Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

11. listopada 2016.*

„Povreda obveze države članice – Direktiva 2004/80/EZ – Članak 12. stavak 2. – Nacionalni sustavi naknade štete žrtvama nasilnih kaznenih djela počinjenih s namjerom koji jamče pravičnu i primjerenu naknadu – Nacionalni sustav koji ne obuhvaća sva nasilna kaznena djela počinjena s namjerom na nacionalnom području“

U predmetu C-601/14,

povodom tužbe zbog povrede obveze na temelju članka 258. UFEU-a, podnesene 22. prosinca 2014.,

Europska komisija, koju zastupaju E. Traversa i F. Moro, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourgu,

tužitelj,

koju podupire

Vijeće Europske unije, koje zastupaju E. Moro kao i M. Chavrier i K. Pleśniak, u svojstvu agenata,

intervenijent,

protiv

Talijanske Republike, koju zastupa G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju G. Palatiella i E. De Bonisa, *avvocati dello Stato*, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourgu,

tuženika,

SUD (veliko vijeće)

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, A. Tizzano, potpredsjednik, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, J. L. da Cruz Vilaça, , E. Juhász, M. Berger (izvestiteljica), A. Prechal, M. Vilaras, E. Regan, predsjednici vijeća, A. Rosas, A. Borg Barthet, J. Malenovský, D. Šváby i C. Lycourgos, suci,

nezavisni odvjetnik: Y. Bot,

tajnik: L. Carrasco Marco, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 29. veljače 2016.,

saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 12. travnja 2016.,

* Jezik postupka: talijanski

donosi sljedeću

Presudu

1 Europska komisija svojom tužbom traži od Suda da utvrdi da Talijanska Republika, time što nije poduzela sve mjere potrebne da bi zajamčila postojanje sustava naknade štete žrtvama svih nasilnih kaznenih djela počinjenih s namjerom na njezinu području, nije ispunila obvezu koju ima na temelju članka 12. stavka 2. Direktive Vijeća 2004/80/EZ od 29. travnja 2004. o naknadi žrtvama kaznenih djela (SL 2004., L 261, str. 15.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 16., str. 76.).

Pravni okvir

Pravo Unije

2 Uvodne izjave 1. do 3., 6. i 7. Direktive 2004/80 glase:

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

(2) Prema presudi Suda [od 2. veljače 1989., Cowan (C-186/87, EU:C:1989:47)], određeno je da, kada propisi [Unije] jamče fizičkoj osobi slobodu odlaska u drugu državu članicu, zaštita te osobe od šteta u određenoj državi članici, na istom temelju koji vrijedi za državljane i osobe s boravištem u toj državi, neminovna je posljedica takve slobode kretanja. Mjere za olakšavanje ostvarivanja naknade žrtvama kaznenih djela trebale bi biti sastavni dio ostvarivanja tog cilja.

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

[...]

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

(7) Ovom se Direktivom uspostavlja sustav suradnje radi olakšavanja ostvarivanja naknade žrtvama kaznenih djela u prekograničnim slučajevima, a koji bi trebao funkcionirati na temelju propisa država članica o naknadi žrtvama nasilnih kaznenih djela počinjenih s namjerom, na njihovom državnom području. Stoga bi pravila o naknadi trebala postojati u svim državama članicama."

3 Članak 1. Direktive 2004/80 koji se nalazi u njezinu Poglavlju I. naslovljenom „Ostvarivanje prava na naknadu u prekograničnim slučajevima" određuje:

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

4 Na temelju članka 2. te direktive naslovljenog „Odgovornost za plaćanje naknade":

„Naknadu snosi nadležno tijelo države članice na čijem je državnom području počinjeno kazneno djelo."

5 Prema članku 3. spomenute direktive naslovljenom „Nadležna tijela i upravni postupci”:

„1. Države članice osnivaju ili određuju jedno ili više državnih ili drugih tijela, dalje u tekstu ‚pomoćno tijelo/pomoćna tijela’, kao nadležno za primjenu članka 1.

2. Države članice osnivaju ili određuju jedno ili više državnih ili drugih tijela nadležno za odlučivanje po zahtjevima za naknadu, dalje u tekstu ‚tijelo koje odlučuje/tijela koja odlučuju’.

[...]”

6 Članak 12. iste direktive, koji se nalazi u njezinu Poglavlju II. naslovljenom „Nacionalni propisi o naknadi”, predviđa:

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

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

7 Članak 18. stavak 1. Direktive 2004/80 propisuje:

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

Talijansko pravo

8 Direktiva 2004/80 je u talijansko pravo prenesena s decreto legislativo n. 204 – attuazione della direttiva 2004/80/CE relativa all’indennizzo delle vittime di reato (Uredba sa zakonskom snagom br. 204. o primjeni Direktive 2004/80/EZ o naknadi štete žrtvama kaznenih djela) od 6. studenoga 2007. (redovni dodatak GURI-ju br. 261 od 9. studenoga 2007., u daljnjem tekstu: Uredba sa zakonskom snagom br. 204/2007) kao i s decreto ministeriale n. 222 – regolamento ai sensi dell’articolo 7 del decreto legislativo n. 204/2007 (Ministarska uredba br. 222 o uređenju u smislu članka 7. Uredbe sa zakonskom snagom br. 204/2007) od 23. prosinca 2008. (GURI br. 108 od 12. svibnja 2009.).

9 Ministarska uredba br. 222 od 23. prosinca 2008. odnosi se, među ostalim, na praktične aspekte radnji koje potpadaju pod nadležnost službi državnog odvjetništva pri žalbenim sudovima.

10 Nekoliko posebnih zakona predviđa naknadu štete pod određenim pretpostavkama, na teret talijanske države, u korist žrtava određenih kaznenih djela koja potpadaju pod nasilna djela počinjena s namjerom, osobito onih vezanih uz terorizam i organizirani kriminalitet. Uredba sa zakonskom snagom br. 204/2007 upućuje, u pogledu materijalnih pretpostavki koje uređuju naknadu štete, na te posebne zakone koji predviđaju oblike naknade štete žrtvama kaznenih djela počinjenih na državnom području.

Predsudski postupak

11 Nakon neuspješnog dopisivanja s Talijanskom Republikom Komisija joj je 25. studenoga 2011. uputila pismo opomene u kojem toj državi članici prigovara da u svojem zakonodavstvu nije predvidjela opći sustav naknade štete žrtvama nasilnih kaznenih djela počinjenih s namjerom, protivno zahtjevima koji, kako smatra ta institucija, proizlaze iz članka 12. stavka 2. Direktive 2004/80 te ju je pozvala da u vezi s time podnese svoja očitovanja.

12 U svojem odgovoru od 14. svibnja 2012. Talijanska Republika je dostavila nacrt zakonodavnih mjera namijenjenih uspostavljanju općeg sustava naknade štete. Budući da nije dostavljen nikakav zakonodavni kalendar za provedbu spomenutog nacrta, Komisija je nastavila s predsudskim postupkom.

13 Talijanska Republika je dopisom od 12. srpnja 2013. obavijestila Komisiju o činjenici da je Tribunale ordinario di Firenze (Sud u Firenci, Italija) uputio Sudu zahtjev za prethodnu odluku koji se odnosi na tumačenje članka 12. Direktive 2004/80 te joj je predložila da pričeka odluku Suda u tom predmetu prije nego što nastavi postupak koji je pokrenula.

14 Međutim, Komisija je 18. listopada 2013. uputila Talijanskoj Republici obrazloženo mišljenje u kojem je pozvala talijanska tijela da poduzmu mjere potrebne za usklađivanje s člankom 12. Direktive 2004/80 u roku od dva mjeseca od potonjeg datuma.

15 Talijanska Republika je u svojem odgovoru, koji je Komisija zaprimila 18. prosinca 2013., podsjetila da smatra svrsishodnim pričekati odgovor Suda na pitanje koje je postavio Tribunale ordinario di Firenze (Sud u Firenci). Sud se pak, rješenjem od 30. siječnja 2014., C. (C-122/13, EU:C:2014:59), proglasio očito nenadležnim odgovoriti na to pitanje.

16 U tim okolnostima je Komisija odlučila podnijeti Sudu ovu tužbu zbog povrede obveze na temelju članka 258. stavka drugog UFEU-a.

17 Odlukom predsjednika Suda od 22. svibnja 2015. Vijeću Europske unije dopuštena je intervencija u ovom predmetu u potporu zahtjevima Komisije.

O tužbi

Argumentacija stranaka

18 Komisija ističe da članak 12. Direktive 2004/80 nameće državama članicama da uvedu nacionalni sustav naknade štete žrtvama nasilnih kaznenih djela počinjenih s namjerom.

19 Ta institucija smatra da članak 12. stavak 2. te direktive, iako ne definira pojam „nasilno kazneno djelo počinjeno s namjerom”, ne ostavlja nikakvu marginu prosudbe državama članicama u pogledu područja primjene nacionalnog sustava naknade štete jer ono mora obuhvaćati sva nasilna kaznena djela počinjena s namjerom, koja su kao takva definirana u materijalnom kaznenom pravu svake države članice. Stoga države članice nemaju pravo izuzeti neka od tih kaznenih djela iz područja primjene nacionalnog zakonodavstva namijenjenog prenošenju Direktive 2004/80.

20 Prema Komisiji, Talijanska Republika prenijela je samo odredbe Poglavlja I. Direktive 2004/80, koje se odnose na ostvarivanje prava na naknadu štete u prekograničnim slučajevima. Suprotno tomu, što se tiče Poglavlja II. te direktive, ta država članica je pomoću nekoliko posebnih zakona predvidjela sustav naknade štete, ali samo u pogledu žrtava određenih specifičnih kaznenih djela, kao što su terorizam ili

organizirani kriminalitet, dok nije uspostavljen nikakav sustav naknade štete u pogledu nasilnih kaznenih djela počinjenih s namjerom koja nisu obuhvaćena tim posebnim zakonima, osobito silovanje ili druga teška kaznena djela protiv spolne slobode.

21 U tim okolnostima je Talijanska Republika povrijedila obvezu koja joj je propisana člankom 12. stavkom 2. Direktive 2004/80.

22 Talijanska Republika najprije ističe da tužba koju je Komisija podnijela ne odgovara prigovorima iz obrazloženog mišljenja od 18. listopada 2013. Naime, spomenuto obrazloženo mišljenje govori samo o „kaznenim djelima ubojstva i teških tjelesnih ozljeda koja se ne mogu svrstati pod slučajeve predviđene „posebnim zakonima" i o „silovanju ili drugim teškim kaznenim djelima protiv spolne slobode". Međutim, Komisija je o ovoj tužbi istaknula prigovor da Talijanska Republika nije uvela opći sustav naknade štete žrtvama svih nasilnih kaznenih djela počinjenih na njezinu državnom području, čime je proširila predmet tužbe zbog povrede obveze. Stoga ta tužba nije dopuštena.

23 Podredno, Talijanska Republika podsjeća da je Direktiva 2004/80 donesena na osnovi članka 308. UEZ-a. Međutim, Unija nije nadležna donositi zakone u području suzbijanja nasilnih kaznenih djela koja potpadaju pod pravo svake države članice, ni sa stajališta postupovnog niti sa stajališta materijalnog prava, a još je manje nadležna uređivati posljedice tih djela u građanskom pravu. Uzimajući u obzir pravnu osnovu spomenute direktive, ona može obvezivati države članice samo na to da omoguće građanima Unije koji imaju boravište u drugoj državi članici da ostvare naknadu štete koja je već predviđena u zakonodavstvu pojedine države članice u korist njihovih državljana koji su žrtve nasilnih kaznenih djela počinjenih s namjerom. Talijanska Republika je ispunila tu obvezu propisivanjem postupovnih odredaba u Uredbi sa zakonskom snagom br. 204/2007 i u Ministarskoj uredbi br. 222 od 23. prosinca 2008.

24 Podredno, Talijanska Republika ističe da države članice zadržavaju široku marginu prosudbe kada je riječ o određivanju različitih slučajeva „nasilnih kaznenih djela počinjenih s namjerom" za koje mora biti predviđen neki oblik naknade štete. Države članice stoga mogu utvrditi slučajeve koji mogu biti predmet naknade štete.

25 Osim toga, Talijanska Republika upućuje na zakonodavni postupak koji je doveo do donošenja Direktive 2004/80, tijekom kojeg je u početku bilo predviđeno utvrditi precizna pravila o, među ostalim, određivanju minimalnih standarda u području naknade štete žrtvama kaznenih djela. Međutim, od tog prvotnog cilja se odustalo. Stoga se članak 12. te direktive odnosi samo na već predviđene sustave naknade štete u državama članicama koji su postojali u trenutku donošenja spomenute direktive i ograničen je, u svojem stavku 2., na nametanje obveze državama članicama koje takav sustav nemaju da ga predvide. Talijanska Republika je već predvidjela brojne oblike naknade štete za različite vrste nasilnih kaznenih djela počinjenih s namjerom.

26 Naposljetku, ta država članica ističe da bi članak 12. stavak 2. Direktive 2004/80, ako bi ga se trebalo tumačiti na način koji navodi Komisija, bio nevaljan, s obzirom na to da članak 308. UEZ-a ne može, na temelju načela proporcionalnosti, dodijeliti Uniji nadležnost za donošenje mjera koje se osobito odnose na potpuno unutarnje situacije.

27 Vijeće, kao prvo, naglašava da je prigovor nezakonitosti koji je istaknula Talijanska Republika nedopušten. Naime, prema toj instituciji, država članica se ne može pozvati na nezakonitost neke direktive kao argument obrane u okviru tužbe zbog povrede koja se temelji na neprovođenju te direktive i Talijanska Republika nije podnijela nikakav dokaz koji bi mogao dokazati da članak 12. stavak 2. Direktive 2004/80, kako ga tumači Komisija, sadržava nepravilnost čija bi ozbiljnost bila toliko očita da bi se trebalo smatrati da nije proizveo nikakav pravni učinak.

28 Podredno, Vijeće smatra da se prigovor nezakonitosti članka 12. stavka 2. Direktive 2004/80 ne može prihvatiti. Naime, članak 308. UEZ-a omogućava popunjavanje praznine zbog nepostojanja posebnih odredaba Ugovora kojima se institucijama Unije dodjeljuju ovlasti za djelovanje, ako su te ovlasti nužne da bi se postigli neki od ciljeva određenih Ugovorima. Talijanska Republika se nije pozvala na nepoštovanje tih pretpostavki.

Ocjena Suda

Dopuštenost

29 Što se tiče prigovora nedopuštenosti koji je istaknula Talijanska Republika zato što je Komisija ovom tužbom proširila predmet navodne povrede iz obrazloženog mišljenja od 18. listopada 2013., iz teksta potonjeg proizlazi da Komisija Talijanskoj Republici prigovara da nije „poduzela sve mjere potrebne radi usklađenja s člankom 12. stavkom 1. i 2. Direktive 2004/80 [...] kako bi zajamčila postojanje sustava naknade štete žrtvama svih nasilnih kaznenih djela počinjenih s namjerom na njezinom području”.

30 Doduše, Komisija je u tom obrazloženom mišljenju također uputila na činjenicu da u talijanskom zakonodavstvu ne postoji sustav naknade štete, „posebice”, žrtvama kaznenih djela ubojstva i teških tjelesnih ozljeda koje ne potpadaju pod slučajeve predviđene posebnim zakonima, kao žrtvama silovanja ili drugih teških kaznenih djela protiv spolne slobode ili pak na činjenicu da to zakonodavstvo isključuje određena kaznena djela „poput” ubojstva i kaznenih djela protiv spolne slobode iz svih sustava naknade štete. Međutim, iz riječi koje je ta institucija upotrijebila prilikom upućivanja na to zakonodavstvo proizlazi da je ona samo htjela što bolje dočarati konkretne posljedice činjenice, koju Talijanska Republika ne osporava, da u sustav naknade štete na snazi u Italiji nisu uključena sva nasilna kaznena djela počinjena s namjerom i da stoga opseg navodne povrede nije ograničila samo na spomenute primjere.

31 Stoga Komisija u ovoj tužbi nije proširila predmet navodne povrede time što od Suda zahtijeva da utvrdi da „time što nije poduzela sve mjere potrebne da bi zajamčila postojanje sustava naknade štete žrtvama svih nasilnih kaznenih djela počinjenih s namjerom na njezinu području, Talijanska Republika nije ispunila obvezu koju ima na temelju članka 12. stavka 2. Direktive Vijeća 2004/80/EZ”.

32 Stoga ovu tužbu treba smatrati dopuštenom.

Meritum

33 Što se tiče, kao prvo, argumenta Talijanske Republike prema kojem je članak 12. stavak 2. Direktive 2004/80, onako kako ga tumači Komisija, nevaljan jer, u bitnome, Unija nije nadležna za donošenje, na temelju članka 308. UEZ-a, odredbe koja se odnosi na potpuno unutarnje situacije, valja podsjetiti da se prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda država članica, ako ne postoji odredba Ugovora o FEU-u kojom je se izričito na to ovlašćuje, ne može pozvati na nezakonitost direktive čiji je ona adresat kao argument obrane u okviru tužbe zbog povrede koja se temelji na neprovođenju te direktive. To je iznimno dopušteno u slučaju izuzetno teških i očitih nedostataka predmetnog akta zbog kojih se akt može kvalificirati kao nepostojeći (vidjeti osobito presude od 29. srpnja 2010., Komisija/Austrija, C–189/09, neobjavljeno, EU:C:2010:455, t. 15. i 16. i navedenu sudsku praksu, i od 5. ožujka 2015., Komisija/Luksemburg, C–502/13, EU:C:2015:143, t. 56.).

34 Valja zaključiti, a da nije potrebno detaljnije ispitati argumente Talijanske Republike u prilog navodnoj nezakonitosti članka 12. stavka 2. Direktive 2004/80, da ta država članica ne pruža nikakve dokaze na temelju kojih bi se moglo utvrditi da ta odredba sadržava takav nedostatak koji može dovesti u pitanje njezino postojanje, u smislu sudske prakse iz prethodne točke ove presude.

35 Iz toga proizlazi da se Talijanska Republika neuspješno poziva na nezakonitost članka 12. stavka 2. Direktive 2004/80 u okviru ove tužbe.

36 Što se, kao drugo, tiče obveze država članica na temelju članka 12. stavka 2. Direktive 2004/80, valja voditi računa ne samo o tekstu te odredbe, nego i o ciljevima spomenute direktive kao i o sustavu ustanovljenom tom direktivom, a kojeg je spomenuta odredba dio.

37 Na temelju članka 12. stavka 2. Direktive 2004/80, „[s]ve države članice osiguravaju da njihova nacionalna pravila sadrže odredbe o naknadi štete žrtvama nasilnih kaznenih djela počinjenih s namjerom, na njihovom državnom području, koja jamče pravičnu i primjerenu naknadu žrtvama."

38 Ta odredba ne predviđa da države članice mogu ograničiti primjenu sustava naknade štete koji moraju uspostaviti na temelju Direktive 2004/80 samo na dio nasilnih kaznenih djela počinjenih s namjerom koja su počinjena na njihovim odnosnim državnim područjima.

39 Što se tiče ciljeva Direktive 2004/80, njezina uvodna izjava 1. upućuje na volju Unije da ukloni prepreke slobodnom kretanju osoba među državama članicama.

40 U tom pogledu je Sud već presudio da, kada propisi Unije jamče fizičkoj osobi slobodu odlaska u drugu državu članicu, zaštita te osobe od šteta u predmetnoj državi članici, na istom temelju koji vrijedi za državljane i osobe s boravištem u toj državi, neminovna je posljedica takve slobode kretanja (presuda od 2. veljače 1989., Cowan, C–186/87, EU:C:1989:47, t. 17.). U tom kontekstu, uvodna izjava 2. Direktive 2004/80 navodi da bi mjere za olakšavanje ostvarivanja naknade žrtvama kaznenih djela trebale biti sastavni dio ostvarivanja tog cilja.

41 Usto, u uvodnoj izjavi 3. te direktive podsjeća se na to da je Europsko vijeće na sastanku u Tamperi 15. i 16. listopada 1999. pozvalo na utvrđivanje minimalnih standarda o zaštiti žrtava kaznenih djela, a posebno o pristupu pravosuđu žrtava kaznenih djela te njihovim pravima na naknadu.

42 Osim toga, iz uvodne izjave 6. spomenute direktive proizlazi da bi žrtve kaznenih djela u Uniji trebale imati pravo na pravičnu i primjerenu naknadu štete koju su pretrpjele, bez obzira na to gdje je u Uniji počinjeno kazneno djelo. Naposljetku, uvodna izjava 7. iste direktive među ostalim pojašnjava da zbog toga sve države članice trebaju imati pravila o naknadi štete tim žrtvama.

43 Što se tiče sustava uspostavljenog Direktivom 2004/80, ta direktiva u svojem članku 1., koji je dio Poglavlja I. o ostvarivanju prava na naknadu štete u prekograničnim slučajevima, predviđa da ako je nasilno kazneno djelo počinjeno s namjerom u državi članici koja nije ona u kojoj podnositelj zahtjeva uobičajeno boravi, države članice osiguravaju to da on ima pravo podnijeti svoj zahtjev tijelu ili bilo kojem organu države članice boravišta. Članak 2. te direktive naslovljen „Odgovornost za plaćanje naknade" koji se nalazi u tom istom Poglavlju I. propisuje da naknadu snosi nadležno tijelo države članice na čijem je državnom području počinjeno kazneno djelo.

44 Usto, članak 12. Direktive 2004/80, koji je dio njezina Poglavlja II. i odnosi se na nacionalne sustave naknade štete, u svojem stavku 1. propisuje da odredbe te direktive o ostvarivanju prava na naknadu u prekograničnim slučajevima imaju „temelj u pravilima država članica o naknadi žrtvama nasilnog kaznenog djela počinjenog s namjerom, na njihovom državnom području [koja su na snazi]".

45 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da Direktiva 2004/80 uspostavlja sustav radi olakšavanja ostvarivanja naknade žrtvama kaznenih djela u prekograničnim slučajevima, pri čemu bi taj sustav trebao funkcionirati na temelju propisa država članica o naknadi žrtvama nasilnih kaznenih djela počinjenih s namjerom na njihovim odnosnim državnim područjima. Stoga članak 12. stavak 2. te direktive treba tumačiti na način da se njime želi građaninu Unije osigurati pravo na pravičnu i primjerenu naknadu štete za štete koje je pretrpio na području države članice u kojoj se nalazio, u

okviru ostvarivanja svojeg prava na slobodno kretanje, čime se svakoj državi članici nameće obveza uspostavljanja sustava naknade štete žrtvama za sva nasilna kaznena djela počinjena s namjerom na njezinu području.

46 U tom kontekstu, što se tiče utvrđivanja je li kazneno djelo nasilno kazneno djelo i počinjeno s namjerom, kao što je nezavisni odvjetnik istaknuo u točkama 69. i 83. svojeg mišljenja, iako su države članice nadležne detaljno odrediti doseg tog pojma u svojem nacionalnom pravu, ta nadležnost ih ipak ne ovlašćuje ograničiti jer bi se u protivnome izgubio koristan učinak članka 12. stavka 2. Direktive 2004/80, područje primjene sustava naknade štete na žrtve samo određenih kaznenih djela koja potpadaju pod nasilna kaznena djela počinjena s namjerom.

47 To tumačenje nikako se ne može dovesti u pitanje argumentom koji ističe Talijanska Republika, prema kojem je zakonodavac Unije, tijekom zakonodavnog postupka koji je doveo do donošenja Direktive 2004/80, odustao od prvotnog cilja propisivanja preciznih odredaba u području naknade štete žrtvama kaznenih djela.

48 Isto tako valja odbiti argument Talijanske Republike, prema kojem je Sud u presudi od 2. veljače 1989., Cowan (186/87, EU:C:1989:47), navedenoj u uvodnoj izjavi 2. Direktive 2004/80, zahtijevao samo poštovanje načela zabrane diskriminacije na temelju državljanstva u pogledu ostvarivanja naknade štete žrtvama kaznenih djela u prekograničnim slučajevima i nije utvrdio obvezu država članica da u svojem nacionalnom pravu predvide sustav naknade štete žrtvama svih nasilnih kaznenih djela počinjenih s namjerom, a što je potvrđeno u rješenju od 30. siječnja 2014., C. (C–122/13, EU:C:2014:59).

49 Naime, istina je da je Sud presudio da Direktiva 2004/80 predviđa naknadu štete samo u slučaju nasilnog kaznenog djela počinjenog s namjerom koje je počinjeno u državi članici u kojoj se žrtva nalazi, u okviru ostvarivanja svojeg prava na slobodno kretanje, zbog čega potpuno unutarnja situacija ne potpada pod područje primjene te direktive (vidjeti u tom smislu presude od 28. lipnja 2007., Dell'Orto, C–467/05, EU:C:2007:395, t. 59., i od 12. srpnja 2012., Giovanardi i dr., C–79/11, EU:C:2012:448, t. 37., kao i rješenje od 30. siječnja 2014., C., C-122/13, EU:C:2014:59, t. 12.). No činjenica je da je Sud samo pojasnio da se sustav suradnje utvrđen Direktivom 2004/80 odnosi samo na ostvarivanje naknade štete u prekograničnim situacijama a da pritom nije isključio da članak 12. stavak 2. te direktive nameće svakoj državi članici obvezu, radi osiguranja cilja koji ta direktiva ima u takvim situacijama, da uspostavi nacionalni sustav koji jamči naknadu štete žrtvama svih nasilnih kaznenih djela počinjenih s namjerom na njezinu području.

50 Takvo tumačenja članka 12. stavka 2. Direktive 2004/80 je osim toga u skladu s ciljem te direktive koji se sastoji u tomu da se među državama članicama uklone prepreke slobodnom kretanju osoba i usluga radi poboljšanja funkcioniranja unutarnjeg tržišta.

51 U ovom slučaju iz spisa podnesenog Sudu proizlazi da sustavom naknade štete koji je na snazi u Italiji, a što Talijanska Republika uostalom ne osporava, nisu obuhvaćena sva nasilna kaznena djela počinjena s namjerom, kako ih detaljno određuje talijansko pravo. Budući da ta država članica stoga nije u potpunosti provela članak 12. stavak 2. Direktive 2004/80, valja utvrditi da je tužba koju je Komisija podnijela utemeljena.

52 Stoga valja zaključiti, da time što nije poduzela sve mjere potrebne da bi zajamčila postojanje, u prekograničnim situacijama, sustava naknade štete žrtvama svih nasilnih kaznenih djela počinjenih s namjerom na njezinu području, Talijanska Republika nije ispunila obvezu koju ima na temelju članka 12. stavka 2. Direktive Vijeća 2004/80.

Troškovi

53 Na temelju članka 138. stavka 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da je Komisija podnijela zahtjev da se Talijanskoj Republici naloži snošenje troškova i da ona nije uspjela u postupku, treba joj naložiti snošenje vlastitih troškova kao i troškova Komisije.

54 U skladu s člankom 140. stavkom 1. istog poslovnika, institucije koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove. Stoga Vijeće snosi vlastite troškove.

Slijedom navedenoga, Sud (veliko vijeće) proglašava i presuđuje:

1. **Time što nije poduzela sve mjere potrebne da bi zajamčila postojanje, u prekograničnim situacijama, sustava naknade štete žrtvama svih nasilnih kaznenih djela počinjenih s namjerom na njezinu području, Talijanska Republika nije ispunila obvezu koju ima na temelju članka 12. stavka 2. Direktive Vijeća 2004/80/EZ od 29. travnja 2004. o naknadi žrtvama kaznenih djela.**

2. **Talijanska Republika snosit će vlastite troškove kao i troškove Europske komisije.**

3. **Vijeće Europske unije snosi vlastite troškove.**

Potpisi