išimtinai vidaus situacijai“. Kadangi prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas savo nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą nesirėmė atvirkštinės diskriminacijos draudimu, Teisingumo Teismas padarė išvadą, kad jis *akivaizdžiai* neturi jurisdikcijos atsakyti į pateiktą klausimą⁴⁷.

96. Kita vertus, kaip teisingai paminėjo kita kasacinio proceso šalis, tuo, kad ši jurisprudencija iš pažiūros aiški, suabejota Teisingumo Teismo didžiosios kolegijos neseniai priimtame sprendime. Sprendime *Komisija / Italija*⁴⁸ Teisingumo Teismas siekė patikslinti minėtos jurisprudencijos reikšmę ir taikymo sritį. Sprendimo 49 punkte Teisingumo Teismas konstatavo, jog sprendimuose *Dell’Orto*, *Giovanardi* ir *C* jis nurodė, kad „Direktyvoje 2004/80 nustatyta bendradarbiavimo sistema yra susijusi vien su galimybe gauti kompensacijas tarpvalstybiniais atvejais, *nepaneigdamas to, kad siekiant tokiems atvejais užtikrinti šios direktyvos tikslo pasiekimą pagal jos 12 straipsnio 2 dalį kiekviena valstybė narė įpareigojama nustatyti nacionalinę schemą, garantuojančią kompensacijas nukentėjusiems nuo visų tyčinių smurtinių nusikaltimų, padarytų jos teritorijoje*“⁴⁹.

97. Teisingumo Teismas to paties sprendimo 50 punkte toliau konstatavo, kad „[t]oks Direktyvos 2004/80 12 straipsnio 2 dalies išaiškinimas, be kita ko, *atitinka šios direktyvos tikslą* – pašalinti tarp valstybių narių esančias laisvo asmenų ir paslaugų judėjimo kliūtis, siekiant pagerinti vidaus rinkos veikimą“⁵⁰.

44 2007 m. birželio 28 d. Sprendimas *Dell’Orto* (C-467/05, EU:C:2007:395, 57-59 punktai). Išskirta mano. Vis dėlto reikia pripažinti, kad šis teiginys byloje, susijusioje su kitu klausimu, būtent ar juridinis asmuo gali reikalauti nukentėjusiojo statuso pagal Direktyvą 2004/80, pateiktas *in passim*, tačiau visų pirma pagal 2001 m. kovo 15 d. Tarybos pamatinį sprendimą 2001/220/TVR dėl nukentėjusiųjų padėties baudžiamosiose bylose (OL L 82, 2001, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 19 sk., 4 t., p. 72).

45 2012 m. liepos 12 d. Sprendimas *Giovanardi ir kt.* (C-79/11, EU:C:2012:448, 37 punktas). Išskirta mano. Panašiai kaip ir byla *Dell’Orto*, ši byla buvo susijusi su nukentėjusiojo sąvokos aiškinimu pagal Pamatinį sprendimą 2001/220/TVR, o Direktyva 2004/80, kurios prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas net nepaminėjo, viename punkte buvo įvardyta kaip neturinti reikšmės pagrindinei bylai.

46 „Ar [Direktyvos 2004/80] 12 straipsnį reikia aiškinti taip, kad pagal jį valstybėms narėms leidžiama numatyti žalos atlyginimą tik nukentėjusiesiems nuo kai kurių smurtinių arba tyčinių nusikaltimų, ar valstybės narės įpareigojamos įgyvendinti minėtą direktyvą ir priimti kompensacijos nukentėjusiesiems nuo visų smurtinių ar tyčinių nusikaltimų schemą?“

47 2014 m. sausio 30 d. Nutartis *C* (C-122/13, EU:C:2014:59, 11–18 punktai ir rezoliucinė dalis). Išskirta mano.

48 2016 m. spalio 11 d. sprendimas (C-601/14, EU:C:2016:759).

49 Išskirta mano.

50 Išskirta mano.

98. Taigi, nors tas sprendimas yra gana prieštaringas⁵¹, Teisingumo Teismas jame aiškiai: i) nurodė, kad Direktyvos 2004/80 12 straipsnio 2 dalies taikymo sritis nebuvo nustatyta ankstesnėje jurisprudencijoje; ir ii) paliko šį klausimą atvirą, nes atsakyti į jį nebuvo būtina siekiant priimti sprendimą dėl Komisijos ieškinio.

99. Tai galima suprasti, atsižvelgiant į bylos pobūdį, nes tai buvo byla dėl pažeidimo, iškelta pagal SESV 258 straipsnį. Komisija teigė, kad Italija neįvykdė išpareigojimų pagal Direktyvą 2004/80, nes jos nacionaliniuose įstatymuose buvo nustatyta kompensacijų nukentėjusiesiems tik nuo tam tikrų konkrečių nusikaltimų, pavyzdžiui, teroro aktų arba organizuoto nusikalstamumo, schema, tačiau jokios kompensacijų schemos nebuvo numatyta dėl kitų smurtinių tyčinių nusikaltimų, pavyzdžiui, išžaginimo ar kitų sunkių seksualinio pobūdžio nusikaltimų⁵². Tam, kad būtų priimtas sprendimas šiuo konkrečiu klausimu, Direktyvos 2004/80 12 straipsnio 2 dalies taikymo sritis *ratione personae* nebuvo tokia svarbi, nes buvo pakankamai aišku, kaip galiausiai patvirtino Teisingumo Teismo sprendimas, kad Italija neperkėlė direktyvos į nacionalinę teisę abiejų nukentėjusiųjų kategorijų (tiksliau – nė vienos iš jų) atveju.

6. Tarpinė išvada (ir lemiami aspektai)

100. Turiu pripažinti, jog retai nutinka taip, kad, išnagrinėjus Sąjungos teisės akto tekstą, kontekstą, tikslą, teisėkūros istoriją ir argumentus, susijusius su šio teisės akto teisiniu pagrindu, vėl atsiduri ten, kur pradėjai – esi sutrikęs.

101. Trumpai tariant, teisės akto tekstas ir vidinė logika byloja kitos kasacinio proceso šalies naudai. Vis dėlto jo teisėkūros istorija, nors ir ne visais aspektais, byloja Komisijos ir Italijos Respublikos naudai. Teisinis pagrindas yra „agnostiškas“ abiem atvejais. Žaidimas „pasirinkite labiausiai patinkančią konstatuojamąją dalį“ veda ten, kur panorėsi, kad vestų – tiesiog pakanka pasirinkti tinkamą konstatuojamąją dalį.

102. Taigi, išnagrinėjus visus šiuos elementus kartu, atrodo, kad analizė baigiasi prie dviejų konkuruojančių Direktyvos 2004/80 12 straipsnio 2 dalies aiškinimų, kas sporto srityje būtų vadinama „dead heat“ (kai finišo liniją vienu metu kerta keli varžybu dalyviai).

103. Nenuostabu, kad šiuo klausimu prie skirtingų išvadų priėjo ne tik pagrindinės bylos šalys, bet ir įvairūs nacionaliniai teismai ir teisės specialistai⁵³. Atrodo, kad net Komisijos tarnybos nevisiškai sutaria šiuo klausimu⁵⁴.

104. Esant tokiam neįprastam scenarijui ir toliau tęsiant sporto metaforą, reikalingas „pratęsimas“. Teisingumo Teismui pasiūlysiu tris platesnio, konstitucinio pobūdžio lemiamus aspektus.

51 Reikia pripažinti, kad sprendimo 49 ir 50 punktai sunkiai dera su jo 44 ir 45 punktais.

52 Žr. 2016 m. spalio 11 d. Sprendimą *Komisija / Italija* (C-601/14, EU:C:2016:759, 18–20 punktai).

53 Žr., pavyzdžiui, poziciją, kurios laikomasi R. Mastroianni „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, Nr. 1, p. 283–318; taip pat S. Peers „Reverse discrimination against rape victims: a disappointing ruling of the CJEU“, 2014 m. kovo 24 d. *ES Law Analysis Blog* (paskutinį kartą žiūrėta 2020 m. kovo 20 d.). Pirmojoje iš šių publikacijų yra įvairių nuorodų į Italijos teismų sprendimus.

54 Tokios (aišku, neprivalomos) medžiagos pavyzdys: Komisijos administruojamame e. teisingumo portale Direktyva 2004/80 apibūdinama taip, kad joje reikalaujama, kad valstybės narės sukurtų „nacionalin[ę] kompensacijų *visiems* nuo smurtinių tyčinių nusikaltimų nukentėjusiems asmenims sistem[ą]“ (išskirta mano). Remiantis šia direktyva, „visi nuo smurtinių tyčinių nusikaltimų nukentėję asmenys turi turėti prieigą prie nacionalinės kompensacijų sistemos šalyje, kurios teritorijoje įvykdytas nusikaltimas“ (skelbiama adresu https://e-justice.europa.eu/content_compensation-67-en.do (pastarąjį kartą žiūrėta 2020 m. kovo 20 d.)). Komisija šiuo klausimu neišreiškia aiškios pozicijos ir savo parengtoje 2009 m. balandžio 20 d. ataskaitoje dėl Tarybos direktyvos 2004/80/EB dėl kompensacijos nusikaltimų aukoms taikymo, COM(2009) 170 *final* (visų pirma 3.4.1 punktas).

105. Pirma, yra Chartija. Kaip aišku iš jos 51 straipsnio 2 dalies, Chartijoje tikrai *neišplečiama* Sąjungos teisės taikymo sritis. Vis dėlto Chartija gali būti lemiamas aiškinamasis aspektas tuo atveju, kai Sąjungos teisės taikymo sritis buvo akivaizdžiai atverta Sąjungos antrinės teisės aktu, tačiau dėl anaipol netobulo jo rengimo proceso yra vienodai galimi keli šio teisės akto aiškinimo variantai.

106. Tai, kad Direktyva 2004/80 buvo priimta prieš Chartijai tampant privalomąja pirmine teise, tuo klausimu praktiškai nieko nekeičia. Pirma, išaiškinti minėtą direktyvą prašoma šiandien, pagal dabar galiojančią teisę ir dabartinėmis sąlygomis. Antra, tikrai būtų diskutuotina, kiek to, kas dabar kodifikuota kaip Chartijoje įtvirtinta teisė, egzistavo jau anksčiau kaip bendrasis teisės principas. Trečia, pačioje Direktyvoje 2004/80 aiškiai nurodoma Chartija. 14 konstatuojamoji dalis suformuluota taip: „ši direktyva gerbia pagrindines teises ir laikosi principų, patvirtintų visų pirma [Chartijoje] kaip pagrindinių Bendrijos teisės aktų principų“.

107. Manau, kad atsakius į šį klausimą netgi nėra reikalo išsamiau aptarti atskirų Chartijos teisių, kurios galėtų neleisti 12 straipsnio 2 dalies taikymo sritį aiškinti kuo siauriau. Pakankamai aišku, kad šiuo klausimu būtų ypač svarbios Chartijos 1 straipsnyje (Žmogaus orumas) ir 6 straipsnyje (Teisė į laisvę ir saugumą) įtvirtintos teisės. Abi teisės užtikrinamos *kiekvienam*, kaip ir, remiantis Direktyvos 2004/80 tekstu, teisė į kompensaciją smurtinių tyčinių nusikaltimų, įvykdytų valstybės narės teritorijoje, aukoms, įtvirtinta 12 straipsnio 2 dalyje.

108. Mano nuomone, žmogaus orumas, taip pat iš dalies ir asmens teisė į saugumą, yra neliečiami ir nedalomai. Dėl savo vienareikšmio ir absoliutaus pobūdžio šios teisės tikrai užtikrina ir žmogaus orumą, ir asmens saugumo apsaugą, nesant reikalo lygiagrečiai taikyti Chartijos 21 straipsnio (diskriminacijos draudimas dėl bet kokių priežasčių).

109. Taigi, atsižvelgdamas į specifines labai dviprasmiško teisės akto, kuri reikia išaiškinti, teisėkūros aplinkybes, nemanau, kad reikia nagrinėti, ar Chartijos 21 straipsnyje, aiškinant jį atskirai arba kartu su jos 1 straipsniu, įtvirtintas atvirkštinės diskriminacijos draudimas. Dėl labai specifinio šioje byloje aiškintino antrinės teisės akto turinio Chartijos 1 ir 6 straipsniai jau ir taip suteikia tvirtą pagrindą pakreipti Direktyvos 2004/80 12 straipsnio 2 dalies išaiškinimą viena kryptimi.

110. Antra, vis dėlto Chartijos 21 straipsnis gali būti reikšmingas šiek tiek kitokiame kontekste – dėl potencialios diskriminacijos įvairiais tarpvalstybiniais atvejais ir siekiant atskirti įvairias judėjimo ir nejudėjimo rūšis.

111. Jeigu Direktyva 2004/80 būtų aiškinama taip, kaip siūlo Italijos vyriausybė ir Komisija, dviejų rūšių situacijoms, kurios abi apima tarpvalstybinį elementą, būtų taikomas skirtingas vertinimas: situacijai, kai nukentėjusysis pasinaudoja judėjimo laisve („keliaujantis nukentėjusysis“), ir situacijai, kai ta laisve pasinaudoja nusikaltimo vykdytojas („keliaujantis nusikaltimo vykdytojas“)⁵⁵.

112. Abiem atvejais nukentėjusysis tikriausiai patirs didesnių nei įprasta kliūčių, siekdamas gauti kompensaciją iš nusikaltimo vykdytojo. Ši byla gali būti to pavyzdys – nusikaltimo vykdytojais buvo Rumunijos piliečiai, kurie, paskelbus jiems nuosprendį, ėmė slapstytis. Jeigu nurodomas Direktyvos 2004/80 tikslas yra padėti nukentėjusiesiems nuo tarpvalstybinių nusikaltimų siekiant skatinti laisvą asmenų judėjimą, argi šių situacijų nereikėtų vertinti panašiai, bent pagal Direktyvos 2004/80 12 straipsnio 2 dalį, jeigu toks aiškinimas yra aiškiai galimas pagal šios nuostatos formuluotę?⁵⁶

⁵⁵ Jau aptarta šios išvados 55–60 punktuose dėl Direktyvos 2004/80 konstatuojamųjų dalių.

⁵⁶ Galima priminti, kad, siekdamas sušvelninti nustatytą diskriminaciją, būdingą teisėkūros modeliui, kuris leido panašias situacijas vertinti skirtingai, Teisingumo Teismas anksčiau yra nedvejodamas žengęs daug toliau, kai kurių nuomone, galbūt net išeidamas už teisės akto teksto ribų. Žr. pavyzdžiui, 2009 m. lapkričio 19 d. Sprendimą *Sturgeon ir kt.* (C-402/07 ir C-432/07, EU:C:2009:716, 49–54 punktai), palyginti su generalinės advokatės E. Sharpston išvada *Sturgeon ir kt.* (EU:C:2009:416, 62–97 punktai).

113. Be to, pagal SESV 2 straipsnio 2 dalį vienas iš Sąjungos tikslų yra „savo piliečiams siūl[yti] vidaus sienų neturinčią laisvės, saugumo ir teisingumo erdvę, kurioje [užtikrinamas] laisvas asmenų judėjimas“. Vis dėlto vargu ar kilnią svajonę turėti erdvę be vidaus sienų galima aiškinti vienpusiškai, kai toks iš aukščiau nurodytas atvirumas nėra lydimas atitinkamo lygio išipareigojimo ir atsakomybės. Negalima pamiršti, kad didesnė asmenų judėjimo laisvė neišvengiamai sukelia tam tikrus neigiamus išorinius reiškinius arba, kitaip tariant, turi socialinę kainą.

114. Taigi Italijos vyriausybės ir Komisijos siūlomas labai siauras Direktyvos 2004/80 12 straipsnio 2 dalies aiškinimas reikštų, kad šiuo teisės aktu laisvą asmenų judėjimą siekiama skatinti gana vienpusiškai – sustiprinant *tam tikrų* asmenų, nukentėjusių nuo tarpvalstybinių nusikaltimų, padėti, bet pamirštant kitų nukentėjusiųjų padėti, kuriai laisvas asmenų judėjimas gali taip pat lengvai padaryti neigiamą poveikį.

115. Ir atvirkščiai, jei būtų vadovaujamosi kitos kasacinio proceso šalies siūlomu platesniu Direktyvos 2004/80 12 straipsnio 2 dalies aiškinimu, tokio skirtingo dviejų tarpvalstybinių situacijų vertinimo nekiltų. Iš tikrųjų pagal šią nuostatą valstybės narės privalėtų nustatyti schemą, taikomą *visiems nukentėjusiesiems* nuo nusikaltimų, neatsižvelgiant į jų gyvenamąją vietą.

116. Šio probleminio skirtingo vertinimo taip pat būtų išvengta, jeigu „tarpvalstybinių“ situacijų sąvoką būtų galima aiškinti plačiau, kad ji apimtų ir tuos atvejus, kai nusikaltėlis pasinaudoja judėjimo laisve. Vis dėlto turiu pripažinti, kad tokį platesnį „tarpvalstybinių“ atvejų (arba nusikaltimų) aiškinimą būtų sunku suderinti su Direktyvos 2004/80 12 straipsnio 2 dalimi, nes šioje nuostatoje niekur nevartojama sąvoka „tarpvalstybinis“⁵⁷.

117. Galiausiai, trečia, yra valdžių (Sąjungos teisės aktų leidėjo ir teismų) atskyrimo (pagal Sąjungos terminologiją tai būtų institucinė pusiausvyra) argumentas. Kitaip tariant, reikia kelti klausimą, kiek Sąjungos teismai turėtų gerbti numanomą arba realų istorinio teisės aktų leidėjo teisėkūros ketinimą, jeigu toks ketinimas priimtame ir galiojančiame teisės akte niekur aiškiai neišreikštas.

118. Komisija tvirtina, kad Taryba neketino nustatyti net būtiniausių reikalavimų dėl kompensacijos kitais atvejais nei tada, kai nusikaltimas padaromas kitoje nei nukentėjusiojo gyvenamosios vietos valstybėje narėje. Vis dėlto, mano nuomone, tokio aiškaus teisėkūros ketinimo neįmanoma išvelgti nei galutiniame priimto teisės akto tekste, nei Tarybos pateikto kompromisinio pasiūlymo tekste⁵⁸.

119. Net jei būtų daroma prielaida, kad tokia nuomonė teisinga, nepatarčiau tokio niekur galiojančiuose teisės aktuose aiškiai neišreikšto teisėkūros ketinimo laikyti lemiamu. Žinoma, turiu pripažinti, kad, palyginti su teisės aktų aiškinimu kai kuriose valstybėse narėse, man visada keldavo nuostabą tai, kaip pagarbiai Sąjungos teisės aiškinimo praktikoje vertinama istorinio teisės aktų leidėjo valia. Aišku, tikėtina, kad nacionaliniu lygmeniu į istorinio teisės aktų leidėjo valią bus atsižvelgta⁵⁹, bet labiau kaip į vieną iš reikšmingų aspektų, kuris savaime greičiausiai nebus lemiamas. Galiausiai svarbiausias yra priimtas tekstas. Dėl tokio požiūrio kai kuriose sistemose, motyvuojant tikru valdžių atskyrimu, buvo šiek tiek atsiribota nuo subjektyvios istorinio teisės aktų leidėjo valios, aiškiai neišreikštos galiojančiuose teisės aktuose⁶⁰.

57 Kaip jau minėjau, Direktyvos 2004/80 12 straipsnio 1 dalyje vartojama sąvoka „[tarpvalstybiniais atvejais]“ turi visai kitą reikšmę nei ta, kurią jai priskiria Komisija ir Italijos vyriausybė (šios išvados 33–38 punktai).

58 Kaip išsamiai aptarta šios išvados 75–84 punktuose.

59 Palyginimui žr., pavyzdžiui, 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 – I t., p. 31-32 ir 115-120 (dėl Vokietijos); I t., p. 235 ir 274-276 (dėl Prancūzijos).

60 Taigi kai kuriose, ypač bendrosios teisės kilmės, sistemose labai nenoriai remiamasi arba net draudžiama remtis teisėkūros istorija ir diskusijomis, vykusiomis rengiant teisės aktą – bet žr. *Pepper (Inspector of Taxes) v Hart* [1992] UKHL 3. Vis dėlto kitoje Lamanšo pusėje dar FC Von Savigny teigė, kad teisės aktų leidėjo valia yra reikšminga tik jeigu ji objektyviai išreikšta pačiame įstatyme; neišreikšti subjektyvūs teisės aktų leidėjo motyvai neturi reikšmės – FC von Savigny „System des heutigen Römischen Rechts“ (2. Neudruck der Ausgabe Berlin 1840, Scientia Verlag 1981) § 38 (p. 241).

120. Vis dėlto Sąjungos teisėje teisės aktų leidėjas turi išskirtinę privilegiją parengti teisės akto tekstą. Be to, Sąjungos teisės aktų leidėjas teisėkūros procedūra priimtuose aktuose pateikia papildomas „autentiškas aiškinimo gaires“ konstatuojamųjų dalių forma. Aišku, vertinant dogmatiškai, konstatuojamosios dalys nėra privalomos. Nepaisant to, praktika nėra tokia aiški⁶¹.

121. Taigi Sąjungos teisėje aiškinančiajam teisės aktų teisės aktų leidėjo ketinimas (kuris tikriausiai yra toks pat) yra privalomas net ne vieną, o du kartus. Šiomis aplinkybėmis teiginys, kad po šiais dviem sluoksniais dar slepiasi trečiasis, dėl kurio iš tiesų reikia imtis kone archeologinių kasinėjimų siekiant išsiaiškinti, kas tiksliai ką pasakė prieš dešimtmečius, kad būtų galima ištaisyti arba tiksliau – perdaryti prastai parengtą teisės aktą, mano nuomone, jau peržengia ribas, gal net gerokai.

122. Priimtas Sąjungos teisės aktas turėtų gyventi savo nepriklausomą gyvenimą. Jam išaiškinti yra svarbios šio teisės akto tekste išdėstytos aplinkybės ir teisėkūros ketinimai, taip pat jo konstatuojamosiose dalyse išreikštas teisėkūros ketinimas. Ir atvirkščiai, vykstant teisėkūros procesui išsakyti, bet tekste neišreikšti ketinimai ar idėjos neturi reikšmės⁶².

123. Taip tikriausiai yra dėl trijų papildomų priežasčių. Pirma, teisės aktai turi būti aiškinami atsižvelgiant į įprastą jų adresatą, kuris tikriausiai neims ieškoti įvairių (ne visada viešai prieinamų) dokumentų, susijusių su teisės akto teisėkūros istorija, siekdamas išsiaiškinti, ar tai, kas parašyta jo tekste, atspindi subjektyvią istorinio teisės aktų leidėjo valią. Antra, vertėtų nepamiršti, kad Sąjungos teisėje paprastai yra ne vienas teisės aktų leidėjas, o keli bendraleidėjai ir kiekvienas iš jų tikriausiai turi savų minčių dėl to, ką jie mano priimantys. Trečia, egzistuoja ir autorias, kuris turėjo galimybę aiškiai išdėstyti savo valią, moralinė atsakomybė. Jeigu teisės aktų leidėjas negalėjo arba nenorėjo aiškiai nurodyti, ko siekė, sunku to imtis vėliau, pasitelkiant aiškinimą, ypač jeigu dėl to nukentėtų suinteresuotieji asmenys, kurie, remdamiesi priimto teisės akto tekstu, pagrįstai galėjo manyti kitaip.

124. Dėl visų minėtų priežasčių laikausi nuomonės, kad Direktyvos 2004/80 12 straipsnio 2 dalis turėtų būti aiškinama taip, kad valstybės narės privalo nustatyti nacionalines kompensacijų schemas, pagal kurias kompensacija būtų numatyta *bet kuriam* nukentėjusiajam nuo smurtinio tyčinio nusikaltimo, įvykdyto atitinkamose jų teritorijose, nepaisant šio asmens gyvenamosios vietos.

C. Antrasis klausimas

125. Antruoju klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės siekia sužinoti, ar fiksuota 4 800 EUR kompensacija seksualinio smurto aukoms gali būti laikoma „teisinga ir tinkama“, kaip ji suprantama pagal Direktyvos 2004/80 12 straipsnio 2 dalį.

126. Prieš išsamiau nagrinėjant šiuo klausimu keliamą problemą reikia pateikti dvi įvadinės pastabas.

127. Pagrindinėje byloje kita kasacinio proceso šalis prašo Italijos valdžios institucijų atlyginti patirtą žalą dėl pavėluoto ar nevisiško Direktyvos 2004/80 perkėlimo į Italijos nacionalinę teisę. Kadangi kita kasacinio proceso šalis gavo 4 800 EUR kompensaciją pagal nacionalinę schemą, jos reikalavimai *Presidenza del Consiglio* turėtų būti grindžiami kitais motyvais (pavyzdžiui, tuo, kad schema buvo nustatyta ar leista ja pasinaudoti pavėluotai, kad kompensacija neatlyginama visa žala ar kad kompensacijos suma nėra „teisinga ir tinkama“). Vis dėlto tikslios priežastys nėra aiškios nei iš

61 Pavyzdžiui, žr. 2005 m. liepos 12 d. Sprendimą *Alliance for Natural Health ir kt.* (C-154/04 ir C-155/04, EU:C:2005:449, 91 ir 92 punktai); 2011 m. gruodžio 21 d. Sprendimą *Ziolkowski ir Szeja* (C-424/10 ir C-425/10, EU:C:2011:866, 42 ir 43 punktai) arba 2018 m. liepos 25 d. Sprendimą *Confédération paysanne ir kt.* (C-528/16, EU:C:2018:583, 44–46 punktai ir 51 punktas). Ypač dėl pastarosios bylos diskutuotina, kiek toks rėmimasis konstatuojamąja dalimi išlieka vien naudojimusi aiškinimo gairėmis.

62 Panašius siūlymus neseniai pateikiau savo išvadoje byloje *Federatie Nederlandse Vakbeweging* (EU:C:2020:319, C-815/18, 61–63 punktai).

prašymo priimti prejudicinį sprendimą, nei iš kitos kasacinio proceso šalies Teisingumo Teisme žodžiu ir raštu pateiktų pastabų. Taigi siekdamas prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui pateikti išsamesnes gaires, trumpai aptarsiu du argumentus, susijusius su *Francovich* jurisprudencijos taikymu tokiomis aplinkybėmis, kaip nagrinėjamos pagrindinėje byloje.

128. Pirma, remiantis suformuota jurisprudencija, direktyvą įgyvendinančių nacionalinių priemonių taikymas atgaline data gali ištaisyti žalingas pavėluoto perkėlimo į nacionalinę teisę pasekmes, jeigu direktyva į nacionalinę teisę perkeliama tinkamai. Vis dėlto nacionalinis teismas turi užtikrinti, kad naudos gavėjų patirtos žalos ar nuostolių atlyginimas būtų tinkamas. Šiuo tikslu asmenys, kurie kreipiasi dėl žalos atlyginimo, privalo įrodyti esant didesnę žalą, patirtą dėl to, kad jie negalėjo tinkamu metu pasinaudoti direktyva užtikrinamomis teisėmis⁶³.

129. Antra, diskutuotina, ar asmeniui, nukentėjusiam nuo nusikaltimo, įvykdyto išimtinai vidaus atvejais, pareiškiant ieškinį dėl žalos atlyginimo nebus sunku įrodyti pakankamai akivaizdų Sąjungos teisės pažeidimą tokiu atveju, kai valstybė narė yra nustačiusi nacionalinę schemą, taikomą tik tarpvalstybiniais nusikaltimams. Iš tiesų pagal suformuotą jurisprudenciją viena iš sąlygų, kuri turi būti įvykdyta, kad kiltų valstybės atsakomybė, yra ta, kad Sąjungos teisės pažeidimas turi būti „pakankamai aiškus“⁶⁴. Veiksniai, į kuriuos šiomis aplinkybėmis gali atsižvelgti nacionaliniai teismai, be kita ko, yra „pažeistos normos aiškumas ir tikslumas“⁶⁵.

130. Vis dėlto iš viso pirmesnio šios išvados skyriaus matyti, kad Direktyvos 2004/80 12 straipsnio 2 dalies formuluotė yra dviprasmiška, be to, kitos aiškinimo priemonės nesuteikia jai daugiau aiškumo šiuo klausimu.

131. Vis dėlto atrodo, kad pagrindinėje byloje šis aspektas nekelia problemų. Italija perkėlė Direktyvą 2004/80 į nacionalinę teisę, nustatydama nacionalinę kompensacijų schemą, taikomą ir vidaus, ir tarpvalstybiniais atvejais. Taigi, kaip suprantu, nacionaliniuose teismuose vyksta diskusija tik dėl tinkamos kompensacijos sumos.

132. Pateikęs šiuos paaiškinimus, dabar nagrinėsiu pagrindinę antrajame *Corte Suprema di Cassazione* (Aukščiausiasis Kasacinis Teismas) prejudiciniame klausime iškeltą problemą. Ar 4 800 EUR kompensacija išžaginimo ar seksualinio prievartavimo aukai gali būti laikoma „teisinga ir tinkama“ pagal Direktyvos 2004/80 12 straipsnio 2 dalį?

133. Labai sunku į tokį klausimą atsakyti teigiamai arba neigiamai. Nacionalinis teismas turi atsižvelgti į visas bylos aplinkybes ir nuspręsti, ar nagrinėjamoje byloje nukentėjusiajai valdžios institucijų suteikta kompensacija gali būti laikoma „teisinga ir tinkama“. Teisingumo Teismo užduotis gavus prašymą priimti prejudicinį sprendimą yra pateikti bendras gaires, paaiškinant kriterijus, kuriais prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turėtų pasinaudoti nagrinėdamas bylą.

134. Šiuo klausimu reikėtų pažymėti štai ką.

135. Pirma, negaliu nesutikti su Italijos vyriausybe, kad, nesant ši aspektą suderinančių taisyklių, valstybės narės turi plačią diskreciją rinktis *kompensacijos pagrindus, kriterijus*, kurie yra reikšmingi nustatant kompensaciją, todėl ir pačios kompensacijos *sumą*.

63 Šiuo klausimu žr. 1997 m. liepos 10 d. Sprendimą *Maso ir kt.* (C-373/95, EU:C:1997:353, 39–42 punktai); 1999 m. vasario 25 d. Sprendimą *Carbonari ir kt.* (C-131/97, EU:C:1999:98, 53 punktas) ir 2000 m. spalio 3 d. Sprendimą *Gozza ir kt.* (C-371/97, EU:C:2000:526, 39 punktas).

64 Žr. 1996 m. kovo 5 d. Sprendimą *Brasserie du pêcheur ir Factortame* (C-46/93 ir C-48/93, EU:C:1996:79, 51 punktas) ir neseniai priimtą 2019 m. rugsėjo 10 d. Sprendimą *HTTS / Taryba* (C-123/18 P, EU:C:2019:694, 32 punktas).

65 Žr. 1996 m. kovo 5 d. Sprendimą *Brasserie du pêcheur ir Factortame* (C-46/93 ir C-48/93, EU:C:1996:79, 56 punktas) ir neseniai priimtą 2019 m. rugsėjo 10 d. Sprendimą *HTTS / Taryba* (C-123/18 P, EU:C:2019:694, 33 punktas).

136. Išties Direktyvos 2004/80 12 straipsnio 2 dalyje vartojama sąvoka „teisinga ir tinkama“. Bet tik tiek. Visų pirma Sąjungos teisės aktų leidėjas galiausiai nusprendė neįtraukti išsamesnių taisyklių, kuriomis būtų nustatomi būtinausieji kompensacijos reikalavimai, numatyti pradiniam pasiūlyme, visų pirma jo pirminiame 4 straipsnyje (pavadintame „Kompensacijos dydžio nustatymo principai“). Taigi galima daryti saugią prielaidą, kad Sąjungos teisės aktų leidėjas ketino palikti valstybėms narėms labai plačią diskreciją šiuo klausimu.

137. Antra, taip pat sutinku su Italijos vyriausybe, kad Direktyva 2004/80 nesuteikia pagrindo nuomonei, kad kompensacija, išmokama pagal nacionalines schemas, turi *atitikti* žalą, kurią nusikaltimo vykdytojas būtų įpareigotas atlyginti pagal nacionalinę deliktinę teisę. Skiriasi šių dviejų išmokų pagrindas ir logika.

138. Viena vertus, kompensacija (arba žalos atlyginimas), kurią nusikaltimo vykdytojas privalo sumokėti nukentėjusiajam nuo nusikaltimo, paprastai grindžiama visiško žalos atlyginimo arba restitucijos logika. Skirta suma turėtų kuo labiau atitikti visą nukentėjusiojo patirtų nuostolių ir žalos atlyginimą⁶⁶.

139. Kita vertus, kiek tai galima numanyti iš priimtų minimalistinių taisyklių, Direktyvoje 2004/80 numatyta kompensacija veikia grindžiama (bendro pobūdžio) vieša (pinigine) pagalba nusikaltimų aukoms. Nacionalinės schemas taikymo pagrindas negali būti kokia nors valstybių narių valdžios institucijų padaryta klaida, pavyzdžiui, išaiškinant nusikaltimo vykdytojus arba patraukiant juos atsakomybėn. Be to, kai kuriose Direktyvos 2004/80 kalbinėse versijose jos pavadinime ir nuostatose pagal nacionalines schemas gautina kompensacija taip pat įvardijama kaip „žalos atlyginimas“⁶⁷. Kaip suprantu, ši sąvoka daugelyje šalių neretai siejama su fiksuota arba vienodo dydžio kompensacija arba bet kuriuo atveju su tam tikra žalos atlyginimo forma, kuri nebūtinai atitinka (visos) žalos atlyginimą privatinėje teisėje.

140. Trečia, tai taip pat atitinka tai, kaip ši schema turi būti valdoma nacionaliniu lygmeniu. Kompensacijos dydis pagal Direktyvą 2004/80 neturi būti nustatytas teisėjo, kuris vertina visas konkrečias bylos aplinkybes, atsižvelgdamas į šalių pateiktus įrodymus⁶⁸. Be to, ilga ir sudėtinga procedūra (kurios tikriausiai reikėtų siekiant užtikrinti, kad suteikta kompensacija atitiktų visišką kompensavimą⁶⁹) neatitiktų Sąjungos teisės aktų leidėjo numatytos procedūros pobūdžio. Iš tiesų, remiantis Direktyvos 2004/80 3 straipsnio 3 dalimi, valstybės narės „stengiasi laikytis kuo mažiau administracinių formalumų, būtinų kompensacijos pareiškimo pateikėjui“.

141. Ketvirta, tokia logika ir procedūra turi poveikį kompensacijos dydžio nustatymo būdai. Nemanau, kad sąvoka „teisinga ir tinkama“ būtų struktūriškai nesuderinama su fiksuota suma arba standartinio dydžio išmoka. Nė viena Direktyvos 2004/80 nuostata nedraudžia į nacionalinius įstatymus ir procedūras įtraukti nuostatų, pagal kurias, nustatant išmokamos kompensacijos dydį, būtų leidžiama nustatyti intervalus, apatines ir (arba) viršutines ribas ir standartinės arba fiksuotas pinigines vertes pagal nukentėjusiojo patirtos žalos rūšį arba įvykdyto nusikaltimo pobūdį⁷⁰.

66 Kaip paprastai būna esant bet kokiam deliktinei atsakomybei už žalą kitam asmeniui. Pavyzdžiui, dėl Sąjungos deliktinės atsakomybės žr. SESV 340 straipsnį, pagal kurį „Sąjunga pagal bendrus valstybių narių įstatymams būdingus principus atlygina *bet kokią žalą*, kurią, eidami savo pareigas, padaro jos institucijos ar jų tarnautojai“ (išskirta mano). Sąjungos teismai nuosekliai aiškina šią nuostatą kaip iš principo apimančią ir turtinę žalą (tai yra sumažėjęs turtas ir negautas pelnas), ir neturtinę žalą: žr. daugiau nuorodų generalinio advokato N. Wahl išvadoje byloje *Europos Sąjunga / Kendrion* (C-150/17 P, EU:C:2018:612, 103 punktas).

67 Versijose vokiečių k. („Entschädigung“); ispanų k. („indemnización“); prancūzų k. („indemnisation“); italų k. („indennizzo“); portugalų k. („indemnização“); ir slovakų k. („odškodnenie“).

68 Žr. Direktyvos 2004/80 3 straipsnio 1 ir 2 dalis.

69 Žr. Van Dam, C. „European tort law“, 2nd ed., Oxford University Press, Oxford, 2013, p. 346.

70 Reikėtų pažymėti, kad kai kuriose jurisdikcijose nacionaliniai teismai taip pat naudoja panašius kriterijus, kad greitai ir efektyviai įvertintų konkrečiose bylose atlygintą žalą, kartu užtikrindami vienodą požiūrį panašiose bylose. Natūralu, kad tai juo labiau turėtų būti įmanoma tokioje sistemoje kaip nustatytoji Direktyvoje 2004/80.

142. Galiausiai, penkta, Direktyvos 2004/80 12 straipsnio 2 dalyje reikalaujama, kad kompensacija būtų „teisinga ir tinkama“, taip apribojant valstybių narių diskreciją šiuo klausimu. Vis dėlto toks apribojimas yra gan „lengvas prisilietimas“. Siūlyčiau tą sąvoką aiškinti kaip reikalavimą, kad tarp nusikaltimo sukeltos žalos ir pagal schemą numatytos kompensacijos turi būti tam tikras ryšys. Tai nereiškia, kad kompensacijos suma turi būti artima visos žalos atlyginimui. Tai reiškia, kad tokia suma turėtų būti reikšmingai prisidedama prie nukentėjusiojo patirtos turtinės ir neturtinės žalos atlyginimo ir suteikiama tam tikra satisfakcija nukentėjusiajam už patirtą žalą. Be to, kompensacijos suma negali būti tokia maža, kad taptų vien simbolinė, ir jos teikiama nauda ir paguoda nukentėjusiajam negali būti praktiškai labai maža ar nereikšminga.

143. Reikėtų pridurti, jog nesutinku su kitos kasacinio proceso šalies nuomone, kad Direktyvos 2004/80 12 straipsnio 2 dalyje nustatytas „[tinkamumo]“ reikalavimas neišvengiamai reiškia, kad sprendimą priimanti valdžios institucija turi galėti pritaikyti nacionalinėje teisėje numatytą sumą už kiekvieno nagrinėjamo atvejo aplinkybių. Jeigu nacionalinėje teisėje nustatyta kompensacijos suma už konkrečios rūšies nusikaltimą yra pagrįsta, nežvelgiu jokios priežasties, dėl kurios fiksuotą sumą reikėtų pripažinti savaime prieštaraujančia Direktyvos 2004/80 nuostatoms.

144. Apibendrinamas pripažįstu, kad šios gairės yra minimalistinės ir tikrai gana neapibrėžtos. Vis dėlto šiuo konkrečiu klausimu ir, priešingai Direktyvos 2004/80 12 straipsnio 2 dalies taikymo sričiai, priimtos direktyvos tekstas yra pakankamai aiškus tuo, kad jame *nepateikiama* jokių kitų gairių. Iš tikrųjų atrodo, kad Sąjungos teisės aktų leidėjas ketino palikti šį klausimą atvirą. Dėl to atskirose valstybėse narėse taikomos sistemos, procedūros ir skiriamos sumos reikšmingai skiriasi⁷¹. Toliau vystyti šią teisės sritį, formuojant bendrus būtiniausius reikalavimus, kaip buvo iš pradžių numatyta 2004 m. Tarybos kompromisinio pasiūlymo⁷² 16 punkte, yra Sąjungos teisės aktų leidėjo užduotis⁷³, jeigu tokia įvairovė būtų laikoma problema.

V. Išvada

145. Siūlau Teisingumo Teismui taip atsakyti į *Corte Suprema di Cassazione* (Aukščiausiasis Kasacinis Teismas, Italija) pateiktą prejudicinį klausimą:

1. 2004 m. balandžio 29 d. Tarybos direktyvos 2004/80/EB dėl kompensacijos nusikaltimų aukoms 12 straipsnio 2 dalyje reikalaujama, kad valstybės narės nustatytų nacionalines kompensacijų schemas, pagal kurias kompensacija būtų numatyta *bet kuriam* nukentėjusiajam nuo smurtinio tyčinio nusikaltimo, nepaisant šio asmens gyvenamosios vietos.
2. Kompensacija nukentėjusiesiems nuo nusikaltimų yra „sąžininga ir atitinkama [teisinga ir tinkama]“, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2004/80 12 straipsnio 2 dalį, jeigu ja reikšmingai prisidedama prie nukentėjusiojo patirtos žalos atlyginimo. Visų pirma suteiktos kompensacijos suma negali būti tokia maža, kad taptų vien simbolinė ar kad jos teikiama nauda ir paguoda nukentėjusiajam praktiškai būtų labai maža ar nereikšminga.

71 Žr., pavyzdžiui, Komisijos ataskaitą dėl Direktyvos 2004/80/EB taikymo (COM(2009) 170 *final*) kartu su priedais, kuriuose pateikiamos nuorodos į valstybių narių sistemas, pridėtai prie dokumento, pridedamo prie Komisijos ataskaitos dėl Direktyvos 2004/80/EB taikymo (SEC(2009) 495). Daugiau atnaujintos informacijos apie atskiras valstybes nares pateikiama e. teisingumo portale (https://e-justice.europa.eu/content_if_my_claim_is_to_be_considered_in_this_country-491-en.do).

72 Žr. šios išvados 73 punktą.

73 Šiuo klausimu žr. *Strengthening Victims' Rights: From Compensation to Reparation: For a new ES Victims' rights strategy 2020-2025*, 2019 m. kovo mėn. Europos Komisijos pirmininko specialiosios patarėjos J. Milquet ataskaita, Europos Sąjungos leidinių biuras, Liuksemburgas, 2019.