Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
Y. BOT
fremsat den 12. april 2016 [1]

Sag C-601/14

Europa-Kommissionen
mod

Den Italienske Republik

»Traktatbrud — direktiv 2004/80/EF — erstatning til ofre for forbrydelser — artikel 12 — manglende generel ordning for erstatning til ofre for alle typer forsætlige voldsforbrydelser begået i Italien — område med frihed, sikkerhed og retfærdighed«

1. Europa-Kommissionen har i stævningen nedlagt påstand om, at Domstolen fastslår, at Den Italienske Republik ved ikke at indføre en ordning for erstatning til ofre for alle forbrydelser, der har karakter af forsætlige voldsforbrydelser, og som begås på dets område, har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 12, stk. 2, i Rådets direktiv 2004/80/EF af 29. april 2004 om erstatning til ofre for forbrydelser [2].

2. Den Italienske Republik har i sin nationale ret fastsat, at det udelukkende er muligt at opnå en sådan erstatning for visse forbrydelser, der har karakter af forsætlige voldsforbrydelser, såsom terror- eller mafiahandlinger.

3. I det foreliggende forslag til afgørelse vil jeg redegøre for, hvorfor jeg er af den opfattelse, at nærværende traktatbrudsag er begrundet.

I – **Retsforskrifter**

A – *EU-retten*

4. Det anføres i tredje betragtning til direktiv 2004/80, at »[p]å mødet i Tammerfors den 15. og 16. oktober 1999 opfordrede Det Europæiske Råd til, at der blev udarbejdet minimumsstandarder for beskyttelse af ofrene for kriminalitet, navnlig for ofrenes adgang til domstolene og tilsvarende organer og deres ret til skadeserstatning, herunder dækning af sagsomkostninger«.

5. Ifølge ordlyden af sjette betragtning til dette direktiv »[bør] ofre for forbrydelser i Den Europæiske Union […] have ret til en rimelig og passende erstatning for de skader, de har lidt, uanset hvor i Det Europæiske Fællesskab forbrydelsen er begået«.

1 — Originalsprog: fransk.
2 — EUT 2004, L 261, s. 15.

6. Syvende betragtning til det nævnte direktiv har følgende ordlyd:

»For at lette adgangen til erstatning til ofre for forbrydelser i grænseoverskridende situationer indfører dette direktiv en samarbejdsordning, der bygger på de enkelte medlemsstaters ordninger for erstatning til ofre for forsætlige voldsforbrydelser begået på deres eget område. Der bør derfor forefindes en erstatningsordning i alle medlemsstater.«

7. Artikel 1 i direktiv 2004/80, der indgår i kapitel I med overskriften »Adgang til erstatning i grænseoverskridende situationer«, bestemmer:

»Medlemsstaterne sikrer, at en person, der ansøger om erstatning, i de tilfælde, hvor en forsætlig voldsforbrydelse er begået på en anden medlemsstats område end den, hvor den pågældende har sit sædvanlige opholdssted, har ret til at indgive sin ansøgning til en myndighed eller anden instans i denne sidste medlemsstat.«

8. Kapitel II med overskriften »Nationale erstatningsordninger« indeholder en enkelt artikel. Dette direktivs artikel 12 bestemmer:

»1. De regler om adgang til erstatning i grænseoverskridende situationer, som fastsættes ved dette direktiv, bygger på de enkelte medlemsstaters ordninger for erstatning til ofre for forsætlige voldsforbrydelser begået på deres eget område.

2. Alle medlemsstater sikrer, at der i kraft af deres nationale regler forefindes en ordning for erstatning til ofre for forsætlige voldsforbrydelser begået på deres eget område, som garanterer en rimelig og passende erstatning til ofre.«

9. Endelig bestemmer det nævnte direktivs artikel 18:

»1. Medlemsstaterne sætter de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv inden den 1. januar 2006, med undtagelse af artikel 12, stk. 2, der efterkommes inden den 1. juli 2005. De underretter straks Kommissionen herom.

2. Medlemsstaterne kan fastsætte, at de love og bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme dette direktiv, kun skal gælde for ansøgere, hvis skader er forvoldt ved forbrydelser, der er begået efter den 30. juni 2005.

[...]«

B – *Italiensk ret*

10. Direktiv 2004/80 er gennemført i italiensk ret ved decreto legislativo n. 204 – attuazione della direttiva 2004/80/CE relativa all'indennizzo delle vittime di reato (lovdekret nr. 204 om gennemførelse af direktiv 2004/80/EF om erstatning til ofre for forbrydelser) af 9. november 2007 [3], og ved decreto ministeriale n. 222 – regolamento ai sensi dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 204/2007 (ministerialdekret nr. 222 om gennemførelse i henhold til artikel 7 i lovdekret nr. 204/2007) af 23. december 2008 [4].

11. Den Italienske Republik har i svarskriftet foretaget en udtømmende opregning af de særlove om tildeling af erstatning fra staten til ofre for visse forbrydelser, der har karakter af forsætlige voldsforbrydelser.

3 — Almindeligt tillæg til GURI nr. 261 af 9.11.2007, herefter »lovdekret nr. 204/2007«.

4 — GURI nr. 108 af 12.5.2009.

12. Der er tale om følgende særlove:

— legge n. 466 – recante norme in ordine a speciali elargizioni a favore di categorie di dipendenti pubblici e di cittadini vittime del dovere o di azioni terroristiche (lov nr. 466 om bestemmelser om særlig erstatning til visse kategorier af offentligt ansatte og andre borgere, der er blevet ofre for forbrydelser under udøvelsen af deres erhverv eller for terrorhandlinger) af 13. august 1980[5] (artikel 3 og 4)

— legge n. 302 – recante norme a favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata (lov nr. 302 om foranstaltninger til fordel for ofre for terrorisme og organiseret kriminalitet) af 20. oktober 1990[6] (artikel 1 og 3-5)

— decreto legge n. 419 – recante istituzione del Fondo di sostegno per le vittime di richieste estorsive, convertito dalla legge 18 febbraio 1992, n. 172 (lovdekret nr. 419 – ophøjet til lov nr. 172 af 18.2.1992 – om oprettelse af en fond for støtte til ofre for pengeafpresning) af 31. december 1991[7] (artikel 1)

— legge n. 340 – recante norme per l'estensione dei benefici di cui agli articoli 4 e 5 della legge n. 302/1990, ai familiari delle vittime del disastro aereo di Ustica (lov nr. 340 om udvidelse af den erstatning, der er omhandlet i artikel 4 og 5 i lov nr. 302/1990, til at omfatte familiemedlemmer til ofre for flyulykken ved Ustica) af 8. august 1995[8] (artikel 1 – der henviser til artikel 4 og 5 i lov nr. 302/1990)

— legge n. 108 – recante disposizioni in materia di usura (lov nr. 108 om åger) af 7. marts 1996[9] (artikel 14 og 15)

— legge n. 70 – recante benefici per le vittime della cosiddetta »Banda della Uno Bianca« (lov nr. 70 om erstatning til ofrene for den bande, der blev kaldt »Banda della Uno bianca«) af 31. marts 1998[10] (artikel 1, der henviser til artikel 1 og 4 i lov nr. 302/1990)

— legge n. 407 – recante nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata (lov nr. 407 om nye foranstaltninger til fordel for ofre for terrorisme og organiseret kriminalitet) af 23. november 1998[11] (artikel 2)

— legge n. 44 – recante disposizioni concernenti il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura (lov nr. 44 om bestemmelser vedrørende solidaritetsfonden for ofre for pengeafpresning og åger) af 23. februar 1999[12] (artikel 3 og 6-8)

— decreto del presidente della Repubblica n. 510 – regolamento recante nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata (dekret fra republikkens præsident nr. 510 om nye foranstaltninger til fordel for ofre for terrorisme og organiseret kriminalitet) af 28. juli 1999[13] (artikel 1)

5 — GURI nr. 230 af 22.8.1980.
6 — GURI nr. 250 af 25.10.1990.
7 — GURI nr. 49 af 28.2.1992.
8 — GURI nr. 192 af 18.8.1995.
9 — Almindeligt tillæg til GURI nr. 58 af 9.3.1996.
10 — GURI nr. 80 af 6.4.1998.
11 — GURI nr. 277 af 26.11.1998.
12 — GURI nr. 51 af 3.3.1999.
13 — GURI nr. 4 af 7.1.2000.

— legge n. 512 – recante istituzione del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso (lov nr. 512 om oprettelse af den revolverende fond for solidaritet med ofre for mafiaforbrydelser) af 22. december 1999 [14] (artikel 4)

— decreto legge n. 13 – convertito con modificazioni dalla legge n. 56/2003 – recante disposizioni urgenti in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata (lovdekret nr. 13 – ophøjet med ændringer til lov nr. 56/2003 – om hasteforanstaltninger til fordel for ofre for terrorisme og organiseret kriminalitet) af 4. februar 2003 [15]

— legge n. 228 – recante misure contro la tratta di persone, che istituisce il Fondo per le misure anti-tratta e uno speciale programma di assistenza per le vittime dei reati previsti dagli articoli 600 e 601 del codice penale (lov nr. 228 om foranstaltninger til bekæmpelse af menneskehandel, om oprettelse af en fond til bekæmpelse af menneskehandel og om indførelse af et særligt hjælpeprogram til ofre for kriminelle handlinger som omhandlet i straffelovens artikel 600 og 601) af 11. august 2003 [16], som ændret ved decreto legislativo n. 24, articolo 6 (lovdekret nr. 24, artikel 6) af 4. marts 2014 [17]

— decreto legge n. 337 – convertito con modificazioni dalla legge n. 369/2003 – recante disposizioni urgenti in favore delle vittime militari e civili di attentati terroristici all'estero (lovdekret nr. 337 – ophøjet med ændringer til lov nr. 369/2003 – om hasteforanstaltninger til fordel for militære og civile ofre for terrorangreb i udlandet) af 28. november 2003 [18] (artikel 1)

— legge n. 206 – recante nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e delle stragi di tale matrice (lov nr. 206 om nye regler for ofre for terrorisme og forbrydelser af tilsvarende art) af 3. august 2004 [19] (artikel 1)

— legge n. 266 – legge finanziaria 2006 (lov nr. 266 om finanslov for 2006) af 23. december 2005 [20], som i artikel 1, stk. 563-565, indeholder bestemmelser om hjælp til personer, der er blevet ofre for forbrydelser under udøvelsen af deres erhverv, og ligestillede personer samt deres familiemedlemmer

— legge n. 91 – recante norme in favore dei familiari superstiti degli aviatori italiani vittime dell'eccidio avvenuto a Kindu l'11 novembre 1961 (lov nr. 91 om hjælp til familiemedlemmer til de overlevende blandt de italienske piloter, der blev ofre for blodbadet i Kindu den 11.11.1961) af 20. februar 2006 [21]

— decreto del presidente della Repubblica n. 243 – regolamento concernente termini e modalità di corresponsione delle provvidenze alle vittime del dovere ed ai soggetti equiparati (dekret fra republikkens præsident nr. 243 om frister og de nærmere vilkår for udbetaling af hjælp til personer, der er blevet ofre for forbrydelser under udøvelsen af deres erhverv, og ligestillede personer) af 7. juli 2006 [22]

14 — GURI nr. 6 af 10.1.2000.
15 — GURI nr. 80 af 5.4.2003.
16 — GURI nr. 195 af 23.8.2003.
17 — GURI nr. 60 af 13.3.2014.
18 — GURI nr. 8 af 12.1.2004.
19 — GURI nr. 187 af 11.8.2004.
20 — Almindeligt tillæg til GURI nr. 302 af 29.12.2005.
21 — GURI nr. 62 af 15.3.2006.
22 — GURI nr. 183 af 8.8.2006.

— decreto legge n. 187 – convertito con modificazioni dalla legge n. 217/2010 – recante misure urgenti in materia di sicurezza (lovdekret nr. 187 – ophøjet med ændringer til lov nr. 217/2010 – om hasteforanstaltninger i forbindelse med sikkerhedsstillelse) af 12. november 2010[23], herunder oprettelsen i henhold til dette lovdekrets artikel 2a af »den civile solidaritetsfond« til fordel for ofre for kriminelle handlinger begået i forbindelse med eller som følge af sportsbegivenheder eller tilsvarende begivenheder.

13. Lovdekret nr. 204/2007 henviser, for så vidt angår de materielle betingelser for ydelse af erstatning fra den italienske stat, til særlovgivningen, der fastsætter formerne for erstatning til ofre for de forbrydelser, som er begået på det nationale område. Imidlertid er ikke alle typer forsætlige voldsforbrydelser omfattet af særlovgivningen. Således findes der ikke en særlov, der garanterer en rimelig og passende erstatning som omhandlet i artikel 12 i direktiv 2004/80 til et offer for en forbrydelse, der har karakter af seksuelt overgreb.

II – **Den administrative procedure**

14. Ved skrivelse af 20. juni 2011 meddelte Kommissionen Den Italienske Republik, at den var af den opfattelse, at Den Italienske Republiks lovgivning ikke indeholdt en generel ordning for erstatning til ofre for forsætlige voldsforbrydelser, hvilket ifølge Kommissionen var i strid med artikel 12, stk. 2, i direktiv 2004/80. Som svar på denne skrivelse oplyste Den Italienske Republik ved skrivelse af 11. oktober 2011 Kommissionen om, at den var af den opfattelse, at direktivet tillagde medlemsstaterne en vid skønsbeføjelse med hensyn til gennemførelsen af denne bestemmelse.

15. Da Kommissionen fortsat var af den opfattelse, at Den Italienske Republik ikke havde gennemført det nævnte direktiv korrekt, tilsendte den den 25. november 2011 Den Italienske Republik en åbningsskrivelse og opfordrede denne til at fremsætte sine bemærkninger hertil.

16. Den 14. maj 2012 forelagde Den Italienske Republik et forslag til lovgivningsforanstaltninger, der havde til formål at indføre en generel erstatningsordning. Dette forslag omfattede indførelsen af en solidaritetsfond for erstatning til ofre for forsætlige forbrydelser, som blev begået på det nationale område, og som medførte død eller alvorlig eller meget alvorlig legemsbeskadigelse. Da der ikke blev forelagt en tidsplan for lovgivningsproceduren vedrørende det nævnte forslag, havde Kommissionen ikke mulighed for at afslutte den administrative procedure. De italienske myndigheder fik meddelelse herom på et møde den 25. november 2012.

17. Den Italienske Republik meddelte ved skrivelse af 24. januar 2013 Kommissionen, at det på grund af en regeringskrise og den førtidige opløsning af det italienske parlament, som denne krise førte til, ikke havde været muligt at vedtage lovforslaget, men at lovforslaget ville blive vedtaget efter den nye regerings tiltrædelse. Denne skrivelse var ikke vedlagt nogen officiel tidsplan for lovgivningsproceduren.

18. Ved skrivelse af 12. juli 2013 underrettede Den Italienske Republik Kommissionen om, at Tribunale ordinario di Firenze (retten i første instans i Firenze, Italien) havde forelagt Domstolen et præjudicielt spørgsmål om fortolkningen af artikel 12 i direktiv 2004/80 (den sag, der gav anledning til kendelse af 30.1.2014, C., C-122/13, EU:C:2014:59), og den foreslog derfor at afvente Domstolens afgørelse i denne sag inden fortsættelsen af den af Kommissionen indledte procedure.

19. Kommissionen afgav den 17. oktober 2013 en begrundet udtalelse, som blev meddelt Den Italienske Republik den 18. oktober 2013, hvori Kommissionen opfordrede de italienske myndigheder til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme artikel 12 i direktiv 2004/80 inden for en frist på to måneder regnet fra meddelelsesdatoen.

23 — GURI nr. 265 af 12.11.2010.

20. Den Italienske Republik nævnte i et svar, som Kommissionen modtog den 18. december 2013, at den fandt det hensigtsmæssigt at afvente Domstolens afgørelse i sag C-122/13 for at tage hensyn til de præciseringer af artikel 12 i direktiv 2004/80, som denne måtte give.

21. Domstolen fastslog i den nævnte sag ved kendelse [24], at det var åbenbart, at den ikke havde kompetence til at besvare det spørgsmål, som Tribunale ordinario di Firenze (retten i første instans i Firenze) havde forelagt. Kommissionen besluttede derfor at anlægge den foreliggende traktatbrudssag i henhold til artikel 258, stk. 2, TEUF.

III – **Søgsmålet**

22. Kommissionen har i stævningen nedlagt følgende påstande:

— Det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 12, stk. 2, i direktiv 2004/80, idet den ikke har truffet alle de foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre, at der forefindes en ordning for erstatning til ofre for alle forsætlige voldsforbrydelser begået på dens område.

— Den Italienske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger.

23. Den Italienske Republik har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

24. Ved processkrift indleveret til Domstolens Justitskontor den 27. april 2015 har Rådet for Den Europæiske Union fremsat anmodning om at måtte intervenere til støtte for Kommissionens påstande. Ved afgørelse af 22. maj 2015 imødekom Domstolens præsident denne anmodning.

IV – **Parternes argumenter**

25. Kommissionen har foreholdt Den Italienske Republik, at den i sin retsorden har indført en erstatningsordning, der udelukkende omfatter ofre for visse forbrydelser, der har karakter af forsætlige voldsforbrydelser, selv om artikel 12, stk. 2, i direktiv 2004/80 efter Kommissionens opfattelse indebærer et krav om, at der skal indføres en sådan erstatningsordning for ofre for alle de forbrydelser, der henhører under denne form for kriminalitet.

26. Kommissionen har således anført, at det det fremgår af anden og sjette betragtning til direktiv 2004/80, at dette direktiv har til formål at sikre ofre for forbrydelser i Unionen retten til en rimelig og passende erstatning for de skader, de har lidt, uanset hvor i Unionen forbrydelsen er begået. Der er tale om en uadskillelig bestanddel af retten til at bevæge sig frit.

27. Kommissionen har endvidere anført, at dette direktiv indfører en samarbejdsprocedure, der har til formål at gøre det muligt at lette adgangen til erstatning til ofre i grænseoverskridende situationer. Dette er baggrunden for, at det nævnte direktivs kapitel I fastsætter regler om adgangen til erstatning i sådanne situationer, mens det samme direktivs kapitel II, der kun indeholder den nævnte artikel 12,

24 — Jf. kendelse af 30.1.2014, C. (C-122/13, EU:C:2014:59).

fastsætter de bestemmelser, der finder anvendelse på nationale erstatningsordninger. Disse ordninger udgør således det grundlag, der skal gøre det muligt at sikre, at samarbejdsproceduren fungerer hensigtsmæssigt. Artikel 12, stk. 2, i direktiv 2004/80 indeholder således et krav til medlemsstaterne om at indføre en sådan ordning.

28. Det er i denne forbindelse ikke tilstrækkeligt, at de medlemsstater, hvori der ikke fandtes erstatningsordninger, indfører en sådan ordning. Medlemsstaterne skal efter Kommissionens opfattelse nemlig sikre sig, at de ordninger for erstatning til ofre, der indføres på deres område, har de egenskaber, der kræves i henhold til direktiv 2004/80, nemlig at en sådan ordning sikrer en rimelig og passende erstatning, og at den omfatter den kategori af forbrydelser, der er nævnt i direktivet. Kommissionen har anført, at det nævnte direktiv omfatter helt bestemte forbrydelser, nemlig forsætlige voldsforbrydelser.

29. Hvad nærmere bestemt angår dette begreb er det i det væsentlige Kommissionens opfattelse, at selv om direktiv 2004/80 ikke definerer denne form for forbrydelse, idet dette således overlades til den nationale lovgiver, forholder det sig ikke desto mindre således, at dette direktivs artikel 12, stk. 2, ikke indrømmer medlemsstaterne nogen skønsmargen med hensyn til anvendelsesområdet for de nationale erstatningsordninger. Dette anvendelsesområde omfatter således alle de forsætlige voldsforbrydelser, der defineres som sådanne i hver enkelt medlemsstats materielle strafferet.

30. Den eneste skønsmargen, som medlemsstaterne råder over med hensyn til indførelsen af en ordning for erstatning til ofre for forsætlige voldsforbrydelser, således som EU-lovgiver har ønsket det, findes i muligheden for at kvalificere forbrydelser som forsætlige og voldelige. Kommissionen er med andre ord af den opfattelse, at hver gang en forbrydelse i henhold til national strafferet anses for en forsætlig voldsforbrydelse, er den automatisk omfattet af den kategori af forbrydelser, der ifølge direktiv 2004/80 skal være omfattet af en erstatningsordning for ofre. Kommissionen har som eksempel nævnt, at forbrydelser, såsom drab eller seksuelle overgreb, på grund af de forhold, der konstituerer sådanne forbrydelser, pr. definition er udelukket fra dette direktivs anvendelsesområde.

31. Denne analyse bekræftes af en gennemgang af den europæiske konvention om erstatning til ofre for voldsforbrydelser, undertegnet i Strasbourg den 24. november 1983, idet inspirationen til ottende betragtning til direktiv 2004/80 klart er hentet i denne konvention. I henhold til denne konvention indgår seksuelle overgreb imidlertid i kategorien af forsætlige voldsforbrydelser, hvilket viser, at alle forbrydelser, der må anses for forsætlige og voldelige, nødvendigvis indgår i denne kategori.

32. Kommissionen har endvidere anført, at direktiv 2004/80 ikke indeholder nogen bestemmelser, der foreskriver, at medlemsstaterne kan begrænse adgangen til erstatning til ofre for visse forsætlige voldsforbrydelser. Kommissionen er af den opfattelse, at en sådan begrænsning vil være ensbetydende med at anerkende, at det til trods for, at alle sådanne forbrydelser må anses for forsætlige voldsforbrydelser, kun er visse af disse forbrydelser, der fremkalder en følelse af sårbarhed, medfører traumer, giver økonomiske problemer, forstyrrer den daglige livsførelse eller bringer ofrenes fremtid i fare, og som derfor kan begrunde, at en medlemsstat yder erstatning.

33. Kommissionen har endvidere anført, at såfremt det måtte antages, at medlemsstaterne har et vidt skøn med hensyn til valget af, hvilke forsætlige voldsforbrydelser der kan give anledning til erstatning fra staten i henhold til artikel 12, stk. 2, i direktiv 2004/80, ville dette svare til at indføre en forskellig behandling af ofre for forsætlige voldsforbrydelser i Unionen, for så vidt som erstatningen for en forbrydelse, der henhører under denne kategori, vil kunne variere fra den ene medlemsstat til den anden alt afhængigt af, om der i den pågældende medlemsstat ydes en udvidet beskyttelse eller, som det er tilfældet i Italien, en begrænset ret til erstatning. Dette ville endvidere indebære, at den ordning for grænseoverskridende samarbejde, der er indført ved dette direktiv, ville miste enhver praktisk virkning.

34. Endelig har Kommissionen anført, at den fortolkning, som den foreslår, ikke griber ind i de kompetencer, der tilkommer den nationale lovgiver, idet denne fortolkning ikke vedrører spørgsmålet om udvidelse af den tildelte beskyttelse for så vidt angår den erstatningsberettigede skade (ikke-økonomisk skade, økonomisk skade, længerevarende invaliditet, sygdom og psykisk skade), graden af forsæt (hensyntagen til uagtsom legemsbeskadigelse), betingelserne for at opnå erstatning (ofret og ofrets familiemedlemmer), erstatningsformen (erstatning fra skadevolderen eller andre subsidiære former for erstatning fra medlemsstaten, fra arbejdsgiveren eller fra en forsikring), erstatningens størrelse (tabel med forudfastsatte økonomiske beløb for hver enkelt skadetype, nedsættelse af erstatningen i tilfælde af medvirken til skaden) og de processuelle betingelser for at opnå erstatning (fristen for at forberede og/eller indgive en ansøgning om erstatning).

35. Den Italienske Republik har først anført, at udfærdigelsen af et lovforslag på det område, der er genstand for den foreliggende sag, befinder sig på et fremskredent stadie.

36. Den Italienske Republik har derefter redegjort for grundene til, at den er af den opfattelse, at den af Kommissionen anlagte fortolkning ikke er korrekt. Den Italienske Republik har således henvist til retsgrundlaget for direktiv 2004/80 som begrundelse for at afgrænse den forpligtelse, der påhviler medlemsstaterne i henhold til dette direktivs artikel 12, stk. 2. Den Italienske Republik har erindret om, at dette direktiv i mangel af specifikke bestemmelser blev vedtaget på grundlag af artikel 308 EF (nu artikel 352 TEUF). Dette indebærer efter Den Italienske Republiks opfattelse, at Unionen i forbindelse med vedtagelsen af dette direktiv i 2004 ikke havde og heller ikke nu har kompetence til at vedtage bestemmelser om den processuelle og materielle behandling af almindelige voldsforbrydelser, og dette gælder endvidere også i forhold til de særlige økonomiske konsekvenser af sådanne forbrydelser. Jeg har forstået det således, at Den Italienske Republik er af den opfattelse, at Unionen, idet det direktiv 2004/80 er baseret på artikel 308 EF, og da det har til formål at sikre borgernes frie bevægelighed, ikke kan pålægge medlemsstaterne at indføre en generel ordning for erstatning til ofre for forsætlige voldsforbrydelser, men udelukkende må begrænse sig til at pålægge disse stater inden for dette område at tage hensyn til grænseoverskridende situationer ved at give unionsborgere adgang til den erstatningsordning, der måtte være fastsat i national ret. Artikel 12, stk. 2, i nævnte direktiv skaber med andre ord ikke nogen pligt til at indføre en ordning for erstatning til ofre for forsætlige voldsforbrydelser.

37. Den Italienske Republik er således af den opfattelse, at et traktatbrud ikke kan fastslås, idet statsborgere fra andre medlemsstater i henhold til den nationale lovgivning, der allerede fastsætter mange forskellige former for erstatning for en række forbrydelser, der har karakter af forsætlige voldsforbrydelser, har adgang til disse former for erstatning.

38. Såfremt Domstolen måtte være enig i Kommissionens synspunkt om, at artikel 12, stk. 2, i direktiv 2004/80 indebærer en pligt for medlemsstaterne til at fastsætte en generel ordning for erstatning til ofre for alle forbrydelser, der har karakter af forsætlige voldsforbrydelser, er det efter Den Italienske Republiks opfattelse nødvendigt at undersøge, om en sådan forpligtelse er lovlig, idet traktaterne ikke indeholder nogen specifikke bestemmelser herom, og idet en sådan forpligtelse heller ikke kan udledes af den »subsidiære kompetence« som omhandlet i artikel 308 EF, eftersom denne artikel som følge af proportionalitetsprincippet ikke kan udvide Unionens kompetencer til at omfatte rent nationale anliggender. Den Italienske Republik har med henvisning til Domstolens praksis, hvoraf fremgår, at »en medlemsstat […] således ikke – medmindre EUF-traktaten udtrykkeligt giver hjemmel hertil – under en traktatbrudssag, der er anlagt på grund af manglende gennemførelse af et direktiv, som er rettet til staten, [kan] gøre gældende, at direktivet er ulovligt« [25], imidlertid anført, at artikel 12, stk. 2, i direktiv 2004/80 er behæftet med en så grov og åbenbar mangel i denne retspraksis' forstand, at Den Italienske Republik således kan påberåbe sig, at bestemmelsen er ulovlig [26].

25 — Dom af 5.3.2015, Kommissionen mod Luxembourg (C-502/13, EU:C:2015:143, præmis 56).

26 — Dom af 5.3.2015, Kommissionen mod Luxembourg (C-502/13, EU:C:2015:143, præmis 56).

39. Såfremt Domstolen måtte fastslå, at den nævnte bestemmelse pålægger medlemsstaterne at indføre en generel ordning for erstatning til ofre for forsætlige voldsforbrydelser, har Den Italienske Republik anført, at disse stater imidlertid fortsat råder over en skønsmargen med hensyn til at fastsætte, hvilke forbrydelser der må anses for forsætlige voldsforbrydelser som omhandlet i artikel 12, stk. 2, i direktiv 2004/80, og som dermed kan danne grundlag for erstatning fra staten.

40. Den Italienske Republik har i denne forbindelse anført, at artikel 12, stk. 2, i direktiv 2004/80 i modsætning til dette direktivs andre bestemmelser, der detaljeret fastsætter medlemsstaternes forpligtelser, udelukkende foreskriver, at de forbrydelser, der er omfattet af denne bestemmelse, skal opfylde et dobbelt krav, idet forbrydelsen skal have forsætlig og voldelig karakter. Det tilkommer derfor hver enkelt medlemsstat i deres respektive nationale lovgivninger at fastsætte de situationer, der kan danne grundlag for erstatning i henhold til den nævnte bestemmelse, og de grundlæggende kriterier, der skal gøre det muligt at angive erstatningens størrelse. Medlemsstaterne råder således over en meget vid skønsmargen med hensyn til indførelsen af en ordning for erstatning til ofre for forsætlige voldsforbrydelser, og kan derfor begrænse den nævnte erstatning til visse forbrydelser eller endda undergive den bestemte betingelser, såsom en undersøgelse af ofrets adfærd, der som følge af uforsigtighed kan have medvirket eller tilskyndet til at begå den strafbare handling, eller dokumentation for, at gerningsmanden ikke kan betale.

41. Denne fortolkning bestyrkes af en gennemgang af de forarbejder, der førte til vedtagelsen af direktiv 2004/80. Den Italienske Republik har således anført, at Kommissionen i et forslag til direktiv [27] foreskrev muligheden for at fastsætte minimumsstandarder for erstatning til ofre for forbrydelser og angav direktivets personelle og territorielle anvendelsesområde gennem en definition af begreberne »ofre«, »forsætlige forbrydelser« og »personskade«. Den Italienske Republik har anført, at direktivforslaget indeholdt andre meget detaljerede standarder, der havde til formål at forberede indførelsen af en ensartet ordning for erstatning til ofre for forbrydelser. En sammenligning af dette forslag med den gældende ordlyd af direktiv 2004/80 viser, at ønsket om at fastsætte minimumsstandarder blev opgivet for at respektere medlemsstaternes kompetencer på det strafferetlige område og på området for offentlige udgifter.

42. Kommissionen har i replikken forklaret, at anvendelsen af artikel 308 EF udelukkende viser, at Rådet, eftersom Unionens institutioner ikke havde en udtrykkelig eller specifik hjemmel hertil, ved en afgørelse truffet ved enstemmighed af medlemsstaterne, herunder også Den Italienske Republik, fandt det nødvendigt for at nå et af Unionens mål at vedtage de foranstaltninger, der er indeholdt i direktiv 2004/80. I det foreliggende tilfælde er det mål, som forfølges med dette direktiv bl.a. gennem den forpligtelse, der fremgår af direktivets artikel 12, stk. 2, at fjerne hindringer for den frie bevægelighed for personer og tjenesteydelser.

43. Kommissionen har anført, at de eneste grunde, der kan give anledning til at anse anvendelsen af artikel 308 EF som retsgrundlag for ulovlig, er dem, der vedrører overholdelsen af de betingelser, der er fastsat i traktaterne, dvs. nødvendigheden af, at den retsakt, der skal vedtages, opfylder et af de i traktaterne opstillede mål, den omstændighed, at foranstaltningerne kan gennemføres inden for rammerne af de politikker, der er fastlagt i traktaterne, og den omstændighed, at den fornødne hjemmel ikke er fastsat i traktaterne. Den Italienske Republik har imidlertid ikke i svarskriftet redegjort for, at disse betingelser ikke er opfyldt, og har alene begrænset sig til at konstatere, at artikel 308 EF ikke gør det muligt at afhjælpe Unionens manglende kompetence på det strafferetlige og processuelle område.

27 — Forslag til Rådets direktiv om erstatning til ofre for forbrydelser (KOM(2002) 562 endelig, herefter »direktivforslaget«).

44. Kommissionen har anført, at Unionen med ikrafttrædelsen af EUF-traktaten fik en specifik kompetence på området for retligt samarbejde i kriminalsager, som bl.a. omfattede en tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser for så vidt angår særlige elementer i strafferetsplejen (artikel 82, stk. 2, TEUF), definitionen af, hvad der skal anses for strafbare handlinger samt straffene herfor på områder med kriminalitet af særlig grov karakter, der har en grænseoverskridende dimension (artikel 83, stk. 1, TEUF), og gennemførelse af EU-politikker, der allerede er omfattet af harmoniseringsforanstaltninger (artikel 83, stk. 2, TEUF). Kommissionen har imidlertid tilføjet, at kompetencen til at vedtage foranstaltninger på disse områder er undergivet den forudsætning, at sådanne foranstaltninger skal være nødvendige for at lette den gensidige anerkendelse af domme og retsafgørelser samt det politimæssige og retlige samarbejde i straffesager med en grænseoverskridende dimension.

45. Kommissionen har heraf udledt, således som Den Italienske Republik også har anført, at Unionen ikke har kompetence til at gribe ind i medlemsstaternes strafferetspleje eller materielle strafferet ud over, hvad der er fastsat i de ovenfor nævnte bestemmelser. Medlemsstaterne har således under to betingelser enekompetence til at definere de strafbare handlinger og de dermed forbundne sanktioner. For det første kan denne kompetence kun udøves for så vidt angår de former for kriminalitet, der ikke henhører under dem, der er opregnet i artikel 83, stk. 1, andet afsnit, TEUF, nemlig terrorisme, menneskehandel og seksuel udnyttelse af kvinder og børn, ulovlig narkotikahandel, ulovlig våbenhandel, hvidvaskning af penge, korruption, forfalskning af betalingsmidler, edb-kriminalitet og organiseret kriminalitet. For det andet kan den nævnte kompetence ikke udøves i forhold til de strafbare handlinger og de dermed forbundne sanktioner, som EU-lovgiver finder nødvendige for at styrke gennemførelsen af den harmoniseringslovgivning, der er vedtaget på Unionens andre kompetenceområder.

46. Følgelig deler Kommissionen Den Italienske Republiks opfattelse, hvorefter medlemsstaterne fortsat har enekompetence med hensyn til fastlæggelsen af, hvilken adfærd der udgør almindelige strafbare handlinger, og de dermed forbundne sanktioner.

47. Kommissionen er imidlertid af den opfattelse, at de forhold, der vedrører støtte til og beskyttelse af ofre for forbrydelser, ikke er omfattet af denne enekompetence. Efter Kommissionens opfattelse er grundlaget for den erstatning til ofre, som medlemsstaterne yder i henhold til direktiv 2004/80, baseret på tilstedeværelsen af et civilretligt krav, der støttes på gerningsmandens civilretlige ansvar. Den erstatning, der ydes til et offer for en forbrydelse, har således en civilretlig og ikke en strafferetlig karakter. Kommissionen har i den forbindelse henvist til den begrundelse, der ledsager forslaget til direktiv, og hvoraf fremgår, at den omstændighed, »[a]t erstatning fra staten er et civilt anliggende […] klart [ses] af det faktum, at formålet er at sikre de ramte personer en økonomisk kompensation, uden at det er hensigten at straffe skadevolderen eller tilvejebringe nogen direkte gevinst for det offentlige« [28].

48. Kommissionen har endvidere anført, at det fremgår af dom af 2. februar 1989, Cowan (186/87, EU:C:1989:47), at medlemsstaternes statsborgere har ret til beskyttelse mod risikoen for voldsforbrydelser og ret til den erstatning, som er foreskrevet i den medlemsstats nationale lovgivning, på hvis område forbrydelsen blev begået, også i de tilfælde, hvor denne stat ikke er de pågældende statsborgeres oprindelsesmedlemsstat. Denne dom viser, at der består en tæt sammenhæng mellem bevægelsesfriheden og retten til beskyttelse af den fysiske integritet, uanset om erstatning i denne sammenhæng ydes af staten og betales af statens budget. Det er således netop, fordi beskyttelsen af den fysiske integritet har til formål at sikre gennemførelsen af den frie bevægelighed for personer, at det er nødvendigt at fastsætte foranstaltninger, der har til formål at lette adgangen til erstatning til ofre for forsætlige voldsforbrydelser ved at give adgang til de nationale erstatningsordninger.

28 — Punkt 5.1.

49. Kommissionen har tilføjet, at der i forbindelse med de forarbejder, der førte til vedtagelsen af direktiv 2004/80, blev konstateret store forskelle mellem medlemsstaterne med hensyn til den erstatning, der ydedes til ofre for forbrydelser, idet visse medlemsstater ganske enkelt ikke havde fastsat nogen erstatningsordning. Denne forskel medførte således en forskellig behandling af personer afhængigt af, hvor de pågældende havde deres bopæl, eller hvor forbrydelsen blev begået, idet denne ulighed var endnu mere udtalt i grænseoverskridende situationer, hvilket kunne afskrække unionsborgere fra at gøre brug af den frie bevægelighed.

50. Kommissionen har på denne baggrund konkluderet, at erstatning til ofre for forbrydelser ikke kan anses for et spørgsmål, der henhører under medlemsstaternes enekompetence. Den forpligtelse, som medlemsstaterne har til at fastsætte en ordning for erstatning til ofre for forbrydelser, der omfatter alle de former for forsætlige voldshandlinger, der er kriminaliseret i national lovgivning, kan ikke rejse tvivl om denne konstatering. Efter Kommissionens opfattelse kan nødvendigheden af at fjerne hindringer for den frie bevægelighed for personer ved at beskytte deres fysiske integritet og ved at sikre dem muligheden for at opnå erstatning i tilfælde af, at denne integritet krænkes, ikke blot begrænses til en pligt for de medlemsstater, der ikke har indført en erstatningsordning, til at indføre en sådan ordning. Kommissionen har anført, at EU-lovgiver har anset begrebet forsætlig voldsforbrydelse for tilstrækkelig bredt til at kunne omfatte alle de mest almindeligt forekomne krænkelser af en persons fysiske integritet.

51. Efter Kommissionens opfattelse er artikel 12, stk. 2, i direktiv 2004/80, således som Kommissionen foreslår at fortolke denne bestemmelse, ikke behæftet med nogen mangel med hensyn til dens gyldighed og endnu mindre med en så grov og åbenbar mangel, at direktivet i sin helhed må anses for en nullitet.

52. Den Italienske Republik har i duplikken anført, at den almindelige erstatning til ofre for forsætlige voldsforbrydelser i mangel af bestemmelser i traktaterne herom henhører under de kompetencer, der er forbeholdt medlemsstaterne i overensstemmelse med princippet om kompetencetildeling, der er fastsat i artikel 5, stk. 2, TEUF.

53. Efter Den Italienske Republiks opfattelse udgør den omstændighed, at der i italiensk ret ikke er fastsat en generel ordning for erstatning til ofre for alle de forbrydelser, der har karakter af forsætlige voldsforbrydelser begået i Italien, ikke en hindring for gennemførelsen eller udøvelsen af den frie bevægelighed for unionsborgere. Forfølgelsen af målet om fri bevægelighed for personer kan derfor ikke begrunde, at EU-lovgiver griber ind på dette område.

54. Den Italienske Republik har endvidere anført, at Kommissionen har foretaget en urigtig læsning af dom af 2. februar 1989, Cowan (186/87, EU:C:1989:47). Den Italienske Republik er nemlig af den opfattelse, at Domstolen i denne dom alene fastslog, at der bestod en forpligtelse til at udvide erstatningen til ofre for voldsforbrydelser til at omfatte de unionsborgere, der i forbindelse med, at de udøvede deres ret til fri bevægelighed, indrejste i Frankrig. Det kan ikke af den nævnte dom udledes, at medlemsstaterne i de tilfælde, hvor der endnu ikke findes en generel ordning for erstatning til ofre for almindelige handlinger, der har karakter af forsætlige voldsforbrydelser, har pligt til at indføre en sådan ordning.

55. Den Italienske Republik har endvidere erindret om, at det følger af artikel 352, stk. 3, TEUF, at de retsakter, der vedtages på grundlag af denne artikel, såsom direktiv 2004/80, »ikke [kan] omfatte harmonisering af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser i tilfælde, hvor traktaterne udelukker en sådan harmonisering«. Dette direktivs artikel 12, stk. 2, bør derfor fortolkes i overensstemmelse med artikel 352 TEUF uden at udvide Unionens kompetenceområde og uden at medføre en harmonisering af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser vedrørende erstatning til ofre for forsætlige voldsforbrydelser. Den Italienske Republik har præciseret, at en sådan harmonisering ikke kun kan være fastsat for de »eurocrimes«, der er opregnet i artikel 83, stk. 1, andet afsnit, TEUF, og ikke de almindelige forbrydelser.

56. Den Italienske Republik har ligeledes anført, at artikel 12, stk. 2, i direktiv 2004/80 ikke finder anvendelse på Den Italienske Republik. Den Italienske Republik er nemlig af den opfattelse, at denne bestemmelse udelukkende fastsætter en forpligtelse til at indføre en ordning for erstatning til ofre for forsætlige voldsforbrydelser for de medlemsstater, der ikke har en sådan ordning. Den Italienske Republik havde imidlertid på tidspunktet for direktivets ikrafttræden allerede indført en sådan erstatningsordning.

57. Rådet, der har interveneret til støtte for Kommissionens påstande, er af den opfattelse, at det følger af dom af 2. februar 1989, Cowan (186/87, EU:C:1989:47), at det forhold, at den grænseoverskridende adgang til nationale ordninger for erstatning til ofre for forsætlige voldsforbrydelser lettes, og at det sikres, at alle medlemsstater har en sådan ordning, bidrager til at virkeliggøre målet om fri bevægelighed for personer og tjenesteydelser. Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt en sådan handling fra Unionens side er nødvendig, har Rådet anført, at vurderingen af dette spørgsmål skal foretages på baggrund af politiske, økonomiske og tekniske kriterier og derfor henhører under den skønsbeføjelse, der tilkommer EU-institutionerne, som med føje kunne antage, at dette var tilfældet.

58. Såfremt artikel 12, stk. 2, i direktiv 2004/80 skulle fortolkes således, at medlemsstaterne har pligt til at indføre en generel erstatningsordning, der omfatter alle former for forsætlige voldsforbrydelser i grænseoverskridende situationer, vil målet om at fjerne hindringer for den frie bevægelighed for personer og tjenesteydelser følgelig ikke blive nået, idet visse former for forsætlige voldsforbrydelser i visse medlemsstater ikke ville kunne danne grundlag for erstatning.

V – **Min vurdering**

A – *Formaliteten vedrørende søgsmålet*

59. Den Italienske Republik har bestridt, at sagen kan antages til realitetsbehandling. Den Italienske Republik er nemlig af den opfattelse, at nærværende søgsmål ikke har den samme genstand som den begrundede udtalelse, hvori Kommissionen har nævnt visse typer forbrydelser, for hvilke Den Italienske Republik ifølge Kommissionen ikke har indført en erstatningsordning, mens Kommissionen i stævningen har foreholdt Den Italienske Republik, at denne ikke har indført en sådan ordning for alle de forbrydelser, der har karakter af forsætlige voldsforbrydelser. Sagens genstand er således blev udvidet.

60. Denne formalitetsindsigelse kan ikke tages til følge. Det fremgår nemlig klart af en gennemgang af den begrundede udtalelse, at Kommissionen har foreholdt Den Italienske Republik, at denne ikke har indført en ordning for erstatning til ofre for alle forbrydelser, der har karakter af forsætlige voldsforbrydelser. Det fremgår således allerede af denne udtalelses punkt 1, at Kommissionen på grundlag af de erklæringer, der blev modtaget i perioden fra 2009 til 2013, nåede til den konklusion, at Den Italienske Republik ikke havde en generel ordning for erstatning til ofre for forsætlige voldsforbrydelser. Den italienske lovgivning fastsætter nemlig en sådan erstatning for visse forsætlige voldsforbrydelser, herunder terrorisme og organiseret kriminalitet, »men ikke for samtlige disse forbrydelser«. Det fremgår af det nævnte punkt, at Kommissionen udtrykkeligt har henvist til, at der ikke er indført en generel ordning for erstatning til ofre for alle de forbrydelser, der har karakter af forsætlige voldsforbrydelser.

61. Det er korrekt, således som Den Italienske Republik har anført, at Kommissionen på den begrundede udtalelses s. 5 og 8 bl.a. har henvist til, at der ikke er indført en sådan ordning for ofre for drab og grov legemsbeskadigelse, der ikke er omfattet af de tilfælde, der er nævnt i særlovene, og for ofre for voldtægt og andre grove seksuelle overgreb. Der kan imidlertid efter min opfattelse ikke herske tvivl om, at Kommissionen ved bl.a. at henvise til disse forbrydelser kun har givet eksempler på de forbrydelser, der ifølge Kommissionen er omfattet af begrebet forsætlige voldsforbrydelser, og som

derfor burde foranledige Den Italienske Republik til at indføre en erstatningsordning for de personer, der bliver ofre for disse forbrydelser. Det fremgår i øvrigt også af denne udtalelses s. 5, at Kommissionen som svar på det af Den Italienske Republik fremsatte synspunkt har anført, at den omstændighed, at ordlyden af artikel 12, stk. 2, i direktiv 2004/80 ikke begrænser denne bestemmelses anvendelsesområde til visse forsætlige voldsforbrydelser, er ensbetydende med, at bestemmelsen omfatter alle forbrydelser af denne art, hvilket også fremgår af den nævnte udtalelses s. 6[29].

62. Konklusionen i den begrundede udtalelse udelukker i øvrigt enhver tvivl. Kommissionen har nemlig i konklusionen klart anført, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 258, stk. 1, TEUF ved ikke at vedtage de foranstaltninger, der var nødvendige for at efterkomme artikel 12, stk. 1 og 2, i direktiv 2004/80 med henblik på at sikre eksistensen af en ordning for erstatning til ofre for »alle« de forsætlige voldsforbrydelser, der begås på dens område.

63. Det må således konstateres, at Kommissionen ved det foreliggende traktatbrudssøgsmål ikke har udvidet sagens genstand, og at sagen derfor bør antages til realitetsbehandling.

B – *Sagens realitet*

64. Kommissionen har med traktatbrudssøgsmålet gjort gældende, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 12, stk. 2, i direktiv 2004/80 ved at fastsætte en ordning for erstatning til ofre for visse, men ikke alle, forsætlige voldsforbrydelser, hvor gerningsmanden ikke kan betale eller er ukendt.

65. Den Italienske Republik har for sin del anført, at denne bestemmelse overlader det til medlemsstaterne at beslutte, hvilke forbrydelser der har karakter af sådanne forsætlige voldsforbrydelser, og som på deres område kan danne grundlag for erstatning fra staten.

66. Jeg er i denne forbindelse i lighed med Kommissionen af den opfattelse, at den nævnte bestemmelse foreskriver, at ofre for alle de forbrydelser, der har karakter af forsætlige voldsforbrydelser, således som disse defineres i henhold til national ret, skal kunne give adgang til en national erstatningsordning, og at en medlemsstat ikke har mulighed for blandt de forbrydelser, der ifølge den nationale strafferet udgør sådanne forsætlige voldsforbrydelser, at vælge de forbrydelser, der kan danne grundlag for en erstatning fra staten.

67. Begrundelsen for dette synspunkt findes efter min opfattelse i selve ordlyden af de bestemmelser, der i mine øjne danner grundlag for direktiv 2004/80's lovlighed og berettigelse, samt i selve direktivets opbygning.

68. En sådan fortolkning er nemlig obligatorisk i henhold til artikel 3, stk. 2, TEU. Det fremgår af denne bestemmelse, at »Unionen giver borgerne et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed uden indre grænser, hvor der er fri bevægelighed for personer«. Den henvisning til den frie bevægelighed for personer, der fremgår af første betragtning til direktiv 2004/80, og som blev nævnt allerede i dom af 2. februar 1989, Cowan (186/87, EU:C:1989:47), må således anses for endnu mere begrundet, for så vidt som den frie bevægelighed for personer er absolut nødvendig for at opbygge dette område, hvilket Unionen har fastsat som mål. Såfremt de skader, som identificerede eller ikke identificerede gerningsmænd forvolder ved forsætlige voldsforbrydelser, ikke kunne danne grundlag for erstatning, ville dette således uden tvivl begrænse »sikkerheds«-aspektet ved det nævnte område.

29 — Det fremgår nemlig af denne side, at henvisningen til den europæiske konvention om erstatning til ofre for voldsforbrydelser viser, at formålet med direktivet er at sikre, således som dette allerede er fastsat ved denne konvention, adgang til offentlige erstatningsordninger for alle forsætlige voldsforbrydelser og ikke kun for visse af disse forbrydelser.

69. Det forekommer endvidere begrundet at antage, at det for at sikre virkeliggørelsen af og samhørigheden i dette fælles område er nødvendigt at sikre, at unionsborgere, der bevæger sig inden for dette område, først og fremmest skal behandles lige, uanset hvilken medlemsstat de rejser til. Inden for det område, der er omhandlet i den foreliggende sag, kan dette resultat nemt nås, uden at det er nødvendigt at foretage en tilnærmelse og endnu mindre en harmonisering af de nationale lovgivninger. Det er nemlig åbenbart, at begrebet forsætlig forbrydelse er et grundlæggende begreb i strafferetten, som anvendes i samtlige medlemsstaters lovgivninger. Vold er et begreb, der vedrører de faktiske omstændigheder, og som ikke er vanskeligt at karakterisere, men som kan give anledning til forståelsesvanskeligheder for så vidt angår omfanget af de virkninger, som volden har i form af den lidte fysiske, økonomiske eller ikke-økonomiske skade, og dens konsekvenser. Disse spørgsmål henhører under den faglige ekspertise, navnlig den retsmedicinske ekspertise, og dermed under kompetencen hos den ret, der fastlægger de faktiske omstændigheder.

70. Ud fra dette synspunkt befinder en unionsborger, der rejser, sig i en klar situation. En sådan unionsborger er, såfremt den pågældende har gjort brug af retten til fri bevægelighed, garanteret – såfremt han eller hun bliver offer for en forsætlig voldsforbrydelse i den medlemsstat, som vedkommende begiver sig til – at kunne ansøge de kompetente myndigheder i denne stat om erstatning i tilfælde af, at gerningsmanden ikke kan betale, på samme måde, som unionsborgeren ville have kunnet ansøge om erstatning, hvis forbrydelsen var blevet begået i den medlemsstat, hvor den pågældende har sin bopæl.

71. En ensartet kriminalisering af voldelig adfærd i medlemsstaterne udgør i sig selv en beskyttelse. Såfremt en person bliver offer for en sådan forbrydelse, giver de eksisterende straffelove i medlemsstaterne den pågældende mulighed for at opnå erstatning for den skade, der er forvoldt ved handlinger, der udgør det materielle gerningsindhold i den begåede forbrydelse.

72. Et erstatningssøgsmål anlagt af en privatperson, der i almindelighed benævnes et »civilt søgsmål«, kan oftest, og uden at det mister sin karakter af et søgsmål, der udelukkende har til formål at opnå erstatning for den personlige skade, gennemføres samtidig med en straffesag, der benævnes en »offentlig straffesag« [30], hvilket generelt gør det lettere for ofret i proceduremæssig henseende at gennemføre erstatningssøgsmålet [31].

73. I de tilfælde, hvor gerningsmanden er ukendt eller ikke kan betale, har medlemsstaterne fastsat bestemmelse om erstatning, der ydes af et offentligt organ eller en særlig fond, der udbetaler erstatning for skader af en vis grovhed, idet grænsen for, hvornår der kan opnås erstatning, overlades til medlemsstaternes skøn.

74. Den generelle karakter af princippet om, at der også ydes erstatning for de forbrydelser, hvor gerningsmanden selv kan betale, hvilket medlemsstaterne anerkender, sikrer ligebehandling. Den omstændighed, at visse medlemsstater, når gerningsmanden er ukendt eller ikke kan betale, ikke giver mulighed for erstatning gennem offentlige fonde for visse af disse forbrydelser, bryder med denne ligebehandling.

75. Denne situation skaber nemlig ulighed på to niveauer, nemlig for det første i den nationale retsorden og for det andet inden for rammerne af området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, som har den primære interesse i forbindelse med den foreliggende sag, idet et offer eksempelvis modtager erstatning for lammelse i en stat, såfremt denne lammelse er forvoldt ved et projektil, der er affyret af en terrorist, men ikke, såfremt den gerningsmand, der har affyret skuddet, begik væbnet røveri, mens der i nabostaten, dvs. måske kun et par meter længere væk, ydes erstatning i begge tilfælde. Et sådant resultat er hverken retfærdigt eller passende.

30 — Jf. Kommissionens hjemmeside på følgende adresse: http://ec.europa.eu/civiljustice/comp_crime_victim/comp_crime_victim_ec_fr.htm

31 — Det er i øvrigt muligt, at ofret har mulighed for at vælge mellem denne fremgangsmåde og den, der består i at indbringe den pågældendes ansøgning direkte for en civil retsinstans.

76. EU-lovgiver har således ønsket at afhjælpe denne situation af de grunde, der er nævnt i de foregående punkter.

77. Det forfulgte mål er således nået ved artikel 12 i direktiv 2004/80. Denne artikel, hvis opbygning efter min opfattelse er fuldstændig sammenhængende, omhandler nemlig de nationale erstatningsordninger. I den nævnte artikels stk. 1 opstilles princippet om, at den samarbejdsmekanisme, der er indført ved dette direktiv for så vidt angår erstatning til ofre for forsætlige voldsforbrydelser i grænseoverskridende situationer, bygger på de enkelte medlemsstaters erstatningsordninger. Den samme artikels stk. 2 skaber i denne forbindelse en pligt for medlemsstaterne til at indføre en sådan ordning for at garantere en rimelig og passende erstatning til ofre for sådanne forbrydelser. EU-lovgiver var nemlig af den opfattelse, at det var nødvendigt, at alle medlemsstaterne indførte en sådan erstatningsordning for at lette adgangen til erstatning i grænseoverskridende situationer [32].

78. Artikel 12, stk. 2, i direktiv 2004/80 omhandler udelukkende erstatning til ofret. Denne bestemmelse pålægger således alene medlemsstaterne at anerkende princippet om retten til erstatning for alle de forsætlige voldsforbrydelser, der måtte kvalificeres som sådanne i henhold til national ret.

79. Ofret beskyttes således i grænseoverskridende situationer ved en simpel »spejlvirkning«, som afspejler den ordning, der findes på nationalt plan.

80. I modsætning til, hvad Den Italienske Republik har anført [33], skal medlemsstaterne derfor indføre en ordning, der giver ret til erstatning til alle ofre for forbrydelser, der har karakter af forsætlige voldsforbrydelser begået på deres område, og som straffes i henhold til deres nationale lovgivninger, således at denne ordning, når en sådan forbrydelse begås i en grænseoverskridende situation, også kan finde anvendelse på en korrekt og effektiv måde på de betingelser, der er fastsat i direktiv 2004/80.

81. Begrundelsen for en sådan ordning for erstatning til ofre for alle forsætlige voldsforbrydelser bygger i højere grad på en antagelse om, at begåelsen af en forbrydelse og den skade, som denne forbrydelse medfører, skyldes, at staten ikke har varetaget sin rolle som beskytter, end på begrebet solidaritet. Europa-Parlamentet har i sin rapport vedrørende direktivforslaget om erstatning til ofre for forbrydelser [34] anført, at »det er nødvendigt at sikre erstatning til ofret ikke blot for i videst mulige omfang at afhjælpe de skader og den lidelse, som ofret udsættes for, men også for at mildne den sociale konflikt, som overtrædelsen har skabt, og at lette anvendelsen af en fornuftig og korrekt politik på det strafferetlige område« [35].

82. Denne fortolkning af artikel 12, stk. 2, i direktiv 2004/80 kan på ingen måde rejse tvivl om direktivets gyldighed. Det kan ikke heroverfor indvendes, at dette direktiv ved at fastsætte en sådan bestemmelse griber ind i et område, der er forbeholdt medlemsstaterne. Det retsgrundlag, der er valgt for dette direktiv, er ikke blot passende i forhold til at opfylde et af Unionens mål, men hertil kommer også, at den fortolkning, som jeg foreslår, hverken skaber eller ændrer omfanget af forbrydelser.

32 — Jf. Rådets dokumenter 7752/04, 7209/04 (s. 9) og 8694/04 (s. II). Kommissionen nævnte allerede denne balance i direktivforslaget, idet den i dette forslag anførte, at »[d]et skal understreges, at [adgangen til erstatning i grænseoverskridende situationer og muligheden for generelt at opnå erstatning] hænger nøje sammen. Uden mulighed for erstatning fra staten i samtlige medlemsstater kan der ikke skabes [en sådan] lettere adgang« (punkt 3.2).

33 — Jf. punkt 36 i dette forslag til afgørelse.

34 — Dokument A5-0330/2003.

35 — Jf. rapportens s. 39. Parlamentet har i denne forbindelse reelt gentaget ordlyden af den forklarende rapport til konventionen om erstatning til ofre for voldsforbrydelser (jf. den forklarende rapports punkt 7).

83. De forbrydelser, der allerede er kriminaliseret i italiensk ret, forbliver uændret i antal og indhold. Den Italienske Republik er i henhold til direktiv 2004/80 ikke på nogen måde forpligtet til at skabe eller ændre omfanget af de forbrydelser, der under de beføjelser, der følger af de nationale strafferetlige bestemmelser, allerede findes i form af forsætlige voldsforbrydelser, og heller ikke forpligtet til at skabe nye gerningstyper. Det er ubestridt, at definitionen af en forbrydelse og den straf, der idømmes for en sådan forbrydelse, henhører under medlemsstaternes enekompetence, med de undtagelser, der følger af Domstolens praksis, og som er nævnt i dom af 2. februar 1989, Cowan (186/87, EU:C:1989:47).

84. Den tilvejebringelse af ligebehandling mellem ofre for forsætlige voldsforbrydelser, der følger af den fortolkning, jeg foreslår, medfører ikke en harmonisering af erstatningsordningerne.

85. Selv om Kommissionens forslag oprindeligt indeholdt bestemmelse om indførelse af minimumsstandarder for bl.a. fastsættelse af det beløb, der skulle ydes i erstatning [36], fremgik det i sidste ende af forhandlingerne, at indførelsen af sådanne standarder ikke kunne ske på grundlag af artikel 308 EF.

86. Fastsættelsen af erstatningen under hensyntagen til den lidte skade – vedvarende uarbejdsdygtighed, fuldstændig uarbejdsdygtighed i en måned eller mere, midlertidig uarbejdsdygtighed i mindre end en måned – eller endog fastsættelsen af et eventuelt loft henhører derfor fortsat under medlemsstaternes enekompetence.

87. Erstatningen skal imidlertid være rimelig og passende, således som det kræves i henhold til artikel 12, stk. 2, i direktiv 2004/80, idet de nationale retter i tvivlstilfælde kan forelægge Domstolen et spørgsmål i denne henseende.

88. Den eneste forpligtelse, som direktiv 2004/80 pålægger medlemsstaterne, er at fastsætte bestemmelser om mulighed for erstatning til ofre for forsætlige voldsforbrydelser, når gerningsmanden er ukendt eller ikke kan betale, og dette med henblik på at nå et af Unionens mål.

89. På baggrund af det ovenstående er det min opfattelse, at det klagepunkt, hvorved Den Italienske Republik foreholdes ikke at have indført en ordning for erstatning til ofre for alle de forbrydelser, der har karakter af forsætlige voldsforbrydelser begået på dens område, er begrundet.

VI – **Forslag til afgørelse**

90. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at fastslå følgende:

— Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 12, stk. 2, i Rådets direktiv 2004/80/EF af 29. april 2004 om erstatning til ofre for forbrydelser ved ikke at indføre en ordning for erstatning til ofre for alle de forbrydelser, der har karakter af forsætlige voldsforbrydelser begået på dens område.

— Den Italienske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger.«

36 — Jf. direktivforslagets artikel 4 ff.