Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 11. oktobra 2016*

„Neizpolnitev obveznosti države — Direktiva 2004/80/ES — Člen 12(2) — Nacionalne sheme odškodnin žrtvam nasilnih naklepnih kaznivih dejanj, s katerimi je zagotovljena poštena in primerna odškodnina — Nacionalna shema, ki ne zajema vseh nasilnih naklepnih kaznivih dejanj, storjenih na nacionalnem ozemlju“

V zadevi C-601/14,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti države na podlagi člena 258 PDEU, vložene 22. decembra 2014,

Evropska komisija, ki jo zastopata E. Traversa in F. Moro, agenta, z naslovom za vročanje v Luxembourgu,

tožeča stranka,

ob intervenciji

Sveta Evropske unije, ki ga zastopajo E. Moro, M. Chavrier in K. Pleśniak, agenti,

intervenientka,

proti

Italijanski republiki, ki jo zastopata G. Palmieri, agentka, skupaj z G. Palatiellom in E. De Bonisom, avvocati dello Stato, z naslovom za vročanje v Luxembourgu,

tožena stranka,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, A. Tizzano, podpredsednik, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, J. L. da Cruz Vilaça, predsedniki senatov, D. Šváby, C. Lycourgos, A. Rosas, E. Juhász, A. Borg Barthet, J. Malenovský, sodniki, M. Berger (poročevalka), A. Prechal, sodnici, M. Vilaras in E. Regan, sodnika,

generalni pravobranilec: Y. Bot,

sodna tajnica: L. Carrasco Marco, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 29. februarja 2016,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 12. aprila 2016

* Jezik postopka: italijanščina.

izreka naslednjo

Sodbo

1 Evropska komisija s tožbo Sodišču predlaga, naj ugotovi, da Italijanska republika s tem, da ni sprejela vseh potrebnih ukrepov, da bi zagotovila obstoj sheme odškodnin 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 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 7, str. 65).

Pravni okvir

Pravo Unije

2 V uvodnih izjavah od 1 do 3, 6 in 7 Direktive 2004/80 je navedeno:

„(1) Eden od ciljev Evropske [unije] je odprava ovir prostega pretoka [za prosto gibanje] oseb in [prosti pretok] storitev med državami članicami.

(2) Sodišče Evropskih skupnosti je v [sodbi z dne 2. februarja 1989, Cowan (C-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 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, ki so jih utrpele, 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.“

3 Člen 1 Direktive 2004/80, ki je zajet v njenem poglavju I, naslovljenem „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 [pri] organu ali kakemu drugemu telesu v državi članici stalnega prebivališča.“

4 Člen 2 te direktive, naslovljen „Odgovornost za izplačilo odškodnine“, določa:

„Odškodnino izplača pristojni organ države članice, na ozemlju katere je bilo kaznivo dejanje storjeno.“

5 Člen 3 navedene direktive, naslovljen „Odgovorni organi in upravni postopki“, določa:

„1. Države članice ustanovijo ali imenujejo enega ali več organov ali drugih teles, v nadaljnjem besedilu ‚pomožnih organov ali teles‘, ki so odgovorni za uporabo člena 1.

2. Države članice ustanovijo ali imenujejo enega ali več organov ali drugih teles, ki so odgovorni za odločanje o prošnjah za odškodnino, v nadaljnjem besedilu ‚organi ali telesa za odločanje‘.

[…]“

6 Člen 12 iste direktive, ki je zajet v njenem poglavju II, naslovljenem „Nacionalne sheme odškodnin“, 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.“

7 Člen 18(1) Direktive 2004/80 določa:

„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.“

Italijansko pravo

8 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 o izvajanju Direktive 2004/80/ES o odškodnini žrtvam kaznivih dejanj) z dne 6. novembra 2007 (redni dodatek h GURI št. 261 z dne 9. novembra 2007, v nadaljevanju: zakonska uredba št. 204/2007) in z decreto ministeriale n. 222, regolamento ai sensi dell’articolo 7 del decreto legislativo n. 204/2007 (ministrska uredba št. 222 o uredbi na podlagi člena 7 zakonske uredbe št. 204/2007) z dne 23. decembra 2008 (GURI št. 108 z dne 12. maja 2009).

9 Ministrska uredba št. 222 z dne 23. decembra 2008 se med drugim nanaša na praktične vidike dejavnosti, ki spadajo v pristojnost državnih tožilcev pri pritožbenih sodiščih.

10 Več posebnih zakonov določa dodelitev odškodnine, ki jo italijanska država pod določenimi pogoji plača žrtvam nekaterih nasilnih naklepnih kaznivih dejanj, zlasti v zvezi s terorizmom in organiziranim kriminalom. Zakonska uredba št. 204/2007 v zvezi z materialnimi pogoji za dodelitev odškodnine napotuje na te posebne zakone, ki določajo oblike odškodnin žrtvam kaznivih dejanj, storjenih na nacionalnem ozemlju.

Predhodni postopek

11 Komisija je po neuspešnem dopisovanju z Italijansko republiko tej 25. novembra 2011 poslala uradni opomin, v katerem je tej državi članici očitala, da v nasprotju zahtevami, ki po mnenju te institucije izhajajo iz člena 12(2) Direktive 2004/80, v svoji zakonodaji ni določila splošne sheme odškodnin za žrtve nasilnih naklepnih kaznivih dejanj, in jo pozvala, naj v zvezi s tem poda pripombe.

12 Italijanska republika je v odgovoru z dne 14. maja 2012 predstavila osnutek zakonodajnih ukrepov za uvedbo splošne sheme odškodnin. Ker za navedeni osnutek ni bil predložen nikakršen zakonodajni časovni razpored, je Komisija nadaljevala predhodni postopek.

13 Italijanska republika je z dopisom z dne 12. julija 2013 Komisijo obvestila, da je Tribunale ordinario di Firenze (sodišče v Firencah, Italija) pri Sodišču vložilo predlog za sprejetje predhodne odločbe glede razlage člena 12 Direktive 2004/80, in ji predlagala, naj počaka na odločitev Sodišča v tej zadevi, preden nadaljuje s postopkom, ki ga je sprožila.

14 Komisija je kljub temu Italijanski republiki 18. oktobra 2013 vročila obrazloženo mnenje, s katerim je italijanske organe pozvala, naj v dveh mesecih od navedenega datuma sprejmejo potrebne ukrepe za uskladitev s členom 12 Direktive 2004/80.

15 Italijanska republika je v odgovoru, ki ga je Komisija prejela 18. decembra 2013, spomnila, da je po njenem mnenju smiselno počakati na odgovor Sodišča na vprašanje, ki mu ga je postavilo Tribunale ordinario di Firenze (sodišče v Firencah). Vendar se je Sodišče s sklepom z dne 30. januarja 2014, C. (C-122/13, EU:C:2014:59), izreklo za očitno nepristojno za odgovor na to vprašanje.

16 Komisija se je v teh okoliščinah odločila, da pri Sodišču vloži to tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258, drugi odstavek, PDEU.

17 Predsednik Sodišča je s sklepom z dne 22. maja 2015 dovolil intervencijo Sveta Evropske unije v tej zadevi v podporo predlogom Komisije.

Tožba

Trditve strank

18 Komisija trdi, da člen 12 Direktive 2004/80 državam članicam nalaga, da uvedejo nacionalno shemo odškodnin za žrtve nasilnih naklepnih kaznivih dejanj.

19 Ta institucija meni, da čeprav člen 12(2) te direktive ne opredeljuje izrecno pojma „nasilna naklepna kazniva dejanja“, državam članicam ne prepušča nikakršne diskrecije glede področja uporabe nacionalne sheme odškodnin, ki lahko le ustreza celoti nasilnih naklepnih kaznivih dejanj, kot so opredeljena v materialnem kazenskem pravu posamezne države članice. Zato naj države članice ne bi imele pravice, da nekatera od teh dejanj izvzamejo s področja uporabe nacionalne zakonodaje, sprejete za prenos Direktive 2004/80.

20 Vendar je Italijanska republika po navedbah Komisije prenesla samo določbe poglavja I Direktive 2004/80, ki se nanašajo na dostop do odškodnine v čezmejnih primerih. Glede poglavja II te direktive pa naj bi ta država članica z več posebnimi zakoni določila shemo odškodnin samo za žrtve nekaterih posebnih kaznivih dejanj, kot so teroristična dejanja in organizirani kriminal, medtem ko naj ne bi bila sprejeta nikakršna shema odškodnin glede nasilnih naklepnih kaznivih dejanj, ki jih ti posebni zakoni ne zajemajo, zlasti posilstva in drugih oblik hudega spolnega nasilja.

21 Italijanska republika naj v teh okoliščinah ne bi izpolnila obveznosti iz člena 12(2) Direktive 2004/80.

22 Italijanska republika najprej trdi, da tožba, ki jo je vložila Komisija, ne ustreza očitkom iz obrazloženega mnenja z dne 18. oktobra 2013. Navedeno obrazloženo mnenje naj bi se namreč nanašalo samo na „kaznivo dejanje umora in hudih telesnih poškodb, ki niso zajeti s primeri, navedenimi v ‚posebnih zakonih‘“, ter na „posilstvo in druge oblike hudega spolnega nasilja“. V tej tožbi pa naj bi Komisija

Italijanski republiki očitala, da ni vzpostavila splošne sheme odškodnin za žrtve vseh nasilnih naklepnih kaznivih dejanj, storjenih na njenem ozemlju, s čimer naj bi razširila predmet svoje tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti. Zato naj bi ta bila nedopustna.

23 Italijanska republika podredno opozarja, da je bila Direktiva 2004/80 sprejeta na podlagi člena 308 ES. Unija pa naj ne bi bila pristojna za sprejemanje zakonodaje na področju pregona nasilnih naklepnih kaznivih dejanj splošnega prava posamezne države članice, ne s procesnega ne z materialnega vidika, in prav tako ne za urejanje posledic teh dejanj na ravni odškodnin. Glede na pravno podlago navedene direktive naj bi ta državam članicam samo nalagala, da državljanom Unije, ki prebivajo v drugi državi članici, omogočijo dostop do sistemov odškodnin, ki jih nacionalne zakonodaje držav članic že določajo za lastne državljane, ki so žrtve nasilnih naklepnih kaznivih dejanj. Italijanska republika pa naj bi to obveznost izpolnila s procesnimi določbami zakonske uredbe št. 204/2007 in ministrske uredbe št. 222 z dne 23. decembra 2008.

24 Še bolj podredno Italijanska republika trdi, da imajo države članice široko diskrecijo pri opredelitvi različnih primerov „nasilnih naklepnih kaznivih dejanj“, za katera je treba določiti neko obliko odškodnine. Države članice naj bi torej lahko opredelile položaje, v katerih se lahko izplača odškodnina.

25 Italijanska republika se poleg tega sklicuje na zakonodajni postopek, po katerem je bila sprejeta Direktiva 2004/80, v katerem naj bi bilo najprej predvideno sprejetje natančnih pravil o – med drugim – določitvi minimalnih standardov na področju odškodnin žrtvam kaznivih dejanj. Vendar je bil ta prvotni cilj opuščen. Zato naj bi se člen 12 te direktive nanašal samo na sisteme odškodnin, ki so jih države članice ob sprejetju navedene direktive že uvedle, in naj bi v odstavku 2 samo državam članicam, ki takega sistema še nimajo, nalagal, da ga uvedejo. Italijanska republika pa naj bi že imela številne oblike odškodnin za različne vrste nasilnih naklepnih kaznivih dejanj.

26 Nazadnje, ta država članica trdi, da če bi bilo treba člen 12(2) Direktive 2004/80 razlagati tako, kot navaja Komisija, bi bila ta določba neveljavna, saj člen 308 ES v skladu z načelom sorazmernosti Uniji ne more podeliti pristojnosti za sprejetje ukrepov, ki se nanašajo med drugim na povsem notranja vprašanja.

27 Svet primarno trdi, da je ugovor nezakonitosti Italijanske republike nedopusten. Po mnenju te institucije se namreč država članica ne more veljavno sklicevati na nezakonitost direktive kot razlog, naveden v obrambo proti tožbi zaradi neizpolnitve obveznosti, ki temelji na neizvajanju te direktive, in Italijanska republika ne predlaga nobenega elementa, ki bi dokazoval, da je pri členu 12(2) Direktive 2004/80, kot ga razlaga Komisija, podana nepravilnost, ki je očitno tako huda, da bi bilo treba za ta člen šteti, da nima nobenega pravnega učinka.

28 Svet podredno meni, da ugovora nezakonitosti člena 12(2) Direktive 2004/80 ni mogoče sprejeti. Člen 308 ES naj bi namreč omogočal, da se neobstoj pooblastil institucij Unije za ukrepanje nadomesti s posebnimi določbami Pogodb, če je predvideno ukrepanje potrebno za doseganje enega od ciljev iz teh pogodb. Italijanska republika pa naj se ne bi sklicevala na nespoštovanje teh pogojev.

Presoja Sodišča

Dopustnost

29 Kar zadeva ugovor nedopustnosti, ki ga je Italijanska republika podala, ker naj bi Komisija s to tožbo razširila predmet zatrjevane neizpolnitve obveznosti iz obrazloženega mnenja z dne 18. oktobra 2013, je iz besedila tega mnenja razvidno, da je Komisija Italijanski republiki očitala, da „ni sprejela ukrepov, potrebnih za uskladitev s členom 12(1) in (2) Direktive 2004/80 […], da bi zagotovila obstoj sheme odškodnin žrtvam vseh nasilnih naklepnih kaznivih dejanj, storjenih na njenem ozemlju“.

30 Res je sicer, da je Komisija v tem obrazloženem mnenju navajala tudi, da italijanska zakonodaja ne vsebuje sheme odškodnin „posebej“ kar zadeva žrtve kaznivih dejanj umora in hudih telesnih poškodb, ki ne spadajo med primere, zajete s posebnimi zakoni, ter žrtve posilstva in drugih oblik hudega spolnega nasilja, ter da ta zakonodaja izključuje nekatera kazniva dejanja, „kakršna“ so umor in dejanja spolnega nasilja, iz vsakršne sheme odškodnin. Vendar je iz izrazov, ki jih ta institucija uporablja pri sklicevanju na to zakonodajo, razvidno, da je s tem želela le bolje prikazati konkretne posledice dejstva, ki ga Italijanska republika ne izpodbija, da niso vsa nasilna naklepna kazniva dejanja zajeta s sistemom odškodnin, ki velja v Italiji, ne da bi tako omejila obseg zatrjevane trditve samo na omenjene primere.

31 Zato Komisija v tej tožbi s tem, da Sodišču predlaga, naj ugotovi, da „Italijanska republika s tem, da ni sprejela vseh potrebnih ukrepov, da bi zagotovila obstoj sheme odškodnin 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“, ni razširila predmeta zatrjevane neizpolnitve obveznosti.

32 Zato je treba to tožbo razglasiti za dopustno.

Vsebinska presoja

33 Kar zadeva, prvič, trditev Italijanske republike, da je člen 12(2) Direktive 2004/80, kakor ga razlaga Komisija, neveljaven, ker naj Unija ne bi bila pristojna, da na podlagi člena 308 ES sprejme predpis, ki ureja med drugim povsem notranje položaje, zadošča spomniti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča država članica, kadar v Pogodbi DEU ni določb, ki bi to izrecno dovoljevale, ne more uspešno uveljavljati nezakonitosti direktive, ki je nanjo naslovljena, kot sredstvo obrambe zoper tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti, ki temelji na neizvajanju te direktive. Drugače je lahko le, če bi zadevni akt vseboval posebej težke in očitne napake, tako da bi ga bilo mogoče šteti za neobstoječega (glej med drugim sodbi z dne 29. julija 2010, Komisija/Avstrija, C-189/09, neobjavljena, EU:C:2010:455, točki 15 in 16 in navedena sodna praksa, in z dne 5. marca 2015, Komisija/Luksemburg, C-502/13, EU:C:2015:143, točka 56).

34 Vendar je treba, ne da bi bilo treba bolj poglobljeno preučiti trditve, ki jih Italijanska republika navaja v utemeljitev zatrjevane nezakonitosti člena 12(2) Direktive 2004/80, ugotoviti, da ta država članica ne navaja nobenega elementa, ki bi dokazoval, da je pri tej določbi podana taka napaka, ki bi lahko ogrozila njen obstoj, v smislu sodne prakse, navedene v prejšnji točki te sodbe.

35 Iz tega izhaja, da se Italijanska republika v okviru te tožbe zaman sklicuje na neveljavnost člena 12(2) Direktive 2004/80.

36 Glede, drugič, obveznosti, ki jih imajo države članice na podlagi člena 12(2) Direktive 2004/80, je treba upoštevati ne le besedilo te določbe, temveč tudi cilje, ki jim ta direktiva sledi, in sistem, vzpostavljen s to direktivo, v katerega se navedena določba umešča.

37 Člen 12(2) Direktive 2004/80 določa, da „[v]se 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“.

38 Ta določba ne določa, da lahko države članice omejijo uporabo te sheme odškodnin, ki jo morajo uvesti v skladu z Direktivo 2004/80, samo na del nasilnih naklepnih kaznivih dejanj, storjenih na njihovem ozemlju.

39 Kar zadeva cilje, ki jim sledi Direktiva 2004/80, je v uvodni izjavi 1 te direktive navedena volja Unije, da se odpravijo ovire za prosto gibanje oseb in prosti pretok storitev med državami članicami.

40 Sodišče je v zvezi s tem že odločilo, da je, kadar pravo Unije fizični osebi zagotavlja prost prehod v drugo državo članico, zaščita celovitosti te osebe v zadevni državi članici na enaki ravni, kot velja za državljane in prebivalce te države, posledica tega prostega gibanja (sodba z dne 2. februarja 1989, Cowan, C-186/87, EU:C:1989:47, točka 17). V tem kontekstu je v uvodni izjavi 2 Direktive 2004/80 navedeno, da naj ukrepi za olajšanje dodeljevanja odškodnine žrtvam kaznivih dejanj pripomorejo k uresničevanju tega cilja.

41 Poleg tega je v uvodni izjavi 3 te direktive 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.

42 Dalje, iz uvodne izjave 6 navedene direktive izhaja, da morajo imeti žrtve kaznivih dejanj v Uniji pravico do poštene in primerne odškodnine za poškodbe, ki so jih utrpele, ne glede na to, kje v Uniji je bilo storjeno kaznivo dejanje. Nazadnje je v uvodni izjavi 7 te direktive med drugim natančneje navedeno, da morajo zato vse države članice imeti mehanizem odškodnin za te žrtve.

43 Glede sistema, uvedenega z Direktivo 2004/80, njen člen 1, ki spada v poglavje I o dostopu do odškodnine v čezmejnih primerih, določa, da 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 pri organu ali kateremu drugemu telesu v državi članici stalnega prebivališča. Člen 2 te direktive, naslovljen „Odgovornost za izplačilo odškodnine“, ki prav tako spada v poglavje I, določa, da odškodnino izplača pristojni organ države članice, na ozemlju katere je bilo kaznivo dejanje storjeno.

44 Poleg tega člen 12 Direktive 2004/80, ki tvori poglavje II te direktive in se nanaša na nacionalne sheme odškodnin, v odstavku 1 določa, da določbe navedene direktive o dostopu do odškodnine v čezmejnih primerih delujejo „na podlagi shem držav članic o odškodninah žrtvam nasilnih naklepnih kaznivih dejanj, storjenih na njihovem ozemlju“.

45 Iz zgornjih ugotovitev je razvidno, da se z Direktivo 2004/80 vzpostavlja sistem za olajšanje dostopa do odškodnine žrtvam kaznivih dejanj v čezmejnih primerih, pri čemer mora ta sistem delovati na podlagi shem držav članic o odškodninah žrtvam nasilnih naklepnih kaznivih dejanj, storjenih na njihovem ozemlju. Zato je treba člen 12(2) te direktive razlagati tako, da je njegov namen državljanu Unije zagotoviti pravico do poštene in primerne odškodnine za škodo, ki jo utrpi na ozemlju države članice, v kateri je zaradi izvrševanja svoje pravice do prostega gibanja, tako, da nalaga, da mora vsaka država članica uvesti shemo odškodnin žrtvam za vsa nasilna naklepna kazniva dejanja, storjena na njenem ozemlju.

46 Glede opredelitve naklepnosti in nasilnosti kaznivega dejanja v tem okviru velja, kot je generalni pravobranilec poudaril v točkah 69 in 83 sklepnih predlogov, da čeprav so države članice načeloma pristojne za določitev obsega tega pojma v svojem notranjem pravu, jim ta pristojnost ne omogoča omejevanja področja uporabe sheme odškodnin samo na žrtve določenih nasilnih naklepnih kaznivih dejanj, saj bi v nasprotnem primeru členu 12(2) Direktive 2004/80 odvzele polni učinek.

47 Te razlage nikakor ne omaje trditev Italijanske republike, da naj bi zakonodajalec Unije med zakonodajnim postopkom, v katerem je bila sprejeta Direktiva 2004/80, opustil prvotni cilj sprejetja natančnih predpisov o odškodninah žrtvam kaznivih dejanj.

48 Prav tako je treba zavrniti trditev Italijanske republike, da je Sodišče v sodbi z dne 2. februarja 1989, Cowan (186/87, EU:C:1989:47), navedeni v uvodni izjavi 2 Direktive 2004/80, zahtevalo samo spoštovanje načela prepovedi diskriminacije na podlagi državljanstva pri dostopu žrtev kaznivih dejanj do odškodnine v čezmejnih primerih in da naj ne bi ugotovilo obveznosti držav članic, da v svojem notranjem pravu določijo shemo odškodnin za žrtve vseh nasilnih naklepnih kaznivih dejanj, kar naj bi bilo potrjeno s sklepom z dne 30. januarja 2014, C. (C-122/13, EU:C:2014:59).

49 Res je namreč, da je Sodišče razsodilo, da Direktiva 2004/80 določa odškodnino samo v primeru nasilnega naklepnega kaznivega dejanja, ki je bilo storjeno v državi članici, v kateri je žrtev zaradi 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). Vendar je Sodišče s tem samo natančneje pojasnilo, da sistem sodelovanja, uveden z Direktivo 2004/80, zadeva samo dostop do odškodnine v čezmejnih primerih, ne da bi pri tem izključilo, da člen 12(2) te direktive vsem državam članicam za uresničevanje cilja, ki mu sledi v takih položajih, nalaga, da sprejmejo nacionalno shemo, s katero je zagotovljena odškodnina za žrtve vseh nasilnih naklepnih kaznivih dejanj na njihovem ozemlju.

50 Taka razlaga člena 12(2) Direktive 2004/80 je poleg tega v skladu s ciljem te direktive, da se odpravijo ovire med državami članicami za prosto gibanje oseb in prosti pretok storitev, da bi se izboljšalo delovanje notranjega trga.

51 V obravnavani zadevi je iz spisa, predloženega Sodišču, razvidno, da niso vsa nasilna naklepna kazniva dejanja, kot jih določa italijansko pravo, zajeta s shemo odškodnin, ki velja v Italiji, česar Italijanska republika sicer ne izpodbija. Ker ta država članica torej ni v celoti izvršila člena 12(2) Direktive 2004/80, je treba ugotoviti, da je tožba, ki jo je vložila Komisija, utemeljena.

52 Zato je treba ugotoviti, da Italijanska republika s tem, da ni sprejela vseh potrebnih ukrepov, da bi v čezmejnih primerih zagotovila obstoj sheme odškodnin 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.

Stroški

53 V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Ker je Komisija predlagala, naj se Italijanski republiki naloži plačilo stroškov, in ker ta s predlogi ni uspela, nosi svoje stroške in se ji naloži plačilo stroškov Komisije.

54 V skladu s členom 140(1) tega poslovnika države članice in institucije, ki so intervenirale v postopku, nosijo svoje stroške. Svet Evropske unije zato nosi svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

1. **Italijanska republika s tem, da ni sprejela vseh potrebnih ukrepov, da bi v čezmejnih primerih zagotovila obstoj sheme odškodnin 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 nosi svoje stroške in stroške, ki jih je priglasila Evropska komisija.**

3. **Svet Evropske unije nosi svoje stroške.**

Podpisi