

**Zadeva C-126/23**

**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)  
Poslovnika Sodišča**

**Datum vložitve:**

2. marec 2023

**Predložitveno sodišče:**

Tribunale Ordinario di Venezia (Italija)

**Datum predložitvene odločbe:**

15. februar 2023

**Tožče stranke:**

UD

QO

VU

LO

CA

**Toženi stranki:**

Presidenza del Consiglio dei ministri

Ministero dell'Interno

---

**Predmet postopka v glavni stvari**

Odškodninska tožba, ki je bila zoper državo vložena zaradi neizvajanja ali neustreznega izvajanja obveznosti, določenih v Direktivi Sveta 2004/80/ES z dne 29. aprila 2004 o odškodnini za žrtve kaznivih dejanj (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 7, str. 65), zlasti obveznosti iz člena 12(2) te direktive, v skladu s katero je treba vzpostaviti shemo odškodnin žrtvam nasilnih naklepnih kaznivih dejanj, ki žrtvam zagotavlja pošteno in primerno odškodnino.

## **Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe**

Ta predlog na podlagi člena 267(3) PDEU se nanaša na združljivost nacionalne zakonodaje, ki določa, prvič, da je mogoče odškodnino staršem ali sestri žrtve umora izplačati le, če žrtev nima zakonca in otrok, ter, drugič, da je izplačilo odškodnine odvisno od razpoložljivosti sredstev v skladu, ustanovljenem na podlagi te zakonodaje, pri čemer pa ta ne predpisuje obvezne rezervacije sredstev, ki bi bila dejansko namenjena plačilu odškodnin, z Direktivo 2004/80.

## **Vprašanja za predhodno odločanje**

Sodišče Evropske unije je zaproseno, da (v okoliščinah iz odstavka A v zvezi z odškodninsko tožbo, ki so jo italijanski državljani s stalnim prebivališčem v Italiji vložili zoper državo kot zakonodajalca zaradi neizvajanja in/ali neustreznega in/ali nepopolnega izvajanja obveznosti, določenih v Direktivi Sveta 2004/80/ES z dne 29. aprila 2004 o odškodnini žrtvam kaznivih dejanj, zlasti pa obveznosti iz člena 12(2) te direktive, ki od držav članic zahteva, da do 1. julija 2005 (kot določa člen 18(1)) uvedejo splošno shemo odškodninskega varstva, ki bo žrtvam vseh nasilnih in naklepnih kaznivih dejanj zagotavljala primerno in pošteno povračilo škode v primerih, ko te od oseb, ki so neposredno odgovorne za povzročitev škode, ne morejo pridobiti celotne odškodnine za nastalo škodo) (ter) v zvezi s položajem, v katerem Direktiva Sveta 2004/80/ES z dne 29. aprila 2004 v nacionalno pravo ni bila prenesena pravočasno (in/ali popolno), odgovori na ti vprašanja:

a) ob upoštevanju člena 11(2a) zakona št. 122/2016, ki določa, da se odškodnina staršem ali sestri žrtve umora izplača le, če žrtev nima zakonca in otrok, čeprav je bila izdana pravnomočna sodba, s katero je bila tudi staršem in sestri zadevne žrtve priznana pravica do povračila škode ter dodeljena odškodnina, ki jo mora plačati storilec kaznivega dejanja:

- Ali je mogoče šteti, da je izplačilo odškodnine, dodeljene staršem in sestri žrtve nasilnih naklepnih kaznivih dejanj, v primeru kaznivega dejanja umora, na podlagi člena 11(2a) zakona št. 122 z dne 7. julija 2016 (o določbah za izpolnitev obveznosti, ki izhajajo iz članstva Italije v Evropski uniji – evropski zakon za obdobje 2015–2016), kakor je bil spremenjen (s členom 6 zakona št. 167 z dne 20. novembra 2017 in členom 1, odstavki od 593 do 596, zakona št. 145 z dne 30. decembra 2018)), ki je pogojeno s tem, da žrtev nima otrok in zakonca (v tem primeru se odškodnina izplača staršem) ter staršev (v tem primeru se odškodnina izplača sorojencem), skladno s členom 12(2) Direktive 2004/80 ter členom 20 (enakost pred zakonom), členom 21 (prepoved diskriminacije), členom 33(1) (varstvo družine) in členom 47 (pravica do učinkovitega pravnega sredstva in nepristranskega sodišča) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah ter členom 1 Protokola št. 12 k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (splošna prepoved diskriminacije)?

b) v zvezi z omejitvijo izplačila odškodnine:

- Ali je mogoče šteti, da pogoj, ki je v zvezi s plačilom odškodnine določen v členu 11(3) zakona št. 122/2016 (o določbah za izpolnitev obveznosti, ki izhajajo iz članstva Italije v Evropski uniji – evropski zakon za obdobje 2015–2016), kakor je bil spremenjen (s členom 6 zakona št. 167 z dne 20. novembra 2017 in členom 1, odstavki od 593 do 596, zakona št. 145 z dne 30. decembra 2018)), v skladu s katerim se odškodnina „vsekakor [določi] glede na razpoložljivost sredstev v skladu iz člena 14“, pri čemer ni nobenega predpisa, ki bi italijanski državi nalagal rezervacijo sredstev, ki bi bila dejansko namenjena plačilu odškodnin, katerih višina bi bila določena tudi na podlagi statističnih podatkov in ki bi v vsakem primeru omogočale, da se upravičencem v razumnem roku izplača ustrezna odškodnina, „žrtvam zagotavlja pošteno in primerno odškodnino“ v smislu člena 12(2) Direktive 2004/80?

### **Navedene določbe prava Unije**

Direktiva Sveta 2004/80/ES z dne 29. aprila 2004 o odškodnini žrtvam kaznivih dejanj (v nadaljevanju: Direktiva 2004/80): člena 12 in 18

Listina Evropske unije o temeljnih pravicah: člena 20 in 21, člen 33(1) in člen 47

Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP): člen 1, Protokol št. 12

### **Navedene določbe nacionalnega prava**

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 št. 122 z dne 7. julija 2016 (o določbah za izpolnitev obveznosti, ki izhajajo iz članstva Italije v Evropski uniji – evropski zakon 2015–2016)), kakor je bil spremenjen (s členom 6 zakona št. 167 z dne 20. novembra 2017 in členom 1, odstavki od 593 do 596, zakona št. 145 z dne 30. decembra 2018) (v nadaljevanju: zakon št. 122/2016): člen 11 (*Pravica do odškodnine, ki se v skladu z Direktivo 2004/80/ES prizna žrtvam nasilnih naklepnih kaznivih dejanj. Postopek za ugotavljanje kršitev 2011/4147*), odstavka 1 in 2:

„Brez poseganja v ukrepe pomoči, do katerih so upravičene žrtve nekaterih kaznivih dejanj, določenih v drugih zakonskih določbah, če so te ugodnejše, se pravica do odškodnine, ki jo plača država, prizna žrtvi naklepnega kaznivega dejanja, storjenega z uporabo nasilja, in kaznivega dejanja iz člena 603a kazenskega zakonika, z izjemo kaznivih dejanj iz členov 581 in 582, razen v primeru obteževalnih okoliščin iz člena 583 kazenskega zakonika.

**2. Odškodnina za kazniva dejanja umora [...] se izplača žrtvi ali upravičencem iz odstavka 2a, in sicer v obsegu, določenem z ministrsko**

**uredbo iz odstavka 3.** Za vsa druga kazniva dejanja, ki niso navedena v prvem stavku, se odškodnina plača za povračilo stroškov zdravljenja in nege.“

Člen 11(2a): „Če žrtev zaradi kaznivega dejanja umre, se odškodnina izplača preživelemu zakoncu in otrokom; če žrtev nima zakonca in otrok, se odškodnina izplača staršem, če žrtev nima staršev, pa se odškodnina izplača sorojencem, ki so v času storitve kaznivega dejanja živeli v skupnem gospodinjstvu in bili vzdrževane osebe.“

Člen 11(2b): „Če je do odškodnine upravičenih več upravičencev, se ta razdeli v skladu z deleži, določenimi v določbah naslova II knjige 2 civilnega zakonika.“

Člen 11(3): „Z uredbo ministra za notranje zadeve in ministra za pravosodje, pripravljeno v sodelovanju z ministrom za gospodarstvo in finance, ki se izda v šestih mesecih od začetka veljavnosti tega zakona, se – vsekakor glede na razpoložljivost sredstev v skladu iz člena 14 – določijo zneski odškodnin, ki žrtvam kaznivih dejanj spolnega nasilja in umora, zlasti pa otrokom žrtve umora, katerega storilec je zakonec, tudi v primeru ločitve ali razveze zakonske zveze, ali oseba, ki je ali je bila v čustvenem razmerju z žrtvijo, zagotavljajo ustrezno visoko povračilo škode.“

Decreto ministeriale 22 novembre 2019 (ministrska uredba z dne 22. novembra 2019), člen 1(1)(b):

„če je storilec umora zakonec žrtve, tudi v primeru ločitve ali razveze zakonske zveze, ali oseba, ki je ali je bila v čustvenem razmerju z žrtvijo, v fiksnem znesku 60.000 EUR, ki pa se dodeli zgolj otrokom žrtve“.

### **Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka v glavni stvari**

- 1 Tožeče stranke so UD in QO, starša, CA, sestra, ter VU in LO, otroka žrtve TS, ki jo je 18. maja 2017 umoril nekdanji zunajzakonski partner KU [...] (ni prevedeno). Tribunale di Padova (sodišče v Padovi, Italija) je KU 18. septembra 2018 obsodilo na 30-letno zaporno kazen; to sodbo je 6. marca 2019 potrdilo Corte d'Appello di Venezia (pritožbeno sodišče v Benetkah, Italija); Corte di cassazione (kasacijsko sodišče, Italija) pa je pritožbo, vloženo zoper sodbo pritožbenega sodišča, 6. maja 2021 razglasilo za nedopustno, s čimer je obsodba KU na navedeno zaporno kazen postala pravnomočna.
- 2 Tribunale di Padova (sodišče v Padovi) je KU v postopku na prvi stopnji obsodilo tudi na povračilo škode oškodovancem, ki so vložili premoženjskopравни zahtevek, in odredilo plačilo začasne odškodnine v višini 400.000 EUR v korist vsakega otroka, 120.000 EUR v korist vsakega od staršev in sestre ter 30.000 EUR v korist MI, nekdanjega zakonca žrtve, od katerega se je ta ločila (ne pa tudi razvezala).

- 3 Ker storilec kaznivega dejanja umora nima premoženja in dohodkov, saj je bil upravičen do brezplačne pravne pomoči, kar je pogoj iz člena 12(b) zakona št. 122/2016, so se starši, sestra, otroci in nekdanji mož odločili, da bodo uveljavljali varstvo, ki jim ga zagotavlja Direktiva 2004/80; otroka žrtve sta od države prejela odškodnino v višini 20.000 EUR, medtem ko je bila nekdanjemu možu dodeljena odškodnina v višini 16.666,66 EUR.
- 4 Tožeče stranke so na podlagi ugotovitve, da je italijanska država s sprejetjem zakona št. 122/2016 uvedla znatne omejitve za izplačilo odškodnine, s čimer je kršila Direktivo 2004/80, sodišču predlagale:
  - naj zavrne uporabo ministrske uredbe z dne 22. novembra 2019, ker je nezakonita, in posledično določi zneske, do katerih so upravičene iz naslova odškodnine in na podlagi stopnje sorodstvenega razmerja s TS, pri čemer naj to odškodnino odmeri tako, da bo poštena in primerna v smislu člena 12 Direktive 2004/80, pri tem pa upošteva višino odškodnine, ki jim je bila za nastalo škodo dodeljena z obsodilno sodbo, izrečeno zoper KU, ter plačilo te odškodnine naloži Presidenza del Consiglio dei Ministri (predsedstvo sveta ministrov, Italija) in Ministero dell'interno (ministrstvo za notranje zadeve, Italija); in
  - podredno, naj toženima strankama naloži plačilo teh zneskov iz naslova povračila škode, nastale zaradi neustreznega izvajanja Direktive 2004/80 in zlasti člena 12 te direktive.
- 5 Toženi stranki sta v zvezi s položajem otrok predlagali zavrnitev odškodninske tožbe, ker naj bi bila otrokom upravičeno izplačana odškodnina v višini 20.000 EUR glede na ugotovitev, da je eden od upravičencev tudi nekdanji mož žrtve, pri čemer je treba upoštevati, da ministrska uredba z dne 22. novembra 2019 določa, da se odškodnina v primeru kaznivega dejanja umora izplača v fiksnem znesku 60.000 EUR, pri čemer se ta znesek v skladu s členom 11(2b) zakona št. 122/2016 razdeli na posamezne deleže.
- 6 Toženi stranki sta zavrnitev odškodninske tožbe predlagali tudi v zvezi s položajem staršev in sestre zadevne žrtve, in sicer zaradi prekoračitve 60-dnevnega prekluzivnega roka za vložitev odškodninskega zahtevka v upravnem postopku; toženi stranki sta podredno predlagali zavrnitev odškodninske tožbe, ki so jo vložili starši in sestra zadevne žrtve, saj nacionalna zakonodaja določa, da se odškodnina izplača preživelemu zakoncu in otrokom; če žrtev nima zakonca in otrok, se odškodnina izplača staršem, če žrtev nima staršev, pa se odškodnina izplača sorojencem, ki so v času storitve kaznivega dejanja živeli v skupnem gospodinjstvu in bili vzdrževane osebe.

### **Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari**

- 7 Tožeče stranke menijo, da je omejitev iz člena 11(2a) zakona št. 122/2016, ki pravico do odškodnine priznava staršem žrtve le, če ta nima otrok in zakonca,

medtem ko so sorojenci žrtve do odškodnine upravičeni le, če žrtev nima nobenega od navedenih sorodnikov, s čimer pravzaprav povzema določbo člena 568 italijanskega civilnega zakonika, ki predpisuje pogoje za določitev zakonitih dedičev v okviru dedovanja, kot je izrecno navedeno v odstavku 2b tega člena, očitno nezakonita. V skladu z navedeno določbo naj bi bili namreč starši in sorojenci žrtve opredeljeni kot upravičenci do odškodnine, s čimer naj bi se izrecno priznalo, da so bili oškodovani zaradi kaznivega dejanja in da imajo zato *pravico, da zahtevajo povračilo škode v lastnem imenu*, vendar naj bi se jim odškodnina na podlagi te določbe lahko dodelila le podredno, to je pod pogojem, da žrtev nima otrok in zakonca, kar naj bi pomenilo, da se obravnavajo kot upravičenci do povračila škode po dednem pravu.

- 8 Italijanski zakonodajalec naj bi s tem nerazumno kršil obveznost povračila škode, ki jo določa člen 12 Direktive 2004/80, saj naj bi predpisal neupravičeno zahtevo za pridobitev odškodnine kot take, in določil, kdo izmed različnih oškodovancev, ki jim je v abstraktnem smislu priznana pravica do povračila škode, nato dejansko prejme odškodnino, pri čemer naj bi bil ta postopek samovoljen in naj ne bi upošteval meril, ki bi v konkretnem primeru zagotavljala pošteno in primerno odškodnino. Odškodnina naj bi bila dodeljena tudi MI, nekdanjemu možu, od katerega se je TS ločila leta 2006, to je 11 let pred umorom, ki naj bi bil do odškodnine upravičen na podlagi prve alineje odstavka 2a, ki določa: „[č]e žrtev zaradi kaznivega dejanja umre, se odškodnina izplača preživelemu zakoncu in otrokom.“ Zato naj bi bila oseba (nekdanji mož, od katerega se je žrtev ločila) tudi v primeru, v katerem je čustvena vez z žrtvijo očitno šibka, morebiti celo do te mere, da ne obstaja več, vseeno upravičena do odškodnine, medtem ko naj bi se ta pravica odrekla očetu in materi žrtve, to je staršema, ki sta vseskozi ohranjala močno čustveno vez s hčerjo, kar naj bi veljalo tudi za čustveno vez med žrtvijo in njeno sestro.
- 9 Ker naj bi v zvezi z odškodninami, ki se dodelijo sorodnikom žrtev kaznivih dejanj, opredeljenih v drugih določbah nacionalnega prava, veljala drugačna pravila, naj bi v obravnavani zadevi prišlo tudi do različnega obravnavanja: člen 5(4) zakona št. 206/2004, ki ureja odškodnino žrtvam kaznivih dejanj terorizma, naj bi določal, da se odškodnina dodeli „preživelemu zakoncu, mladoletnim otrokom, polnoletnim otrokom, staršem in sorojencem, če živijo skupnem gospodinjstvu in so vzdrževane osebe“; člen 2(3) zakona št. 407 iz leta 1998, ki ravno tako ureja odškodnine žrtvam terorizma, pa naj bi določal, da se odškodnina dodeli tudi „preživelemu zakoncu, mladoletnim otrokom, polnoletnim invalidnim otrokom, staršem in sorojencem, če živijo v skupnem gospodinjstvu in so vzdrževane osebe“.
- 10 Po mnenju tožečih strank znesek v višini 20.000 EUR, ki je bil otrokom dodeljen na podlagi ministrske uredbe z dne 22. novembra 2019 in ustreza 5 % zneska, ki ga je začasno prisodilo sodišče, ni v skladu s tem, kar je Sodišče Evropske unije razsodilo v sodbi z dne 16. julija 2020, C-129/19, v skladu s katero „je treba člen 12(2) Direktive 2004/80 razlagati tako, da pavšalne odškodnine, dodeljene žrtvam spolnega nasilja iz naslova nacionalne sheme odškodnin žrtvam nasilnih

naklepnih kaznivih dejanj, ni mogoče šteti za ‚pošteno in primerno‘ v smislu te določbe, če je določena brez upoštevanja teže posledic storjenega kaznivega dejanja za žrtve in torej ne pomeni ustreznega prispevka k povrnitvi utrpljene premoženjske in nepremoženjske škode“ (točka 69).

- 11 Tožeče stranke so navedle še tretji vidik nezakonnosti nacionalne zakonodaje, v skladu s katero je izplačilo odškodnine odvisno od tega, ali je država rezervirala namenska sredstva za povračilo škode, kar naj bi bilo v nasprotju z uvodno izjavo 10 Direktive 2004/80 („Žrtve kaznivih dejanj od storilca pogosto ne bodo mogle dobiti odškodnine, ker storilec lahko nima zadostnih sredstev, da izpolni sodbo o denarni odškodnini, ali ker se storilca ne da identificirati ali preganjati.“), pa tudi z zakonom št. 122/2016, ki v členu 12 določa, da lahko žrtev pridobi pravico do odškodnine, če dokaže, da jo je skušala prisilno izterjati od obsojenca, vendar pri tem ni bila uspešna, ali, kot je primer v obravnavani zadevi, če je bila obsojencu zaradi nezadostnih finančnih sredstev odobrena brezplačna pravna pomoč.
- 12 Toženi stranki sta v zvezi s položajem otrok poudarili, da je bila višina odškodnine v upravnem postopku določena povsem v skladu z veljavnimi določbami, to je z ministrsko uredbo z dne 22. novembra 2019, saj se je pri tem upošteval obstoj preživelega zakonca, in da je tudi Sodišče v sodbi z dne 16. julija 2020, C-129/19, najprej opozorilo, da imajo države članice pri določitvi odškodnine iz člena 12(2) Direktive 2004/80 precej široko polje proste presoje (točka 58), nato pa med drugim razsodilo, da člen 12(2) ne nasprotuje pavšalni odškodnini žrtvam (točka 65), ampak zahteva le, da je ta odškodnina ‚poštena in primerna‘; po mnenju Sodišča je ta zahteva izpolnjena, če odškodnina, tudi pavšalna, pomeni ‚ustrez[en] prispev[ek] k povrnitvi utrpljene premoženjske in nepremoženjske škode“ (točka 69).

#### **Kratka predstavitev obrazložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe**

- 13 Predložitveno sodišče meni, da zadevna nacionalna zakonodaja nedvoumno določa, da se lahko odškodnina staršem žrtve kaznivega dejanja umora izplača le, če žrtev nima zakonca in otrok, medtem ko jo je mogoče sorojencem žrtve izplačati le, če žrtev nima staršev ter če so sorojenci živeli v istem gospodinjstvu z žrtvijo in jih je ta vzdrževala, kar pomeni, da se z dodelitvijo odškodnine dejansko zagotovi nadomestilo pričakovanih stroškov preživljanja, pri čemer pa je v celoti zanemarjen vidik nepremoženjske škode, nastale zaradi trpljenja, ki ga povzroči nasilna izguba družinskega člana.
- 14 Kar zadeva zakonca in otroke, pa zadevna zakonodaja kljub okoliščini, da sta se zakonec in žrtev že zdavnaj ločila, predvideva zgolj razdelitev odškodnine v skladu z določbami, ki veljajo na področju dedovanja, pri čemer je treba upoštevati razpoložljivost sredstev, ki so na voljo v skladu, ustanovljenem na podlagi člena 14 zakona št. 122/2016, kar pomeni, da pri tem ni upoštevana teža posledic storjenega kaznivega dejanja za žrtve, kot je navedeno v sodbi Sodišča z dne 16. julija 2020, C-129/19.

- 15 Odškodnina, ki je bila dodeljena otrokom (20.000 EUR), je bila odmerjena v višini, ki še zdaleč ni sorazmerna z višino začasno prisojenega zneska v kazenskem postopku (400.000 EUR na posameznega otroka), in v obsegu, ki je v veliki meri primerljiv z zneskom, dodeljenim nekdanjemu možu žrtve (16.666,66 EUR), pri čemer pa niso bila upoštevana merila, ki se običajno uporabljajo v zvezi z izgubo starševskega odnosa: starost žrtve, starost preživele osebe, stopnja sorodstvenega razmerja in življenje v skupnem gospodinjstvu. Zneska, ki je bil v obravnavani zadevi dodeljen otrokom, zato ni mogoče šteti za „pošteno in primerno“ odškodnino v smislu člena 12(2) Direktive 2004/80.
- 16 Predložitveno sodišče v zvezi s prekluzivnim rokom za vložitev odškodninskega zahtevka v upravnem postopku, ki je določen v členu 13(2) zakona št. 122/2016, navaja, da starši in sestra žrtve v skladu s členom 11(2a) zakona št. 122/2016 sploh nimajo pravice do vložitve takega zahtevka, vendar se zanje vseeno uporablja 60-dnevni prekluzivni rok iz člena 13(2) zakona št. 122/2016. Zdi se, da je določitev tako kratkega prekluzivnega roka v nasprotju s pravico do učinkovitega pravnega sredstva in nepristranskega sodišča iz člena 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.