

Predmet C-126/23**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

2. ožujka 2023.

Sud koji je uputio zahtjev:

Tribunale ordinario di Venezia (Redovni sud u Veneciji, Italija)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

15. veljače 2023.

Tužitelji:

UD

QO

VU

LO

CA

Tuženici:

Presidenza del Consiglio dei ministri

Ministero dell'Interno

Predmet glavnog postupka

Zahtjev za naknadu štete podnesen protiv države zbog toga što nisu provedene ili su neodgovarajuće provedene obveze predviđene Direktivom 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.), konkretno, obveza iz članka 12. stavka 2. te direktive koja se odnosi na osiguravanje odredbi o naknadi žrtvama nasilnih kaznenih djela počinjenih s namjerom koja jamče pravičnu i primjerenu naknadu žrtvama.

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Zahtjev na temelju članka 267. trećeg stavka UFEU-a koji se odnosi na usklađenost s Direktivom 2004/80 nacionalnog propisa kojim se, s jedne strane, isplata naknade roditeljima i sestri žrtve ubojstva uvjetuje time da sama žrtva nema bračnog druga i djecu te se, s druge strane, dodjela te naknade uvjetuje raspoloživošću sredstava fonda uspostavljenog navedenim propisom a da se tim propisom ne predviđa izdvajanje iznosa koji su konkretno namijenjeni za isplatu naknadâ.

Prethodno pitanje

Je li (u okolnostima iz odjeljka A koji se odnosi na tužbu za naknadu štete koju su podnijeli talijanski državljani sa stalnim boravištem u Italiji protiv države, odnosno zakonodavca, zbog toga što nisu provedene i/ili su nepravilno i/ili nepotpuno provedene obveze predviđene Direktivom Vijeća 2004/80/EZ od 29. travnja 2004. o naknadi žrtvama kaznenih djela i, konkretno, obveza predviđena člankom 12. stavkom 2. te direktive za države članice da do 1. srpnja 2005. (kako je utvrđeno narednim člankom 18. stavkom 1.) uvedu opće odredbe za naknadu štete, kojima se može osigurati primjerena i pravična odšteta u korist žrtava svih nasilnih kaznenih djela počinjenih s namjerom u slučajevima u kojima žrtve ne mogu dobiti cjelokupnu naknadu pretrpljene štete od osoba koje su za to izravno odgovorne) i u vezi s okolnošću da je u nacionalno pravo nepravodobno (i/ili nepotpuno) prenesena Direktiva Vijeća 2004/80/EZ od 29. travnja 2004.:

(a) s obzirom na odredbu članka 11. stavka 2.a Legge n. 122/2016 (Zakon br. 122/2016) kojom se isplata naknade roditeljima i sestri žrtve ubojstva uvjetuje time da sama žrtva nema bračnog druga i djecu, iako postoji pravomoćna presuda kojom se određuje pravo na naknadu štete i u njihovu korist, pri čemu tu naknadu treba platiti počinitelj kaznenog djela:

- isplata naknade koja je u slučaju ubojstva utvrđena u korist roditelja i sestre žrtve nasilnog kaznenog djela počinjenog s namjerom člankom 11. stavkom 2.a 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 br. 122 od 7. srpnja 2016. o odredbama za ispunjavanje obveza koje proizlaze iz članstva Italije u Europskoj uniji – Europski zakon 2015. – 2016.) i naknadnim izmjenama (na temelju članka 6. Legge 20 novembre 2017, n. 167 (Zakon br. 167 od 20. studenoga 2017.) i članka 1. stavaka 593. do 596. Legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Zakon br. 145 od 30. prosinca 2018.)) i koja se uvjetuje time da žrtva nema djecu i bračnog druga (kad je riječ o roditeljima) te roditelje (u slučaju braće i sestara), u skladu s odredbama članka 12. stavka 2. Direktive 2004/80 te člancima 20. (jednakost) i 21. (nediskriminacija), člankom 33. stavkom 1. (zaštita obitelji) i člankom 47. (pravo na djelotvoran pravni lijek i na pošteno

suđenje) Povelje Europske unije o temeljnim pravima te člankom 1. Protokola br. 12 EKLJP-a (nediskriminacija);

(b) u pogledu ograničenja isplate naknade:

- može li uvjet za dodjelu naknade predviđen člankom 11. stavkom 3. Zakona br. 122/2016 (Odredbe za ispunjavanje obveza koje proizlaze iz članstva Italije u Europskoj uniji – Europski zakon 2015. – 2016.) i naknadnim izmjenama (na temelju članka 6. Zakona br. 167 od 20. studenoga 2017. i članka 1. stavaka 593. do 596. Zakona br. 145 od 30. prosinca 2018.), koji glasi „u svakom slučaju u granicama raspoloživih sredstava fonda iz članka 14.“, a da se nijednim pravim pravilom ne nalaže talijanskoj državi da izdvoji iznose koji su konkretno namijenjeni za isplatu naknada, koji se također temelje na statističkim podacima i koji su u svakom slučaju konkretno namijenjeni za isplatu naknade pravnim sljednicima u razumnom roku, 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 (u daljnjem tekstu: Direktiva 2004/80): članci 12. i 18.

Povelja Europske unije o temeljnim pravima: članci 20. i 21., članak 33. stavak 1. i članak 47.

Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (EKLJP): članak 1. Protokola br. 12.

Navedene nacionalne odredbe

Zakon br. 122 od 7. srpnja 2016. (Odredbe za ispunjavanje obveza koje proizlaze iz članstva Italije u Europskoj uniji – Europski zakon 2015. – 2016.) i naknadne izmjene (na temelju članka 6. Zakona br. 167 od 20. studenoga 2017. i članka 1. stavaka 593. do 596. Zakona br. 145 od 30. prosinca 2018.) (u daljnjem tekstu: Zakon br. 122/2016): članak 11. (*Pravo na naknadu u korist žrtava nasilnih kaznenih djela počinjenih s namjerom u skladu s Direktivom 2004/80/EZ. Postupak zbog povrede obveze br. 2011/4147*) stavci 1. i 2.:

„Ne dovodeći u pitanje naknade u korist žrtava određenih kaznenih djela predviđene drugim zakonskim odredbama, ako su povoljnije, priznaje se pravo na naknadu na teret države žrtvi nasilnog kaznenog djela počinjenog s namjerom prema osobi i, u svakom slučaju, kaznenog djela iz članka 603.a [Codicea penale (Kazneni zakonik)], uz iznimku kaznenih djela navedenih u člancima 581. i 582., osim u slučaju postojanja otegotnih okolnosti koje su predviđene člankom 583. Kaznenog zakonika.

2. **Naknada za kaznena djela ubojstva [...] dodjeljuje se žrtvi ili pravnim sljednicima iz stavka 2.a u iznosu koji je određen uredbom iz stavka 3.** Za kaznena djela koja nisu kaznena djela iz prve rečenice, naknada se isplaćuje za nadoknadu liječničkih troškova i troškova njegovatelja”.

Članak 11. stavak 2.a: „U slučaju smrti žrtve kao posljedice kaznenog djela, naknada se isplaćuje nadživjelom bračnom drugu i djeci; u nedostatku bračnog druga i djece, pravo na naknadu imaju roditelji, a u nedostatku roditelja, braća i sestre koji su živjeli sa žrtvom u zajedničkom domaćinstvu ako ih je ona uzdržavala u trenutku počinjenja kaznenog djela”.

Članak 11. stavak 2.b: „U slučaju da pravo na naknadu ima više pravnih sljednika, naknada se raspodjeljuje prema udjelima predviđenima odredbama iz druge knjige glave II. [Codicea civile (Građanski zakonik)]”.

Članak 11. stavak 3.: „Uredbom ministra unutarnjih poslova i ministra pravosuđa, u dogovoru s ministrom gospodarstva i financija, koju treba donijeti u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona, utvrđuju se iznosi naknade, u svakom slučaju u granicama raspoloživih sredstava fonda iz članka 14., pri čemu se osigurava veća odšteta za žrtve kaznenih djela silovanja i ubojstva i, konkretno, za djecu žrtve u slučaju ubojstva koje je počinio bračni drug, uključujući rastavljenog ili razvedenog bračnog druga, ili osoba koja jest ili je bila u intimnom odnosu sa žrtvom”.

Decreto ministeriale 22 novembre 2019 (Ministarska uredba od 22. studenoga 2019.), članak 1. stavak 1. točka (b):

„u slučaju ubojstva koje je počinio bračni drug, uključujući rastavljenog ili razvedenog bračnog druga, ili osoba koja jest ili je bila u intimnom odnosu sa žrtvom, utvrđuje se fiksni iznos od 60 000 eura isključivo u korist djece žrtve”.

Sažet prikaz činjenica i postupka

- 1 Tužitelji UD i QO su roditelji, osoba CA je sestra, a osobe VU i LO djeca su osobe TS, koju je 18. svibnja 2017. ubio bivši partner KU u [omissis]. Tribunale di Padova (Sud u Padovi, Italija) osudio je 18. rujna 2018. osobu KU na kaznu zatvora u trajanju od 30 godina, presudu je potvrdio Corte d’Appello di Venezia (Žalbeni sud u Veneciji, Italija) 6. ožujka 2019., a Corte suprema di cassazione (Vrhovni kasacijski sud, Italija) proglasio je 6. svibnja 2021. nedopuštenim pravnik lijek podnesen protiv presude povodom žalbe i stoga je osuđujuća presuda kojom se osobi KU izriče navedena kazna postala pravomoćna.
- 2 Tribunale di Padova (Sud u Padovi) naložio je u prvostupanjskom postupku osobi KU da nadoknadi štetu u korist oštećenikâ te je naložio plaćanje privremenog iznosa od 400 000 eura u korist svakog djeteta, 120 000 eura za svakog roditelja i sestru te 30 000 eura u korist osobe MI, rastavljenog (ali nerazvedenog) supruga žrtve.

- 3 Budući da ubojica nema imovine i primanja te da mu je odobrena besplatna pravna pomoć, što je uvjet naveden u članku 12. točki (b) Zakona br. 122/2016, roditelji, sestra, djeca i suprug odlučili su iskoristiti zaštitu koja im je zajamčena Direktivom 2004/80, pri čemu je svako dijete žrtve od države dobilo naknadu od 20 000 eura, dok je rastavljenom, ali nerazvedenom suprugu dodijeljena naknada u iznosu od 16 666,66 eura.
- 4 Nakon što su provjerili da je talijanska država prilikom donošenja Zakona br. 122/2016 uvela znatna ograničenja u pogledu dodjele naknade protivno Direktivi 2004/80, tužitelji su zahtijevali:
 - izuzimanje iz primjene Ministarske uredbe od 22. studenoga 2019. jer je nezakonita i posljedično utvrđivanje iznosa koji im pripadaju na ime naknade i na temelju njihova stupnja srodstva s osobom TS, pri čemu treba odrediti pravičnu i primjerenu naknadu u skladu s člankom 12. Direktive 2004/80, i to uzimajući u obzir štetu koja je određena u njihovu korist u osuđujućoj presudi protiv osobe KU, i naložiti Presidenzi del consiglio dei Ministri (Predsjedništvo Vijeća ministara, Italija) i Ministeru dell'interno (Ministarstvo unutarnjih poslova, Italija) plaćanje navedene naknade;
 - podredno, da se tuženim tijelima naloži da isplate te iznose na ime naknade štete zbog nedovoljno vjerne provedbe Direktive 2004/80, a osobito članka 12. te direktive.
- 5 Tužena tijela tražila su da se zahtjev odbije u pogledu položaja djece jer im je zakonito dodijeljena naknada u iznosu od 20 000 eura nakon što je kao pravni sljednik utvrđen i suprug žrtve, pri čemu valja uzeti u obzir da se Ministarskom uredbom od 22. studenoga 2019. u slučaju ubojstva predviđa naknada u fiksnom iznosu od 60 000 eura i osigurava raspodjela predviđena člankom 11. stavkom 2.b Zakona br. 122/2016.
- 6 Tužena tijela tražila su da se zahtjev odbije i u pogledu položaja roditelja i sestre žrtve zbog prekoračenja prekluzivnog roka od 60 dana predviđenog za podnošenje zahtjeva za naknadu u upravnom postupku; podredno, tužena tijela tražila su odbijanje zahtjeva koji su podnijeli roditelji i sestra žrtve, s obzirom na to da se na temelju nacionalnog propisa naknada dodjeljuje nadživjelom bračnom drugu i djeci; u nedostatku bračnog druga i djece, pravo na naknadu imaju roditelji, a u nedostatku roditelja, braća i sestre koji su živjeli sa žrtvom u zajedničkom domaćinstvu ako ih je ona uzdržavala u trenutku počinjenja kaznenog djela.

Glavni argumenti stranaka glavnog postupka

- 7 Tužitelji smatraju da je očito nezakonito ograničenje predviđeno člankom 11. stavkom 2.a Zakona br. 122/2016, kojim se pravo na naknadu priznaje roditeljima žrtve samo ako žrtva nema djecu i bračnog druga, dok braća i sestre imaju pravo na naknadu samo u nedostatku svih prethodno navedenih osoba, pri čemu se preuzima odredba članka 568. Građanskog zakonika, koja je donesena u svrhu

utvrđivanja zakonitih nasljednika u okviru nasljeđivanja zbog smrti, kao što se to izričito navodi u stavku 2.b tog članka. Naime, tim se pravnim pravilom određuje da su roditelji žrtve te braća i sestre osobe koje imaju pravo na naknadu, odnosno izričito se priznaje da im je kaznenim djelom nanesena šteta koju *stoga treba nadoknaditi iure proprio*, ali im se naknada dodjeljuje samo podredno, odnosno pod uvjetom da žrtva nema djecu i bračnog druga, to jest naknada im se priznaje u skladu s nasljednim pravom.

- 8 Talijanski zakonodavac na taj je način neopravdano povrijedio obvezu naknade utvrđenu člankom 12. Direktive jer je propisao neutemeljen uvjet za samu naknadu time što je, među ostalim, proizvoljno i bez uzimanja u obzir kriterija koji su pravični i primjereni s obzirom na slučaj odlučio komu od brojnih oštećenih osoba, kojima apstraktno priznaje pravo, u tom slučaju treba nadoknaditi štetu. Naknada je dodijeljena i osobi MI, bračnom drugu koji je rastavljen od osobe TS od 2006., odnosno 11 godina nakon ubojstva, a koja ima pravo na naknadu na temelju prve rečenice stavka 2.a: „[u] slučaju smrti žrtve kao posljedice kaznenog djela, naknada se isplaćuje nadživjelom bračnom drugu i djeci”. Stoga, čak i ako je emocionalna veza očito oslabjela, možda gotovo do te mjere da ne postoji, postoji osoba (suprug koji je godinama rastavljen) koja ima pravo na naknadu, dok je ta naknada uskraćena ocu i majci žrtve, roditeljima čija emocionalna veza s kćeri nije nimalo oslabjela, isto kao ni veza sa sestrom.
- 9 Postoji i razlika u postupanju u pogledu različitih pravila o naknadama koje se predviđaju za srodnike žrtava kaznenih djela iz drugih odredbi: člankom 5. stavkom 4. Leggea n. 206/2004 (Zakon br. 206/2004) o naknadi žrtvama terorizma naknada se dodjeljuje „nadživjelom bračnom drugu, maloljetnoj djeci, punoljetnoj djeci, roditeljima te braći i sestrama, ako su oni živjeli sa žrtvom u zajedničkom domaćinstvu i ako ih je ona uzdržavala”; i člankom 2. stavkom 3. Leggea n. 407 del 1998 (Zakon br. 407 iz 1998.), također u korist žrtava terorizma, naknada se dodjeljuje „nadživjelom bračnom drugu, maloljetnoj djeci, punoljetnoj djeci nesposobnoj za rad, roditeljima te braći i sestrama, ako su oni živjeli sa žrtvom u zajedničkom kućanstvu i ako ih je ona uzdržavala”.
- 10 Prema mišljenju tužiteljâ, čini se da iznos od 20 000 eura dodijeljen djeci na temelju Ministarske uredbe od 22. studenoga 2019., u visini od 5 % privremenog iznosa priznatog u sudskom postupku, nije u skladu s onim što je utvrdio Sud Europske unije u presudi od 16. srpnja 2020., C-129/19, prema kojoj „članak 12. stavak 2. Direktive 2004/80 treba tumačiti na način da se paušalna naknada koja se dodjeljuje žrtvama silovanja na temelju nacionalnih propisa o naknadi štete žrtvama nasilnih kaznenih djela počinjenih s namjerom ne može kvalificirati kao ‚pravična i primjerena’ u smislu te odredbe ako je utvrđena bez uzimanja u obzir ozbiljnosti posljedica počinjenog kaznenog djela za žrtve i stoga ne čini odgovarajući doprinos naknadi pretrpljene imovinske i neimovinske štete” (t. 69.).
- 11 Tužitelji ističu treći aspekt nezakonitosti nacionalnog zakonodavstva, kojim se isplata naknade uvjetuje činjenicom da je država izdvojila sredstva kako bi mogla osigurati isplatu naknade protivno uvodnoj izjavi 10. Direktive („[ž]rtve kaznenih

djela često ne mogu ostvariti naknadu od počinitelja jer počinitelj nema potrebna sredstva da postupi u skladu s presudom o naknadi ili se počinitelja ne može utvrditi ili sudbeno goniti”), te se zapravo u članku 12. Zakona br. 122/2016 ukazuje na to da je potrebno da je žrtva, kako bi dobila naknadu, neuspješno pokušala pokrenuti prisilnu naplatu protiv osuđene osobe ili, kao u ovom slučaju, da je osuđenoj osobi odobrena besplatna pravna pomoć zbog nedostatka financijskih sredstava.

- 12 Kad je riječ o položaju djece, tužena tijela istaknula su da je određivanje naknade u upravnom postupku izvršeno u potpunosti u skladu s odredbama koje su na snazi, odnosno s Ministarskom uredbom od 22. studenoga 2019., pri čemu se uzela u obzir činjenica da postoji nadživjeli bračni drug te da je sam Sud presudom od 16. srpnja 2020., C-129/19, nakon što je podsjetio da države članice imaju široku marginu prosudbe prilikom određivanja naknade iz članka 12. stavka 2. Direktive 2004/80 (t. 58.) utvrdio, među ostalim, da se navedenom članku 12. stavku 2. ne protivi paušalna naknada žrtvama (t. 65.) te zahtijeva samo da takva naknada bude „pravična i primjerena”, a prema mišljenju Suda, taj je uvjet ispunjen kada naknada, čak i paušalna, čini „odgovarajući doprinos naknadi pretrpljene imovinske i neimovinske štete” žrtve (t. 69.)

Sažet prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 13 Sud koji je uputio zahtjev smatra da se predmetnim nacionalnim propisom, kad je riječ o roditeljima žrtve kaznenog djela ubojstva, dodjela naknade očito uvjetuje time da žrtva nema bračnog druga i djecu, a kad je riječ o sestri ili bratu žrtve, dodjela naknade uvjetuje se time da žrtva nema roditelje ako su prvonavedene osobe živjele sa žrtvom u zajedničkom domaćinstvu i ako ih je ona uzdržavala, pri čemu mjera služi kao nadoknada za gubitak očekivanog uzdržavanja i potpuno se zanemaruje neimovinski aspekt patnje povezan s nasilnim gubitkom člana obitelji.
- 14 Kad je riječ o bračnom drugu i djeci, unatoč tomu što je bračni drug neko vrijeme rastavljen od žrtve, predviđa se samo raspodjela naknade na temelju odredbi o nasljeđivanju, ovisno o sredstvima fonda uspostavljenog u skladu s člankom 14. Zakona br. 122/2016 i stoga se ne uzima u obzir ozbiljnost posljedica počinjenog kaznenog djela za žrtve kako se navodi u presudi Suda od 16. srpnja 2020., C 129/19.
- 15 Naknada u korist djece (20 000 eura) utvrđena je na način koji je uvelike neproporcionalan visini privremenog iznosa određenog u kaznenom postupku (400 000 eura za svako dijete) te u iznosu koji je uvelike usporediv s onim koji se priznaje suprugu (16 666,66 eura), pri čemu se nisu uzeli u obzir kriteriji koji se obično primjenjuju u pogledu gubitka odnosa između djeteta i roditelja: dob žrtve, dob nadživjele osobe, stupanj srodstva i život u zajedničkom domaćinstvu. Iznos koji je u ovom slučaju priznat djeci ne može se smatrati „pravičnim i primjerenim” u smislu članka 12. stavka 2. Direktive 2004/80.

- 16 Kad je riječ o prekluzivnom roku za podnošenje zahtjeva za naknadu u upravnom postupku u skladu s člankom 13. stavkom 2. Zakona br. 122/2016, budući da roditelji i sestra žrtve nemaju pravo ni na kakvo potraživanje na temelju članka 11. stavka 2.a Zakona br. 122/2016, na njih se primjenjuje prekluzivni rok od 60 dana predviđen člankom 13. stavkom 2. Zakona br. 122/2016. Čini se da se ograničavanje prekluzivnog roka na tako kratko razdoblje protivi pravu na djelotvoran pravni lijek i na pošteno suđenje zajamčenom člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima.

RADNI DOKUMENT