Συλλογή της Νομολογίας

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (τμήμα μείζονος συνθέσεως)

της 11ης Οκτωβρίου 2016*

«Παράβαση κράτους μέλους — Οδηγία 2004/80/ΕΚ — Άρθρο 12, παράγραφος 2 — Εθνικά συστήματα για την αποζημίωση θυμάτων εκ προθέσεως εγκλημάτων βίας, τα οποία διασφαλίζουν εύλογη και προσήκουσα αποζημίωση — Εθνικό σύστημα που δεν καλύπτει το σύνολο των εκ προθέσεως εγκλημάτων βίας που τελούνται στην εθνική επικράτεια»

Στην υπόθεση C-601/14,

με αντικείμενο προσφυγή λόγω παραβάσεως δυνάμει του άρθρου 258 ΣΛΕΕ, η οποία ασκήθηκε στις 22 Δεκεμβρίου 2014,

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εκπροσωπούμενη από τον E. Traversa και την F. Moro, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

προσφεύγουσα,

υποστηριζόμενη από το

Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εκπροσωπούμενο από την E. Moro καθώς και από τους M. Chavrier και K. Pleśniak,

παρεμβαίνον,

κατά

Ιταλικής Δημοκρατίας, εκπροσωπούμενης από την G. Palmieri, επικουρούμενη από τους G. Palatiello και E. De Bonis, avvocati dello Stato, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

καθής,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (τμήμα μείζονος συνθέσεως),

συγκείμενο από τους K. Lenaerts, Πρόεδρο, A. Tizzano, αντιπρόεδρο, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, J. L. da Cruz Vilaça, E. Juhász, M. Berger (εισηγήτρια), A. Prechal, M. Βηλαρά, E. Regan, προέδρους τμήματος, A. Rosas, A. Borg Barthet, J. Malenovský, D. Šváby και K. Λυκούργο, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: Y. Bot

γραμματέας: L. Carrasco Marco, υπάλληλος διοικήσεως,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της επ' ακροατηρίου συζητήσεως της 29ης Φεβρουαρίου 2016,

* Γλώσσα διαδικασίας: η ιταλική.

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 12ης Απριλίου 2016,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με την προσφυγή της, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι η Ιταλική Δημοκρατία, παραλείποντας να λάβει όλα τα μέτρα που είναι αναγκαία για να διασφαλιστεί η ύπαρξη συστήματος αποζημιώσεως των θυμάτων όλων των εκ προθέσεως εγκλημάτων βίας που τελούνται στην επικράτειά της, παρέβη την υποχρέωση που υπέχει από το άρθρο 12, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/80/ΕΚ του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, για την αποζημίωση των θυμάτων εγκληματικών πράξεων (ΕΕ 2004, L 261, σ. 15).

Το νομικό πλαίσιο

Το δίκαιο της Ένωσης

2 Οι αιτιολογικές σκέψεις 1 έως 3, 6 και 7 της οδηγίας 2004/80 έχουν ως εξής:

«(1) Ένας από τους στόχους της Ευρωπαϊκής [Ένωσης] είναι η κατάργηση κάθε εμποδίου στην ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων και υπηρεσιών μεταξύ των κρατών μελών.

(2) Το Δικαστήριο έχει αποφανθεί στην [απόφαση της 2ας Φεβρουαρίου 1989, Cowan (C-186/87, EU:C:1989:47)], ότι όταν η [νομοθεσία της Ένωσης] εγγυάται σε ένα φυσικό πρόσωπο το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας σε άλλο κράτος μέλος, η προστασία του προσώπου αυτού βάσει των αυτών προϋποθέσεων με εκείνες για τους υπηκόους και τα πρόσωπα που διαμένουν σε αυτό το κράτος, συμβαδίζει με αυτή την ελεύθερη κυκλοφορία. Τα μέτρα για την αποζημίωση των θυμάτων εγκληματικών πράξεων πρέπει να εντάσσονται στο πλαίσιο της υλοποίησης του στόχου αυτού.

(3) Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε της 15ης και 16ης Οκτωβρίου 1999 υπογράμμισε ότι θα πρέπει να θεσπιστούν στοιχειώδεις ρυθμίσεις για την προστασία των θυμάτων εγκληματικών πράξεων, ιδίως όσον αφορά την πρόσβασή τους στη δικαιοσύνη και στο δικαίωμα αποζημίωσής τους, συμπεριλαμβανομένης, μεταξύ άλλων, της επιστροφής των δικαστικών εξόδων.

[...]

(6) Τα θύματα εγκληματικών πράξεων στην Ευρωπαϊκή Ένωση πρέπει να δικαιούνται εύλογης και προσήκουσας αποζημίωσης για τη ζημία την οποία υπέστησαν, ανεξάρτητα από το κράτος μέλος στο οποίο τελέστηκε η αξιόποινη πράξη.

(7) Δυνάμει της παρούσας οδηγίας θεσπίζεται σύστημα συνεργασίας για τη διευκόλυνση της αποζημίωσης των θυμάτων εγκληματικών πράξεων σε υποθέσεις με διασυνοριακό χαρακτήρα, το οποίο πρέπει να εφαρμόζεται στο πλαίσιο των ρυθμίσεων των κρατών μελών για την αποζημίωση των θυμάτων εκ προθέσεως εγκλημάτων βίας που έχουν τελεστεί στο αντίστοιχο έδαφός τους. Ως εκ τούτου, θα πρέπει να συσταθεί μηχανισμός αποζημίωσης σε όλα τα κράτη μέλη.»

3 Το άρθρο 1 της οδηγίας 2004/80, το οποίο περιλαμβάνεται στο κεφάλαιο Ι που τιτλοφορείται «Πρόσβαση στο δικαίωμα αποζημίωσης σε υποθέσεις με διασυνοριακό χαρακτήρα», ορίζει τα εξής:

«Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε ο αιτών αποζημίωση να δικαιούται να υποβάλει την αίτησή του σε αρχή ή σε άλλο όργανο του κράτους μέλους στο οποίο διαμένει συνήθως, όταν έχει τελεστεί εκ προθέσεως έγκλημα βίας σε κράτος μέλος άλλο από το κράτος μέλος της συνήθους διαμονής του.»

4 Το άρθρο 2 της οδηγίας αυτής, το οποίο επιγράφεται «Ευθύνη για την καταβολή αποζημίωσης», έχει ως ακολούθως:

«Η αποζημίωση καταβάλλεται από την αρμόδια αρχή του κράτους μέλους στο έδαφος του οποίου έχει τελεστεί η εγκληματική πράξη.»

5 Το άρθρο 3 της εν λόγω οδηγίας, το οποίο επιγράφεται «Αρμόδιες αρχές και διοικητικές διαδικασίες», ορίζει τα εξής:

«1. Τα κράτη μέλη συστήνουν ή ορίζουν μία ή περισσότερες αρχές ή όργανα, εφεξής καλούμενες “αρχή ή αρχές συνδρομής”, η (οι) οποία(-ες) είναι αρμόδια(-ες) για την εφαρμογή του άρθρου 1.

2. Τα κράτη μέλη συστήνουν ή ορίζουν μία ή περισσότερες αρχές ή όργανα, εφεξής καλούμενες “αρχή ή αρχές που λαμβάνει(-ουν) την απόφαση”, η (οι) οποία(-ες) είναι αρμόδια(-ες) για τη λήψη απόφασης για τις αιτήσεις αποζημίωσης.

[...]»

6 Το άρθρο 12 της ίδιας οδηγίας, το οποίο περιλαμβάνεται στο κεφάλαιο ΙΙ που τιτλοφορείται «Εθνικά συστήματα αποζημίωσης», προβλέπει τα ακόλουθα:

«1. Οι διατάξεις της παρούσας οδηγίας για την πρόσβαση στο δικαίωμα αποζημίωσης σε υποθέσεις με διασυνοριακό χαρακτήρα πρέπει να βασίζονται στα συστήματα των κρατών μελών για την αποζημίωση των θυμάτων εκ προθέσεως εγκλημάτων βίας που έχουν τελεστεί στο αντίστοιχο έδαφός τους.

2. Τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν ότι στο πλαίσιο των εθνικών τους ρυθμίσεων υπάρχει πρόβλεψη για σύστημα αποζημίωσης των θυμάτων εκ προθέσεως εγκλημάτων βίας που έχουν τελεστεί στο αντίστοιχο έδαφός τους, το οποίο διασφαλίζει εύλογη και προσήκουσα αποζημίωση των θυμάτων.»

7 Το άρθρο 18, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/80 ορίζει τα εξής:

«Τα κράτη μέλη θέτουν σε ισχύ τις αναγκαίες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις προκειμένου να συμμορφωθούν με την παρούσα οδηγία το αργότερο έως την 1η Ιανουαρίου 2006, με την εξαίρεση της παραγράφου 2 του άρθρου 12, για την οποία η ημερομηνία συμμόρφωσης θα είναι η 1η Ιουλίου 2005. Πληροφορούν αμέσως την Επιτροπή σχετικά.»

Το ιταλικό δίκαιο

8 Η οδηγία 2004/80 έχει μεταφερθεί στο ιταλικό δίκαιο με το decreto legislativo n. 204 – attuazione della direttiva 2004/80/CE relativa all’indennizzo delle vittime di reato (νομοθετικό διάταγμα 204, περί εφαρμογής της οδηγίας 2004/80/ΕΚ για την αποζημίωση των θυμάτων εγκληματικών πράξεων), της 6ης Νοεμβρίου 2007 (τακτικό συμπλήρωμα στην *GURI* αριθ. 261, της 9ης Νοεμβρίου 2007, στο εξής: νομοθετικό διάταγμα 204/2007), καθώς και με το decreto ministeriale n. 222 – regolamento ai sensi dell’articolo 7 del decreto legislativo n. 204/2007 (υπουργική απόφαση αριθ. 222 περί κανονισμού κατά την έννοια του άρθρου 7 του νομοθετικού διατάγματος 204/2007), της 23ης Δεκεμβρίου 2008 (*GURI* αριθ. 108, της 12ης Μαΐου 2009).

9 Η υπουργική απόφαση αριθ. 222 της 23ης Οκτωβρίου 2008 ρυθμίζει, μεταξύ άλλων, τις πρακτικές λεπτομέρειες των δραστηριοτήτων που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα της εισαγγελίας εφετών.

10 Διάφοροι ειδικοί νόμοι προβλέπουν ότι, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, το Ιταλικό Δημόσιο καταβάλλει αποζημίωση στα θύματα ορισμένων μορφών αξιόποινων πράξεων που αποτελούν εκ προθέσεως εγκλήματα βίας, ιδίως των πράξεων που συνδέονται με την τρομοκρατία ή με το οργανωμένο έγκλημα. Όσον αφορά τις ουσιαστικές προϋποθέσεις για την καταβολή αποζημιώσεων, το νομοθετικό διάταγμα 204/2007 παραπέμπει στους εν λόγω ειδικούς νόμους, οι οποίοι προβλέπουν τους τρόπους αποζημιώσεως των θυμάτων αξιόποινων πράξεων που τελούνται στην ιταλική επικράτεια.

Η προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία

11 Η Επιτροπή, κατόπιν ατελέσφορων επαφών με την Ιταλική Δημοκρατία, της απηύθυνε, στις 25 Νοεμβρίου 2011, προειδοποιητική επιστολή με την οποία προσήπτε στο εν λόγω κράτος μέλος ότι δεν προέβλεψε στη νομοθεσία του γενικό σύστημα αποζημιώσεως για τα θύματα εκ προθέσεως εγκλημάτων βίας, κατά παράβαση των απαιτήσεων που απορρέουν, σύμφωνα με το ως άνω θεσμικό όργανο, από το άρθρο 12, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/80, και κάλεσε το κράτος αυτό να υποβάλει συναφώς τις παρατηρήσεις του.

12 Στην από 14 Μαΐου 2012 απάντησή της, η Ιταλική Δημοκρατία παρουσίασε σχέδιο νομοθετικών μέτρων με σκοπό τη θέσπιση ενός γενικού συστήματος αποζημιώσεως. Δεδομένου ότι δεν υποβλήθηκε κανένα χρονοδιάγραμμα για την υλοποίηση του σχεδίου αυτού, η Επιτροπή προχώρησε στα επόμενα στάδια της προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασίας.

13 Με έγγραφο της 12ης Ιουλίου 2013, η Ιταλική Δημοκρατία ενημέρωσε την Επιτροπή ότι το Tribunale ordinario di Firenze (πρωτοδικείο Φλωρεντίας, Ιταλία) υπέβαλε προδικαστικό ερώτημα στο Δικαστήριο σχετικά με την ερμηνεία του άρθρου 12 της οδηγίας 2004/80, και της πρότεινε να αναμείνει την έκδοση της αποφάσεως του Δικαστηρίου στην υπόθεση αυτή προτού συνεχίσει τη διαδικασία που είχε κινήσει.

14 Εντούτοις, στις 18 Οκτωβρίου 2013 η Επιτροπή κοινοποίησε στην Ιταλική Δημοκρατία αιτιολογημένη γνώμη, με την οποία κάλεσε τις ιταλικές αρχές να λάβουν τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να συμμορφωθούν προς το άρθρο 12 της οδηγίας 2004/80 εντός προθεσμίας δύο μηνών από την τελευταία αυτή ημερομηνία.

15 Με την απάντησή της που περιήλθε στην Επιτροπή στις 18 Δεκεμβρίου 2013, η Ιταλική Δημοκρατία υπενθύμισε ότι έκρινε σκόπιμο να αναμείνει την απόφαση του Δικαστηρίου επί του προδικαστικού ερωτήματος που είχε υποβάλει το Tribunale ordinario di Firenze (πρωτοδικείο Φλωρεντίας). Ωστόσο, με διάταξη της 30ής Ιανουαρίου 2014, C. (C-122/13, EU:C:2014:59), το Δικαστήριο έκρινε ότι ήταν προδήλως αναρμόδιο να απαντήσει στο ερώτημα αυτό.

16 Υπό τις συνθήκες αυτές, η Επιτροπή αποφάσισε να ασκήσει ενώπιον του Δικαστηρίου την υπό κρίση προσφυγή λόγω παραβάσεως κράτους μέλους δυνάμει του άρθρου 258, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ.

17 Με απόφαση του Προέδρου του Δικαστηρίου της 22ας Μαΐου 2015, έγινε δεκτή η αίτηση παρεμβάσεως του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης υπέρ της Επιτροπής στην υπό κρίση υπόθεση.

Επί της προσφυγής

Επιχειρήματα των διαδίκων

18 Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι το άρθρο 12 της οδηγίας 2004/80 επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να θεσπίσουν εθνικό σύστημα αποζημιώσεως για τα θύματα εκ προθέσεως εγκλημάτων βίας.

19 Το θεσμικό αυτό όργανο φρονεί ότι το άρθρο 12, παράγραφος 2, της οδηγίας αυτής, μολονότι δεν ορίζει την έννοια των «εκ προθέσεως εγκλημάτων βίας», δεν αφήνει κανένα περιθώριο εκτιμήσεως στα κράτη μέλη για τον καθορισμό του πεδίου εφαρμογής του εθνικού συστήματος αποζημιώσεως, το οποίο πρέπει να καλύπτει το σύνολο των εκ προθέσεως τελούμενων αξιόποινων πράξεων βίας, οι οποίες χαρακτηρίζονται ως τέτοιες στο ουσιαστικό ποινικό δίκαιο κάθε κράτους μέλους. Κατά συνέπεια, τα κράτη μέλη δεν έχουν δικαίωμα να εξαιρούν ορισμένες εκ των αξιόποινων πράξεων αυτών από το πεδίο εφαρμογής της εθνικής νομοθεσίας με την οποία η οδηγία 2004/80 μεταφέρεται στην εσωτερική έννομη τάξη.

20 Κατά την Επιτροπή, η Ιταλική Δημοκρατία αρκέστηκε στη μεταφορά των διατάξεων του κεφαλαίου Ι της οδηγίας 2004/80, οι οποίες αφορούν τη δυνατότητα να ζητηθεί αποζημίωση σε υποθέσεις με διασυνοριακό χαρακτήρα. Αντιθέτως, όσον αφορά το κεφάλαιο ΙΙ της οδηγίας αυτής, το εν λόγω κράτος μέλος, μέσω διάφορων ειδικών νόμων, προέβλεψε σύστημα αποζημιώσεως μόνο υπέρ των θυμάτων συγκεκριμένων αξιόποινων πράξεων, όπως είναι οι τρομοκρατικές πράξεις ή οι πράξεις που συνδέονται με το οργανωμένο έγκλημα, χωρίς όμως να θεσπίσει σύστημα αποζημιώσεως για τα εκ προθέσεως εγκλήματα βίας που δεν καλύπτονται από τους ως άνω ειδικούς νόμους, όπως, για παράδειγμα, για το έγκλημα του βιασμού ή για άλλες σοβαρές προσβολές της γενετήσιας ελευθερίας.

21 Υπό τις συνθήκες αυτές, η Επιτροπή φρονεί ότι η Ιταλική Δημοκρατία παρέβη την υποχρέωση που υπέχει από το άρθρο 12, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/80.

22 Η Ιταλική Δημοκρατία υποστηρίζει, καταρχάς, ότι η ασκηθείσα από την Επιτροπή προσφυγή δεν έχει το ίδιο περιεχόμενο με τις αιτιάσεις που περιλαμβάνονται στην από 18 Οκτωβρίου 2013 αιτιολογημένη γνώμη. Ειδικότερα, η εν λόγω αιτιολογημένη γνώμη αναφέρεται μόνο στα «εγκλήματα της ανθρωποκτονίας και της βαριάς σωματικής βλάβης, τα οποία δεν εμπίπτουν στις περιπτώσεις που προβλέπονται από τους “ειδικούς νόμους”», καθώς και στον «βιασμό και άλλες σοβαρές προσβολές της γενετήσιας ελευθερίας». Με την εξεταζόμενη προσφυγή όμως, η Επιτροπή προσάπτει στην Ιταλική Δημοκρατία ότι δεν θέσπισε γενικό σύστημα αποζημιώσεως για τα θύματα οποιουδήποτε εγκλήματος βίας που έχει διαπραχθεί στην επικράτειά της, διευρύνοντας κατά τον τρόπο αυτό το αντικείμενο της υπό κρίση προσφυγής λόγω παραβάσεως. Επομένως, η προσφυγή αυτή είναι απαράδεκτη.

23 Επικουρικώς, η Ιταλική Δημοκρατία υπενθυμίζει ότι η οδηγία 2004/80 εκδόθηκε βάσει του άρθρου 308 ΕΚ. Η Ένωση όμως δεν έχει νομοθετική αρμοδιότητα σε ζητήματα κολασμού εγκληματικών πράξεων βίας οι οποίες προσδιορίζονται από το κοινό ποινικό δίκαιο κάθε κράτους μέλους, ούτε από ουσιαστικής ούτε από δικονομικής απόψεως, κατά μείζονα δε λόγο δεν έχει αρμοδιότητα να ρυθμίζει τις συνέπειες των πράξεων αυτών από απόψεως αστικής ευθύνης. Λαμβανομένης υπόψη της νομικής βάσεώς της, η εν λόγω οδηγία απλώς επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να παρέχουν στους διαμένοντες σε άλλο κράτος μέλος πολίτες της Ένωσης τη δυνατότητα προσβάσεως στα συστήματα αποζημιώσεως που έχουν θεσπίσει με τη νομοθεσία τους υπέρ όσων πολιτών τους έχουν υπάρξει θύματα εκ προθέσεως εγκλημάτων βίας. Η Ιταλική Δημοκρατία συμμορφώθηκε προς την υποχρέωσή της αυτή θεσπίζοντας τις δικονομικές διατάξεις του νομοθετικού διατάγματος 204/2007 και της υπουργικής αποφάσεως αριθ. 222 της 23ης Δεκεμβρίου 2008.

24 Επικουρικότερα, η Ιταλική Δημοκρατία υποστηρίζει ότι τα κράτη μέλη διατηρούν ευρύ περιθώριο εκτιμήσεως για να καθορίσουν τις διάφορες περιπτώσεις «εκ προθέσεως εγκλημάτων βίας» για τις οποίες πρέπει να προβλέπεται ορισμένη μορφή αποζημιώσεως. Επομένως, τα κράτη μέλη δύνανται να προσδιορίζουν τις περιπτώσεις εκείνες για τις οποίες θα μπορεί να ζητείται αποζημίωση.

25 Εξάλλου, η Ιταλική Δημοκρατία κάνει μνεία της νομοθετικής διαδικασίας που οδήγησε στην έκδοση της οδηγίας 2004/80 και κατά τη διάρκεια της οποίας, αρχικώς, μελετήθηκε το ενδεχόμενο να προβλεφθούν λεπτομερείς ρυθμίσεις ιδίως για τον καθορισμό ελάχιστων κανόνων σχετικών με την καταβολή αποζημιώσεως στα θύματα εγκληματικών πράξεων. Εντούτοις, η αρχική αυτή επιδίωξη εγκαταλείφθηκε. Κατά συνέπεια, το άρθρο 12 της οδηγίας αυτής αφορά μόνο τα συστήματα αποζημιώσεως που ήταν ήδη θεσπισμένα από τα κράτη μέλη κατά τον χρόνο εκδόσεως της εν λόγω οδηγίας και απλώς επιβάλλει, με την παράγραφο 2, σε όσα κράτη μέλη δεν διαθέτουν τέτοιο σύστημα, να το καθιερώσουν. Πάντως, η Ιταλική Δημοκρατία έχει ήδη προβλέψει πολυάριθμες μορφές αποζημιώσεως για διάφορα είδη εκ προθέσεως εγκλημάτων βίας.

26 Τέλος, το κράτος μέλος αυτό υποστηρίζει ότι, αν το άρθρο 12, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/80 ερμηνευόταν υπό την έννοια που του προσδίδει η Επιτροπή, θα ήταν ανίσχυρο, δεδομένου ότι, βάσει της αρχής της αναλογικότητας, δεν μπορεί να γίνει δεκτό ότι το άρθρο 308 ΕΚ παρέχει στην Ένωση αρμοδιότητα προς λήψη μέτρων που αφορούν αμιγώς εσωτερικές καταστάσεις.

27 Το Συμβούλιο υποστηρίζει, κατά κύριο λόγο, ότι η Ιταλική Δημοκρατία απαραδέκτως προβάλλει τον παράνομο κατ' αυτήν χαρακτήρα της προαναφερθείσας διατάξεως. Ειδικότερα, κατά το εν λόγω θεσμικό όργανο, ένα κράτος μέλος δεν μπορεί να επικαλεστεί τον παράνομο χαρακτήρα οδηγίας προκειμένου να αντικρούσει προσφυγή λόγω παραβάσεως στηριζόμενη στη μη εφαρμογή της οδηγίας αυτής, η δε Ιταλική Δημοκρατία δεν προβάλλει κανένα στοιχείο από το οποίο να προκύπτει ότι το άρθρο 12, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/80, όπως ερμηνεύεται από την Επιτροπή, βαρύνεται με τόσο προφανή παρανομία ώστε να πρέπει να θεωρηθεί ότι ουδέποτε παρήγαγε έννομα αποτελέσματα.

28 Επικουρικώς, το Συμβούλιο φρονεί ότι, σε αντίθεση με όσα υποστηρίζει η Ιταλική Δημοκρατία, το άρθρο 12, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/80 δεν είναι παράνομο. Ειδικότερα, βάσει του άρθρου 308 ΕΚ, όταν συγκεκριμένη δράση της Ένωσης είναι απαραίτητη για την επίτευξη ενός από τους σκοπούς που ορίζουν οι Συνθήκες, αλλά οι τελευταίες δεν περιέχουν ειδικές διατάξεις παρέχουσες στα θεσμικά όργανα σχετικές εξουσίες δράσεως, η έλλειψη αυτή μπορεί να καλυφθεί με τη θέσπιση κατάλληλων διατάξεων. Η Ιταλική Δημοκρατία όμως δεν υποστηρίζει ότι οι προϋποθέσεις αυτές δεν τηρήθηκαν.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

Επί του παραδεκτού

29 Όσον αφορά την ένσταση απαραδέκτου που έχει προτείνει η Ιταλική Δημοκρατία, υποστηρίζοντας ότι η Επιτροπή, με την εξεταζόμενη προσφυγή, διεύρυνε το αντικείμενο της προσαπτόμενης με την αιτιολογημένη γνώμη της 18ης Οκτωβρίου 2013 παραβάσεως, από τη διατύπωση της γνώμης αυτής προκύπτει ότι η Επιτροπή υποστήριξε ότι η Ιταλική Δημοκρατία «δεν έλαβε τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να συμμορφωθεί προς το άρθρο 12, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας 2004/80 [...] ώστε να διασφαλίσει την ύπαρξη συστήματος αποζημιώσεως για τα θύματα όλων των εκ προθέσεως εγκλημάτων βίας που τελούνται στην επικράτειά της».

30 Βεβαίως, η Επιτροπή, στην αιτιολογημένη αυτή γνώμη, αναφερόταν επίσης στο γεγονός ότι η ιταλική νομοθεσία δεν προέβλεπε σύστημα αποζημιώσεως που να αφορά «ειδικώς» τα θύματα εκείνων των εγκλημάτων ανθρωποκτονίας και βαριάς σωματικής βλάβης τα οποία δεν καλύπτονται από τις περιπτώσεις που προβλέπουν οι προαναφερθέντες ειδικοί νόμοι, καθώς και τα θύματα βιασμού ή

άλλων σοβαρών προσβολών της γενετήσιας ελευθερίας, ή ακόμη στο γεγονός ότι η νομοθεσία αυτή εξαιρούσε ορισμένες αξιόποινες πράξεις, «όπως» η ανθρωποκτονία και τα εγκλήματα κατά της γενετήσιας ελευθερίας, από οποιοδήποτε σύστημα αποζημιώσεως. Εντούτοις, από τις εκφράσεις που χρησιμοποίησε το εν λόγω θεσμικό όργανο για να παραπέμψει στην ως άνω νομοθεσία προκύπτει ότι πρόθεσή του ήταν όχι να περιορίσει το περιεχόμενο της προβαλλόμενης παραβάσεως στα προαναφερθέντα παραδείγματα, αλλά να περιγράψει εναργέστερα τις συγκεκριμένες συνέπειες που είχε το μη αμφισβητούμενο από την Ιταλική Δημοκρατία γεγονός ότι στην Ιταλία δεν ίσχυε σύστημα αποζημιώσεως που να καλύπτει όλα τα εκ προθέσεως εγκλήματα βίας.

31 Κατά συνέπεια, η Επιτροπή, στον βαθμό που με την εξεταζόμενη προσφυγή ζητεί από το Δικαστήριο να διαπιστώσει ότι «η Ιταλική Δημοκρατία, παραλείποντας να λάβει όλα τα μέτρα που είναι αναγκαία για να διασφαλιστεί η ύπαρξη συστήματος αποζημιώσεως των θυμάτων όλων των εκ προθέσεως εγκλημάτων βίας που τελούνται στην επικράτειά της, παρέβη την υποχρέωση που υπέχει από το άρθρο 12, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/80», δεν διεύρυνε το αντικείμενο της προσαπτόμενης παραβάσεως.

32 Επομένως, η υπό κρίση προσφυγή πρέπει να κριθεί παραδεκτή.

Επί της ουσίας

33 Όσον αφορά, πρώτον, το επιχείρημα της Ιταλικής Δημοκρατίας ότι το άρθρο 12, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/80, όπως ερμηνεύεται από την Επιτροπή, είναι ανίσχυρο για τον λόγο, κατ' ουσίαν, ότι η Ένωση δεν έχει αρμοδιότητα να θεσπίσει, βάσει του άρθρου 308 ΕΚ, διάταξη που να διέπει, μεταξύ άλλων, αμιγώς εσωτερικές καταστάσεις, αρκεί η υπόμνηση ότι, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, κράτος μέλος δεν μπορεί να επικαλεστεί, ελλείψει διατάξεως της Συνθήκης ΛΕΕ που να το επιτρέπει ρητώς, τον παράνομο χαρακτήρα οδηγίας της οποίας είναι αποδέκτης, για να αντικρούσει προσφυγή λόγω παραβάσεως που στηρίζεται στη μη εφαρμογή της εν λόγω οδηγίας. Το αντίθετο θα μπορούσε να ισχύει μόνον εάν η επίμαχη πράξη είχε ιδιαιτέρως σοβαρές και προφανείς πλημμέλειες, με αποτέλεσμα να μπορεί να χαρακτηριστεί ως ανυπόστατη (βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 29ης Ιουλίου 2010, Επιτροπή κατά Αυστρίας, C-189/09, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2010:455, σκέψεις 15 και 16 καθώς και εκεί παρατιθέμενη νομολογία, και της 5ης Μαρτίου 2015, Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου, C-502/13, EU:C:2015:143, σκέψη 56).

34 Όμως, χωρίς να παρίσταται ανάγκη εκτενέστερης εξετάσεως των επιχειρημάτων που προβάλλει η Ιταλική Δημοκρατία για να αποδείξει τον φερόμενο ως παράνομο χαρακτήρα του άρθρου 12, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/80, διαπιστώνεται ότι το κράτος μέλος αυτό δεν προβάλλει κανένα στοιχείο βάσει του οποίου να μπορεί να αποδειχθεί ότι η εν λόγω διάταξη βαρύνεται με πλημμέλεια που θα μπορούσε να θίξει την ίδια την υπόστασή της, κατά την έννοια της νομολογίας που μνημονεύεται στην προηγούμενη σκέψη της παρούσας αποφάσεως.

35 Ως εκ τούτου, το επιχείρημα της Ιταλικής Δημοκρατίας περί ανίσχυρου του άρθρου 12, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/80 δεν μπορεί να ευδοκιμήσει στο πλαίσιο της εξεταζόμενης προσφυγής.

36 Όσον αφορά, δεύτερον, τις υποχρεώσεις που υπέχουν τα κράτη μέλη από το άρθρο 12, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/80, θα πρέπει να ληφθεί υπόψη όχι μόνο η διατύπωση της διατάξεως αυτής, αλλά επίσης οι σκοποί των οποίων την επίτευξη επιδιώκει η οδηγία αυτή καθώς και το σύστημα το οποίο καθιερώνει η εν λόγω οδηγία και στο οποίο εντάσσεται η επίμαχη διάταξη.

37 Κατά το άρθρο 12, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/80, «[τ]α κράτη μέλη εξασφαλίζουν ότι στο πλαίσιο των εθνικών τους ρυθμίσεων υπάρχει πρόβλεψη για σύστημα αποζημίωσης των θυμάτων εκ προθέσεως εγκλημάτων βίας που έχουν τελεστεί στο αντίστοιχο έδαφός τους, το οποίο διασφαλίζει εύλογη και προσήκουσα αποζημίωση των θυμάτων».

38 Η διάταξη αυτή δεν προβλέπει ότι τα κράτη μέλη δύνανται να περιορίσουν την εφαρμογή του συστήματος αποζημιώσεως το οποίο υποχρεούνται να θεσπίσουν δυνάμει της οδηγίας 2004/80 σε ορισμένες μόνον από τις αξιόποινες πράξεις που αποτελούν εκ προθέσεως εγκλήματα βίας και τελούνται στο έδαφός τους.

39 Όσον αφορά τους σκοπούς των οποίων την επίτευξη επιδιώκει η οδηγία 2004/80, η αιτιολογική σκέψη 1 αυτής αναφέρεται στη βούληση της Ένωσης να καταργήσει τα μεταξύ των κρατών μελών εμπόδια στην ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων.

40 Το Δικαστήριο έχει κρίνει συναφώς ότι, όταν το δίκαιο της Ένωσης διασφαλίζει σε ένα φυσικό πρόσωπο την ελευθερία μεταβάσεως σε ένα άλλο κράτος μέλος, η προστασία της ακεραιότητας του προσώπου αυτού στο εν λόγω κράτος μέλος, με τις ίδιες προϋποθέσεις που ισχύουν για τους ημεδαπούς και τα πρόσωπα που κατοικούν μόνιμα σε αυτό, συνιστά το επακόλουθο της ελεύθερης κυκλοφορίας (απόφαση της 2ας Φεβρουαρίου 1989, Cowan, C-186/87, EU:C:1989:47, σκέψη 17). Στο πλαίσιο αυτό, η αιτιολογική σκέψη 2 της οδηγίας 2004/80 προβλέπει ότι, για την υλοποίηση του σκοπού αυτού, πρέπει να ληφθούν μέτρα που συμβάλλουν στη διευκόλυνση της αποζημιώσεως των θυμάτων εγκληματικών πράξεων.

41 Εξάλλου, στην αιτιολογική σκέψη 3 της οδηγίας αυτής υπενθυμίζεται ότι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο που συνήλθε στο Τάμπερε στις 15 και 16 Οκτωβρίου 1999 υπογράμμισε την ανάγκη να θεσπιστούν ελάχιστοι κανόνες για την προστασία των θυμάτων εγκληματικών πράξεων, ιδίως όσον αφορά τις δυνατότητες προσβάσεώς τους στη δικαιοσύνη και το δικαίωμα αποζημιώσεώς τους.

42 Επιπλέον, όπως προκύπτει από την αιτιολογική σκέψη 6 της εν λόγω οδηγίας, τα θύματα εγκληματικών πράξεων εντός της Ένωσης πρέπει να δικαιούνται εύλογη και προσήκουσα αποζημίωση για τη βλάβη την οποία υπέστησαν, ανεξαρτήτως του γεωγραφικού σημείου της Ένωσης στο οποίο τελέστηκε η αξιόποινη πράξη. Τέλος, η αιτιολογική σκέψη 7 της ίδιας οδηγίας διευκρινίζει, μεταξύ άλλων, ότι, κατά συνέπεια, όλα τα κράτη μέλη θα πρέπει να διαθέτουν μηχανισμό για την αποζημίωση των εν λόγω θυμάτων.

43 Όσον αφορά το σύστημα που καθιερώνει η οδηγία 2004/80, το άρθρο 1 της οδηγίας, το οποίο εντάσσεται στο κεφάλαιο Ι που αφορά τη δυνατότητα να ζητηθεί αποζημίωση σε υποθέσεις διασυνοριακού χαρακτήρα, προβλέπει ότι, αν το εκ προθέσεως έγκλημα βίας έχει τελεστεί σε κράτος μέλος διαφορετικό από εκείνο στο οποίο ο αιτών αποζημίωση έχει τη συνήθη διαμονή του, τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε να έχει αυτός το δικαίωμα να υποβάλει την αίτησή του σε αρχή ή σε άλλο όργανο του κράτους μέλους της διαμονής του. Το άρθρο 2 της οδηγίας αυτής, το οποίο επιγράφεται «Ευθύνη για την καταβολή αποζημίωσης» και περιλαμβάνεται στο ίδιο κεφάλαιο Ι, ορίζει ότι η αποζημίωση καταβάλλεται από την αρμόδια αρχή του κράτους μέλους στο έδαφος του οποίου τελέστηκε η αξιόποινη πράξη.

44 Εξάλλου, το άρθρο 12 της οδηγίας 2004/80, που αποτελεί το κεφάλαιο ΙΙ της οδηγίας και αφορά τα εθνικά συστήματα αποζημιώσεως, προβλέπει, στην παράγραφο 1, ότι οι διατάξεις της εν λόγω οδηγίας οι σχετικές με τη δυνατότητα να ζητηθεί αποζημίωση σε υποθέσεις με διασυνοριακό χαρακτήρα «πρέπει να βασίζονται στα συστήματα των κρατών μελών για την αποζημίωση των θυμάτων εκ προθέσεως εγκλημάτων βίας που έχουν τελεστεί στο αντίστοιχο έδαφός τους».

45 Από τα ανωτέρω συνάγεται ότι η οδηγία 2004/80 καθιερώνει σύστημα που έχει ως σκοπό να διευκολύνει τα θύματα εγκληματικών πράξεων να ζητούν αποζημίωση σε υποθέσεις με διασυνοριακό χαρακτήρα, το σύστημα δε αυτό πρέπει να λειτουργεί βάσει των μηχανισμών που ισχύουν στα κράτη μέλη για την καταβολή αποζημιώσεως στα θύματα εκ προθέσεως εγκλημάτων βίας που τελούνται στο αντίστοιχο έδαφός τους. Κατά συνέπεια, το άρθρο 12, παράγραφος 2, της οδηγίας αυτής έχει την έννοια ότι αποσκοπεί να διασφαλίσει για τους πολίτες της Ένωσης δικαίωμα σε εύλογη και προσήκουσα αποζημίωση για βλάβη που τυχόν υπέστησαν στο έδαφος κράτους μέλους στο οποίο

βρίσκονται λόγω ασκήσεως του δικαιώματός τους σε ελεύθερη κυκλοφορία, επιβάλλοντας σε κάθε κράτος μέλος την υποχρέωση να θεσπίσει σύστημα αποζημιώσεως για τα θύματα οποιασδήποτε αξιόποινης πράξεως που αποτελεί εκ προθέσεως έγκλημα βίας και έχει τελεστεί στο έδαφός του.

46 Όσον αφορά, στο πλαίσιο αυτό, το ζήτημα του χαρακτηρισμού μιας αξιόποινης πράξεως ως τελούμενης με πρόθεση και με άσκηση βίας, όπως υπογράμμισε ο γενικός εισαγγελέας στα σημεία 69 και 83 των προτάσεών του, μολονότι τα κράτη μέλη είναι, καταρχήν, αρμόδια να συγκεκριμενοποιούν το περιεχόμενο της έννοιας αυτής στο εσωτερικό τους δίκαιο, εντούτοις η αρμοδιότητα αυτή δεν τους επιτρέπει να περιορίζουν το πεδίο εφαρμογής του συστήματος αποζημιώσεως των θυμάτων σε ορισμένες μόνον αξιόποινες πράξεις που αποτελούν εκ προθέσεως εγκλήματα βίας, διότι διαφορετικά το άρθρο 12, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/80 θα καθίστατο άνευ πρακτικής αποτελεσματικότητας.

47 Η ερμηνεία αυτή ουδόλως ανατρέπεται από το επιχείρημα της Ιταλικής Δημοκρατίας ότι ο νομοθέτης της Ένωσης, κατά τη διάρκεια της νομοθετικής διαδικασίας που οδήγησε στην έκδοση της οδηγίας 2004/80, εγκατέλειψε την αρχική του επιδίωξη να προβλέψει λεπτομερείς κανόνες σχετικά με την αποζημίωση των θυμάτων εγκληματικών πράξεων.

48 Πρέπει επίσης να απορριφθεί το επιχείρημα της Ιταλικής Δημοκρατίας κατά το οποίο, στην απόφαση της 2ας Φεβρουαρίου 1989, Cowan (186/87, EU:C:1989:47), την οποία μνημονεύει η αιτιολογική σκέψη 2 της οδηγίας 2004/80, το Δικαστήριο, όσον αφορά τη δυνατότητα των θυμάτων να ζητήσουν αποζημίωση σε υποθέσεις με διασυνοριακό χαρακτήρα, έκρινε απλώς ότι θα πρέπει να τηρείται η αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, χωρίς να κάνει λόγο για υποχρέωση των κρατών μελών να προβλέψουν στο εσωτερικό τους δίκαιο σύστημα αποζημιώσεως για τα θύματα οποιασδήποτε μορφής εκ προθέσεως εγκλήματος βίας, συμπέρασμα που, όπως υποστηρίζει η Ιταλική Δημοκρατία, επιβεβαιώθηκε με τη διάταξη της 30ής Ιανουαρίου 2014, C. (C-122/13, EU:C:2014:59).

49 Πράγματι, το Δικαστήριο όντως έχει κρίνει ότι η οδηγία 2004/80 προβλέπει την καταβολή αποζημιώσεως μόνο στην περίπτωση εκ προθέσεως εγκλήματος βίας που έχει τελεστεί εντός κράτους μέλους στο οποίο βρίσκεται το θύμα ασκώντας το δικαίωμά του σε ελεύθερη κυκλοφορία, με αποτέλεσμα οι αμιγώς εσωτερικές καταστάσεις να μην εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της εν λόγω οδηγίας (βλ., υπ' αυτή την έννοια, αποφάσεις της 28ης Ιουνίου 2007, Dell'Orto, C-467/05, EU:C:2007:395, σκέψη 59, και της 12ης Ιουλίου 2012, Giovanardi κ.λπ., C 79/11, EU:C:2012:448, σκέψη 37, καθώς και διάταξη της 30ής Ιανουαρίου 2014, C., C-122/13, EU:C:2014:59, σκέψη 12). Γεγονός πάντως είναι ότι, κατά τον τρόπο αυτό, το Δικαστήριο περιορίστηκε στη διαπίστωση ότι το σύστημα συνεργασίας που καθιερώνει η οδηγία 2004/80 αφορά μόνο τη δυνατότητα να ζητηθεί αποζημίωση σε υποθέσεις με διασυνοριακό χαρακτήρα, χωρίς όμως να αποκλείσει ότι, προκειμένου να διασφαλιστεί η επίτευξη του σκοπού που επιδιώκει η οδηγία σε τέτοιες υποθέσεις, το άρθρο 12, παράγραφος 2, της οδηγίας επιβάλλει σε κάθε κράτος μέλος την υποχρέωση να θεσπίσει εθνικό σύστημα που εξασφαλίζει την καταβολή αποζημιώσεως στα θύματα οποιασδήποτε αξιόποινης πράξεως η οποία αποτελεί εκ προθέσεως έγκλημα βίας και τελείται στο έδαφός του.

50 Η ερμηνεία αυτή του άρθρου 12, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/80 συνάδει επίσης με τον σκοπό της εν λόγω οδηγίας που συνίσταται στην κατάργηση των μεταξύ των κρατών μελών εμποδίων στην ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων και των υπηρεσιών, με σκοπό τη βελτίωση της λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς.

51 Εν προκειμένω, από την ενώπιον του Δικαστηρίου δικογραφία προκύπτει ότι το ισχύον στην Ιταλία σύστημα αποζημιώσεως δεν καλύπτει όλες τις αξιόποινες πράξεις που αποτελούν εκ προθέσεως εγκλήματα βίας και προσδιορίζονται περαιτέρω από το ιταλικό δίκαιο, πράγμα το οποίο δεν αμφισβητεί εξάλλου η Ιταλική Δημοκρατία. Επομένως, δεδομένου ότι το κράτος μέλος αυτό δεν έθεσε πλήρως σε εφαρμογή το άρθρο 12, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/80, πρέπει να αναγνωριστεί ότι η προσφυγή της Επιτροπής είναι βάσιμη.

52 Κατά συνέπεια, πρέπει να διαπιστωθεί ότι η Ιταλική Δημοκρατία, παραλείποντας να λάβει όλα τα μέτρα που είναι αναγκαία ώστε να διασφαλίζεται, σε υποθέσεις με διασυνοριακό χαρακτήρα, η ύπαρξη συστήματος αποζημιώσεως των θυμάτων όλων των εκ προθέσεως εγκλημάτων βίας που τελούνται στην επικράτειά της, παρέβη την υποχρέωση που υπέχει από το άρθρο 12, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/80.

Επί των δικαστικών εξόδων

53 Κατά το άρθρο 138, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα εφόσον υπάρχει σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Δεδομένου ότι η Επιτροπή ζήτησε την καταδίκη της Ιταλικής Δημοκρατίας στα δικαστικά έξοδα και η τελευταία ηττήθηκε, η Ιταλική Δημοκρατία πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδά της καθώς και στα έξοδα της Επιτροπής.

54 Σύμφωνα με το άρθρο 140, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας, τα θεσμικά όργανα που παρενέβησαν στη δίκη φέρουν τα δικαστικά τους έξοδα. Επομένως, το Συμβούλιο φέρει τα δικαστικά του έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (τμήμα μείζονος συνθέσεως) αποφασίζει:

1) **Η Ιταλική Δημοκρατία, παραλείποντας να λάβει όλα τα μέτρα που είναι αναγκαία ώστε να διασφαλίζεται, σε υποθέσεις με διασυνοριακό χαρακτήρα, η ύπαρξη συστήματος αποζημιώσεως των θυμάτων όλων των εκ προθέσεως εγκλημάτων βίας που τελούνται στην επικράτειά της, παρέβη την υποχρέωση που υπέχει από το άρθρο 12, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/80/ΕΚ του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, για την αποζημίωση των θυμάτων εγκληματικών πράξεων.**

2) **Η Ιταλική Δημοκρατία φέρει τα δικαστικά έξοδά της καθώς και τα δικαστικά έξοδα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.**

3) **Το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης φέρει τα δικαστικά έξοδά του.**

(υπογραφές)