FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER

fremsat den 16. november 1995 *

1. I henhold til EF-traktatens artikel 177 har Pretura circondariale di Roma forelagt Domstolen to præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 3, 5 og 6 samt artikel 6 i den europæiske konvention af 4. november 1950 til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (herefter »den europæiske menneskerettighedskonvention«).

2. De præjudicielle spørgsmål er blevet rejst i forbindelse med en straffesag anlagt mod Gianfranco Perfili af anklagemyndigheden ved Pretura circondariale di Roma.

3. Den forelæggende ret giver følgende oplysninger om den faktiske og retlige baggrund for sagen.

4. Den 30. juli 1991 gav den lovlige repræsentant for Lloyd's of London, som er en privatretlig juridisk person, Gabriele Alliata generalfuldmagt (power of attorney). I henhold til dette dokument kan han optræde i Lloyd's of London's navn og på dettes vegne som sagsøgt eller sagsøger ved en hvilken som helst italiensk retsinstans.

5. Den 25. maj 1994 gav Gabriele Alliata en advokat særlig fuldmagt til at indtræde som borgerlig part i en straffesag, der var anlagt mod Gianfranco Perfili.

6. Spørgsmålet om, hvorvidt selskabets erklæring om at ville indtræde i straffesagen som borgerlig part kunne admitteres, blev rejst ved den italienske kriminalret. Ifølge den forelæggende ret kan Gabriele Alliata ikke godtgøre, at han har søgsmålskompetence. Ifølge den italienske strafferetsplejelovs artikel 78 vedrørende fremgangsmåden i forbindelse med indtræden i en straffesag som borgerlig part skal enhver, der optræder som repræsentant for den forurettede ved en straffelovsovertrædelse, som vil indtale borgerlige krav under en straffesag, nemlig fremlægge en *særlig fuldmagt* med henblik herpå. Den fuldmagt, der blev oprettet den 30. juli 1991 gav imidlertid ikke Gabriele Alliata særlig fuldmagt til at indtræde som borgerlig part i den straffesag, den italienske anklagemyndighed havde indledt mod Gianfranco Perfili.

7. Den forelæggende ret konstaterede, at der var forskelle mellem reglerne i den engelske

* Originalsprog: fransk.

og den italienske strafferetspleje med hensyn til den forurettedes retsstilling ved kriminalretterne, og anførte derefter, at en forurettet, som er engelsk statsborger, og som ikke har kendskab til de gældende italienske regler, nødvendigvis som følge af disse regler er ringere stillet end en forurettet, der er italiensk statsborger. Retten slutter heraf, at den nationale lovgivning indebærer en åbenbar forskelsbehandling af engelske statsborgere. Herved er den i strid med EF-traktatens artikel 3, 5 og 6 samt artikel 6 i den europæiske menneskerettighedskonvention.

8. Da den nationale ret imidlertid er i tvivl om fortolkningen af EF-traktatens artikel 3, 5 og 6 og artikel 6 i den europæiske menneskerettighedskonvention har den forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er artikel 78 i den gældende italienske strafferetsplejelov i strid med Romtraktatens artikel 3, 5 og 6, idet den pålægger en borger i Fællesskabet — i det foreliggende tilfælde en engelsk statsborger — som er den forurettede ved en lovovertrædelse og vil indtræde i straffesagen som borgerlig part, at lade udfærdige et særligt juridisk dokument, der ikke er foreskrevet i den pågældendes egen retsorden, nemlig en særlig fuldmagt til at indtræde i straffesagen som borgerlig part, hvilket kan være overflødigt efter engelsk ret, fordi den er omfattet af generalfuldmagten (power of attorney)?

2) Er den omtalte artikel 78 i strid med artikel 6 i konventionen af 4. november 1950 til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder og har denne konvention betydning i den foreliggende sag?«

Det første spørgsmål

9. Det følger af fast praksis, at Domstolen ikke i en sag efter traktatens artikel 177 har kompetence til at træffe afgørelse om, hvorvidt en national ordning er forenelig med fællesskabsretten [1]. Det må imidlertid antages, at Pretura anmoder Domstolen om at fortolke de artikler i traktaten, der henvises til i det første spørgsmål, for at retten selv kan tage stilling til, om de omtvistede bestemmelser er forenelige med de fællesskabsretlige bestemmelser.

10. Kommissionen og Gianfranco Perfili har anført, at den forelæggende ret i kendelsen har undladt at angive den faktiske og retlige baggrund for spørgsmålene. Kommissionen og Lloyd's rejser spørgsmålet om, hvorvidt spørgsmål, der bygger på en fejlagtig fortolkning af national ret, er relevante. Kommissionen og Gianfranco Perfili når af forskellige grunde frem til, at det præjudicielle

1 — Jf. bl.a. dom af 6.10.1970, sag 9/70, Grad, Sml. 1970, s. 157, præmis 17, og dom af 8.6.1971, sag 78/70, Deutsche Grammophon, Sml. 1971, s. 125, præmis 3.

spørgsmål må afvises. Kommissionen gør på grundlag af dommene af 16. juli 1992 i sagerne Lourenço Dias [2] og Meilicke [3] gældende, at det er åbenbart, at det forelagte spørgsmål ikke er relevant for sagens afgørelse, for så vidt som den nationale retsinstans har taget fejl med hensyn til fortolkningen af de retsregler, der gælder for den. Følgelig anmoder Kommissionen Domstolen om at afvise det præjudicielle spørgsmål eller at fastslå, at det er ufornødent at træffe afgørelse. Gianfranco Perfili har på sin side påberåbt sig dommen af 26. januar 1993 i sagen Telemarsicabruzzo m.fl. [4] og kendelse af 19. marts 1993 i Banchero-sagen [5] og slutter heraf, at når den faktiske og retlige baggrund for de forelagte spørgsmål ikke er tilstrækkelig fastlagt, kan Domstolen ikke nå frem til en fortolkning af fællesskabsretten, som kan anvendes ved afgørelsen af sagen. Som følge heraf må spørgsmålet afvises.

11. Det er rigtigt, at forelæggelseskendelsen indeholder meget få oplysninger om den faktiske og retlige baggrund for hovedsagen. Det er imidlertid i en række tilfælde nødvendigt at fastlægge den faktiske og retlige baggrund for det forelagte spørgsmål, navnlig på områder, som er karakteriseret ved komplicerede faktiske og retlige omstændigheder, som f.eks. konkurrenceretten, hvilket Domstolen henviste til i forbindelse med en kendelse af 26. april 1993, Monin Automobiles [6].

2 — Sag C-343/90, Sml. I, s. 4673, præmis 17-21.

3 — Sag C-83/91, Sml. I, s. 4871, præmis 31.

4 — Forenede sager C-320/90, C-321/90 og C-322/90, Sml. I, s. 393.

5 — Sag C-157/92, Sml. I, s. 1085.

6 — Sag C-386/92, Sml. I, s. 2049, præmis 7.

Men at dette er nødvendigt gælder efter min opfattelse generelt på alle områder. Det er der to vigtige grunde til.

12. *For det første* kan der ikke gives den nationale retsinstans en effektiv hjælp, hvis Domstolen ikke kan se, hvad det retlige problem, der er forelagt den, består i, og forstå rækkevidden heraf.

Domstolen har flere gange henledt opmærksomheden herpå, navnlig i Lourenço Diaz-dommen, hvor den udtrykkeligt anførte:

»... Den samarbejdsånd, der må beherske udførelsen af de opgaver, som den præjudicielle forelæggelse pålægger, indebærer ligeledes, at de nationale domstole skal tage hensyn til den særlige opgave, som Domstolen varetager på dette område; den består i at bidrage til justitsforvaltningen i medlemsstaterne, men *ikke at udøve responderende virksomhed vedrørende generelle eller hypotetiske spørgsmål* ...

Under hensyn til denne opgave anser Domstolen sig navnlig ikke for beføjet til at træffe afgørelse om et præjudicielt spørgsmål, der er blevet rejst for en national ret ... når den fortolkning af fællesskabsretten eller den efterprøvelse af en fællesskabsregels gyldig-

hed, som den nationale ret har anmodet om, åbenbart savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand.

... for at Domstolen kan foretage en fortolkning af fællesskabsretten, som kan benyttes af den nationale ret, kan det være [nødvendigt], at den nationale ret har fastslået sagens faktum og afklaret rent nationale retsspørgsmål inden forelæggelsen for Domstolen ... Endvidere er det ubetinget nødvendigt, at de nationale retsinstanser angiver grundene til, at de finder, at en besvarelse af deres spørgsmål er nødvendig for tvistens løsning ...

Når Domstolen er i besiddelse af disse oplysninger, er den i stand til at undersøge, om den ønskede fortolkning af fællesskabsretten står i forbindelse med hovedsagens realitet og genstand. Såfremt det viser sig, *at det forelagte spørgsmål klart ikke er relevant for tvistens afgørelse*, må Domstolen fastslå, at det er ufornødent at træffe afgørelse« [7].

13. *For det andet* har Domstolen også udtalt, at proceduren efter traktatens artikel 177 ikke blot er en dialog mellem to retsinstanser. I en dom af 1. april 1982 i sagen Holdijk m.fl. gav Domstolen klart udtryk for, at denne procedure for alle de medlemsstater,

hvis regler kan blive ændret ved anvendelsen af fællesskabsretten, også er et middel til at gøre deres synspunkter gældende med hensyn til de spørgsmål om fortolkningen eller bedømmelsen af gyldigheden, som rejses af en national ret [8]:

»... de i forelæggelsesbeslutningerne givne oplysninger [tjener] ikke blot til at sætte Domstolen i stand til at give hensigtsmæssige svar, men også til at give medlemsstaternes regeringer samt andre interesserede parter mulighed for at afgive indlæg i henhold til artikel 20 i statutten for Domstolen. Det påhviler Domstolen at overvåge, at denne mulighed bevares, når henses til, at det i henhold til ovennævnte bestemmelse kun er forelæggelsesbeslutningerne, der meddeles de pågældende parter«.

Domstolen har for nylig gentaget dette standpunkt i to kendelser, af 23. marts 1995 i Saddik-sagen [9], og af 7. april 1995 i sagen Grau Gomis m.fl. [10].

14. Det må undersøges, om forelæggelseskendelsen i det foreliggende tilfælde opfylder kravene i Domstolens praksis, for at det kan afgøres, om det præjudicielle spørgsmål må

7 — Præmis 17-20, mine fremhævelser.

8 — Forenede sager 141/81, 142/81 og 143/81, Sml. s. 1299, præmis 6.

9 — Sag C-458/93, Sml. I, s. 511, præmis 8.

10 — Sag C-167/94, Sml. I, s. 1023, præmis 10.

afvises, eller det må fastslås, at det er ufornødent at træffe afgørelse, eller om der bør vælges en anden løsning.

15. Som vi har set, har den forelæggende ret ikke udtrykt sig særlig klart i forelæggelseskendelsens grunde, og den giver kun få oplysninger om den faktiske og retlige baggrund for sagen. Med hensyn til den faktiske baggrund mener jeg ikke, at sagen efter sin karakter kunne bære en længere udredning. Med hensyn til den retlige baggrund vil jeg gerne understrege, at selv om den forelæggende ret har givet nogle oplysninger om de karakteristiske træk ved de nationale bestemmelser, er disse oplysninger ikke så fuldstændige, at det kan fastslås, hvilke fællesskabsretlige regler der eventuelt er til hinder for sådanne bestemmelser.

16. Kommissionen og Gianfranco Perfili har i øvrigt gjort gældende, at den nationale retsinstans enten har fortolket sin egen lovgivning forkert eller har henvist til en national lovtekst, som ikke er relevant i den foreliggende sag. Ifølge Gianfranco Perfili regulerer artikel 78 i strafferetsplejeloven, som den forelæggende ret har henvist til, således ikke spørgsmålet om indtræden som borgerlig part, men opregner formaliteterne i forbindelse med fremsættelsen af erklæringen om at ville indtræde som borgerlig part (denne erklæring skal f.eks. indeholde advokatens navn og fornavn og angivelse af advokatens fuldmagt) [11]. I modsætning til Kommissionen bestrider Gianfranco Perfili imidlertid ikke i sit indlæg, at italiensk ret indeholder et krav om en *særlig fuldmagt* som den af den forelæggende ret beskrevne.

17. Det tilkommer ikke Domstolen at afgøre, om retten har taget fejl i bedømmelsen af sin nationale ret. Ifølge fast praksis [12] hviler traktatens artikel 177 nemlig på en klar adskillelse mellem de nationale retsinstansers og Domstolens opgaver. Til gengæld bevirker selve arten af denne procedure, som ifølge Domstolens definition indfører et direkte [13], snævert [14] og gensidigt [15] samarbejde mellem Domstolen og de nationale retsinstanser, at der pålægges henholdsvis Domstolen og de nationale retsinstanser forpligtelser, der *også er gensidige*. For at kunne give et svar, som kan anvendes ved afgørelsen af en sag, må man også kunne forstå aspekterne og rækkevidden af det retlige problem, den forelæggende ret står over for.

18. Jeg mener ikke, at anmodningen om en præjudiciel afgørelse kan afvises, da den forelæggende ret har givet et minimum af oplysninger, således at Domstolen kan fastslå, hvilken fællesskabsbestemmelse der er tale om. Jeg mener heller ikke, at det må fastslås, at det er ufornødent at træffe afgørelse, for så

11 — Gianfranco Perfili's indlæg, s. 5 i den franske oversættelse.

12 — Dom af 5.10.1977, sag 5/77, Tedeschi, Sml. s. 1555, præmis 17, 18 og 19, og en nyere dom af 23.2.1995, forenede sager C-358/93 og C-416/93, Bordessa m.fl., Sml. I, s. 361, præmis 10.

13 — Jf. dom af 9.12.1965, sag 44/65, Maison Singer, Sml. 1965-1968, s. 137.

14 — Dom af 10.7.1984, sag 72/83, Campus Oil m.fl., Sml. s. 2727, præmis 10.

15 — Dommen i Meilicke-sagen, jf. ovenfor, præmis 25.

vidt som det ikke fremgår af de oplysninger, Domstolen har fået, at *det er åbenbart, at det forelagte spørgsmål ikke er relevant for sagens afgørelse*. Derimod må jeg — da den nationale ret ikke har givet en mere udførlig redegørelse for sagens retlige og faktiske baggrund og for at undgå blot at afgive et responsum — holde mig til spørgsmålets ordlyd.

19. Jeg skal derfor anmode Domstolen om at anvende den løsning, den allerede tidligere har valgt, navnlig i dommen af 21. september 1983 i sagen Deutsche Milchkontor m.fl. [16]:

»De i forelæggelseskendelserne givne oplysninger vedrørende indholdet af de relevante bestemmelser i national ret gør det ikke muligt for Domstolen at udvikle yderligere kriterier til brug ved fortolkningen af fællesskabsretten i denne sammenhæng.«

20. Efter fremstilingen i kendelsens grunde og efter spørgsmålets ordlyd må spørgsmålet omformuleres således: Forbyder traktatens artikel 6 en medlemsstat at pålægge statsborgere i andre medlemsstater, der er forurettede ved en straffelovsovertrædelse, og som ønsker at indtale deres borgerlige krav under en straffesag, at fremlægge en særlig fuldmagt med henblik på indtræden som borgerlig part?

21. Princippet om de nationale processuelle ordningers autonomi må føre til, at Domstolen besvarer dette spørgsmål benægtende. Det må nemlig konstateres, at det ikke på grundlag af de oplysninger, den forelæggende ret har givet, kan fastslås, at der i de omtvistede nationale bestemmelser med hensyn til retsbeskyttelsen ligger en forskelsbehandling, som er forbudt i henhold til traktatens artikel 6.

Det andet spørgsmål

22. Den forelæggende ret har anmodet Domstolen om at fortolke en bestemmelse i den europæiske menneskerettighedskonvention. Denne konvention er ikke en af de retsakter, Domstolen har kompetence til at fortolke i medfør af traktatens artikel 177. Desuden indfører den et selvstændigt regelsæt til beskyttelse af rettigheder og friheder, hvori det navnlig bestemmes, at en særlig retsinstans har kompetencen.

23. For så vidt som jeg ikke i den foreliggende sag kan fastslå, hvilken grundrettighed det skulle være, som er særlig beskyttet i henhold til en af traktatens bestemmelser, skal jeg derfor anmode Domstolen om at fastslå, at det er ufornødent at træffe afgørelse vedrørende det andet præjudicielle spørgsmål [17].

16 — Forenede sager 205/82-215/82, Sml. s. 2633, præmis 36.

17 — Jf. i denne retning navnlig betragtningerne i punkt 4 i generaladvokat Trabucchi's forslag til afgørelse i sagen Watson og Belman (dom af 7.7.1976, sag 118/75, Sml. s. 1185).

24. Sammenfattende skal jeg på grundlag af det ovenfor anførte foreslå Domstolen at besvare det første spørgsmål, der er forelagt af Pretura circondariale di Roma (sezione distaccata di Frascati), således:

»EF-traktatens artikel 6 skal fortolkes således, at den i en sag som den foreliggende ikke er til hinder for, at en medlemsstat pålægger statsborgere i andre medlemsstater, der er forurettede ved en straffelovsovertrædelse, og som ønsker at indtale deres borgerlige krav under en straffesag, at fremlægge en særlig fuldmagt med henblik på indtræden som borgerlig part.«