



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 16. julija 2020*

„Predhodno odločanje – Direktiva 2004/80/ES – Člen 12(2) – Nacionalne sheme odškodnin žrtvam nasilnih naklepnih kaznivih dejanj, ki zagotavljajo pošteno in primerno odškodnino – Področje uporabe – Žrtve, ki prebivajo na ozemlju države članice, v kateri je bilo storjeno nasilno naklepno kaznivo dejanje – Obveznost, da se za te žrtve zagotovi uporaba nacionalne sheme odškodnin – Pojem ‚poštena in primerna odškodnina‘ – Odgovornost držav članic v primeru kršitve prava Unije“

V zadevi C-129/19,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Corte suprema di cassazione (vrhovno kasacijsko sodišče, Italija) z odločbo z dne 29. januarja 2019, ki je na Sodišče prispela 19. februarja 2019, v postopku

Presidenza del Consiglio dei Ministri

proti

BV,

ob udeležbi

Procura della Repubblica di Torino,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, R. Silva de Lapuerta, podpredsednica, J.-C. Bonichot, M. Vilaras (poročevalec), E. Regan, M. Safjan, P. G. Xuereb, predsedniki senatov, L. S. Rossi, predsednica senata, I. Jarukaitis, predsednik senata, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, sodnika, C. Toader, sodnica, D. Šváby, C. Lycourgos in N. Piçarra, sodniki,

generalni pravobranilec: M. Bobek,

sodni tajnik: R. Schiano, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 2. marca 2020,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za BV V. Zeno-Zencovich, U. Oliva, F. Bracciani in M. Bona, avvocati,
- za italijansko vlado G. Palmieri, agentka, skupaj z G. Palatiellom, avvocato dello Stato,

* Jezik postopka: italijanščina.

– za Evropsko komisijo sprva C. Ladenburger, E. Montaguti in M. Heller, nato C. Ladenburger, G. Gattinara, E. Montaguti in M. Heller, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 14. maja 2020

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago Direktive Sveta 2004/80/ES z dne 29. aprila 2004 o odškodnini žrtvam kaznivih dejanj (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 7, str. 65).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Presidenza del Consiglio dei Ministri (predsedstvo sveta ministrov, Italija) in BV zaradi nepogodbene odgovornosti, ki jo BV uveljavlja proti Italijanski republiki, zaradi škode, ki naj bi jo BV utrpela zaradi opustitve prenosa Direktive 2004/80 v italijansko pravo.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 V uvodnih izjavah od 1 do 3, od 6 do 8 in 10 Direktive 2004/80 je navedeno:
 - „(1) Eden od ciljev Evropske [unije] je odprava ovir prostega pretoka [oziroma gibanja] oseb in storitev med državami članicami.
 - (2) Sodišče Evropskih skupnosti je v [sodbi z dne 2. februarja 1989, Cowan (186/87, EU:C:1989:47),] odločilo, da je, kadar zakonodaja [Unije] fizični osebi zagotavlja prost prehod v drugo državo članico, zaščita te osebe pred škodo v zadevni državi članici na enaki osnovi, kot velja za državljane in prebivalce te države, posledica takšnega prostega gibanja. Ukrepi za olajšanje dodeljevanja odškodnine žrtvam kaznivih dejanj naj pripomorejo k uresničevanju tega cilja.
 - (3) Na zasedanju v Tampereju [(Finska)] dne 15. in 16. oktobra 1999 je Evropski svet pozval k oblikovanju minimalnih standardov zaščite žrtev kaznivih dejanj, predvsem dostopa žrtev kaznivih dejanj do sodišča in njihovih pravic do odškodnine za povzročeno škodo, vključno s pravnimi stroški.
- [...]
- (6) Žrtve kaznivih dejanj v Evropski uniji imajo pravico do poštene in primerne odškodnine za poškodbe [škodo], ki so jih [jo] utrpeli, ne glede na to, kje v Evropski uniji je bilo storjeno kaznivo dejanje.
- (7) S to direktivo se vzpostavlja sistem sodelovanja za olajšan dostop do odškodnine žrtvam kaznivih dejanj v čezmejnih primerih, ki naj deluje na podlagi shem držav članic o odškodninah žrtvam nasilnih naklepnih kaznivih dejanj, storjenih na njihovem ozemlju. Tako naj se mehanizem odškodnin izvaja v vseh državah članicah.
- (8) V večini držav članic so takšne sheme odškodnin že uveljavljene, nekatere zaradi izpolnitve obveznosti Evropske konvencije [...] o odškodnini žrtvam kaznivih dejanj [, ki je bila podpisana v Strasbourgu 24. novembra 1983].

[...]

(10) Žrtve kaznivih dejanj od storilca pogosto ne bodo mogle dobiti odškodnine, ker storilec lahko nima zadostnih sredstev, da izpolni sodbo o denarni odškodnini, ali ker se storilca ne da identificirati ali preganjati.“

4 Direktiva 2004/80 je sestavljena iz treh poglavij. Poglavje I, naslovljeno „Dostop do odškodnine v čezmejnih primerih“, obsega člene od 1 do 11. Poglavje II, naslovljeno „Nacionalne sheme odškodnin“, obsega člen 12. Poglavje III, naslovljeno „Izvedbene določbe“, obsega člene od 13 do 21.

5 Člen 1 Direktive 2004/80 določa:

„Države članice zagotovijo, da ima prosilec, ki zaprosi za odškodnino za nasilno naklepno kaznivo dejanje, storjeno v državi članici, ki ni država članica njegovega stalnega prebivališča, pravico vložiti prošnjo organu ali kakemu drugemu telesu v državi članici stalnega prebivališča.“

6 Člen 2 te direktive določa, da odškodnino izplača pristojni organ države članice, na ozemlju katere je bilo kaznivo dejanje storjeno.

7 Člen 12 te direktive določa:

„1. Predpisi o dostopu do odškodnine v čezmejnih primerih, določeni s to direktivo, delujejo na podlagi shem držav članic glede odškodnine žrtvam nasilnih naklepnih kaznivih dejanj, storjenih na njihovem ozemlju.

2. Vse države članice zagotovijo, da njihovi nacionalni predpisi zagotavljajo obstoj sheme odškodnin žrtvam nasilnih naklepnih kaznivih dejanj, storjenih na njihovem ozemlju, ki žrtvam zagotavlja pošteno in primerno odškodnino.“

8 Člen 18 Direktive 2004/80, naslovljen „Izvajanje“, v odstavku 1 določa:

„Države članice uveljavijo zakone, predpise in upravne določbe, ki so potrebne za uskladitev s to direktivo, najpozneje do 1. januarja 2006, z izjemo člena 12(2), pri katerem je datum uskladitve 1. julij 2005. O tem takoj obvestijo [Evropsko] komisijo.“

Italijansko pravo

9 Legge n. 122 – Disposizioni per l’adempimento degli obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea – Legge europea 2015-2016 (zakon št. 122 o določbah za izpolnitev obveznosti, ki izhajajo iz članstva Italije v Evropski uniji – evropski zakon 2015–2016) z dne 7. julija 2016 (GURI št. 158 z dne 8. julija 2016), ki je začel veljati 23. julija 2016, je Italijanska republika sprejela zlasti zato, da izpolni svojo obveznost iz člena 12(2) Direktive 2004/80.

10 Člen 11 tega zakona v različici, ki se uporablja za spor o glavni stvari (v nadaljevanju: zakon št. 122), priznava pravico do odškodnine, ki jo Italijanska republika izplača žrtvi nasilnega naklepnega kaznivega dejanja, vključno s spolnim nasiljem, ali – če žrtev zaradi tega kaznivega dejanja umre – upravičencem po tej žrtvi. Ta odškodnina se določi na podlagi lestvice, določene z ministrsko uredbo, sprejeto na podlagi člena 11(3) zakona št. 122, v mejah proračuna, dodeljenega posebnemu skladu iz člena 14 tega zakona, in če so izpolnjeni nekateri pogoji iz člena 12 navedenega zakona.

11 To pravico do odškodnine imajo tudi vse žrtve nasilnega naklepnega kaznivega dejanja, storjenega po 30. juniju 2005 in pred začetkom veljavnosti zakona št. 122. Odškodninski zahtevek take žrtve je bilo treba vložiti do 30. septembra 2019, sicer je ta zastaral.

12 Decreto ministeriale – Determinazione degli importi dell'indennizzo alle vittime dei reati intenzionali violenti (ministrska uredba o določitvi zneskov odškodnine žrtvam nasilnih naklepnih kaznivih dejanj) z dne 31. avgusta 2017 (GURI št. 237 z dne 10. oktobra 2017), ki je bila sprejeta na podlagi člena 11(3) zakona št. 122, v različici, ki se uporablja v sporu o glavni stvari (v nadaljevanju: ministrska uredba z dne 31. avgusta 2017), določa zneske odškodnin žrtvam nasilnih naklepnih kaznivih dejanj v skladu s to lestvico:

„(a) za kaznivo dejanje umora v fiksnem znesku 7200 EUR, in če je storilec umora zakonec žrtve, tudi v primeru ločitve ali razveze zakonske zveze, ali oseba, ki je ali je bila v čustvenem razmerju z žrtvijo, v fiksnem znesku 8200 EUR, ki pa se dodeli zgolj otrokom žrtve; (b) za kaznivo dejanje spolnega nasilja iz člena 609a kazenskega zakonika, razen v primeru olajševalne okoliščine, ki zmanjšuje težo kaznivega dejanja, v fiksnem znesku 4800 EUR; (c) za vsa druga kazniva dejanja, razen tistih iz točk (a) in (b), do največ 3000 EUR iz naslova povračila stroškov zdravljenja in nege“.

Spor o glavni stvari in vprašnji za predhodno odločanje

- 13 V noči s 15. na 16. oktober 2005 je bila BV, italijanska državljanica s prebivališčem v Italiji, žrtev spolnega nasilja, storjenega na italijanskem ozemlju. Storilca tega nasilja sta bila obsojena na zaporni kazni, naloženo pa jima je bilo tudi, naj BV plačata znesek 50.000 EUR iz naslova odškodnine. Ker pa sta navedena storilca pobegnila, tega zneska ni bilo mogoče izterjati.
- 14 BV je februarja 2009 proti predsedstvu sveta ministrov vložila tožbo pri Tribunale di Torino (okrožno sodišče v Torinu, Italija), s katero je predlagala ugotovitev nepogodbene odgovornosti Italijanske republike, ker ni pravilno in v celoti izpolnila obveznosti iz Direktive 2004/80, zlasti obveznosti iz člena 12(2) te direktive.
- 15 Tribunale di Torino (okrožno sodišče v Torinu) je s sodbo z dne 26. maja 2010 ugodilo zahtevkom BV in predsedstvu sveta ministrov naložilo, naj ji plača 90.000 EUR, skupaj z zakonitimi obrestmi in pravnimi stroški.
- 16 Predsedstvo sveta ministrov je zoper to sodbo vložilo pritožbo pri Corte di appello di Torino (pritožbeno sodišče v Torinu, Italija). To sodišče je z odločbo z dne 23. januarja 2012 spremenilo sodbo Tribunale di Torino (okrožno sodišče v Torinu) in znesek odškodnine znižalo na 50.000 EUR, v preostalem pa je to sodbo potrdilo.
- 17 Predsedstvo sveta ministrov je pri predložitvenem sodišču vložilo kasacijsko pritožbo. V kasacijski pritožbi je predsedstvo med drugim trdilo, da Direktiva 2004/80 ne ustvarja pravic, ki bi jih državljan Unije lahko uveljavljal proti državi članici svojega prebivališča, ker se nanaša le na čezmejne primere in je njen namen zagotoviti dostop žrtvam nasilnih naklepnih kaznivih dejanj, storjenih na ozemlju druge države članice, kot je država članica njihovega prebivališča, do odškodninskih postopkov, določenih v državi članici, v kateri je bilo navedeno kaznivo dejanje storjeno.
- 18 Na prvem mestu predložitveno sodišče meni, da je Sodišče v sodbi z dne 11. oktobra 2016, Komisija/Italija (C-601/14, EU:C:2016:759, točke 45 in od 48 do 50), potrdilo svojo prejšnjo sodno prakso, v skladu s katero je namen Direktive 2004/80 urejati le čezmejne primere, tako da se zagotovi, da bo žrtvi nasilnega naklepnega kaznivega dejanja, storjenega v drugi državi članici, kot je država članica njenega običajnega prebivališča, država članica, v kateri je bilo storjeno kaznivo dejanje, izplačala odškodnino. Predložitveno sodišče iz te sodne prakse sklepa, da se žrtve nasilnih naklepnih kaznivih dejanj s prebivališčem v Italiji proti Italijanski državi ne morejo takoj in neposredno sklicevati na člen 12(2) Direktive 2004/80.

- 19 Vendar predložitveno sodišče meni, da je na podlagi splošnih načel enakega obravnavanja in prepovedi diskriminacije na podlagi državljanstva, kot sta določeni v členu 18 PDEU ter členih 20 in 21 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, mogoče šteti, da Italijanska republika ne more celovito izvajati Direktive 2004/80, tako da uporabo nacionalne sheme odškodnine omeji le na žrtve, ki so v čezmejnih položajih, ker bi bili s tako omejitvijo italijanski državljani, ki prebivajo v Italiji, predmet neupravičenega diskriminatornega obravnavanja.
- 20 Na podlagi teh preudarkov predložitveno sodišče meni, da morajo imeti žrtve nasilnih naklepnih kaznivih dejanj, da bi se izognilo diskriminaciji, možnost uveljavljati pravico dostopa do sheme odškodnin države članice, v kateri je bilo storjeno zadevno dejanje, ne glede na to, ali so v čezmejnem položaju ali pa prebivajo v tej državi članici.
- 21 V obravnavanem primeru naj bi nujnost preprečitve take diskriminacije ostala upoštevana, čeprav bi BV lahko imela pravico do odškodnine, priznane z zakonom št. 122, ki je sicer začel veljati po vložitvi njene tožbe zaradi nepogodbene odgovornosti proti Italijanski republiki, a se tudi zanjo retroaktivno uporablja. BV naj bi namreč v okviru te tožbe trdila, da ji je nastala škoda, ker Italijanska republika ni izpolnila obveznosti pravočasnega prenosa člena 12(2) Direktive 2004/80, in ne v zvezi s pravico do odškodnine na podlagi italijanskega prava, ki jo sedaj določa zakon št. 122.
- 22 Na drugem mestu predložitveno sodišče dvomi o poštenosti in primernosti – v smislu člena 12(2) Direktive 2004/80 – pavšalnega zneska 4800 EUR, ki je z ministrsko uredbo z dne 31. avgusta 2017 določen za odškodnino žrtvam spolnega nasilja, kot je tožeča stranka v postopku v glavni stvari.
- 23 Predložitveno sodišče v zvezi s tem navaja, da so italijanska sodišča v nedavnih sodbah določila odškodnine za povrnitev škode, ki je nastala zaradi spolnega nasilja, v višini od 10.000 EUR do 200.000 EUR. Poleg tega naj bi se zneski odškodnine, dodeljene žrtvam, ki so proti Italijanski republiki vložile tožbe zaradi nepogodbene odgovornosti, ker v svoje nacionalno pravo ni prenesla Direktive 2004/80, gibali od 50.000 EUR do 150.000 EUR. Glede na te zneske naj bi bilo mogoče navedeni pavšalni znesek 4800 EUR opredeliti kot „neustrezen“ ali celo „malenkosten“.
- 24 V teh okoliščinah je Corte suprema di cassazione (vrhovno kasacijsko sodišče, Italija) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„[1. A]li pravo [Unije] – v zvezi s položajem, v katerem [Direktiva 2004/80], ki se ne uporablja neposredno (*non self executing*), kar zadeva uvedbo sheme odškodnin žrtvam nasilnih kaznivih dejanj, zahtevano s to direktivo, ki v zvezi s posamezniki v čezmejnih položajih, na katere se izključno nanaša, ustvarja podlago za odškodninsko odgovornost države članice v skladu z načeli sodne prakse Sodišča (med drugim iz sodb [z dne 19. novembra 1991, Francovich in drugi (C-6/90 in C-9/90, EU:C:1991:428)], ter z dne 5. marca 1996, Brasserie du pêcheur in Factortame (C-46/93 in C-48/93, EU:C:1996:79)], v nacionalno pravo ni bila prenesena pravočasno (in/ali popolno) – zahteva, da se podobna odgovornost države članice vzpostavi tudi v zvezi s posamezniki, ki se ne znajdejo v čezmejnih položajih (torej s prebivalci lastne države), ki sicer ne bi bili neposredno upravičeni do ugodnosti, ki izhajajo iz izvajanja te direktive, ampak bi, da bi se izognili kršenju načela enakosti/prepovedi diskriminacije iz tega istega prava [Unije], morali in mogli – če bi bil prenos Direktive pravočasen in popoln – biti upravičeni do teh ugodnosti na podlagi razširitve polnega učinka te direktive (oziroma navedene sheme odškodnin)?

[2. Č]e je odgovor na prejšnje vprašanje pritrdilen: ali je z vidika izvajanja določbe člena 12(2) Direktive 2004/80 mogoče šteti, da odškodnina žrtvam nasilnih naklepnih kaznivih dejanj (in zlasti kaznivega dejanja spolnega nasilja iz člena 609a [codice penale] [kazenski zakonik], ki je določena v [ministrski] uredbi z dne 31. avgusta 2017, sprejeti na podlagi člena 11(3) zakona št. 122 [...], določena s fiksnim zneskom v višini 4800 EUR, „žrtvam zagotavlja pošteno in primerno odškodnino“?

Vprašanja za predhodno odločanje

Morebitna ustavitev postopka

- 25 Kot navaja predložitveno sodišče, je Italijanska republika po vložitvi tožbe zaradi nepogodbene odgovornosti proti tej državi članici, ki je predmet zadeve v glavni stvari, vzpostavila shemo odškodnin žrtvam nasilnih naklepnih kaznivih dejanj, storjenih na italijanskem ozemlju, ne glede na to, ali te prebivajo v Italiji. Ta shema retroaktivno zajema tudi dejanja, ki spadajo v okvir teh kaznivih dejanj in ki so bila storjena od 1. julija 2005, in torej dejanja spolnega nasilja, katerih žrtev je bila BV.
- 26 Po navedbah italijanske vlade je BV vložila odškodninski zahtevek v okviru navedene sheme, 14. marca 2019, torej po vložitvi tega predloga za sprejetje predhodne odločbe, pa je bila sprejeta in pristojnemu organu v izvršitev posredovana odločba, s katero je bila BV dodeljena odškodnina v znesku 4800 EUR, ki ustreza odškodnini, določeni z ministrsko uredbo z dne 31. avgusta 2017 za spolno nasilje, ki ga je utrpela. Italijanska vlada iz te okoliščine sklepa, da je postopek v glavni stvari od tedaj brezpredmeten, tako da sta vprašanja predložitvenega sodišča hipotetični.
- 27 Te trditve ni mogoče sprejeti.
- 28 Kot je razvidno iz točk 16 in 17 te sodbe, predložitveno sodišče odloča o kasacijski pritožbi zoper odločbo Corte d'appello di Torino (pritožbeno sodišče v Torinu), s katero je bilo Italijanski republiki naloženo, naj BV plača odškodnino v višini 50.000 EUR.
- 29 Ob predpostavki, da lahko predložitveno sodišče v fazi kasacijske pritožbe upošteva dejstva, ki so nastala po odločbi, na katero se nanaša ta pritožba, in sicer da se BV iz naslova italijanske odškodninske sheme dodeli odškodnina v višini 4800 EUR za povrnitev škode, ki jo je utrpela zaradi spolnega nasilja, je treba vsekakor opozoriti, da retroaktivna, pravilna in celovita uporaba ukrepov za izvajanje direktive načeloma lahko odpravi škodljive posledice prepoznega prenosa te direktive in zagotavlja primerno nadomestilo za škodo, ki so jo zaradi tega prepoznega prenosa utrpeli upravičenci iz te direktive, razen če ti upravičenci dokažejo obstoj dodatnih izgub, ki naj bi jih utrpeli, ker v zelenem času niso mogli biti upravičeni do denarnih ugodnosti, ki jih zagotavlja direktiva, in ki bi jih bilo torej treba prav tako nadomestiti (glej v tem smislu sodbo z dne 24. januarja 2018, Pantuso in drugi, C-616/16 in C-617/16, EU:C:2018:32, točka 50 in navedena sodna praksa).
- 30 Kot pa je bilo poudarjeno v točki 21 te sodbe, je namen tožbe BV, ki je vzrok za spor o glavni stvari in ki je bila vložena pred začetkom veljavnosti zakona št. 122, s katerim ji je bila retroaktivno priznana pravica do odškodnine, da se Italijanski republiki naloži povračilo škode, ki naj bi jo zadevna oseba utrpela, zato ker ta država članica ni izpolnila obveznosti pravočasnega prenosa člena 12(2) Direktive 2004/80.
- 31 Za rešitev tega spora je torej treba preveriti, ali ta člen 12(2) posameznikom, kot je BV, daje pravico, na katero se ti lahko sklicujejo pri uveljavljanju odgovornosti države članice zaradi kršitve prava Unije, in če je odgovor pritrdilen, ali odškodnina v višini 4800 EUR, ki so jo italijanski organi dodelili zadevni osebi na podlagi ministrske uredbe z dne 31. avgusta 2017, pomeni „pošteno in primerno odškodnino“ v smislu navedenega člena 12(2).
- 32 Iz tega izhaja, da sta vprašanja, ki ju je postavilo predložitveno sodišče, še vedno pomembni za rešitev spora o glavni stvari in ju ni mogoče opredeliti kot „hipotetični“. Zato mora Sodišče nanju odgovoriti.

Prvo vprašanje

- 33 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba pravo Unije razlagati tako, da se ureditev nepogodbene odgovornosti države članice za škodo, povzročeno s kršitvijo tega prava, ker ta država članica ni pravočasno prenesla člena 12(2) Direktive 2004/80, uporablja za žrtve, ki prebivajo v navedeni državi članici, na ozemlju katere je bilo storjeno nasilno naklepno kaznivo dejanje.
- 34 V zvezi s tem je treba opozoriti, da imajo v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča oškodovanci pravico do nadomestila za škodo, povzročeno s kršitvami prava Unije, ki se pripišejo državi članici, če so izpolnjeni trije pogoji, in sicer da je namen kršenega pravila prava Unije priznavanje pravic posameznikom, da je kršitev tega pravila dovolj resna ter da obstaja neposredna vzročna zveza med to kršitvijo in škodo, povzročeno tem posameznikom (glej v tem smislu sodbe z dne 5. marca 1996, *Brasserie du pêcheur* in *Factortame*, C-46/93 in C-48/93, EU:C:1996:79, točka 51; z dne 30. septembra 2003, *Köbler*, C-224/01, EU:C:2003:513, točka 51, in z dne 28. julija 2016, *Tomášová*, C-168/15, EU:C:2016:602, točka 22).
- 35 Izpolnjevanje teh pogojev, ki omogočajo vzpostavitev odgovornosti držav članic za škodo, ki je bila posameznikom povzročena s kršitvami prava Unije, morajo načeloma ugotoviti nacionalna sodišča v skladu z usmeritvami, ki jih je za to ugotavljanje določilo Sodišče (sodbi z dne 13. marca 2007, *Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation*, C-524/04, EU:C:2007:161, točka 116, ter z dne 4. oktobra 2018, *Kantarev*, C-571/16, EU:C:2018:807, točka 95).
- 36 V obravnavanem primeru je treba pri preizkusu izpolnjevanja prvega pogoja, na katerega se nanašajo prav vprašanja predložitvenega sodišča, ki so razlog za to zadevo, preveriti, ali člen 12(2) Direktive 2004/80 državam članicam nalaga obveznost, da vzpostavijo shemo odškodnin za vse žrtve nasilnih naklepnih kaznivih dejanj, storjenih na njihovem ozemlju, ki zagotavlja pošteno in primerno odškodnino, in ali ta določba tako vsem žrtvam, vključno s tistimi, ki prebivajo na ozemlju zadevne države članice, daje pravico do prejema take odškodnine.
- 37 Prvo vprašanje predložitvenega sodišča, kot je razvidno iz njegovega besedila, temelji na premisi, da člen 12(2) Direktive 2004/80 državam članicam nalaga obveznost, da vzpostavijo shemo odškodnin žrtvam nasilnih naklepnih kaznivih dejanj le za žrtve, ki so v čezmejnem položaju, in sicer v skladu s členom 1 te direktive za žrtve nasilnih naklepnih kaznivih dejanj, storjenih na ozemlju druge države članice, kot je država članica njihovega običajnega prebivališča. To sodišče pa na podlagi te premise vseeno sprašuje, ali morajo biti za preprečitev kršitve načela prepovedi diskriminacije ugodnosti iz te sheme odškodnin deležne tudi žrtve takih kaznivih dejanj, ki prebivajo na ozemlju zadevne države članice.
- 38 Zato je treba za preizkus utemeljenosti te premise podati razlago člena 12(2) Direktive 2004/80. V zvezi s tem je treba v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča upoštevati ne le besedilo te določbe, ampak tudi njen kontekst in cilje, ki jim sledi ureditev, katere del je (sodba z dne 26. februarja 2019, *Rimševičs* in *ECB/Latvija*, C-202/18 in C-238/18, EU:C:2019:139, točka 45 in navedena sodna praksa).
- 39 Na prvem mestu je treba glede besedila člena 12(2) Direktive 2004/80 ugotoviti, da ta določba na splošno določa obveznost držav članic, da vzpostavijo shemo odškodnin „žrtvam nasilnih naklepnih kaznivih dejanj, storjenih na njihovem ozemlju,“ in ne le žrtvam, ki so v čezmejnem položaju.
- 40 Na drugem mestu je treba v zvezi s kontekstom, v katerega se umešča člen 12(2) Direktive 2004/80, je treba opozoriti, da je člen 12 te direktive edini člen poglavja II te direktive, ki se v skladu s svojim naslovom nanaša na „[n]acionalne sheme odškodnin“. Drugače kot naslov poglavja I te direktive, se naslov poglavja II iste direktive ne nanaša specifično na „čezmejne primere“.

- 41 Člen 12(1) Direktive 2004/80 določa, da predpisi o dostopu do odškodnine v čezmejnih primerih, določeni s to direktivo, „delujejo na podlagi shem držav članic glede odškodnine žrtvam nasilnih naklepnih kaznivih dejanj, storjenih na njihovem ozemlju.“
- 42 Iz tega izhaja, da se zakonodajalec Unije ni odločil, da vsaka država članica vzpostavi posebno odškodninsko shemo, ki je omejena le na žrtve nasilnih naklepnih kaznivih dejanj, ki so v čezmejnem položaju, temveč za to, da se za te žrtve uporabljajo nacionalne sheme odškodnin žrtvam nasilnih naklepnih kaznivih dejanj, storjenih na ozemljih posameznih držav članic.
- 43 Zato člen 12(2) Direktive 2004/80 vsaki državi članici nalaga obveznost, da vzpostavi shemo odškodnin žrtvam vseh nasilnih naklepnih kaznivih dejanj, storjenih na njenem ozemlju.
- 44 V zvezi s tem je treba poudariti, kot je razvidno iz uvodne izjave 8 Direktive 2004/80, da so bile ob sprejetju te direktive takšne sheme že uveljavljene z določbami, ki veljajo v večini držav članic. Vendar kot je Komisija navedla v stališču, ki ga je predložila Sodišču, na ta dan dve državi članici še nista vzpostavili sheme odškodnin žrtvam nasilnih naklepnih kaznivih dejanj, storjenih na njihovem ozemlju.
- 45 Če pa taka shema ni vzpostavljena, država članica ne more izpolniti svojih obveznosti v zvezi z dostopom do odškodnine v čezmejnih primerih, kot izhajajo iz Direktive 2004/80, ker v skladu s členom 12(1) te direktive predpisi o dostopu do odškodnine v takih primerih „delujejo na podlagi shem držav članic glede odškodnine žrtvam nasilnih naklepnih kaznivih dejanj, storjenih na njihovem ozemlju.“
- 46 Na tretjem mestu je glede ciljev, ki jim sledi Direktiva 2004/80, v njeni uvodni izjavi 1 sicer res sklicevanje na voljo zakonodajalca Unije, da med državami članicami odpravi ovire za prosto gibanje oseb.
- 47 Poleg tega je v uvodni izjavi 2 te direktive, potem ko je opozorjeno na sodno prakso, v skladu s katero ob tem, da zakonodaja Unije fizični osebi zagotavlja prost prehod v drugo državo članico, zaščita te osebe pred škodo v zadevni državi članici na enaki osnovi, kot velja za državljane in prebivalce te države, pomeni posledico takšnega prostega gibanja (sodba z dne 2. februarja 1989, Cowan, 186/87, EU:C:1989:47, točka 17), navedeno, da naj ukrepi za olajšanje dodeljevanja odškodnine žrtvam kaznivih dejanj pripomorejo k uresničevanju tega cilja.
- 48 Vendar je treba upoštevati tudi uvodne izjave 3, 6, 7 in 10 navedene direktive.
- 49 V uvodni izjavi 3 te direktive je navedeno, da je Evropski svet na zasedanju v Tampereju 15. in 16. oktobra 1999 poudaril potrebo, da se oblikujejo minimalni standardi zaščite žrtev kaznivih dejanj, predvsem glede njihove možnosti dostopa do sodišča in njihove pravice do odškodnine.
- 50 V zvezi s tem je iz uvodne izjave 6 Direktive 2004/80 razvidno, da morajo imeti žrtve kaznivih dejanj v Uniji pravico do poštene in primerne odškodnine za škodo, ki so jo utrpele, ne glede na to, kje v Uniji je bilo storjeno kaznivo dejanje. Zato morajo, kot je navedeno v uvodni izjavi 7 te direktive, vse države članice imeti mehanizem odškodnin za te žrtve.
- 51 Poleg tega je v uvodni izjavi 10 Direktive 2004/80 navedeno, da je zakonodajalec Unije želel upoštevati težave, s katerimi se pogosto soočajo žrtve nasilnih naklepnih kaznivih dejanj, in sicer da od storilca dobijo odškodnino, ker storilec lahko nima zadostnih sredstev, da izpolni sodbo o denarni odškodnini, ali ker se storilca ne da identificirati ali preganjati. Kot pa je razvidno iz dejanskega stanja v tej zadevi, se žrtve teh kaznivih dejanj s takimi težavami lahko soočajo tudi, če prebivajo v državi članici, v kateri je bilo storjeno zadevno kaznivo dejanje.

- 52 Iz preudarkov, navedenih v točkah od 39 do 51 te sodbe, izhaja, da člen 12(2) Direktive 2004/80 vsaki državi članici nalaga obveznost, da vzpostavi shemo odškodnin za vse žrtve nasilnih naklepnih kaznivih dejanj, storjenih na njihovem ozemlju, in ne le za žrtve, ki so v čezmejnem položaju.
- 53 Ta preudarek ni omajan s sodno prakso Sodišča, v skladu s katero Direktiva 2004/80 predpisuje sistem odškodnin le v primeru nasilnega naklepnega dejanja, storjenega v državi članici, na ozemlju katere je žrtev v okviru izvrševanja svoje pravice do prostega gibanja, tako da povsem notranji položaj ne spada na področje uporabe te direktive (glej v tem smislu sodbi z dne 28. junija 2007, Dell’Orto, C-467/05, EU:C:2007:395, točka 59, in z dne 12. julija 2012, Giovanardi in drugi, C-79/11, EU:C:2012:448, točka 37, ter sklep z dne 30. januarja 2014, C., C-122/13, EU:C:2014:59, točka 12).
- 54 Sodišče je namreč s to sodno prakso zgolj pojasnilo, da se sistem sodelovanja, vzpostavljen s poglavjem I Direktive 2004/80, nanaša le na dostop do odškodnine v čezmejnih primerih, ne da bi opredelilo obseg člena 12(2) te direktive, ki je v poglavju II te direktive (glej v tem smislu sodbo z dne 11. oktobra 2016, Komisija/Italija, C-601/14, EU:C:2016:759, točka 49).
- 55 Iz tega izhaja, da člen 12(2) Direktive 2004/80 pravice do pridobitve poštene in primerne odškodnine ne podeljuje le žrtvam nasilnih naklepnih kaznivih dejanj, storjenih na ozemlju države članice, ki so v čezmejnem položaju v smislu člena 1 te direktive, temveč tudi žrtvam, ki običajno prebivajo na ozemlju te države članice. Zato ima posameznik s pridržkom tega, kar je bilo navedeno v točki 29 te sodbe, in če so izpolnjeni drugi pogoji, določeni s sodno prakso, navedeno v točki 34 te sodbe, pravico do odškodnine za škodo, ki mu jo je povzročila kršitev obveznosti iz člena 12(2) Direktive 2004/80 s strani države članice, in to ne glede na to, ali je bil ta posameznik v času, ko je bil žrtev nasilnega naklepnega kaznivega dejanja, v takem čezmejnem položaju ali ne.
- 56 Glede na vse prej navedene preudarke je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba pravo Unije razlagati tako, da se ureditev nepogodbene odgovornosti države članice za škodo, povzročeno s kršitvijo tega prava, ker ta država članica ni pravočasno prenesla člena 12(2) Direktive 2004/80, uporablja za žrtve, ki prebivajo v navedeni državi članici in na ozemlju katere je bilo storjeno nasilno naklepno kaznivo dejanje.

Drugo vprašanje

- 57 Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 12(2) Direktive 2004/80 razlagati tako, da je treba pavšalno odškodnino v višini 4800 EUR, ki se dodeli žrtvam spolnega nasilja na podlagi nacionalne sheme odškodnin žrtvam nasilnih naklepnih kaznivih dejanj, opredeliti kot „pošteno in primerno“ v smislu te določbe.
- 58 Ker v Direktivi 2004/80 ni nobene navedbe glede višine nadomestila, ki bi ustrezala „pošteni in primerni“ odškodnini v smislu člena 12(2) te direktive, in tudi ni podrobnih pravil za določitev take odškodnine, je treba šteti, da ta določba državam članicam v zvezi s tem priznava polje proste presoje.
- 59 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da odškodnine iz člena 12(2) Direktive 2004/80 ne plača sam storilec zadevnega nasilja, ampak v skladu s členom 2 te direktive pristojni organ države članice, na ozemlju katere je bilo kaznivo dejanje storjeno, prek nacionalne sheme odškodnin, katere finančno vzdržnost je treba zagotoviti, da se vsem žrtvam nasilnih naklepnih kaznivih dejanj, storjenih na ozemlju zadevne države članice, zagotovi poštena in primerna odškodnina.
- 60 Zato je treba ugotoviti, kot je to storil generalni pravobranilec v točkah od 137 do 139 sklepnih predlogov, da ni nujno, da „poštena in primerna“ odškodnina iz člena 12(2) Direktive 2004/80 ustreza odškodnini, ki bi bila lahko v breme storilca nasilnega naklepnega kaznivega dejanja prisojena žrtvi tega kaznivega dejanja. Zato ni nujno, da se s to odškodnino zagotovi popolna povrnitev premoženjske in nepremoženjske škode, ki jo je utrpela ta žrtev.

- 61 V tem okviru mora v končni fazi nacionalno sodišče ob upoštevanju nacionalnih določb, s katerimi je bila vzpostavljena zadevna shema odškodnin, zagotoviti, da znesek, dodeljen žrtvi nasilnih naklepnih kaznivih dejanj na podlagi te sheme, pomeni „pošteno in primerno odškodnino“ v smislu člena 12(2) Direktive 2004/80.
- 62 Vendar je treba v okviru postopka iz člena 267 PDEU, da bi se predložitvenemu sodišču dal koristen odgovor, navesti upoštevne elemente razlage člena 12(2) te direktive, ki jih je treba upoštevati pri preverjanju iz prejšnje točke.
- 63 Tako je treba pojasniti, da bi država članica prekoračila polje proste presoje, ki ga daje člen 12(2) Direktive 2004/80, če bi njene nacionalne določbe določale odškodnino žrtvam nasilnih naklepnih kaznivih dejanj, ki je zgolj simbolična ali očitno nezadostna glede na težo posledic storjenega kaznivega dejanja za te žrtve.
- 64 Odškodnina, dodeljena takim žrtvam, namreč v smislu člena 12(2) Direktive 2004/80 pomeni prispevek k povrnitvi premoženjske in nepremoženjske škode, ki so jo te utrpeli. Tak prispevek se lahko šteje za „pošten in primeren“, če ustrezno kompenzira trpljenje teh žrtev.
- 65 Po tem pojasnilu je treba glede na značilnosti sheme odškodnin žrtvam nasilnih naklepnih kaznivih dejanj, ki jo je uvedla Italijanska republika, še poudariti, da člena 12(2) Direktive 2004/80 ni mogoče razlagati tako, da nasprotuje pavšalni odškodnini takim žrtvam, saj se pavšalni znesek, dodeljen vsaki žrtvi, lahko spreminja glede na naravo nasilja, ki ga je ta utrpela.
- 66 Vendar se mora država članica, ki se odloči za tako shemo odškodnin, prepričati, da je lestvica odškodnin dovolj podrobna, da prepreči, da bi se pavšalna odškodnina, predpisana za določeno vrsto nasilja, glede na okoliščine posameznega primera izkazala za očitno nezadostno.
- 67 Zlasti v zvezi s spolnim nasiljem je treba opozoriti, da lahko zaradi njega nastanejo najhujše posledice nasilnih naklepnih kaznivih dejanj.
- 68 Zato se zdi, kar mora preveriti predložitveno sodišče, da pavšalni znesek 4800 EUR za odškodnino žrtvi dejanja spolnega nasilja na prvi pogled ne ustreza „pošteni in primerni odškodnini“ v smislu člena 12(2) Direktive 2004/80.
- 69 Ob upoštevanju vseh prej navedenih preudarkov je treba na drugo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 12(2) Direktive 2004/80 razlagati tako, da pavšalne odškodnine, dodeljene žrtvam spolnega nasilja iz naslova nacionalne sheme odškodnin žrtvam nasilnih naklepnih kaznivih dejanj, ni mogoče šteti za „pošteno in primerno“ v smislu te določbe, če je določena brez upoštevanja teže posledic storjenega kaznivega dejanja za žrtve in torej ne pomeni ustreznega prispevka k povrnitvi utrpljene premoženjske in nepremoženjske škode.

Stroški

- 70 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

- 1. Pravo Unije je treba razlagati tako, da se ureditev nepogodbene odgovornosti države članice za škodo, povzročeno s kršitvijo tega prava, ker ta država članica ni pravočasno prenesla člena 12(2) Direktive Sveta 2004/80/ES z dne 29. aprila 2004 o odškodnini žrtvam kaznivih dejanj, uporablja za žrtve, ki prebivajo v navedeni državi članici in na ozemlju katere je bilo storjeno nasilno naklepno kaznivo dejanje.**
- 2. Člen 12(2) Direktive 2004/80 je treba razlagati tako, da pavšalne odškodnine, dodeljene žrtvam spolnega nasilja iz naslova nacionalne sheme odškodnin žrtvam nasilnih naklepnih kaznivih dejanj, ni mogoče šteti za „pošteno in primerno“ v smislu te določbe, če je določena brez upoštevanja teže posledic storjenega kaznivega dejanja za žrtve in torej ne pomeni ustreznega prispevka k povrnitvi utrpljene premoženjske in nepremoženjske škode.**

Podpisi