Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
YVESA BOTA,
predstavljeni 12. aprila 2016*

Zadeva C-601/14

Evropska komisija
proti

Italijanski republiki

„Neizpolnitev obveznosti države — Direktiva 2004/80/ES — Odškodnina žrtvam kaznivih dejanj — Člen 12 — Neobstoj splošne sheme odškodnine žrtvam vseh vrst nasilnih naklepnih dejanj, storjenih na italijanskem ozemlju — Območje svobode, varnosti in pravice“

1. Evropska komisija s tožbo Sodišču predlaga, naj ugotovi, da je Italijanska republika s tem, da ni določila sheme odškodnine žrtvam vseh nasilnih naklepnih kaznivih dejanj, storjenih na njenem ozemlju, ni izpolnila obveznosti, ki jo ima v skladu s členom 12(2) Direktive Sveta 2004/80/ES z dne 29. aprila 2004 o odškodnini žrtvam kaznivih dejanj**.

2. Italijanska republika v svojem nacionalnem pravu določa, da je taka odškodnina mogoča le za nekatera nasilna naklepna kazniva dejanja, kot so teroristična dejanja ali kazniva dejanja, povezana z mafijo.

3. V teh sklepnih predlogih bom pojasnil, zakaj menim, da je tožba zaradi neizpolnitve obveznosti utemeljena.

I – Pravni okvir

A – *Pravo Unije*

4. V uvodni izjavi 3 Direktive 2004/80 je navedeno, da [je] „[n]a zasedanju v Tampereju dne 15. in 16. oktobra 1999 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“.

5. V uvodni izjavi 6 te direktive je navedeno, da imajo „[ž]rtve kaznivih dejanj v Evropski uniji pravico do poštene in primerne odškodnine za poškodbe, ki so jih utrpele, ne glede na to, kje v Evropski uniji je bilo storjeno kaznivo dejanje“.

* Jezik izvirnika: francoščina.

** UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 7, str. 65.

6. V uvodni izjavi 7 navedene direktive je navedeno:

„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.“

7. Člen 1 Direktive 2004/80 v poglavju I z naslovom „Dostop do odškodnine v čezmejnih primerih“ 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.“

8. Poglavje II z naslovom „Nacionalne sheme odškodnin“ zajema en sam člen. 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.“

9. Nazadnje, člen 18 navedene direktive določa:

„1. Države članice uveljavijo zakone, predpise in upravne določbe, ki so potrebn[i] 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 Komisijo.

2. Države članice lahko določijo, da se ukrepi, potrebni za uskladitev s to direktivo, uporabljajo le za prosilce, katerih poškodbe so povzročila kazniva dejanja, zagrešena po 30. juniju 2005.

[…]“.

B – *Italijansko pravo*

10. Direktiva 2004/80 je bila v italijansko pravo prenesena z decreto legislativo n. 204 – attuazione della direttiva 2004/80/CE relativa all'indennizzo delle vittime di reato (zakonska uredba št. 204 z dne 9. novembra 2007 o izvajanju Direktive 2004/80/ES o odškodnini žrtvam kaznivih dejanj)*** in z decreto ministeriale n. 222, regolamento ai sensi dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 204/2007 (ministrska uredba št. 222 z dne 23. decembra 2008 o uredbi na podlagi člena 7 zakonske uredbe št. 204/2007)****.

11. Italijanska republika je v odgovoru na tožbo izčrpno navedla posebne zakone, ki urejajo dodelitev odškodnine, ki jo država plača žrtvam nekaterih nasilnih naklepnih kaznivih dejanj.

*** Redni dodatek h GURI št. 261 z dne 9. novembra 2007, v nadaljevanju: zakonska uredba št. 204/2007.

**** GURI št. 108 z dne 12. maja 2009.

12. Ti posebni zakoni so:

— legge n. 466 – recante norme in ordine a speciali elargizioni a favore di categorie di dipendenti pubblici e di cittadini vittime del dovere o di azioni terroristiche (zakon št. 466 z dne 13. avgusta 1980 o določitvi pravil v zvezi s posebnimi odškodninami za nekatere kategorije javnih uslužbencev in državljanov, ki so bili žrtve zaradi opravljanja svojih dolžnosti ali terorizma)***** (člena 3 in 4);

— legge n. 302 – recante norme a favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata (zakon št. 302 z dne 20. oktobra 1990 o določitvi ukrepov v korist žrtev terorizma in organiziranega kriminala)****** (členi 1 in od 3 do 5);

— decreto legge n. 419 – recante istituzione del Fondo di sostegno per le vittime di richieste estorsive, convertito dalla legge 18 febbraio 1992, n. 172 (uredba-zakon št. 419 z dne 31. decembra 1991 – spremenjena z zakonom št. 172 z dne 18. februarja 1992 – o ustanovitvi sklada za pomoč žrtvam izsiljevanja)******* (člen 1);

— legge n. 340 – recante norme per l'estensione dei benefici di cui agli articoli 4 e 5 della legge n. 302/1990, ai familiari delle vittime del disastro aereo di Ustica (zakon št. 340 z dne 8. avgusta 1995 o določitvi pravil o razširitvi ugodnosti iz členov 4 in 5 zakona št. 302/1990 na družinske člane žrtev letalske nesreče pri otoku Ustica)******** (člen 1 – ki se nanaša na člena 4 in 5 zakona št. 302/1990);

— legge n. 108 – recante disposizioni in materia di usura (zakon št. 108 z dne 7. marca 1996 o določitvi pravil v zvezi z oderuštvom)********* (člena 14 in 15);

— legge n. 70 – recante benefici per le vittime della cosiddetta „Banda della Uno Bianca" (zakon št. 70 z dne 31. marca 1998 o uvedbi ugodnosti za žrtve tolpe „Beli fiat uno")********** (člen 1, ki se nanaša na člena 1 in 4 zakona št. 302/1990);

— legge n. 407 – recante nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata (zakon št. 407 z dne 23. novembra 1998 o določitvi novih pravil za žrtve terorizma in organiziranega kriminala)*********** (člen 2);

— legge n. 44 – recante disposizioni concernenti il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura (zakon št. 44 z dne 23. februarja 1999 o določitvi določb o solidarnostnem skladu za žrtve izsiljevanja ali oderuštva)************ (členi 3 in od 6 do 8);

— decreto del presidente della Repubblica n. 510 – regolamento recante nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata (uredba predsednika republike št. 510 z dne 28. novembra 1999 o določitvi novih pravil za žrtve terorizma in organiziranega kriminala)************* (člen 1);

***** GURI št. 230 z dne 22. avgusta 1980.
****** GURI št. 250 z dne 25. oktobra 1990.
******* GURI št. 49 z dne 28. februarja 1992.
******** GURI št. 192 z dne 18. avgusta 1995.
********* Redni dodatek h GURI št. 58 z dne 9. marca 1996.
********** GURI št. 80 z dne 6. aprila 1998.
*********** GURI št. 277 z dne 26. novembra 1998.
************ GURI št. 51 z dne 3. marca 1999.
************* GURI št. 4 z dne 7. januarja 2000.

— legge n. 512 – recante istituzione del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso (zakon št. 512 z dne 22. decembra 1999 o ustanovitvi rotacijskega solidarnostnega sklada za žrtve mafijskih kaznivih dejan)********** (člen 4);

— decreto legge n. 13 – recante disposizioni urgenti in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata, convertito con modificazioni dalla legge n. 56/2003 – (uredba-zakon št. 13 – po spremembah preoblikovana z zakonom št. 56/2003 – o določitvi nujnih ukrepov v korist žrtev terorizma in organiziranega kriminala z dne 4. februarja 2003)**********;

— legge n. 228 – recante misure contro la tratta di persone, che istituisce il Fondo per le misure anti-tratta e uno speciale programma di assistenza per le vittime dei reati previsti dagli articoli 600 e 601 del codice penale (zakon št. 228 z dne 11. avgusta 2003 o ukrepih zoper trgovino z ljudmi in s katerim se ustanavlja sklad za ukrepe proti trgovini z ljudmi in o določbah za uvedbo posebnega programa pomoči žrtvam kaznivih dejanj iz členov 600 in 601 kazenskega zakonika)**********, kakor je bil spremenjen z decreto legislativo n. 24, articolo 6 (zakonska uredba št. 24 z dne 4. marca 2014, člen 6)**********;

— decreto legge n. 337 – recante disposizioni urgenti in favore delle vittime militari e civili di attentati terroristici all'estero, convertito con modificazioni dalla legge n. 369/2003 – (uredba-zakon št. 337 z dne 28. novembra 2003 – po spremembah preoblikovana z zakonom št. 369/2003 – o določitvi nujnih ukrepov v korist vojaških in civilnih žrtev terorističnih napadov v tujini)********** (člen 1);

— legge n. 206 – recante nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e delle stragi di tale matrice (zakon št. 206 z dne 3. avgusta 2004 o določitvi novih pravil v korist žrtev terorizma ali podobnih dejanj)********** (člen 1);

— legge n. 266 – legge finanziaria 2006 (zakon št. 266 z dne 23. decembra 2005 o proračunu iz leta 2006)**********, ki v členu 1, od (563) do (565), vsebuje določbe o izplačilu pomoči osebam, ki so bile žrtve zaradi opravljanja svojih dolžnosti, osebam, ki so upravičene do enake obravnave, in njihovim družinskim članom;

— legge n. 91 – recante norme in favore dei familiari superstiti degli aviatori italiani vittime dell'eccidio avvenuto a Kindu l'11 novembre 1961 (zakon št. 91 z dne 20. februarja 2006 o določitvi pravil v korist družin preživelih med italijanskimi letalci, ki so umrli v pokolu pri Kinduju 11. novembra 1961)**********;

— decreto del presidente della Repubblica n. 243 – regolamento concernente termini e modalità di corresponsione delle provvidenze alle vittime del dovere ed ai soggetti equiparati (uredba predsednika republike št. 243 z dne 7. julija 2006 o rokih in postopkih za izplačilo pomoči osebam, ki so bile ubite ali poškodovane pri opravljanju svojih dolžnosti, in osebam, ki so upravičene do enake obravnave)**********;

********** GURI št. 6 z dne 10. januarja 2000.
********** GURI št. 80 z dne 5. aprila 2003.
********** GURI št. 195 z dne 23. avgusta 2003.
********** GURI št. 60 z dne 13. marca 2014.
********** GURI št. 8 z dne 12. januarja 2004.
********** GURI št. 187 z dne 11. avgusta 2004.
********** Redni dodatek h GURI št. 302 z dne 29. decembra 2005.
********** GURI št. 62 z dne 15. marca 2006.
********** GURI št. 183 z dne 8. avgusta 2006.

— decreto legge n. 187 – recante misure urgenti in materia di sicurezza, convertito con modificazioni dalla legge n. 217/2010 – (uredba-zakon št. 187 z dne 12. novembra 2010 – po spremembah preoblikovana z zakonom št. 217/2010 – o določitvi nujnih ukrepov na področju varnosti) **********, med katerimi je v skladu s členom 2a te uredbe-zakona ustanovitev solidarnostnega civilnega sklada za žrtve kaznivih dejanj, storjenih pri športnih ali drugih prireditvah oziroma zaradi njih;

13. Zakonska uredba št. 204/2007 v zvezi z materialnimi pogoji za dodelitev odškodnine, ki jo plača italijanska država, napotuje na posebne zakone, ki določajo oblike odškodnin žrtvam kaznivih dejanj, storjenih na nacionalnem ozemlju. Vendar pa ti posebni zakoni ne vključujejo vseh vrst nasilnih naklepnih kaznivih dejanj. Tako ne obstaja poseben zakon, ki žrtvi kaznivega dejanja, ki spada na področje spolnega nasilja, zagotavlja pošteno in primerno odškodnino v smislu člena 12 Direktive 2004/80.

II – Predhodni postopek

14. Komisija je z dopisom z dne 20. junija 2011 Italijanski republiki sporočila, da meni, da njena zakonodaja ne določa splošne sheme odškodnine žrtvam nasilnih naklepnih kaznivih dejanj, kar je v nasprotju s tem, kar je po njenem mnenju zahtevano s členom 12(2) Direktive 2004/80. Italijanska republika je v odgovoru Komisiji na ta dopis v dopisu z dne 11. oktobra 2011 navedla, da imajo po njenem mnenju države članice na podlagi navedene direktive široko diskrecijsko pravico za prenos te določbe.

15. Ker je Komisija vztrajala, da Italijanska republika navedene direktive ni pravilno prenesla, ji je 25. novembra 2011 poslala uradni opomin in jo pozvala, naj v zvezi s tem predloži stališča.

16. Italijanska republika je v odgovoru z dne 14. maja 2012 predstavila osnutek zakonodajnih ukrepov za uvedbo splošne sheme odškodnine. V tem osnutku je bilo določeno, da se ustanovi solidarnostni sklad za odškodnine žrtvam naklepnih kaznivih dejanj, storjenih na nacionalnem ozemlju, ki so povzročila smrt ali hude oziroma posebno hude telesne poškodbe. Ker za navedeni osnutek ni bil predložen zakonodajni časovni razpored, Komisija ni mogla končati predhodnega postopka. Italijanski organi so bili o tem obveščeni med sestankom 25. novembra 2012.

17. Italijanska republika je z dopisom z dne 24. januarja 2013 Komisijo obvestila, da zaradi vladne krize in posledične predčasne razpustitve italijanskega parlamenta ni bilo mogoče sprejeti osnutka zakona, da pa bo to storjeno z nastopom nove vlade. Temu dopisu ni bil priložen noben uradni zakonodajni časovni razpored.

18. Italijanska republika je z dopisom z dne 12. julija 2013 Komisijo obvestila, da je Tribunale ordinario di Firenze (sodišče v Firencah, Italija) Sodišču v predhodno odločanje predložilo vprašanje v zvezi z razlago člena 12 Direktive 2004/80 (zadeva, v kateri je bil sprejet sklep z dne 30. januarja 2014, C. (C-122/13, EU:C:2014:59)), in s tem predlagala, naj se pred nadaljevanjem postopka, ki ga je začela Komisija, počaka na odločitev Sodišča v navedeni zadevi.

19. Komisija je 17. oktobra 2013 Italijanski republiki poslala obrazloženo mnenje, o katerem je bila uradno obveščena 18. oktobra 2013 in s katerim je italijanske organe pozvala, naj v dveh mesecih od tega datuma sprejmejo potrebne ukrepe za uskladitev s členom 12 Direktive 2004/80.

20. Italijanska republika je v odgovoru, ki ga je Komisija prejela 18. decembra 2013, opozorila, da je po njenem mnenju primerno počakati na odločitev Sodišča v zadevi C-122/13, da bi upoštevali morebitne napotke tega sodišča v zvezi s členom 12 Direktive 2004/80.

********** GURI št. 265 z dne 12. novembra 2010.

21. Sodišče je v obravnavani zadevi s sklepom********** ugotovilo, da je očitno nepristojno za odgovor na vprašanje, ki mu ga je zastavilo Tribunale ordinario di Firenze (sodišče v Firencah). Komisija se je tako odločila, da pri Sodišču vloži to tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258, drugi odstavek, PDEU.

III – Tožba

22. Komisija s tožbo predlaga Sodišču, naj:

— ugotovi, da Italijanska republika s tem, da ni sprejela vseh ukrepov, potrebnih za zagotovitev sheme odškodnine žrtvam vseh nasilnih naklepnih kaznivih dejanj, storjenih na njenem ozemlju, ni izpolnila obveznosti, ki jo ima v skladu s členom 12(2) Direktive 2004/80 in

— Italijanski republiki naloži plačilo stroškov.

23. Italijanska republika predlaga Sodišču, naj:

— zavrne tožbo in

— Komisiji naloži plačilo stroškov.

24. Svet Evropske unije je 27. aprila 2015 v sodnem tajništvu Sodišča z vlogo predlagal, naj se mu dovoli intervencija v podporo Komisiji. Predsednik Sodišča je s sklepom z dne 22. maja 2015 temu predlogu ugodil.

IV – Trditve strank

25. Komisija Italijanski republiki očita, da v svojem pravnem redu določa shemo odškodnine le za žrtve nekaterih naklepnih nasilnih kaznivih dejanj, sama pa meni, da člen 12(2) Direktive 2004/80 nalaga vzpostavitev take sheme odškodnine za žrtve vseh naklepnih nasilnih kaznivih dejanj.

26. Komisija tako poudarja, da je v uvodnih izjavah 2 in 6 Direktive 2004/80 navedeno, da je cilj navedene direktive žrtvam kaznivih dejanj v Uniji zagotoviti pravico do poštene in primerne odškodnine za škodo, ki so jo utrpele, ne glede na to, kje v Uniji je bilo storjeno kaznivo dejanje. To naj bi izhajalo iz prostega gibanja oseb.

27. Nato pojasni, da se s to direktivo vzpostavlja sistem sodelovanja za olajšan dostop do odškodnine žrtvam kaznivih dejanj v čezmejnih primerih. Zato so v poglavju I navedene direktive določena pravila o dostopu do odškodnine v takih položajih, medtem ko so v poglavju II te direktive, ki vsebuje le člen 12, navedene določbe, ki se uporabljajo za nacionalne sheme odškodnine. Te sheme naj bi torej bile podlaga, ki omogoča pravilno delovanje sistema sodelovanja. Člen 12(2) Direktive 2004/80 torej državam članicam nalaga, naj vzpostavijo tako shemo.

28. V zvezi s tem naj ne bi zadostovalo, da države članice, v katerih shema odškodnin ne obstaja, vzpostavijo tako shemo. Komisija meni, da morajo države članice namreč zagotoviti, da ima shema odškodnin žrtvam, ki je vzpostavljena na njihovem ozemlju, značilnosti, določene z Direktivo 2004/80, in sicer da zagotovi pošteno in primerno odškodnino ter da zajema kategorije kaznivih dejanj, določene s to direktivo. Komisija pojasnjuje, da se navedena direktiva nanaša na natančno določeno vrsto kaznivih dejanj, in sicer nasilna naklepna kazniva dejanja.

********** Glej sklep z dne 30. januarja 2014, C. (C-122/13, EU:C:2014:59).

29. Komisija natančneje v zvezi s tem pojmom v bistvu meni, da v Direktivi 2004/80 tovrstna kazniva dejanja sicer niso opredeljena in je skrb za to prepuščena nacionalnemu zakonodajalcu, vendar naj bi še vedno veljalo, da člen 12(2) te direktive državam članicam ne dopušča nobenega polja proste presoje glede področja uporabe nacionalne sheme odškodnine. Tako naj bi lahko to področje uporabe ustrezalo le vsem nasilnim naklepnim kaznivim dejanjem, ki so kot taka opredeljena v kazenskem materialnem pravu posamezne države članice.

30. Polje proste presoje naj bi državam članicam za vzpostavitev sheme odškodnine žrtvam nasilnih naklepnih kaznivih dejanj, kot jo želi zakonodajalec Unije, dopuščalo le, da kazniva dejanja opredelijo kot naklepna in nasilna. Z drugimi besedami, Komisija meni, da je kaznivo dejanje, vsakokrat ko je v nacionalnem kazenskem pravu opredeljeno kot nasilno in naklepno, torej samodejno uvrščeno v kategorijo kaznivih dejanj, za katera Direktiva 2004/80 nalaga vzpostavitev sheme odškodnine žrtvam. Kot primer Komisija navaja, da kaznivih dejanj, kot sta uboj ali spolno nasilje, glede na njune sestavne dele po definiciji ni mogoče izključiti s področja uporabe navedene direktive.

31. To analizo naj bilo mogoče potrditi z evropsko konvencijo o odškodnini žrtvam nasilnih kaznivih dejanj, podpisano v Strasbourgu 24. novembra 1983, ker se Direktiva 2004/80 v uvodni izjavi 8 jasno zgleduje po tej konvenciji. Primer spolnega nasilja pa bi bil v skladu z navedeno konvencijo uvrščen v skupino nasilnih naklepnih kaznivih dejanj, kar naj bi dokazovalo, da je treba vsa nedvomno nasilna in naklepna kazniva dejanja nujno uvrstiti v to kategorijo.

32. Komisija tudi pojasnjuje, da z nobeno določbo Direktive 2004/80 ni določeno, da lahko države članice omejijo odškodnino na žrtve nekaterih nasilnih naklepnih kaznivih dejanj. Meni, da bi taka omejitev pomenila priznanje, da kljub temu, da se vsa štejejo za nasilna naklepna kazniva dejanja, le nekatera povzročijo ranljivost, travme, finančne težave ali motnje vsakodnevnega življenja oziroma ogrozijo prihodnost žrtev in tako utemeljujejo odškodnino države članice.

33. Komisija tudi meni, da če bi šteli, da imajo države članice polje proste presoje glede izbire nasilnih naklepnih kaznivih dejanj, za katera lahko država članica dodeli odškodnino v skladu s členom 12(2) Direktive 2004/80, bi to pomenilo diskriminacijo med žrtvami nasilnih naklepnih kaznivih dejanj v Uniji, ker naj bi se lahko odškodnina za kaznivo dejanje iz te kategorije med državami članicami razlikovala glede na to, ali ponujajo razširjeno varstvo ali – kot je to na italijanskem ozemlju – omejeno varstvo pravice do odškodnine. Poleg tega naj bi to sistemu čezmejnega sodelovanja, ki ga vzpostavlja ta direktiva, odvzelo vso praktično uporabnost.

34. Nazadnje, Komisija pojasnjuje, da razlaga, ki jo predlaga, ne posega v pristojnosti nacionalnega zakonodajalca, ker ne ureja vprašanj, povezanih z razširitvijo dodeljenega varstva glede škode, ki jo je mogoče povrniti (nepremoženjska škoda, premoženjska škoda, dolgoročna invalidnost, bolezen in duševne bolečine), stopnjo povezanosti med kaznivim dejanjem in naklepom (upoštevanje telesnih poškodb iz malomarnosti), pogoji dostopa do odškodnine (žrtve in njeni družinski člani), obliko odškodnine (glede na storilca kaznivega dejanja ali subsidiarne oblike odškodnine s strani države članice, delodajalca ali zavarovalnice), zneskom odškodnine (lestvica vnaprej določene finančne vrednosti za vsako vrsto škode, znižanje odškodnine v primeru sodelovanja pri škodi) in postopkovnimi pogoji dostopa do odškodnine (rok za pripravo in/ali uvedba odškodninskega zahtevka).

35. Italijanska republika najprej navaja, da je na področju, ki je predmet te tožbe, v zaključni fazi priprave osnutka zakonodaje.

36. Nato pojasnjuje razloge, iz katerih meni, da razlaga, ki jo zagovarja Komisija, ni pravilna. Tako se Italijanska republika za omejitev obveznosti, ki jo imajo države članice na podlagi člena 12(2) Direktive 2004/80, opira na pravno podlago te direktive. Poudari, da je bila ta direktiva, ker ni posebnih določb v zvezi s tem, sprejeta na podlagi člena 308 ES (postal člen 352 PDEU). Posledica tega je po mnenju Italijanske republike, da Unija pri sprejemanju navedene direktive leta 2004 ni bila in niti danes ni

pristojna za urejanje postopkovne in vsebinske obravnave običajnih nasilnih kaznivih dejanj, niti v zvezi z njihovimi posebnimi premoženjskimi posledicami. Razumem, da Unija po mnenju Italijanske republike – ker Direktiva 2004/80 temelji na členu 308 ES in je njen cilj prosto gibanje državljanov – državam članicam ne sme naložiti, naj vzpostavijo splošno shemo odškodnine žrtvam nasilnih naklepnih kaznivih dejanj, temveč lahko tem državam članicam naloži samo obveznost upoštevanja čezmejnih položajev na tem področju, tako da državljanom Unije omogoči dostop do sheme odškodnine, ki jo po potrebi določa nacionalno pravo. Z drugimi besedami, člen 12(2) te direktive naj ne bi določal obveznosti vzpostavitve sheme odškodnine žrtvam nasilnih naklepnih kaznivih dejanj.

37. Tako Italijanska republika meni, da ni mogoče ugotoviti neizpolnjevanja obveznosti, ker nacionalno pravo, ki že določa številne oblike odškodnine za različna nasilna naklepna kazniva dejanja, zagotavlja dostop državljanom drugih držav članic do teh oblik odškodnine.

38. Poleg tega meni, da bi bilo – če bi se Sodišče strinjalo s Komisijo, da člen 12(2) Direktive 2004/80 državam članicam nalaga, naj določijo splošno shemo odškodnine žrtvam vseh nasilnih naklepnih kaznivih dejanj – torej treba preučiti veljavnost te obveznosti, saj te ne nalaga nobena posebna določba Pogodb in je niti ni mogoče izpeljati iz določbe „subsidiarnih pristojnosti“ v smislu člena 308 ES, ker na podlagi načela sorazmernosti ta člen ne more biti povod za razširitev pristojnosti Unije na povsem notranja vprašanja. Italijanska republika je opozorila na sodno prakso Sodišča, ki določa, da „[k]adar v Pogodbi DEU ni določb, ki bi to izrecno dovoljevale, država članica ne more uspešno uveljavljati nezakonitosti direktive, ki je nanjo naslovljena, kot sredstvo obrambe zoper tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti, ki izhajajo iz neizvršitve te direktive“,********** vendar meni, da člen 12(2) Direktive 2004/80 v smislu navedene sodne prakse vsebuje posebej težko in očitno napako in se zato lahko sklicuje na nezakonitost te določbe.**********

39. Če bi Sodišče odločilo, da navedena določba državam članicam nalaga, naj vzpostavijo splošno shemo odškodnine žrtvam nasilnih naklepnih kaznivih dejanj, Italijanska republika trdi, da te države članice vseeno ohranijo možnost proste presoje, ki je v tem, da v smislu člena 12(2) Direktive 2004/80 določijo nasilna naklepna kazniva dejanja, za katera lahko država članica dodeli odškodnino.

40. V zvezi s tem Italijanska republika pojasnjuje, da je v členu 12(2) Direktive 2004/80 v nasprotju z drugimi določbami te direktive, ki podrobno določajo obveznosti držav članic, navedeno le, da mora imeti kaznivo dejanje, na katero se ta določba nanaša, dvojno naravo, in sicer naklepno in nasilno. To naj bi pomenilo, da mora vsaka država članica v svojem nacionalnem pravu določiti položaje, za katere se lahko na podlagi te določbe dodeli odškodnina, in osnovna merila, ki omogočajo določitev vrednosti te odškodnine. Države članice naj bi tako imele zelo široko polje proste presoje za vzpostavitev sheme odškodnine žrtvam nasilnih naklepnih kaznivih dejanj in naj bi zato lahko navedeno odškodnino omejile na nekatera kazniva dejanja ali zanjo naložile nekatere pogoje, kot je preučitev ravnanja žrtve, ki naj ne bi moglo niti v primeru neprevidnosti olajšati ali povzročiti storitve kaznivega dejanja, ali dokaz o plačilni nesposobnosti storilca kaznivega dejanja.

41. Ta razlaga naj bi bila potrjena s preučitvijo pripravljalnega gradiva, ki je privedlo do sprejetja Direktive 2004/80. Italijanska republika tako navaja, da je Komisija s tem, da je opredelila pojme „žrtve“ „naklepna kazniva dejanja“ in „telesne poškodbe“, v predlogu direktive********** predvidela določitev minimalnih standardov na področju odškodnine žrtvam kaznivih dejanj in podrobno določila osebno in ozemeljsko področje uporabe Direktive. Italijanska republika meni, da so bili v osnutku direktive določeni dodatni zelo podrobni standardi za pripravo uvedbe enotne sheme odškodnine žrtvam kaznivih dejanj. Primerjava tega osnutka s sedanjim besedilom Direktive 2004/80 naj bi pokazala, da je bil cilj za določanje minimalnih standardov opuščen zaradi upoštevanja pristojnosti držav članic v kazenskih zadevah in pri javnih izdatkih.

********** Sodba z dne 5. marca 2015, Komisija/Luksemburg (C-502/13, EU:C:2015:143, točka 56).

********** Sodba z dne 5. marca 2015, Komisija/Luksemburg (C-502/13, EU:C:2015:143, točka 56).

********** Predlog direktive Sveta o odškodninah žrtvam kaznivih dejanj (COM(2002) 562 final, v nadaljevanju: predlog direktive).

42. Komisija v repliki pojasnjuje, da uporaba člena 308 ES dokazuje le to, da se je – ker institucije Unije nimajo izrecnih in posebnih pristojnosti za ukrepanje – zdelo potrebno, da se ukrepi, vsebovani v Direktivi 2004/80, sprejmejo s sklepom Sveta, ki so ga države članice, med katerimi je tudi Italijanska republika, soglasno podprle, da se doseže eden od ciljev Unije. V obravnavanem primeru je cilj, ki ga poskuša doseči ta direktiva zlasti z obveznostjo, ki jo nalaga člen 12(2) Direktive, odpraviti ovire prostega pretoka oseb in storitev.

43. Komisija meni, da so edini razlogi, iz katerih bi bilo mogoče razveljaviti uporabo člena 308 ES kot pravne podlage, razlogi, ki so povezani z upoštevanjem pogojev, določenih v Pogodbah, in sicer potrebe, da akt, ki mora biti sprejet, izpolnjuje enega od ciljev Pogodb, tega, da je ukrep mogoče uspešno izpeljati v okviru politik, opredeljenih v Pogodbah, in tega, da pristojnosti za ukrepanje, ki so za to potrebne, niso določene v Pogodbah. Vendar pa naj Italijanska republika v odgovoru na tožbo ne bi dokazala, da ti pogoji niso upoštevani, in naj bi samo ugotovila, da člen 308 ES ne dopušča, da bi se nepristojnost Unije na kazenskem in postopkovnem področju nadomestila.

44. Komisija opozarja, da je Unija z začetkom veljavnosti Pogodbe DEU dobila posebno pristojnost na področju pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah, ki zajema zlasti približevanje zakonov in drugih predpisov držav članic pri nekaterih posebnih vidikih kazenskega postopka (člen 82(2) PDEU), v okviru opredelitve kaznivih dejanj in sankcij na področju posebno hudih oblik kriminala s čezmejnimi posledicami (člen 83(1) PDEU) in učinkovitega izvajanja politike Unije na področju, za katero veljajo usklajevalni ukrepi (člen 83(2) PDEU). Vseeno pa dodaja, da je pristojnost za sprejetje ukrepov na takih področjih odvisna od tega, da morajo biti ukrepi nujni za lažje vzajemno priznavanje sodb in sodnih odločb ter policijsko in pravosodno sodelovanje v čezmejnih kazenskih zadevah.

45. Komisija iz tega sklepa, tako kot trdi Italijanska republika, da Unija ni pristojna posegati v pravo v kazenskem postopku in kazensko materialno pravo držav članic prek okvirov, ki so določeni v zgoraj navedenih določbah. Tako naj bi države članice ostale edine pristojne za opredelitev kaznivih dejanj in sankcij, ki so z njimi povezane, pod dvema pogojema. Prvič, ta pristojnost naj bi se lahko izvajala le na področjih kriminala, ki ne spadajo na področja iz člena 83(1), drugi pododstavek, PDEU, in sicer terorizem, trgovina z ljudmi ter spolna zloraba žensk in otrok, nedovoljen promet s prepovedanimi drogami in orožjem, pranje denarja, korupcija, ponarejanje plačilnih sredstev, računalniški kriminal in organizirani kriminal. Drugič, navedene pristojnosti naj ne bi bilo mogoče izvajati pri kaznivih dejanjih in sankcijah, ki so z njimi povezane ter se zakonodajalcu Unije zdijo nujne za krepitev izvajanja veljavne usklajevalne zakonodaje, sprejete na drugih področjih pristojnosti Unije.

46. Zato se Komisija strinja z mnenjem Italijanske republike, in sicer da ostajajo države članice edine pristojne za določitev ravnanj, ki so opredeljena kot običajna kazniva dejanja, in z njimi povezanih sankcij.

47. Vendar pa Komisija meni, da vidiki v zvezi s podporo in zaščito žrtev kaznivih dejanj ne spadajo v to izključno pristojnost. Trdi, da se odškodnina žrtvam, ki jo izplačajo države članice in jo določa Direktiva 2004/80, opira na obstoj civilne tožbe, ki temelji na civilnopravni odgovornosti storilca kaznivega dejanja. Zato naj bi bila odškodnina žrtvi civilnopravne, in ne kazenske narave. Komisija v zvezi s tem navaja obrazložitev k svojemu predlogu direktive, v katerem je navedeno, da „civilnopravna narava državne odškodnine jasno izhaja iz tega, da je odškodnina namenjena premoženjski koristi oseb, ne da bi skušala sankcionirati ravnanje storilca kaznivega dejanja ali neposredno koristiti splošnemu interesu“.**********

********** Točka 5.1.

48. Poleg tega Komisija poudarja, da iz sodbe Cowan z dne 2. februarja 1989 (186/87, EU:C:1989:47) izhaja, da imajo državljani držav članic pravico do zaščite pred nevarnostmi napada in odobritve denarne odškodnine, ki jo določa pravo države članice, na ozemlju katere se je zgodil napad, tudi v primeru, da ta država ni njihova država članica izvora. Ta sodba naj bi dokazovala, da obstaja tesna povezava med svobodo gibanja in pravico do varstva telesne integritete, in v zvezi s tem naj ne bi bilo pomembno, da to odškodnino dodeli država in da se bremeni njen proračun. Prav zato, ker je namen varstva telesne integritete uresničevanje prostega gibanja oseb, naj bi bilo treba določiti ukrepe za olajšanje dodeljevanja odškodnine žrtvam naklepnih nasilnih kaznivih dejanj, s tem da se jim omogoči dostop do nacionalnih shem odškodnine.

49. Komisija dodaja, da so bile v okviru pripravljalnega gradiva, ki je privedlo do sprejetja Direktive 2004/80, med državami članicami ugotovljene velike razlike v zvezi z odškodnino žrtvam kaznivih dejanj, nekatere države članice pa sheme odškodnine sploh niso določile. Te razlike, ki so povzročile različno obravnavanje oseb glede na kraj prebivališča ali kraj kaznivega dejanja, pri čemer je bila ta neenakost še posebej prisotna v čezmejnih primerih, so šle tako daleč, da so državljane Unije odvračale od uresničevanja pravice do prostega gibanja.

50. Komisija iz tega sklepa, da odškodnine žrtvam kaznivih dejanj ni mogoče šteti za vprašanje, ki spada v izključno pristojnost držav članic. Te ugotovitve ni mogoče ovreči z obveznostjo, ki bi se naložila državam članicam, da določijo shemo odškodnine žrtvam kaznivih dejanj, ki zajema vse oblike nasilnih naklepnih kaznivih dejanj, določenih v nacionalnem pravu. Komisija meni, da potrebe po odpravi ovir za prosto gibanje oseb z varstvom njihove telesne integritete in zagotavljanjem možnosti odškodnine v primeru posega v to integriteto ni mogoče izpolniti le z obveznostjo, da države članice, ki take sheme odškodnine nimajo, to shemo vzpostavijo. Poleg tega meni, da je zakonodajalec Unije pojem nasilnega naklepnega kaznivega dejanja štel za dovolj širokega, da zajema vse najpogostejše oblike morebitnega napada na telesno integriteto oseb.

51. Zato Komisija meni, da člen 12(2) Direktive 2004/80, kot predlaga, da se razlaga, ne vsebuje nobene napake, ki bi vplivala na njegovo veljavnost, še manj pa tako hude in očitne napake, zaradi katere bi bila celotna direktiva odpravljena.

52. Italijanska republika v dupliki trdi, da je odškodnina žrtvam običajnih nasilnih naklepnih kaznivih dejanj, ki niso posledica posebnih vrst kriminalitete, ker na tem področju v Pogodbah ni določb, v pristojnosti držav članic v skladu z načelom prenosa pristojnosti iz člena 5(2) PDEU.

53. Meni, da v italijanskem pravu neobstoj splošne sheme odškodnine žrtvam vseh nasilnih naklepnih kaznivih dejanj, storjenih na italijanskem ozemlju, ne pomeni ovire niti za resničnost obstoja niti za uresničevanje prostega gibanja državljanov Unije. Zato naj uresničevanje cilja prostega gibanja oseb ne bi moglo upravičiti posega zakonodajalca Unije na to področje.

54. Poleg tega Italijanska republika meni, da je Komisija napačno razlagala sodbo Cowan z dne 2. februarja 1989 (186/87, EU:C:1989:47). Štela je namreč, da je Sodišče v tej sodbi le potrdilo obveznost razširitve odškodnine žrtvam napadov na državljane Unije, ki so bili pri uresničevanju pravice do prostega gibanja v Franciji. Iz navedene sodbe ni mogoče sklepati, da morajo države članice vzpostaviti splošno shemo odškodnine žrtvam običajnih nasilnih naklepnih kaznivih dejanj, ki niso posledica posebnih vrst kriminalitete, če te še nimajo.

55. Poleg tega Italijanska republika opozarja, da na podlagi člena 352(3) PDEU akti, sprejeti na podlagi tega člena, kot je Direktiva 2004/80, „ne smejo vključevati usklajevanja zakonov in drugih predpisov držav članic v primerih, v katerih Pogodbi takšno usklajevanje izključujeta“. Člen 12(2) navedene direktive naj bi bilo torej treba razlagati v skladu s členom 352 PDEU, ne da bi se povečal okvir

pristojnosti Unije ter ne da bi bila naložena uskladitev zakonov in drugih predpisov držav članic glede odškodnine žrtvam nasilnih naklepnih kaznivih dejanj. Italijanska republika namreč pojasnjuje, da je tako uskladitev mogoče določiti le za „evropska kazniva dejanja“ iz člena 83(1), drugi pododstavek, PDEU, ne pa za običajna kazniva dejanja.

56. Poleg tega trdi, da člena 12(2) Direktive 2004/80 zanjo ni mogoče uporabljati. Italijanska republika namreč meni, da ta določba nalaga le obveznost, da države članice, ki še nimajo sheme odškodnine žrtvam nasilnih naklepnih dejanj, to vzpostavijo. Vendar pa je Italijanska republika na dan začetka veljavnosti te direktive že imela tako shemo odškodnine.

57. Svet, ki je interveniral v podporo Komisiji, meni, da je iz sodbe Cowan z dne 2. februarja 1989 (186/87, EU:C:1989:47) razvidno, da olajševanje čezmejnega dostopa do nacionalnih shem odškodnine žrtvam nasilnih naklepnih kaznivih dejanj in zagotavljanje, da imajo vse države članice tako shemo vzpostavljeno, pomagata pri uresničevanju cilja prostega pretoka oseb in storitev. Svet v zvezi z nujno naravo takega ukrepanja Unije meni, da bi morala ta pri presoji upoštevati politična, ekonomska in tehnična merila in torej spada v izvrševanje diskrecijske pravice institucij Unije, ki bi upravičeno štele, da gre za tak primer.

58. Zato, če bi bilo treba člen 12(2) Direktive 2004/80 razlagati tako, da državam ne nalaga obveznosti določiti splošno shemo odškodnine za vse oblike nasilnih naklepnih kaznivih dejanj v čezmejnih primerih, cilj odprave ovir za prosti pretok oseb in storitev ne bi bil dosežen, ker se v nekaterih državah za nekatere oblike nasilnih naklepnih kaznivih dejanj odškodnina ne bi mogla dodeliti.

V – Presoja

A – *Dopustnost tožbe*

59. Italijanska republika dopustnost te tožbe izpodbija. Meni namreč, da predmet te tožbe ne ustreza obrazloženemu mnenju, v katerem je Komisija navedla nekatere vrste kaznivih dejanj, za katera naj Italijanska republika ne bi določila sheme odškodnine, medtem ko ji Komisija v navedeni tožbi očita, da take sheme ni določila za vsa nasilna naklepna kazniva dejanja. Predmet tožbe naj bi bil torej razširjen.

60. Temu ugovoru nedopustnosti ni mogoče ugoditi. Iz obrazloženega mnenja je namreč razvidno, da Komisija Italijanski republiki očita, da ni določila sheme odškodnine za žrtve vseh naklepnih nasilnih kaznivih dejanj. Tako je v odstavku 1 tega mnenja navedeno, da je Komisija na podlagi izjav, prejetih med letoma 2009 in 2013, ugotovila, da Italijanska republika nima splošne sheme odškodnin žrtvam nasilnih naklepnih kaznivih dejanj. Italijanska zakonodaja namreč določa tako odškodnino za nekatera nasilna naklepna kazniva dejanja, med katerimi so tista, ki so povezana s terorizmom ali organiziranim kriminalom, „ne pa za vsa kazniva dejanja“. Iz navedenega odstavka je razvidno, da Komisija Italijanski republiki izrecno očita, da ni določila splošne sheme odškodnine žrtvam vseh naklepnih nasilnih kaznivih dejanj.

61. Res je, kot trdi Italijanska republika, da se Komisija na straneh 5 in 8 obrazloženega mnenja sklicuje zlasti na neobstoj take sheme za žrtve kaznivih dejanj, kot so umor in hude telesne poškodbe, ki ne spadajo v primere, opredeljene s posebnimi zakoni, pa tudi za žrtve posilstva in drugih hudih spolnih napadov. Vendar pa menim, da ni dvoma, da je Komisija s sklicevanjem zlasti na ta kazniva dejanja predstavila le en primer kaznivih dejanj, ki po njenem mnenju spadajo v pojem nasilnih naklepnih kaznivih dejanj, zaradi katerih bi morala Italijanska republika določiti shemo odškodnine za njihove žrtve. Poleg tega Komisija še vedno na strani 5 tega mnenja v odgovor na stališče Italijanske republike navaja, da ker besedilo člena 12(2) Direktive 2004/80 njegove uporabe ne omejuje na nekatera nasilna naklepna kazniva dejanja, to pomeni, da se nanaša na vsa tovrstna kazniva dejanja,

kar najdemo tudi na strani 6 navedenega mnenja.**********

62. Zlasti izrek obrazloženega mnenja ne dopušča nobenega dvoma. Komisija je namreč v njem jasno navedla, da je Italijanska republika s tem, da ni sprejela ukrepov, potrebnih za uskladitev s členom 12(1) in (2) Direktive 2004/80, da bi zagotovila obstoj sheme odškodnine žrtvam „vseh“ nasilnih naklepnih kaznivih dejanj, storjenih na njenem ozemlju, ni izpolnila obveznosti na podlagi člena 258, prvi odstavek, PDEU.

63. Ugotoviti je torej treba, da Komisija s to tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti ni razširila predmeta te tožbe, zato jo je treba razglasiti za dopustno.

B – *Utemeljenost tožbe*

64. Komisija s tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti meni, da je Italijanska republika s tem, da je določila shemo odškodnine za žrtve samo nekaterih, ne pa vseh nasilnih naklepnih kaznivih dejanj, katerih storilec je plačilno nesposoben ali neznan, kršila določbe člena 12(2) Direktive 2004/80 in ni izpolnila svojih obveznosti.

65. Italijanska republika pa meni, da ta določba državam članicam dopušča, da odločijo, za katera kazniva dejanja, storjena na njihovem ozemlju, lahko država dodeli odškodnino.

66. V zvezi s tem tako kot Komisija menim, da navedena določba določa, da morajo žrtve vseh nasilnih naklepnih kaznivih dejanj, kot so opredeljena v nacionalnem pravu, imeti pravico do nacionalne sheme odškodnine in da država članica med kaznivimi dejanji v svojem kazenskem pravu ne more izbirati tistih kaznivih dejanj, za katera bo lahko država dodelila odškodnino.

67. Menim, da je to stališče utemeljeno z besedili, na katerih po mojem temeljita zakonitost in legitimnost Direktive 2004/80, in osrednjim besedilom te direktive.

68. Taka razlaga je namreč obvezna zaradi člena 3(2) PEU. V tej določbi je navedeno, da „Unija nudi svojim državljanom območje svobode, varnosti in pravice brez notranjih meja, na katerem je v povezavi z ustreznimi ukrepi glede kontrole na zunanjih mejah, azila, priseljevanja ter glede preprečevanja kriminala in boja proti njemu zagotovljeno prosto gibanje oseb“. Sklicevanje na prosto gibanje oseb iz uvodne izjave 1 Direktive 2004/80, ki je bilo že opravljeno v sodbi Cowan z dne 2. februarja 1989 (186/87, EU:C:1989:47), je tako še bolj utemeljeno, ker je nujno potrebno za vzpostavitev cilja, ki si ga je zastavila Unija, tj. vzpostavitev tega območja. Če torej ni zagotovljena odškodnina za škodo, ki jo povzročijo identificirani ali neidentificirani storilci nasilnih naklepnih kaznivih dejanj, je nesporno okrnjen vidik „varnosti“ navedenega prostora.

69. Poleg tega se mi zdi upravičeno šteti, da mora biti za zagotavljanje resničnosti in usklajenosti tega enotnega območja najprej državljan Unije, ki potuje v katero koli državo članico, v njej enako obravnavan. Na področju, ki ga obravnavam, je ta rezultat zlahka dosežen, ne da bi bilo treba uporabiti približevanje in še manj usklajevanje nacionalnih zakonodaj. Očitno je namreč, da je pojem naklepnega kaznivega dejanja osnovni pojem kazenskega prava, ki je poznan v vseh zakonodajah držav članic. Kar pa zadeva nasilje, je dejanski pojem, katerega edina težava pri razumevanju ni v njegovi opredelitvi, ampak pri merjenju njegovih učinkov prek utrpele telesne, premoženjske ali nepremoženjske škode in pri opredelitvi njegovih posledic, kar so vprašanja, s katerimi se ukvarja stroka, zlasti sodna medicina, in tako spadajo v pristojnost prvostopenjskih sodišč.

********** Na tej strani je namreč navedeno, da sklicevanje na evropsko konvencijo o odškodnini žrtvam nasilnih dejanj dokazuje, da je namen te direktive, kot je že bilo določeno v tej konvenciji, zagotavljati državne sheme odškodnine za vsa nasilna naklepna kazniva dejanja, in ne samo za nekatera med njimi.

70. S tega stališča je položaj državljana Unije, ki se giblje po državah članicah, jasen. Če uresničuje svojo pravico do svobode gibanja in je v državi članici, v kateri se giblje, žrtev nasilnega naklepnega kaznivega dejanja, bo lahko v primeru plačilne nesposobnosti storilca tega dejanja pri pristojnih organih te države zaprosil za odškodnino, kot bi lahko storil, če bi bilo kaznivo dejanje storjeno na ozemlju države članice, v kateri prebiva.

71. Podobna kaznivost nasilnih ravnanj v državah članicah sama po sebi pomeni varstvo. Če je oseba žrtev takega kaznivega dejanja, ji veljavna kazenska zakonodaja v državah članicah omogoča pridobiti odškodnino za škodo kot posledico dejanj, ki pomenijo materialni element storjenega kaznivega dejanja.

72. Navadno se lahko skupaj z odškodninsko tožbo, ki se na splošno imenuje „civilnopravna tožba“, pri čemer ta ne izgubi svojega značaja tožbe, izključno usmerjene v odškodnino za telesne poškodbe, izvaja kazenski postopek, tako imenovana „javna obtožba“,********** kar je ugodnost, ki je navadno ponujena žrtvi za lažji postopek vložitve odškodninske tožbe.**********

73. Če je storilec kaznivega dejanja neznan ali plačilno nesposoben, so države članice določile, da javni organ ali posebni sklad izplača odškodnino za določeno velikost škode, pri čemer je določitev praga, od katerega bi bilo mogoče predvideti odškodnino, prepuščena presoji držav članic.

74. Splošna narava načela odškodnine za kazniva dejanja, katerih storilec je plačilno sposoben, zagotavlja enako obravnavanje in so jo potrdile tudi države članice. To, da nekatere države članice zagotavljajo odškodnino iz javnih sredstev le za nekatera kazniva dejanja, če je storilec neznan ali plačilno nesposoben, onemogoča navedeno enako obravnavanje.

75. Ta položaj namreč ustvarja neenakost na dveh ravneh, in sicer po eni strani v notranjem redu in po drugi strani, s čimer se pri tej tožbi najbolj ukvarjam, na območju svobode, varnosti in pravice, saj bi na primer žrtev, ki je postala paraplegik, v eni državi članici dobila odškodnino, če je nanjo streljal terorist, ne pa če je bila ustreljena pri oboroženem ropu, medtem ko bi sosednja država, ki je lahko oddaljena le nekaj deset kilometrov, v obeh primerih zagotovila odškodnino. Tak rezultat ni niti pošten niti primeren.

76. Zakonodajalec Unije je torej želel to stanje popraviti iz razlogov, navedenih v prejšnjih točkah.

77. Zastavljeni cilj je torej dosežen s členom 12 Direktive 2004/80. Navedeni člen, katerega struktura se mi zdi povsem skladna, se nanaša na nacionalne sheme odškodnine. V odstavku 1 navedenega člena je določeno načelo, da mehanizem sodelovanja v zvezi z odškodnino žrtvam nasilnih naklepnih kaznivih dejanj v čezmejnih primerih, vzpostavljen s to direktivo, deluje na podlagi shem, ki veljajo v državah članicah. Zato je v odstavku 2 tega člena državam članicam naložena obveznost, da tako shemo zagotovijo, da bo žrtvam nasilnih naklepnih kaznivih dejanj zagotavljala pošteno in primerno odškodnino. Zakonodajalec Unije je namreč menil, da morajo vse države članice imeti tako shemo odškodnine, da bi se olajšal dostop do nje v čezmejnih primerih.**********

78. Člen 12(2) Direktive 2004/80 se nanaša le na odškodnino žrtvi. Državam članicam torej samo nalaga, naj priznajo načelo pravice do odškodnine vsem žrtvam nasilnih naklepnih kaznivih dejanj, ki so tako opredeljena v nacionalnem pravu.

********** Glej spletno stran Komisije na naslovu: http://ec.europa.eu/civiljustice/comp_crime_victim/comp_crime_victim_ec_sl.htm.

********** Lahko se zgodi, da žrtev lahko izbira med takim postopkom in neposredno tožbo pred civilnim sodiščem.

********** Glej dokumente Sveta 7752/04, 7209/04 (str. 9) in 8694/04 (str. II). Komisija se je na to potrebno odškodnino sklicevala že v predlogu direktive, saj je v njem navedla, da je „treba poudariti, da sta [dostop do odškodnine v čezmejnih primerih in možnost njene pridobitve] navadno zelo prepleteni. Dokler ne bodo vse države članice omogočile možnosti državne odškodnine, [tak dostop] […] ne more biti olajšan“ (točka 3.2).

79. Zato je varstvo žrtve v čezmejnih primerih zagotovljeno s preprostim „zrcaljenjem“ tega, kar obstaja na nacionalni ravni.

80. V nasprotju s tem, kar zatrjuje Italijanska republika,********** morajo torej države članice vzpostaviti shemo pravice do odškodnine za vse žrtve nasilnih naklepnih kaznivih dejanj, ki so storjena na njihovem ozemlju in se kazensko preganjajo po njihovi nacionalni zakonodaji, da se lahko ta shema pravilno in učinkovito uporabi pod pogoji, določenimi v Direktivi 2004/80, če gre pri takem kaznivem dejanju za čezmejni primer.

81. Utemeljitev take sheme odškodnine žrtvam vseh nasilnih naklepnih kaznivih dejanj bolj kot na pojmu solidarnosti temelji na zamisli, da sta storitev kaznivega dejanja in nastala škoda posledica tega, da država ne izvaja svoje naloge zaščite. Kot je pojasnil Evropski parlament v poročilu o predlogu direktive o odškodnini žrtvam kaznivih dejanj**********, „je treba zagotoviti odškodnino žrtvi, da se, kolikor je mogoče, omilijo škoda in bolečine, ki jih je utrpela, pomirijo socialni konflikti, nastali zaradi kaznivega dejanja, ter olajša uporaba razumne in pravilne kazenskopravne politike“.**********

82. Ta razlaga člena 12(2) Direktive 2004/80 nikakor ne more poseči v njeno veljavnost. Mogoče bi mi bilo ugovarjati, da ta direktiva s takimi določbami posega na področje, pridržano državam članicam. Ne le, da je pravna podlaga Direktive ustrezno izbrana, ker gre za uresničevanje enega od ciljev Unije, ampak tudi razlaga, ki jo predlagam, nobenega kaznivega dejanja ne spreminja ali vzpostavlja.

83. Kazniva dejanja, ki so že določena z italijanskim pravom, ostajajo po številu in vsebini nespremenjena. Italijanska republika pri uporabi Direktive 2004/80 ni z ničemer zavezana opredeliti ali spremeniti kazniva dejanja, ki v njenem kazenskopravnem redu že obstajajo kot nasilna naklepna kazniva dejanja, niti vzpostaviti nova kazniva dejanja. Nesporno je, da je opredelitev kaznivega dejanja in kazni, s katero se to sankcionira, v suvereni pristojnosti držav članic, s pridržki iz sodne prakse Sodišča, ki so navedeni v sodbi Cowan z dne 2. februarja 1989 (186/87, EU:C:1989:47).

84. Poleg tega ponovna vzpostavitev enakega obravnavanja med žrtvami nasilnih naklepnih kaznivih dejanj z razlago, ki jo predlagam, ne privede do uskladitve shem odškodnine.

85. Čeprav je osnutek Komisije prvotno vseboval uvedbo minimalnih standardov, zlasti o določitvi zneska dodeljene odškodnine,********** je nazadnje iz razprav razvidno, da na podlagi člena 308 ES uvedba teh standardov ni mogoča.

86. Za določitev zneska odškodnine za utrpelo škodo – trajna nezmožnost, popolna nezmožnost za delo do enega meseca ali več, začasna nezmožnost za delo do enega meseca – in določitev morebitnih zgornjih mej so torej izključno pristojne države članice.

87. Ker pa mora biti odškodnina v skladu s členom 12(2) Direktive 2004/80 poštena in primerna, lahko nacionalna sodišča v primeru dvoma Sodišču v zvezi s tem postavijo vprašanje.

88. Države članice imajo na podlagi Direktive 2004/80 le obveznost, da določijo odškodnino žrtvam nasilnih naklepnih kaznivih dejanj, če je njihov storilec neznan ali plačilno nesposoben, in to za uresničevanje enega od ciljev Unije.

********** Glej točko 36 teh sklepnih predlogov.

********** Dokument A5-0330/2003.

********** Glej str. 39 tega poročila. Parlament na tem mestu dejansko povzema besedilo obrazložitvenega poročila evropske konvencije o odškodnini žrtvam nasilnih kaznivih dejanj (glej točko 7 obrazložitvenega poročila).

********** Glej člen 4 in naslednje predloga direktive.

89. Glede na navedeno menim, da je očitek, da Italijanska republika ni določila sheme odškodnine žrtvam vseh nasilnih naklepnih kaznivih dejanj, storjenih na njenem ozemlju, utemeljen.

VI – Predlog

90. Glede na zgornje ugotovitve Sodišču predlagam, naj:

— ugotovi, da Italijanska republika s tem, da ni določila sheme odškodnine žrtvam vseh nasilnih naklepnih kaznivih dejanj, storjenih na njenem ozemlju, ni izpolnila obveznosti, ki jo ima v skladu s členom 12(2) Direktive Sveta 2004/80/ES z dne 29. aprila 2004 o odškodnini žrtvam kaznivih dejanj, in

— Italijanski republiki naloži plačilo stroškov.