

Predmet C-129/19**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

19. veljače 2019.

Sud koji je uputio zahtjev:

Corte suprema di cassazione (Italija)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

29. siječnja 2019.

Žalitelj:

Presidenza del Consiglio dei Ministri (Italija)

Druga stranka u postupku:

BV

Predmet glavnog postupka

Žalba Presidenze del Consiglio dei Ministri (Predsjedništvo Vijeća ministara, Italija) protiv presude Corte di appello di Torino (Žalbeni sud u Torinu, Italija) kojom je taj sud gotovo u cijelosti potvrdio prvostupanjsku odluku Tribunale di Torino (Sud u Torinu, Italija) kojom se talijanskoj državljanki s boravištem u Italiji, žrtve nasilnog kaznenog djela počinjenog s namjerom, priznaje pravo na naknadu od talijanske države zbog neprovedbe Direktive 2004/80/EZ u okviru nacionalnog zakonodavstva.

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Zahtjev za prethodnu odluku, u skladu s člankom 267. UFEU-a, odnosi se na povredu obveze prenošenja Direktive Vijeća 2004/80/EZ od 29. travnja 2004. o naknadi žrtvama kaznenih djela (dalje u tekstu: Direktiva), posebno u odnosu na članak 12. stavak 2.

Prethodna pitanja

Traži se od Suda Europske unije [u posebnim okolnostima glavnog postupka koji se odnosi na tužbu za naknadu štete koju je podnijela talijanska državljanka sa stalnim boravištem u Italiji protiv države, odnosno zakonodavca zbog neprovedbe i/ili netočne i/ili nepotpune provedbe obveza predviđenih Direktivom Vijeća 2004/80/EZ od 29. travnja 2004. o naknadi žrtvama kaznenih djela i, konkretno, obveze koja je člankom 12. stavkom 2. te direktive predviđena za države članice, da do 1. srpnja 2005. (kako je utvrđeno sljedećim člankom 18. stavkom 1.) uvedu opći sustav za naknadu štete, koji može osigurati primjerenu i pravičnu odštetu u korist žrtava svih nasilnih kaznenih djela počinjenih s namjerom (uključujući kazneno djelo silovanja, čija je žrtva bila tužiteljica), u slučajevima u kojima te žrtve ne mogu dobiti naknadu ukupno pretrpljene štete od osoba koje su za to izravno odgovorne] da odluči o sljedećem:

- (a) U slučaju da je u nacionalno pravo nepravodobno (i/ili nepotpuno) prenesena Direktiva Vijeća 2004/80/EZ od 29. travnja 2004. o naknadi žrtvama kaznenih djela, koja nije samoizvršna, i uveden sustav naknade žrtvama nasilnih kaznenih djela, predviđen tom direktivom, koji dovodi, u odnosu na prekogranične subjekte kojima je ta direktiva isključivo upućena, do utvrđivanja odgovornosti države članice za naknadu štete na temelju načela utvrđenih sudskom praksom Suda Europske unije (među ostalim, presude *Francovich*, *Brasserie du Pêcheur* i *Factortame III*), zahtijeva li se pravom [Europske unije] postojanje istovjetne odgovornosti države članice u odnosu na subjekte koji nisu prekogranični (dakle, one koji imaju boravište u toj državi) i koji nisu izravni ovlaštenici koristi koje proizlaze iz provedbe te direktive, ali koji bi, kako bi se izbjegla povreda načela jednakosti/nediskriminacije u okviru tog prava [Europske unije], trebali i mogli ostvariti koristi na temelju proširenog korisnog učinka te direktive (odnosno navedenog sustava naknade) da je Direktiva pravodobno i potpuno prenesena?

- pod uvjetom da je odgovor na prethodno navedeno pitanje potvrđan:

- (b) Može li naknada koja je u korist žrtava nasilnih kaznenih djela počinjenih s namjerom (i konkretno kaznenog djela silovanja iz članka 609.-bis Codice penale (Kazneni zakonik)) utvrđena uredbom ministra unutarnjih poslova od 31. kolovoza 2017. [donesenom na temelju članaka 11. stavka 3. Legge 7 luglio 2016, n. 122 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2015-2016) (Zakon od 7. srpnja 2016. br. 122, Odredbe za ispunjavanje obveza koje proizlaze iz članstva Italije u Europskoj uniji – Europski zakon 2015. – 2016.) i naknadne izmjene (na temelju članka 6. Legge 20 novembre 2017, n. 167 (Zakon od 20. studenoga 2017. br. 167) i članka 1. stavaka 593. do 596. Legge 30 dicembre

2018, n. 145 (Zakon od 30. prosinca 2018. br. 145))]] u fiksnom iznosu od 4 800 eura, predstavljati „pravičnu i primjerenu naknadu žrtvama”, u smislu članka 12. stavka 2. Direktive 2004/80?

Navedene odredbe prava Unije

Direktiva Vijeća 2004/80/EZ od 29. travnja 2004. o naknadi žrtvama kaznenih djela (konkretno, uvodne izjave 2., 6. i 14. te članci 12. i 18.)

Članak 18. UEU-a

Članci 20., 21. i 51. Povelje Europske unije o temeljnim pravima

Navedene nacionalne odredbe

Članak 609.-bis Kaznenog zakonika – Silovanje

Zakon od 7. srpnja 2016. br. 122, *Odredbe za ispunjavanje obveza koje proizlaze iz članstva Italije u Europskoj uniji – Europski zakon 2015. – 2016.*, koji je stupio na snagu 23. srpnja 2016., kako je izmijenjen najprije člankom 6. Zakona od 20. studenoga 2017. br. 167, *Odredbe za ispunjavanje obveza koje proizlaze iz članstva Italije u Europskoj uniji – Europski zakon 2017.* i naposljetku člankom 1. stavcima 593. do 596. Zakona od 30. prosinca 2018. br. 145, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021 (Predviđeni državni proračun za financijsku godinu 2019. i višegodišnji proračun za trogodišnje razdoblje 2019. – 2021.)*. Konkretno:

– članak 11., kojim je u stavku 1. predviđeno: „pravo na naknadu, na teret države, žrtvi nasilnog kaznenog djela počinjenog s namjerom prema osobi i, u svakom slučaju, kaznenog djela iz članka 603.-bis Kaznenog zakonika, uz iznimku kaznenih djela navedenih u člancima 581. i 582., osim u slučaju postojanja otegotnih okolnosti koje su predviđene člankom 583. Kaznenog zakonika”. U skladu sa stavkom 2. naknade za kaznena djela ubojstva, silovanja i teške tjelesne ozljede dodjeljuju se žrtvi ili, u slučaju smrti žrtve kao posljedice kaznenog djela, pravnim sljednicima, u mjeri koja je određena ministarskom uredbom iz stavka 3. tog članka 11. Međutim, za kaznena djela koja nisu prethodno navedena, naknada se isplaćuje za nadoknadu liječničkih troškova i troškova njegovatelja.

Uredba ministra unutarnjih poslova od 31. kolovoza 2017., *Utvrđivanje iznosa naknade za žrtve nasilnih kaznenih djela počinjenih s namjerom*. Ovom uredbom utvrđuju se iznosi naknade za žrtve nasilnih kaznenih djela počinjenih s namjerom u sljedećim iznosima: „(a) za kazneno djelo ubojstva, fiksni iznos od 7 200 eura i, u slučajevima ubojstva koje je počinio bračni drug, uključujući rastavljenog ili razvedenog bračnog druga ili osobu koja jest ili je bila u intimnom odnosu sa žrtvom, fiksni iznos od 8 200 eura isključivo u korist djece žrtve; (b) za kazneno djelo silovanja iz članka 609.-bis Kaznenog zakonika, osim ako postoji olakotna

okolnost manje težine kaznenog djela, fiksni iznos od 4 800 eura; (c) za druga kaznena djela osim onih iz točaka (a) i (b), najviše 3 000 eura za nadoknadu liječničkih troškova i troškova njegovatelja” (članak 1.).

Članak 1218. Codice civile (Građanski zakonik): „Dužnik koji svoju obvezu ne ispuni uredno, dužan je nadoknaditi štetu, osim ako ne dokaže da je do neispunjenja ili zakašnjenja došlo zbog nemogućnosti činidbe iz razloga koji se ne može pripisati dužniku”.

Kratki pregled činjeničnog stanja i postupka

- 1 U listopadu 2005. u Torinu talijanska državljanka rumunjskog podrijetla sa stalnim boravištem u Italiji (u daljnjem tekstu: BV) bila je žrtva nasilnog kaznenog djela počinjenog s namjerom (silovanje) koje su počinila dva rumunjska državljanina. Oni su za to kazneno djelo u kaznenom postupku pravomoćno osuđeni na deset godina i šest mjeseci zatvora i na naknadu štete, koja će se odrediti u odvojenom postupku, uz dodjelu privremenog i neposredno izvršivog iznosa od 50 000,00 eura u korist BV. Međutim, žrtva nije uspjela dobiti taj iznos jer su počinitelji pobjegli.
- 2 U veljači 2009. BV je pred Tribunale di Torino (Sud u Torinu) podnijela tužbu protiv Predsjedništva Vijeća ministara (u daljnjem tekstu: PVM) kako bi se utvrdila njegova građanskopravna odgovornost zbog neprovedbe i/ili netočne i/ili nepotpune provedbe obveza predviđenih Direktivom Vijeća 2004/80.
- 3 PVM je zatražio da se tužba odbije, pri čemu je naveo sljedeće: Direktiva 2004/80/EZ odnosi se samo na prekogranične slučajeve; članak 12. stavak 2. imao je neodređen sadržaj, koji je nacionalnom zakonodavcu prepustio odabir pojedinih vrsta kaznenih djela s kojima je povezana naknada predviđena tim člankom i u određivanju pravičnog iznosa koji se plaća u korist žrtve; Italija već predviđa sličan sustav naknade u korist žrtava nasilnih kaznenih djela počinjenih s namjerom, ali samo u određenim okolnostima, kao što su konkretno kaznena djela povezana s terorizmom i mafijom, i u odnosu na kaznena djela lihvarskih ugovora i iznude.
- 4 Tribunale di Torino (Sud u Torinu) je presudom od 26. svibnja 2010. utvrdio, glede merituma, da je PVM povrijedio svoje obveze zbog neprovedbe Direktive 2004/80 te mu naložio plaćanje iznosa od 90 000,00 eura u korist BV.
- 5 Protiv te je presude PVM podnio žalbu pred Corte di appello di Torino (Žalbeni sud u Torinu). Presudom objavljenom 23. siječnja 2012. taj Corte di appello (Žalbeni sud) potvrdio je da je talijanska država odgovorna za povredu obveze jer nije postupila u skladu s obvezom predviđenom u članku 12. stavku 2. Direktive 2004/80. Stoga je Corte di appello (Žalbeni sud) samo djelomično prihvatio žalbu PVM-a i samo smanjio iznos u korist BV na 50 000 eura.

- 6 Protiv presude Cortea di appello di Torino (Źalbeni sud u Torinu) PVM je podnio Źalbu u kasacijskom postupku. Corte di Cassazione (Kasacijski sud, Italija) prekinuo je postupak dok Sud Europske unije ne odluči o postupku zbog povrede obveze koji je Europska komisija 22. prosinca 2014. pokrenula protiv Talijanske Republike (predmet C-601/14), kao i o zahtjevu za prethodnu odluku o tumačenju članka 12. stavka 2. navedene direktive koji je Tribunale di Roma (Sud u Rimu, Italija) uputio rješenjem od 24. oŹujka 2015.
- 7 Nakon Źto su u navedenim postupcima donesene odluke (u prvom postupku presuda velikog vijeća od 11. listopada 2016., C-601/14; u drugom rješenje predsjednika Suda od 28. veljače 2017. nakon Źto je sud koji je uputio zahtjev odustao od zahtjeva za prethodnu odluku) predmet je nastavljen.

Glavni argumenti stranaka u glavnom postupku

- 8 PVM tvrdi da ne postoje pravni uvjeti koji bi mogli dovesti do odgovornosti drŹave za Źtetu počinjenu prenošenjem Direktive 2004/80 u nacionalno zakonodavstvo. Konkretnije, PVM tvrdi da Direktiva, točnije članak 12., nije izvor prava na koja bi osobe koje imaju boravište mogle izravno pozvati u odnosu na drŹavu svoje pripadnosti, s obzirom na to da se ona odnosi samo na „prekogranične slućajeve” jer je njezin cilj osigurati da Źrtva ima pristup postupcima naknade koje su predviđeni u mjestu poćinjenja kaznenog djela, u slućaju da je nasilno kazneno djelo poćinjeno s namjerom na području drŹave članice koja nije drŹava u kojoj Źrtva ima boravište. Osim toga, PVM smatra da je previsok iznos naknade koji se priznao BV.
- 9 U pogledu iznosa Źtete koji su odredili drugi sudovi koji su odlučivali u predmetu, a koji su u odnosu na talijansku drŹavu prihvatili zahtjeve za naknadu Źtete nastale zbog neprovedbe Direktive 2004/80 u slućajevima Źtava kaznenih djela silovanja, BV podsjeća da je presudama naloŹeno plaćanje iznosa od 70 000 eura i od 150 000 eura, Źto je presudom od 18. travnja 2017. br. 1653 potvrdio Corte di appello di Milano (Źalbeni sud u Milanu, Italija).

Kratki pregled razloga zahtjeva za prethodnu odluku

Prvo prethodno pitanje

- 10 Corte di Cassazione (Kasacijski sud) navodi da je, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda Europske unije, načelo izvanugovorne odgovornosti drŹave za Źtetu prouzročenu pojedincima povredama prava Unije za koje je ta drŹava odgovorna svojstveno pravnom poretku Unije, i pojedinci koji su pretrpjeli Źtetu imaju pravo na naknadu na temelju te odgovornosti kada se ispune tri pretpostavke, odnosno: 1. kada povrijeđeno pravilo prava Unije ima za cilj dodijeliti im prava; 2. kada je povreda dovoljno ozbiljna; 3. kada postoji izravna uzročna veza između povrede obveze koju ima drŹava i Źtete koju je pretrpio pojedinac.

- 11 Prema mišljenju Corte di Cassazione (Kasacijski sud) za potrebe odgovora na prethodno pitanje iz točke (a), potrebno je osobito proučiti prvi od gore navedenih uvjeta. Naime, ne postoji nikakva sumnja u pogledu toga da su u ovom slučaju ispunjena preostala dva uvjeta, s obzirom na to da je Sud Europske unije (presuda C-601/14) presudio da je talijanska država počinila povredu obveze u pogledu provedbe obveze utvrđene u članku 12. stavku 2. Direktive 2004/80 i s obzirom na to da je šteta zbog nepravodobne i/ili nepotpune provedbe te obveze, na koju se BV poziva, uzročno povezana s navedenom povredom obveze.
- 12 Corte di Cassazione (Kasacijski sud) ističe da je Sud Europske unije u presudi C-601/14 utvrdio da „[t]ime 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”.
- 13 Pritom se pretpostavlja, kako je objašnjeno tumačenjem u pogledu područja primjene Direktive 2004/80 (vidjeti točke od 36. do 44. presude C-601/14), koje je dao sam Sud Europske unije, da navedeni članak 12. stavak 2. te direktive treba tumačiti „na način da se njime želi građaninu Unije osigurati pravo na pravičnu i primjerenu naknadu štete koju je pretrpio na području države članice u kojoj se nalazio, u okviru ostvarivanja 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” (točka 45.).
- 14 U odnosu na prigovor Talijanske Republike o ograničenom opsegu obveza koje proizlaze iz Direktive 2004/80 (točka 48.), u presudi C-601/14 naglašava se da, iako je Sud Europske unije „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” (točka 49.), time je Sud Europske unije „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,”, odnosno, u prekograničnim situacijama, „da uspostavi nacionalni sustav koji jamči naknadu štete žrtvama svih nasilnih kaznenih djela počinjenih s namjerom na njezinu području” (točka 49.; vidjeti i točku 50.).
- 15 Prema mišljenju Corte di Cassazione (Kasacijski sud) presuda C-601/14 u skladu je s prethodnim presudama Suda Europske unije, u kojima se uvijek smatralo da se Direktiva 2004/80 odnosi samo na uređivanje „prekograničnih slučajeva” (vidjeti presude od 28 lipnja 2007., *Dell’Orto*, C-467/05, točke 57. i 59., od 12. srpnja 2012., *Giovanardi*, C-79/11, točka 37. i rješenje od 30. siječnja 2014., *Paola C.*, C-122/13, točke 12. i 13.).

- 16 Stoga treba smatrati da se ispunjavanje obveze talijanske države da uspostavi sustav za naknadu štete žrtvama „svih” nasilnih kaznenih djela počinjenih s namjerom (dakle, i silovanja) na njezinu državnom području, na temelju same Direktive 2004/80, odnosi na uređivanje „prekograničnih slučajeva”, a ne „isključivo unutarnjih slučajeva”. Iz toga slijedi da pravilo iz članka 12. stavka 2. Direktive 2004/80, s obzirom na to da ga je talijanska država povrijedila, može biti neposredan i izravan uvjet za pristup naknadi štete zbog protupravne radnje države, odnosno zakonodavca samo u „prekograničnim slučajevima” i da, stoga, on ne djeluje neposredno i izravno u korist žrtava nasilnih kaznenih djela počinjenih s namjerom koje imaju stalno boravište u talijanskoj državi.
- 17 Stoga je prethodno pitanje iz točke (a) relevantno s obzirom na to da bi negativan odgovor na to pitanje mogao utjecati na postojanje prava na naknadu štete na koje se poziva BV.
- 18 Postavljeno pitanje također je relevantno i s obzirom na nedavno uvođenje Zakona od 7. srpnja 2016. br. 122 kojim se upravo nakon postupka zbog povrede obveze predviđa „pravo na naknadu u slučaju silovanja” i čija se pravila retroaktivno primjenjuju na temelju Zakona br. 167 iz 2017. te stoga i na nasilna kaznena djela počinjena s namjerom „nakon 30. lipnja 2005. i prije stupanja na snagu tog zakona”, uz ponovno otvaranje rokova za podnošenje zahtjeva za dodjelu naknade na temelju Zakona br. 145 iz 2018.
- 19 Međutim, iako BV može imati koristi od učinaka Zakona br. 122 iz 2016., prethodno je pitanje relevantno jer se BV poziva na pravo na naknadu štete zbog povrede obveze države da pravodobno prenese pravo Unije, a ne poziva se na to da na temelju nacionalnog prava ostvari naknadu koja je trenutačno utvrđena na temelju gore navedenog zakona.
- 20 Konkretno, riječ je o tužbi za naknadu štete protiv države, odnosno zakonodavca zbog povrede načela jednakosti i/ili nediskriminacije iz prava Europske unije kao posljedice nepravodobne i/ili netočne i/ili nepotpune provedbe obveza predviđenih Direktivom 2004/80.
- 21 U tom pogledu Corte di Cassazione (Kasacijski sud) poziva se na ustaljenu sudsku praksu Suda Europske unije o temeljnim pravima (presuda od 12. prosinca 2002., C-442/00 *Caballero*, t. 30.), među kojima je „osobito sadržano i opće načelo jednakog sti i nediskriminacije” (C-442/00, t. 30., C-81/05, *Cordero Alonso*, t. 45.; rješenje od 16. siječnja 2008., *Molinari i drugi.*, u spojenim predmetima C-128/07 do C-131/07, t. 24.).
- 22 Načelo jednakosti izričito se spominje u članku 20. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja). Načelo nediskriminacije na temelju državljanstva sadržano je već u članku 18. UEU-a (bivši članak 12. UEZ-a), a zatim u članku 21. stavku 2. Povelje.
- 23 Corte di Cassazione (Kasacijski sud) podsjetio je na pravnu snagu Povelje i na njezinu primjenu (presuda od 22. prosinca 2010., *DEB*, C-279/09, t. 30.; presuda

- od 15. studenoga 2011., *Murat Dereci*, C 256/11, t. 71.) i podsjeća da je obveza poštovanja temeljnih prava definiranih u okviru Unije obvezujuća za države članice samo unutar područja primjene prava Unije, tamo gdje pojam „provedba prava Unije”, u smislu članka 51. Povelje, nameće postojanje određenog stupnja povezanosti (presuda od 29. svibnja 1997., *Kremzow*, C-299/95, t. 16.; presuda od 6. ožujka 2014., *Siragusa*, C-206/13, t. 24. i 25.).
- 24 Postojanje navedene veze ili povezanosti s pravnim poretkom Unije također se smatra potrebnim i u okviru tužbe zbog izvanugovorne odgovornosti koja je podnesena protiv države članice zbog navodne povrede prava Unije, pod pretpostavkom da bi državljaninu te države članice pripadala prava iz temeljnih sloboda predviđenih u člancima 49., 56. odnosno 63. UFEU-a (presuda od 15. studenoga 2016., *Ullens de Schooten*, C-268/15, t. 52. i 53.).
- 25 U toj presudi Sud Europske unije podsjetio je da se: „tumačenje temeljnih sloboda predviđenih u člancima 49., 56. odnosno 63. UFEU-a može pokazati relevantnim u predmetu čiji su svi elementi ograničeni unutar jedne države članice kad nacionalno pravo sudu koji je uputio zahtjev nalaže da državljaninu države članice kojoj pripada taj sud omogući korištenje istim pravima kao što su ona koja bi državljanin druge države članice u istoj situaciji imao na temelju prava Unije” (točka 52.) i „[t]ako je i u slučaju u kojem činjenice iz glavnog postupka ne potpadaju izravno pod područje primjene prava Unije, ali u kojem se te odredbe primjenjuju na temelju nacionalnog zakonodavstva, koje je – radi rješavanja potpuno unutarnjih situacija – usvojilo rješenja prava Unije” (t. 53. i presude od 20. rujna 2018., *Fremoluc NV*, C-343/17, t. 20. do 24.; od 7. studenoga 2018., *K*, C-380/17, t. 34.; od 7. studenoga 2018., *C*, C-257/17, t. 31.).
- 26 U ovom predmetu, kao što je to utvrdio Sud Europske unije u predmetu C-601/14, talijanska država bila je obvezna uskladiti svoje pravo s pravom Unije, kojim joj je naloženo da, unutar određenog roka, provede obvezu uvođenja općeg sustava naknade žrtvama nasilnih kaznenih djela počinjenih s namjerom na njezinu državnom području.
- 27 Ta obveza, iako služi neposrednom i izravnom uređivanju prekograničnih slučajeva radi podupiranja slobode kretanja osoba s boravištem u drugim državama članicama, ipak u takvim uvjetima zahtijeva da opći sustav naknade nužno bude primjenjiv i u odnosu na osobe sa stalnim boravištem u Italiji.
- 28 Corte di cassazione (Kasacijski sud) smatra da se to produljenje učinaka, koje je neizravne naravi u smislu samog članka 12. stavka 2. Direktive 2004/80, može odmah i izravno nametnuti talijanskoj državi na temelju općeg načela jednakosti (razmatranog samostalno) i/ili načela nediskriminacije na temelju državljanstva, kao temeljnih prava Unije (članak 18. UEU-a, članci 20. i 21. Povelje), zato što upravo na temelju tih načela/prava ta država nije mogla pravodobno provesti Direktivu, tako da se sustav naknade primjenjuje samo na prekogranične slučajeve, čime se neopravdano diskriminirajuće postupaju prema državljaninu sa stalnim boravištem na njezinu državnom području.

- 29 Corte di Cassazione (Kasacijski sud) smatra, pri čemu se poziva na presudu od 2. veljače 1989., *Cowan*, C-186/87 (točka 19.) da Sud Europske unije pridaje samostalnu i posebnu vrijednost pravu na jednako postupanje (u ovom slučaju u pogledu načela nediskriminacije na temelju državljanstva) u odnosu na vrijednost koju imaju temeljne slobode iz Ugovora (i, među njima, sloboda kretanja, koja je relevantna u slučaju koji se ovdje ispituje).
- 30 U tom smislu, opće načelo jednakosti, kao izraz ustavne tradicije država članica, postavlja se kao temelj samog pravnog poretka Europske unije.
- 31 Stoga, načela jednakosti i/ili nediskriminacije na temelju državljanstva, kao temeljna prava Unije, stvaraju potrebnu poveznicu navedenih „potpuno unutarnjih slučajeva” i prava Unije.
- 32 U pogledu te poveznice i zbog kombinacije povrede temeljnih načela Unije utvrđenih u članku 18. UEU-a, članku 20. i članku 21. stavku 2. Povelje i utvrđene povrede obveze talijanske države da pravodobno provede obvezu utvrđenu u članku 12. stavku 2. Direktive, Corte di Cassazione (Kasacijski sud) smatra da je potrebno uputiti Sudu Europske unije prethodno pitanje navedeno u točki (a).

Drugo prethodno pitanje

- 33 U slučaju potvrdnog odgovora na prvo prethodno pitanje važno je i prethodno pitanje navedeno u točki (b) zbog mogućnosti postojanja odgovornosti talijanske države zbog povrede prava Europske unije.
- 34 U skladu sa sudskom praksom Suda Europske unije, šteta se također može nadoknaditi u posebnom obliku, potpunim usklađivanjem s pravilima Europske unije od strane nacionalnog zakonodavca s retroaktivnim učinkom, ako je to dovoljno za uklanjanje štetnih posljedica povrede prava Unije, u svakom slučaju, ne dovodeći u pitanje eventualni dokaz o većoj pretrpljenoj šteti zato što nije bilo moguće pravodobno uživati u pogodnostima koje su zajamčene pravilom (presuda od 10. srpnja 1997., C-373/95, *Maso i drugi*, t. 39. do 42.).
- 35 Osnovni kriterij za procjenu i određivanje štete koju je pretrpjela oštećena strana zbog povrede obveze države zbog nepravodobnog prenošenja Direktive 2004/80 jest iznos naknade na koji bi ona prvobitno imala pravo, s obzirom na to da je žrtva nasilnog kaznenog djela počinjenog s namjerom.
- 36 Pravom Europske unije predviđeno je da naknada treba biti pravična i primjerena (uvodna izjava 6. i članak 12. stavak 2. Direktive 2004/80; vidjeti i mišljenje nezavisnog odvjetnika od 12. travnja 2016., C-601/14, t. 86. i 87.).
- 37 Stoga, tumačenje Suda Europske unije u pogledu „pravičnosti” i „primjerenosti” naknade iz članka 12. stavka 2. Direktive 2004/80, relevantno je za ispitivanje pravne pravilnosti kriterija koje je sud koji je donio odluku u predmetu primijenio u određivanju štete na koju se BV poziva.

- 38 Corte di Cassazione (Kasacijski sud) podsjetio je da je uredbom ministra unutarnjih poslova od 31. kolovoza 2017., koja je donesena na temelju članka 11. stavka 3. Zakona br. 122 iz 2016., za kazneno djelo silovanja utvrđen fiksni iznos naknade od 4 800 eura. Takvu naknadu dužan je isplatiti Zajednički fond koji je namijenjen isplaćivanju naknada i žrtvama kaznenih djela povezanih s mafijom, iznudom i lihvarskim ugovorima.
- 39 Općenitije i, u svakom slučaju, u nedostatku točnih i neposrednih smjernica koje bi proizlazile iz same Direktive 2004/80, Corte di Cassazione (Kasacijski sud) smatra da se mogu donijeti opće smjernice o kriterijima pravičnosti i primjerenosti naknade.
- 40 Čini se da je cilj kriterija pravičnosti osigurati da se naknadom (i, stoga, visinom njezina iznosa) prije svega uzme u obzir težina koja je svojstvena kaznenom djelu silovanja, pri čemu se žrtve, zbog njihova jednakog dostojanstva, stavlja u situaciju u kojoj se teži jednakom postupanju. Osim toga, i nacionalni zakonodavac priznao je takvu težinu kaznenog djela u istom okviru pravila iz Zakona br. 122 od 2016., kada je imao namjeru osigurati da koristi od pristupa navedenom Zajedničkom fondu imaju upravo „žrtve kaznenog djela silovanja” zajedno sa žrtvama „ubojstva” (članak 11. stavak 3.).
- 41 S druge strane, čini se da kriterij primjerenosti zahtijeva individualizaciju naknade, uzimajući u obzir relevantne subjektivne i objektivne okolnosti kaznenog djela.
- 42 U tom kontekstu, Corte di Cassazione (Kasacijski sud) smatra da je relevantno uzeti u obzir nekoliko slučajeva naknada koje su isplaćene na teret navedenog Zajedničkog fonda. Na primjer, Legge n. 302 del 1990 (Zakon br. 302 iz 1990.) predviđa u korist onih koji su pretrpjeli trajnu invalidnost zbog terorističkih akata ili organiziranog kriminala, dodjelu naknade „do 200 000 eura, razmjerno postotku utvrđene invalidnosti”.
- 43 Taj sud ujedno upućuje na vlastitu sudsku praksu koja se odnosi na kriterije prema kojima bi se trebali voditi sudovi, koji u građanskim postupcima donose odluku u predmetu, prilikom određivanja iznosa naknade za štetu koja je posljedica kaznenog djela silovanja. Ti su kriteriji utvrđeni u intenzitetu povrede moralne i fizičke slobode u području seksualnosti, u pretrpljenim psihološkim smetnjama i posljedicama na pojedinačnoj psihološkoj razini i međuljudskim odnosima, u predviđenim učincima tijekom vremena, i u utjecaju kaznenog djela na osobnost žrtve. Navedeno isključivo kao smjernica, u nedavnim slučajevima, iznosi naknade štete zbog kaznenog djela silovanja, koje su odredili suci koji su donijeli odluku u predmetu, kreću se od 10 000 eura (u korist maloljetnika, ali ograničeno samo na neimovinsku štetu) do iznosa od 200 000 eura (za maloljetnika). U slučaju pokušaja silovanja maloljetniku je određena naknada štete u iznosu od 15 000 eura.

- 44 Corte di Cassazione (Kasacijski sud) svjestan je da, za razliku od područja u kojem se primjenjuje široka margina prosudbe zakonodavca u odnosu na složeno uređenje sustava naknade iz Direktive 2004/80, područje naknade štete osobama ispunjava načelo pune naknade štetnih posljedica koje je pretrpjela žrtva štetnog događaja.
- 45 Međutim, s obzirom na to da zakonodavna margina prosudbe, iako široka, ipak nužno mora biti usmjerena kriterijima pravičnosti i primjerenosti propisanim u članku 12. stavku 2. Direktive 2004/80, u skladu s mišljenjem Cortea di Cassazione (Kasacijski sud) trebala bi postojati temeljna istovjetnost, u pogledu iznosa odštete, između tih kriterija i onih koji su prethodno navedeni, koji usmjeravaju pravično određivanje iznosa neimovinske štete nastale zbog kaznenog djela silovanja, iako se konačno ne može postići potrebno podudaranje između naknade štete i odštete.
- 46 Prema mišljenju Cortea di Cassazione (Kasacijski sud), s jedne strane, potvrđivanjem naknada koje se isplaćuju na temelju prethodno navedenih zakona, talijanski je zakonodavac, radi usmjeravanja pri ocjenjivanju iznosa naknade, donio kriterije koji su pravični (utvrđivanjem fiksnih iznosa na temelju težine nasilnih kaznenih djela počinjenih s namjerom) i primjereni (pridajući značaj određivanju štete na temelju konkretnih okolnosti kaznenog djela).

S druge strane, što se pak tiče talijanskog zakonodavstva na koje se odnosi prethodno pitanje iz točke (b), postoji sumnja da iznos naknade od 4 800 eura koji je njime utvrđen, a koji se isplaćuje kao fiksni iznos (i, stoga očito „neprimjeren”) i neznatne je vrijednosti (i, stoga, „nije pravična” isplata), povređuje zahtjev utvrđen u članku 12. stavku 2. Direktive 2004/80.