Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)

den 7 november 2024*

”Begäran om förhandsavgörande – Straffrättsligt samarbete – Direktiv 2004/80/EG – Artikel 12.2 – Nationella ordningar för ersättning till offer för uppsåtliga våldsbrott – Mord – Ersättning till nära familjemedlemmar till den avlidna personen – Begreppet brottsoffer – Ordning för ersättning ’i flera led’ enligt arvsordningen – Nationell lagstiftning enligt vilken ersättning inte ska betalas ut till andra familjemedlemmar till den avlidna personen om det finns barn och en efterlevande make eller maka – Föräldrar och syskon till den avlidna personen – Rättvis och lämplig ersättning”

I mål C-126/23 [Burdene],[1]

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Tribunale Ordinario di Venezia (Domstolen i Venedig, Italien) genom beslut av den 15 februari 2023, som inkom till domstolen den 2 mars 2023, i målet

UD,

QO,

VU,

LO,

CA

mot

Presidenza del Consiglio dei ministri,

Ministero dell’Interno,

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av ordförande på fjärde avdelningen I. Jarukaitis, tillika tillförordnad ordförande på femte avdelningen, samt domarna D. Gratsias och E. Regan (referent),

* Rättegångsspråk: italienska.

[1] Förevarande mål har getts ett fiktivt namn. Detta namn är inte någon av rättegångsdeltagarnas verkliga namn.

generaladvokat: J. Richard de la Tour,

justitiesekreterare: handläggaren C. Di Bella,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 21 februari 2024,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– QO och UD, genom G. Sicchiero, avvocato,

– LO och VU, genom M.G. Bergamo, F. Sicchiero och G. Sicchiero, avvocati,

– CA, genom E. Pertile och G. Sicchiero, avvocati,

– Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av E. De Bonis, S. Fiorentino och G. Palatiello, avvocati dello Stato,

– Europeiska kommissionen, genom E. Montaguti och S. Noë, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 8 maj 2024 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 12.2 i rådets direktiv 2004/80/EG av den 29 april 2004 om ersättning till brottsoffer (EUT L 261, 2004, s. 15) och artiklarna 20, 21, 33.1 och 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

2 Begäran har framställts i ett mål mellan å ena sidan föräldrarna, systern och barnen till ett mordoffer och å andra sidan Presidenza del Consiglio dei Ministri (premiärministerns kansli, Italien) och Ministero dell'Interno (inrikesministeriet, Italien) angående den ersättning som den italienska staten, på grund av att gärningsmannen saknar betalningsförmåga, ska betala för den skada gärningsmannen har åsamkat dem.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Rambeslut 2001/220/RIF

3 Artikel 1 i rådets rambeslut 2001/220/RIF av den 15 mars 2001 om brottsoffrets ställning i straffrättsliga förfaranden (EGT L 82, 2001, s. 1), med rubriken ”Definitioner”, har följande lydelse:

”I detta rambeslut används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

a) *brottsoffer*: varje fysisk person som har lidit skada, inklusive fysisk och mental skada, känslomässigt lidande, materiell förlust, som direkt förorsakats av handlingar eller underlåtelser som strider mot den straffrättsliga lagstiftningen i en medlemsstat.

…”

Direktiv 2004/80

4 Skälen 5 och 10 i direktiv 2004/80 har följande lydelse:

”(5) Rådet antog den 15 mars 2001 rambeslut 2001/220/RIF … Rambeslutet, som grundas på avdelning VI i Fördraget om Europeiska unionen, gör det möjligt för brottsoffer att yrka ersättning från gärningsmannen under det straffrättsliga förfarandet.

…

(10) Det kan vara svårt för brottsoffer att få ersättning från gärningsmannen därför att denne ofta saknar tillgångar för att fullgöra en dom om skadestånd eller därför att denne inte kan identifieras eller lagföras.”

5 I kapitel II i direktivet, som har rubriken ”Nationella ersättningsordningar”, finns artikel 12 där följande anges:

”1. De regler om möjlighet att få ersättning i gränsöverskridande fall som fastställs i detta direktiv skall fungera på grundval av medlemsstaternas ordningar för ersättning till offer för uppsåtliga våldsbrott som begås på deras respektive territorier.

2. Alla medlemsstater skall säkerställa att det i deras nationella regler föreskrivs en ordning för ersättning till offer för uppsåtliga våldsbrott som begås på deras respektive territorier, som garanterar rättvis och lämplig brottsofferersättning.”

6 Kapitel III i direktivet har rubriken ”Genomförandebestämmelser”. Artikel 17 i detta kapitel, med rubriken ”Förmånligare bestämmelser” har följande lydelse:

”Under förutsättning att bestämmelserna är förenliga med detta direktiv, skall direktivet inte hindra medlemsstaterna från att

a) införa eller behålla förmånligare bestämmelser för brottsoffer eller andra personer som påverkas av ett brott,

b) införa eller behålla bestämmelser om ersättning till offer för brott som har begåtts utanför deras territorium eller till andra personer som påverkas av sådana brott, på de villkor som medlemsstaterna själva föreskriver i detta avseende.”

Direktiv 2012/29/EU

7 I artikel 2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/29/EU av den 25 oktober 2012 om fastställande av miniminormer för brottsoffers rättigheter och för stöd till och skydd av dem samt om ersättande av rådets rambeslut 2001/220/RIF (EUT L 315, 2012, s. 57) föreskrivs följande:

”1. I detta direktiv avses med

a) *brottsoffer:*
   i) en fysisk person som lidit fysisk, psykisk eller emotionell skada eller ekonomisk förlust som en direkt följd av ett brott,
   ii) familjemedlemmar till en person vars död var en direkt följd av ett brott, och som har lidit skada av den personens död.

b) *familjemedlemmar*: make eller maka, person som lever tillsammans med brottsoffret i en fast nära relation, i ett gemensamt hushåll och i ett stabilt och varaktigt förhållande, släktingar i rakt upp- eller nedstigande led, syskon och personer som är beroende av brottsoffret.

…

2. Medlemsstaterna får fastställa förfaranden för att

a) begränsa antalet familjemedlemmar som kan komma i åtnjutande av rättigheter som fastställs i detta direktiv, med beaktande av de individuella omständigheterna i varje fall, och

b) i förhållande till punkt 1 a ii fastställa vilka familjemedlemmar som har företräde när det gäller utövande av de rättigheter som fastställs i detta direktiv.”

Italiensk lagstiftning

8 I artikel 11 i Legge n. 122 – Disposizioni per l’adempimento degli obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea – Legge europea 2015–2016 (lag nr 122 med bestämmelser för genomförande av skyldigheter till följd av Italiens medlemskap i Europeiska unionen – europeisk lag 2015–2016) av den 7 juli 2016 (GURI nr 158 av den 8 juli 2016, s. 1), i dess lydelse enligt artikel 6 i lag nr 167 av den 20 november 2017 och artikel 1.593–1.596 i lag nr 145 av den 30 december 2018 (nedan kallad lag nr 122/2016), föreskrivs följande:

”1. Ett offer för ett uppsåtligt våldsbrott mot person, och i vart fall brott som avses i artikel 603 bis i codice penale [(strafflagen)], med undantag för de brott som avses i artiklarna 581 och 582, om det inte föreligger försvårande omständigheter enligt artikel 583 i strafflagen, ska ha rätt till ersättning från staten, utan att det påverkar tillämpningen av andra förmånligare bestämmelser om åtgärder för brottsoffer.

2. Brottsoffer eller rättsinnehavare som anges i punkt 2 bis ska vid mord, sexuellt våld eller grov misshandel i enlighet med artikel 583 andra stycket i strafflagen … ha rätt till ersättning med det belopp som fastställs genom det dekret som avses i punkt 3. För andra brott än de ovannämnda ska ersättning medges för att täcka sjukvårds- och assistanskostnader.

2 bis. Om brottsoffret avlider till följd av brottet ska ersättningen beviljas efterlevande make eller maka och barn eller, om det inte finns någon make eller maka eller några barn, fadern och modern eller, om det inte finns någon fader eller moder, syskon som levde tillsammans med brottsoffret och som när brottet begicks var beroende av brottsoffret för sin försörjning. …

2 ter. Om flera rättsinnehavare kan göra anspråk på ersättningen ska den fördelas enligt de andelar som föreskrivs i bestämmelserna i andra boken avdelning II i codice civile [(civillagen)].

3. Ersättningsbeloppen ska fastställas genom dekret meddelat av Ministro dell'interno [(inrikesministern, Italien)] och Ministro della giustizia [(justitieministern, Italien)], i samråd med Ministro dell'economia e delle finanze [(ekonomi- och finansministern, Italien], vilket ska utfärdas senast sex månader efter dagen för denna lags ikraftträdande, inom ramen för de medel som finns i [Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive, dell'usura e dei reati intenzionali violenti (Löpande fond för solidaritet med offer för maffialiknande gärningar, utpressning, ocker och uppsåtliga våldsbrott, Italien) (nedan kallad solidaritetsfonden] vilken avses i artikel 14, i syfte att säkerställa bästa möjliga gottgörelse för offer för sexuellt våld och mord, i synnerhet för brottsoffrets barn om mordet har begåtts av make eller maka, även separerad eller skild, eller av en person som har eller har haft en känslomässig relation till offret."

9 Med stöd av artikel 11.3 i lag nr 122/2016 antogs Decreto ministeriale – Determinazione degli importi dell'indennizzo alle vittime dei reati intenzionali violenti (ministerdekret om fastställande av storleken på ersättningen till offer för uppsåtliga våldsbrott) av den 22 november 2019 (GURI nr 18 av den 23 januari 2020, s. 9) (nedan kallat ministerdekretet). I artikel 1.1 b i ministerdekretet föreskrivs följande:

"Vid mord som har begåtts av make eller maka, även separerad eller skild, eller av en person som har eller har haft en känslomässig relation till offret ska ersättningen uppgå till ett fast belopp om 60 000 euro uteslutande till offrets barn."

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

10 Tribunale di Padova (Domstolen i Padua, Italien) dömde den 18 september 2018 gärningsmannen för mord på sin före detta partner, vilket begicks i Italien, till fängelse i 30 år och förpliktade honom att betala en preliminär ersättning till de familjemedlemmar till brottsoffret som var målsägande. Brottsoffrets två barn tilldömdes 400 000 euro vardera, och hennes far, mor och syster tilldömdes 120 000 euro vardera. Hennes efterlevande make, från vilken hon var separerad men inte skild, tilldömdes 30 000 euro.

11 Eftersom gärningsmannen inte hade några tillgångar eller inkomster och hade beviljats rättshjälp, betalade den italienska staten, i enlighet med den nationella lagstiftningen, endast ut ersättning med 20 000 euro till vart och ett av barnen, medan den separerade maken beviljades ersättning med 16 666,66 euro.

12 Kärandena i det nationella målet, det vill säga offrets föräldrar, syster och barn, ansåg att det genom lag nr 122/2016 – i strid med direktiv 2004/80 – hade införts avsevärda begränsningar i fråga om utbetalning av ersättning till offer för uppsåtliga våldsbrott, och väckte den 1 februari 2022 talan vid Tribunale Ordinario di Venezia (Domstolen i Venedig, Italien), den hänskjutande domstolen.

13 De har, efter det att de gjort gällande att genomförandedekretet inte kan tillämpas på grund av att det är rättsstridigt, yrkat att de belopp som ska betalas ut till dem, på grund av deras grad av släktskap med mordoffret, ska fastställas så att ersättningen blir ”rättvis och lämplig” i den mening som avses i artikel 12.2 i direktiv 2004/80. Dessa belopp ska fastställas – efter avdrag, beträffande brottsoffrets barn, för det belopp som redan betalats ut till dem – med beaktande av omfattningen av den skada som fastställts genom den fällande domen mot gärningsmannen, även om solidaritetsfonden inte förfogar över nödvändiga ekonomiska medel. I andra hand har kärandena yrkat att premiärministerns kansli, som företräder den italienska staten, ska förpliktas att utge samma belopp som ersättning för den skada de lidit till följd av att direktiv 2004/80, särskilt artikel 12 i detta, inte har genomförts på ett korrekt sätt.

14 Kärandena i det nationella målet har först gjort gällande att den begränsning som fastställts genom artikel 11.2 bis i lag nr 122/2016 – enligt vilken föräldrar till ett brottsoffer endast ska beviljas ersättning om det inte finns någon efterlevande make eller maka eller några barn, och enligt vilken syskon endast ska beviljas ersättning om det inte finns några personer som tillhör de ovan angivna kategorierna – strider mot den ersättningsskyldighet som föreskrivs i artikel 12 i direktiv 2004/80, i och med att den godtyckligt och utan hänvisning till några kriterier som är rättvisa och lämpliga i det enskilda fallet pekar ut vilka av de abstrakt ersättningsberättigade skadelidande som i det konkreta fallet ska få ersättning. I det nu aktuella fallet beviljades även mordoffrets efterlevande make ersättning, även om han hade separerat från henne år 2006, nästan elva år innan hon avled. Rätten till ersättning medgavs således, trots att den känslomässiga relationen uppenbarligen hade försvagats till att vara i det närmaste obefintlig.

15 Kärandena i det nationella målet har vidare gjort gällande att de 20 000 euro som mordoffrets barn beviljades i enlighet med genomförandedekretet, motsvarande fem procent av det preliminära belopp som tilldömdes genom domstolsavgörandet, inte tycks vara i överensstämmelse med vad EU-domstolen slog fast i punkt 69 i domen av den 16 juli 2020, Presidenza del Consiglio dei Ministri (C-129/19, EU:C:2020:566), enligt vilken en schablonersättning som beviljas enligt en nationell ordning för ersättning till offer för uppsåtliga våldsbrott, för att kunna betraktas som ”rättvis och lämplig”, i den mening som avses i artikel 12.2 i direktiv 2004/80, ska utgöra en lämplig ersättning för den materiella och ideella skadan.

16 Kärandena i det nationella målet har slutligen gjort gällande att den nationella lagstiftningen även är rättsstridig i den del den som ett villkor för att ersättningen ska betalas ut föreskriver att staten ska ha avsatt medel som gör det möjligt att bevilja ersättningen, vilket strider mot skäl 10 i direktiv 2004/80.

17 De italienska myndigheterna har understrukit att ersättningsbeloppet med avseende på barnens situation fastställdes med strikt iakttagande av gällande bestämmelser och med beaktande av den efterlevande makens försörjningsförmåga. De italienska myndigheterna har även erinrat om att EU-domstolen i domen av den 16 juli 2020, Presidenza del Consiglio dei Ministri (C-129/19, EU:C:2020:566), efter det att den i punkt 58 hade angett att medlemsstaterna förfogar över ett stort utrymme för eget skön vid fastställandet av det ersättningsbelopp som avses i artikel 12.2 i direktiv 2004/80, i punkterna 65 och 69 i den domen fann att denna bestämmelse inte utgör

hinder för en schablonersättning till offren. Artikel 12.2 kräver endast att denna ersättning är ”rättvis och lämplig”, vilket innebär att den ska utgöra en lämplig ersättning för den materiella och ideella skada som offret lidit.

18 Den hänskjutande domstolen anser att den, för att kunna avgöra om det finns fog för den skadeståndstalan som väckts vid den, vilken grundar sig på ett felaktigt införlivande av direktiv 2004/80, först behöver få klarhet i huruvida den nationella lagstiftningen, närmare bestämt artikel 11.2 bis, 11.2 ter och 11.3 i lag nr 122/2016, är förenlig med unionsrätten.

19 Den hänskjutande domstolen har påpekat att denna lagstiftning – även för det fall det genom en lagakraftvunnen dom har fastställts att vissa familjemedlemmar har rätt till ersättning för sin skada och ett ersättningsbelopp – föreskriver att ersättning endast ska betalas ut till mordoffrets föräldrar om det inte finns någon efterlevande make eller maka eller några barn till brottsoffret och att ersättning endast ska betalas ut till brottsoffrets syskon om det inte finns någon fader eller moder och under förutsättning att de levde tillsammans med brottsoffret och var beroende av brottsoffret för sin försörjning då brottet begicks. Den hänskjutande domstolen har framhållit att denna nationella lagstiftning helt bortser från den icke-ekonomiska aspekten av det lidande som den våldsamma förlusten av brottsoffret har orsakat.

20 Den hänskjutande domstolen har påpekat att det, när det gäller efterlevande make eller maka och barn, inte tas någon hänsyn till omfattningen av den skada som vållats. I det nu aktuella fallet har det således inte lagts någon vikt vid det faktum att den efterlevande maken hade varit separerad från offret en viss tid, utan det enda som föreskrivs är att ersättningen ska fördelas på grundval av arvsrättsliga bestämmelser, med förbehåll för att det finns tillräckliga medel i solidaritetsfonden. Det har således, i strid med domen av den 16 juli 2020, Presidenza del Consiglio dei Ministri (C-129/19, EU:C:2020:566), inte tagits hänsyn till gärningens allvarliga följder för brottsoffren. Ersättningen till barnen fastställdes dessutom till ett belopp som i stort sett motsvarar det belopp som den efterlevande maken beviljades, vilket inte alls står i proportion till det preliminära ersättningsbelopp som fastställdes i brottmålsförfarandet. Vid fastställandet av ersättningen beaktades inte heller något av de kriterier som allmänt tillämpas i samband med att en förälder förloras, såsom brottsoffrets ålder, den efterlevandes ålder, graden av släktskap och sammanlevnad, med möjlighet att korrigera det slutliga beloppet i förhållande till den enskilda situationens beskaffenhet. Det belopp som barnen har tillerkänts i det nu aktuella fallet kan således inte anses vara rättvist och lämpligt i den mening som avses i artikel 12.2 i direktiv 2004/80.

21 Under dessa förutsättningar beslutade Tribunale Ordinario di Venezia (Domstolen i Venedig) att vilandeförklara målet och att ställa följande frågor till domstolen för förhandsavgörande:

”1) Mot bakgrund av artikel 11.2 bis i lag nr 122/2016, där det stadgas att utbetalning av ersättning till mordoffrets föräldrar och syster är villkorad av att offret inte var gift eller hade några barn, trots att en lagakraftvunnen dom har tillerkänt även dessa rätt till skadestånd och fastställt de belopp som gärningsmannen ska betala,

kan då den ersättning till föräldrarna och systern till ett offer för uppsåtliga våldsbrott – närmare bestämt mord – som har fastställts genom artikel 11.2 bis i [lag nr 122/2016], i och med att den är villkorad av att det inte finns några barn eller någon make eller maka till brottsoffret (vad gäller föräldrarna) eller att föräldrarna inte lever (vad gäller eventuella syskon), anses vara förenlig med artikel 12.2 i direktiv 2004/80, med artiklarna 20 (likhet inför lagen), 21 (icke-diskriminering), 33.1 (skyddet av familjen) och 47 (rätt till ett effektivt rättsmedel och en rättvis rättegång) i Europeiska unionens stadga om de grundläggande

rättigheterna samt med artikel 1 i protokoll nr 12 till konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna[, som undertecknades i Rom den 4 november 1950] (förbud mot diskriminering)?

2) Vad gäller begränsningen av utbetalning av ersättningen,

kan det villkor för utbetalning av ersättningen som fastställs i artikel 11.3 i [lag nr 122/2016], och som består av formuleringen ’inom ramen för de medel som finns i [solidaritetsfonden]’, utan att det finns någon bestämmelse som ålägger den italienska staten att avsätta medel som konkret är tillräckliga för att utbetala ersättningarna, som i tillämpliga fall kan fastställas på statistiskt underlag och som under alla omständigheter visar sig vara konkret tillräckliga för att rättsinnehavare ska få ersättning inom en skälig tid, anses medföra en ’rättvis och lämplig ersättning till brottsoffren’ i den mening som avses i artikel 12.2 i direktiv 2004/80?”

EU-domstolens behörighet och frågan huruvida begäran om förhandsavgörande kan tas upp till prövning

22 Den italienska regeringen har ifrågasatt att EU-domstolen är behörig och att de frågor som hänskjutits för förhandsavgörande kan tas upp till sakprövning, med motiveringen att tvisten i det nationella målet rör en situation som inte omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2004/80. Enligt den italienska regeringen har den hänskjutande domstolen nämligen inte prövat huruvida kärandena i det nationella målet kan betraktas som brottsoffer i den mening som avses i direktiv 2004/80. Vid tillämpningen av detta direktiv ska begreppet brottsoffer förstås så, att det endast avser den person som direkt lidit skada av det uppsåtliga våldsbrottet. I den mån den nationella lagstiftningen i fråga utsträcker begreppet brottsoffer till att omfatta vissa nära familjemedlemmar till mordoffret omfattas den således endast av medlemsstaternas behörighet.

23 Den italienska regeringen och Europeiska kommissionen anser dessutom att den andra frågan ska avvisas. Beslutet om hänskjutande innehåller nämligen, enligt deras mening, inte någon uppgift som gör det möjligt att avgöra huruvida det villkor avseende solidaritetsfondens ekonomiska kapacitet som föreskrivs i nationell rätt har påverkat fastställandet av de ersättningsbelopp som fastställts schablonmässigt i nationell rätt. Även om den hänskjutande domstolen anser att det ersättningsbelopp som i förevarande fall har beviljats mordoffrets barn är otillräckligt, har den inte lämnat några uppgifter till stöd för denna bedömning eller begärt att EU-domstolen ska uttala sig i denna fråga.

24 För det första, vad gäller EU-domstolens behörighet att besvara tolkningsfrågorna, erinrar EU-domstolen om att den enligt artikel 267 FEUF är behörig att tolka rättsakter som antagits av unionens institutioner, organ eller byråer.

25 Eftersom de två tolkningsfrågor som den hänskjutande domstolen har ställt avser tolkningen av direktiv 2004/80, särskilt artikel 12.2 i direktivet, är EU-domstolen behörig att besvara dessa frågor.

26 För det andra, vad gäller huruvida dessa frågor kan tas upp till prövning, framgår det av fast rättspraxis att nationella domstolars frågor om tolkningen av unionsrätten presumeras vara relevanta. Dessa frågor ställs mot bakgrund av den beskrivning av omständigheterna i målet och tillämplig lagstiftning som den nationella domstolen på eget ansvar har lämnat och vars riktighet det inte ankommer på EU-domstolen att pröva. En begäran från en nationell domstol kan bara avvisas då det är uppenbart att den begärda tolkningen av unionsrätten inte har något samband

med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet eller då frågeställningen är hypotetisk eller EU-domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts till den (dom av den 11 april 2024, Sozialministeriumservice, C-116/23, EU:C:2024:292, punkt 29 och där angiven rättspraxis).

27 När det gäller den första frågan räcker det att konstatera att frågan huruvida begreppet brottsoffer, i den mening som avses i artikel 12.2 i direktiv 2004/80, när det är fråga om mord, ska omfatta nära familjemedlemmar till den person som har avlidit till följd av det uppsåtliga våldsbrottet, omfattas av prövningen i sak av den ställda frågan och inte av frågan huruvida den kan tas upp till sakprövning.

28 När det gäller den andra frågan ska det erinras om att den hänskjutande domstolen har ställt den för att få klarhet i huruvida artikel 12.2 i direktiv 2004/80 ska tolkas så, att den utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning enligt vilken den ersättning som medlemsstaten beviljar offret för ett uppsåtligt våldsbrott ska betalas ut till detta brottsoffer upp till ett tak som följer av den budget som medlemsstaten har anslagit till en särskild fond som inrättats för detta ändamål.

29 Det framgår emellertid varken av beslutet om hänskjutande eller av de yttranden som inkommit till domstolen att detta tak skulle ha haft någon som helst inverkan på storleken på de ersättningar som den italienska staten beviljade i det nationella målet. Dessutom har den hänskjutande domstolen, även om den – såsom framgår av punkt 20 ovan – i beslutet om hänskjutande har angett att storleken på den ersättning som i förevarande fall beviljades den avlidna personens barn inte är tillräcklig för att utgöra en ”rättvis och lämplig” ersättning i den mening som avses i artikel 12.2 i direktiv 2004/80, inte ställt någon tolkningsfråga i detta avseende till EU-domstolen, såsom kommissionen med rätta har påpekat. Den hänskjutande domstolen har inte heller lämnat några uppgifter avseende nationell rätt som skulle kunna ge en bättre förståelse för hur den särskilda fond som föreskrivs i denna nationella rätt fungerar.

30 Under dessa omständigheter finner domstolen att den andra frågan är hypotetisk och således inte kan tas upp till sakprövning.

31 Följaktligen ska endast den första frågan besvaras.

Den första frågan

32 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 12.2 i direktiv 2004/80 ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning i en medlemsstat, i vilken det föreskrivs ett system för ersättning till offer för uppsåtliga våldsbrott som, när det är fråga om mord, innebär att rätten till ersättning för det avlidna brottsoffrets föräldrar villkoras av att det inte finns någon efterlevande make eller maka eller några barn till brottsoffret och att rätten till ersättning för detta brottsoffers syskon villkoras av att föräldrarna inte längre lever.

33 I artikel 12.2 i direktiv 2004/80 föreskrivs att alla medlemsstater ska säkerställa att det i deras nationella regler föreskrivs en ordning för ersättning till offer för uppsåtliga våldsbrott som begås på deras respektive territorier, som garanterar rättvis och lämplig brottsofferersättning.

34 Såsom framgår av domen av den 16 juli 2020, Presidenza del Consiglio dei Ministri (C-129/19, EU:C:2020:566, punkterna 41–45 och 52), ålägger denna bestämmelse således varje medlemsstat en skyldighet att införa en ordning för ersättning till offer för alla typer av uppsåtliga våldsbrott som begås på dess territorium, oavsett om brottsoffren befinner sig i en gränsöverskridande situation eller inte. Detta krav syftar till att medlemsstaterna ska kunna fullgöra sina skyldigheter avseende möjlighet att få ersättning i gränsöverskridande fall, såsom dessa skyldigheter följer av direktivet, eftersom reglerna om möjlighet att få ersättning i gränsöverskridande fall, enligt artikel 12.1 i direktivet, ska ”fungera på grundval av medlemsstaternas ordningar för ersättning till offer för uppsåtliga våldsbrott som begås på deras respektive territorier”.

35 För att besvara den ställda frågan ska det först fastställas huruvida de ”offer” för uppsåtliga våldsbrott för vilka medlemsstaterna enligt artikel 12.2 i direktiv 2004/80 ska införa en nationell ersättningsordning, när det är fråga om mord, förutom den person som har avlidit till följd av detta brott, även omfattar nära familjemedlemmar till denna person, såsom hans eller hennes föräldrar samt syskon, och om så är fallet, huruvida en nationell ordning för ersättning ”i flera led” enligt arvsordningen, såsom den som avses i punkt 32 ovan, kan anses garantera dessa brottsoffer en ”rättvis och lämplig” ersättning i den mening som avses i denna bestämmelse.

36 För det första, vad gäller begreppet ”brottsoffer”, i den mening som avses i artikel 12.2 i direktiv 2004/80, innehåller varken denna bestämmelse eller direktivet någon definition av detta begrepp, och nämnda bestämmelse hänvisar inte heller till nationell rätt för fastställandet av betydelsen av detta begrepp, som syftar till att fastställa vilka personer som har möjlighet att få ersättning enligt de nationella ordningarna för ersättning till offer för uppsåtliga brott. Begreppet ”brottsoffer” ska således anses utgöra ett självständigt unionsrättsligt begrepp som ska tolkas enhetligt inom unionen i enlighet med ordets normala betydelse i vanligt språkbruk, med beaktande av de mål som eftersträvas med den aktuella lagstiftningen och det sammanhang i vilket det används (se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 september 2023, KRI, C-323/22, EU:C:2023:641, punkt 46 och där angiven rättspraxis).

37 Vad gäller den normala betydelsen av begreppet ”brottsoffer” i vanligt språkbruk, konstaterar domstolen att detta begrepp kan förstås så, att det avser såväl personer som själva har utsatts för uppsåtliga våldsbrott, i egenskap av direkta brottsoffer, som nära familjemedlemmar till dem, när de indirekt drabbas av konsekvenserna av detta brott, i egenskap av indirekta brottsoffer.

38 Vad gäller det mål som eftersträvas med artikel 12.2 i direktiv 2004/80, så syftar denna bestämmelse till att garantera en unionsmedborgare en rätt till rättvis och lämplig ersättning för skada som personen har lidit i den medlemsstat där han eller hon befinner sig, genom att ålägga varje medlemsstat att införa en ordning för ersättning till offer för alla typer av uppsåtliga våldsbrott som begås på dess territorium (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 oktober 2016, kommissionen/Italien, C-601/14, EU:C:2016:759, punkt 45).

39 Även om medlemsstaterna i princip har befogenhet att precisera räckvidden av begreppet uppsåtliga våldsbrott i nationell rätt, innebär denna befogenhet emellertid inte att det är tillåtet för dem att begränsa tillämpningsområdet för ordningen för ersättning till brottsoffer, som medlemsstaterna enligt detta direktiv ska införa, till att enbart avse vissa typer av uppsåtliga våldsbrott. En sådan begränsning riskerar nämligen att frånta artikel 12.2 i direktiv 2004/80 dess ändamålsenliga verkan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 oktober 2016, kommissionen/Italien, C-601/14, EU:C:2016:759, punkt 46).

40 Det ska emellertid konstateras att om begreppet brottsoffer, i den mening som avses i artikel 12.2 i direktiv 2004/80, tolkades så, att personkretsen för bestämmelsen (*ratione personae*), såsom den italienska regeringen har hävdat, enbart omfattar personer som direkt är offer för uppsåtliga våldsbrott, skulle de lagöverträdelser som ingår i denna brottslighet och som har lett till att den person som utsatts för brottet har avlidit inte omfattas av det materiella tillämpningsområdet (*ratione materiae*) för denna bestämmelse, vilket strider mot bestämmelsens syfte.

41 Enligt den tolkning av artikel 12.2 i direktiv 2004/80 som den italienska regeringen har förordat är den berörda medlemsstaten, när det är fråga om mord, nämligen inte skyldig att betala ut någon ersättning enligt den nationella ordning för ersättning som medlemsstaten är skyldig att införa enligt denna bestämmelse, eftersom det enda ”offret” för uppsåtliga våldsbrott i ett sådant fall har avlidit och ingen annan person, såsom bland annat den efterlevande maken eller makan eller barnen, i princip ska erhålla ersättning i denna egenskap.

42 En sådan tolkning skulle leda till att artikel 12.2 i direktiv 2004/80 förlorade huvuddelen av sin ändamålsenliga verkan, eftersom den skulle ålägga medlemsstaterna att införa en nationell ordning för ersättning för uppsåtliga våldsbrott endast när den person som utsatts för detta brott överlever sina skador, men inte när personen avlider på grund av dessa skador.

43 I detta sammanhang ska det för övrigt påpekas att förslaget till rådets direktiv om ersättning till brottsoffer (KOM(2002) 562 slutlig) (EUT C 45 E, 2003, s. 69) – vilket inte bara syftade till att underlätta möjligheten att få ersättning i situationer där brottet har begåtts i en annan medlemsstat än den där brottsoffret är bosatt, utan även till att fastställa miniminormer för ersättning till brottsoffer – i artikel 2.1 b, i den del av direktivet där dessa miniminormer fastställs, uttryckligen föreskrev en skyldighet för medlemsstaterna att ersätta ”nära släktingar” och ”efterlevande som var beroende av brottsoffret för sin försörjning” om ett brottsoffer har avlidit till följd av skadorna.

44 Även om en sådan precisering visserligen inte återfinns i direktiv 2004/80, framgår det emellertid av förarbetena till detta direktiv, särskilt det kompromissförslag som lades fram av rådets ordförandeskap den 26 mars 2004 (dokument 7752/04), att detta enbart beror på att unionslagstiftaren inte följde förslaget avseende detta andra mål, nämligen att fastställa miniminormer för ersättning till brottsoffer. Denna omständighet innebär således inte på något sätt att unionslagstiftaren hade för avsikt att helt utesluta nära familjemedlemmar till den person som avlidit på grund av ett uppsåtligt våldsbrott från den personkrets som omfattas av direktivet (*ratione personae*) och därigenom lämna personer som faktiskt skadas av en sådan handling utan något skydd.

45 Denna tolkning stöds även av det sammanhang i vilket artikel 12.2 i direktiv 2004/80 ingår.

46 I direktiv 2012/29, som bland annat avser skyddet för brottsoffer, definieras nämligen begreppet brottsoffer i artikel 2.1 a på så sätt att det, förutom personer som själva direkt har lidit skada till följd av ett brott, även omfattar familjemedlemmar till en person vars död var en direkt följd av ett sådant brott och som har lidit skada till följd av den personens död. Begreppet familjemedlemmar avser, enligt artikel 2.1 b, maken eller makan, den person som lever tillsammans med brottsoffret i en fast nära relation, i ett gemensamt hushåll och i ett stabilt och varaktigt förhållande, släktingar i rakt upp- eller nedstigande led, syskon och personer som är beroende av brottsoffret.

47 Enligt förarbetena till direktiv 2012/29, såsom de framgår av motiveringen till förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om miniminormer för brottsoffers rättigheter samt stöd till och skydd av brottsoffer (KOM(2011) 275 slutlig, s. 7), motiveras denna definition av begreppet ”brottsoffer” av att familjemedlemmarna också skadas av brottet och, för det fall brottsoffret avlider, ofta träder i brottsoffrets ställe.

48 Definitionen av begreppet brottsoffer i artikel 2.1 a i direktiv 2012/29 ska anses klargöra räckvidden av detta begrepp, såsom det anges i artikel 12.2 i direktiv 2004/80. Såsom kommissionen har understrukit på sidan 3 i den motivering som anges i föregående punkt, syftar direktiv 2012/29 till att definiera ”en övergripande ram för att hantera alla typer av brottsoffers behov”. Eftersom direktiven 2004/80 och 2012/29 avser skydd för brottsoffer har de således, såsom framgår av skäl 5 i direktiv 2004/80, tillämpningsområden som överlappar varandra.

49 Vid förhandlingen gjorde den italienska regeringen emellertid gällande att det i skäl 5 inte hänvisas till direktiv 2012/29, som antogs senare än direktiv 2004/80, utan till rambeslut 2001/220, vilket, även om det har ersatts av direktiv 2012/29, var den rättsakt som var i kraft när direktiv 2004/80 antogs. I artikel 1 a i rambeslutet definierades begreppet brottsoffer emellertid så, att det endast avser direkta brottsoffer för ett brott. Den italienska regeringen påpekade att direktiv 2012/29, som antogs på grundval av artikel 82.2 FEUF enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet med kvalificerad majoritet, inte kunde medföra någon ändring av direktiv 2004/80, vilket antogs med stöd av artikel 352 FEUF enligt regeln om enhällighet. Hänvisningen i skäl 5 i direktiv 2004/80 till rambeslut 2001/220 ska således anses innebära att senare utveckling av lagstiftningen som påverkat rambeslutet inte kan beaktas.

50 Det ska emellertid påpekas att detta argument grundar sig på den felaktiga premissen att definitionen av begreppet brottsoffer i artikel 1 a i rambeslut 2001/220 med nödvändighet redan uteslöt indirekta offer för ett brott. Även om det enligt denna bestämmelse visserligen krävdes, för att en person skulle betraktas som ”offer” för ett brott, att den skada som personen hade lidit direkt hade förorsakats av ett sådant brott, krävdes det nämligen inte på något sätt att denna person själv varit direkt utsatt för detta brott.

51 Såsom generaladvokaten har angett i punkt 40 i sitt förslag till avgörande saknar nämnda argument dessutom relevans i den mån det baserar sig på den rättsliga grunden för direktiv 2012/29, eftersom det direktivet, såsom påpekats i punkt 48 ovan, syftar till att fastställa den allmänna unionsrättsliga ram som ska tillämpas på brottsoffer.

52 Definitionen av begreppet brottsoffer i artikel 2.1 a i direktiv 2012/29 ska därför förstås så, att den endast syftar till att klargöra räckvidden av den definition som fanns i artikel 1 a i rambeslut 2001/220, till vilken det hänvisades i direktiv 2004/80. Denna definition ändrar således inte räckvidden av begreppet brottsoffer i artikel 12.2 i direktivet.

53 I motsats till vad den italienska regeringen har gjort gällande påverkas inte heller den tolkning som framgår av punkterna 38–48 ovan av artikel 17 i direktiv 2004/80, enligt vilken medlemsstaterna får införa eller behålla förmånligare bestämmelser inte bara för ”brottsoffer” utan även för ”andra personer som påverkas” av dessa brott. Sistnämnda kategori kan nämligen inte förstås så, att den nödvändigtvis sammanfaller med nära familjemedlemmar till den person som har avlidit till följd av ett uppsåtligt våldsbrott, eftersom dessa familjemedlemmar just själva kan betraktas som ”brottsoffer” som omfattas av direktivet.

54 Artikel 17 i direktiv 2004/80, som ingår i kapitel III i direktivet som rör genomförandebestämmelser, medför således att medlemsstaterna, när de genomför sin nationella ordning för ersättning till offer för uppsåtliga våldsbrott, kan utvidga den krets av personer som har möjlighet att få ersättning enligt denna ordning till att omfatta andra personer än ”brottsoffer” i den mening som avses i artikel 12.2 i detta direktiv.

55 Begreppet brottsoffer, i den mening som avses i denna bestämmelse, till förmån för vilka medlemsstaterna enligt nämnda bestämmelse ska inrätta en nationell ersättningsordning, ska således förstås så, att det kan inbegripa indirekta offer för uppsåtliga våldsbrott, såsom nära familjemedlemmar till den person som har avlidit till följd av ett sådant brott, om de indirekt drabbas av följderna av brottet.

56 För det andra ska det under dessa omständigheter prövas huruvida en nationell lagstiftning – enligt vilken rätten till ersättning för föräldrarna till den person som har avlidit på grund av ett uppsåtligt våldsbrott, när det är fråga om mord, villkoras av att det inte finns någon efterlevande make eller maka eller några barn till brottsoffret och enligt vilken rätten till ersättning för brottsoffrets syskon villkoras av att nämnda föräldrar inte längre lever – kan anses garantera dessa brottsoffer en ”rättvis och lämplig” ersättning i den mening som avses i artikel 12.2 i direktiv 2004/80.

57 Med beaktande av dels det utrymme för skönsmässig bedömning som medlemsstaterna ges genom denna bestämmelse vad gäller såväl frågan hur högt ersättningsbeloppet till ett offer för ett uppsåtligt våldsbrott måste vara för att det ska anses som en ”rättvis och lämplig” ersättning som frågan hur en sådan ersättning ska fastställas, dels behovet av att säkerställa att de nationella ersättningsordningarna är ekonomiskt bärkraftiga, måste den ersättning som avses i nämnda bestämmelse inte nödvändigtvis motsvara det skadestånd som den som har begått ett uppsåtligt våldsbrott kan åläggas att betala till brottsoffret. Följaktligen behöver ersättningen inte nödvändigtvis garantera full ersättning för den ekonomiska och ideella skada som brottsoffret har lidit (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 juli 2020, Presidenza del Consiglio dei Ministri, C-129/19, EU:C:2020:566, punkterna 58–60).

58 I detta sammanhang ankommer det slutligen på den nationella domstolen att, mot bakgrund av de nationella bestämmelser som antagits för att införa den aktuella ersättningsordningen, säkerställa att det belopp som beviljas ett offer för ett uppsåtligt våldsbrott enligt denna ordning utgör ”en rättvis och lämplig ersättning”, i den mening som avses i artikel 12.2 i direktiv 2004/80 (dom av den 16 juli 2020, Presidenza del Consiglio dei Ministri, C-129/19, EU:C:2020:566, punkt 61).

59 En medlemsstat skulle emellertid gå utöver det utrymme för skönsmässig bedömning som denna ges genom denna bestämmelse om det i dess nationella bestämmelser föreskrevs en ersättning till offer för uppsåtliga våldsbrott som är rent symbolisk eller uppenbart otillräcklig med hänsyn till de allvarliga följder dessa brottsoffer drabbats av på grund av det begångna brottet (dom av den 16 juli 2020, Presidenza del Consiglio dei Ministri, C-129/19, EU:C:2020:566, punkt 63).

60 Eftersom den ersättning som beviljas sådana brottsoffer utgör ett bidrag till att ersätta dem för den ekonomiska och ideella skada som de har lidit, kan ett sådant bidrag nämligen endast anses vara ”rättvist och lämpligt” om det på ett adekvat sätt kompenserar dem för det lidande som de har utsatts för (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 juli 2020, Presidenza del Consiglio dei Ministri, C-129/19, EU:C:2020:566, punkt 64).

61 Även om detta bidrag kan följa av en nationell ordning i vilken det föreskrivs en schablonersättning till offer för uppsåtliga våldsbrott som kan variera beroende på våldets art, måste ersättningsskalan emellertid vara tillräckligt detaljerad för att undvika att den schablonersättning som föreskrivs för en viss typ av våld kan visa sig vara uppenbart otillräcklig med hänsyn till omständigheterna i ett enskilt fall (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 juli 2020, Presidenza del Consiglio dei Ministri, C-129/19, EU:C:2020:566, punkterna 65 och 66).

62 För att en schablonersättning som beviljas enligt en nationell ordning för ersättning till offer för uppsåtliga våldsbrott ska anses vara ”rättvis och lämplig”, i den mening som avses i artikel 12.2 i direktiv 2004/80, ska den fastställas med hänsyn till hur allvarliga följderna är för offren för det begångna brottet och således utgöra ett adekvat bidrag till att ersätta dem för den materiella och ideella skada de har lidit (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 juli 2020, Presidenza del Consiglio dei Ministri, C-129/19, EU:C:2020:566, punkt 69).

63 Mot bakgrund av dessa överväganden konstaterar domstolen att medlemsstaterna, inom ramen för deras utrymme för skönsmässig bedömning, i likhet med Republiken Italien i förevarande mål, får besluta att införa en nationell ordning för ersättning till offer för uppsåtliga våldsbrott som begränsar möjligheten att få ersättning enligt denna ordning till den avlidna personens nära familjemedlemmar, och att därvid ge vissa av dessa familjemedlemmar, såsom efterlevande make eller maka och barn, företräde framför andra familjemedlemmar, såsom föräldrar och syskon.

64 En sådan ordning för ersättning ”i flera led” motsvarar för övrigt den ordning som uttryckligen avses i artikel 2.2 i direktiv 2012/29, enligt vilken medlemsstaterna får fastställa förfaranden för att begränsa det antal familjemedlemmar som kan komma i åtnjutande av de rättigheter som fastställs i detta direktiv, med beaktande av de särskilda omständigheterna i varje enskilt fall.

65 En nationell ordning för ersättning till offer för uppsåtliga våldsbrott kan emellertid inte, med tillämpning av arvsordningens logik, automatiskt utesluta vissa familjemedlemmar från rätten till ersättning enbart på grund av det finns andra familjemedlemmar, utan att det är möjligt att beakta andra överväganden än denna arvsordning, såsom bland annat de materiella följderna för dessa familjemedlemmar av att den berörda personen har mördats eller den omständigheten att dessa familjemedlemmar var beroende av den avlidna personen för sin försörjning eller sammanbodde med denna person. En sådan nationell ersättningsordning beaktar nämligen inte, i strid med de krav som det erinrats om i punkterna 60 och 62 ovan, dessa familjemedlemmars lidande och hur allvarliga följderna av brottet är för dessa personer och den bidrar följaktligen inte på ett adekvat sätt till att ersätta dem för deras ekonomiska och ideella skada.

66 I synnerhet ska den omständigheten att vissa familjemedlemmar av princip nekas all ersättning anses vara oförenlig med sådana krav när en brottmålsdomstol, såsom i det nationella målet, har beviljat dessa familjemedlemmar skadestånd, som för övrigt inte är försumbart, för den skada de lidit på grund av att den person som utsatts för det uppsåtliga våldsbrottet har avlidit, men gärningsmannen på grund av sin bristande betalningsförmåga inte själv kan betala detta skadestånd.

67 Av detta följer, i likhet med vad generaladvokaten påpekade i punkt 47 i sitt förslag till avgörande, att en nationell ordning för ersättning till offer för uppsåtliga våldsbrott, såsom den som är aktuell i det nationella målet – enligt vilken brottsoffer nekas rätt till ersättning, utan beaktande av omfattningen av deras skada, med stöd av en förutbestämd prioriteringsordning mellan olika brottsoffer som kan vara berättigade till ersättning, och vilken enbart grundar sig på arten av

familjeanknytning, vilken ligger till grund för antaganden med avseende på förekomsten av skada och skadans omfattning – inte kan leda till en ”rättvis och lämplig ersättning” i den mening som avses i artikel 12.2 i direktiv 2004/80.

68 Den första frågan ska följaktligen besvaras enligt följande. Artikel 12.2 i direktiv 2004/80 ska tolkas så, att den utgör hinder för en lagstiftning i en medlemsstat i vilken det föreskrivs en ordning för ersättning till offer för uppsåtliga våldsbrott som, när det är fråga om mord, innebär att rätten till ersättning för det avlidna offrets föräldrar villkoras av att det inte finns någon efterlevande make eller maka eller några barn till brottsoffret och att rätten till ersättning för detta brottsoffers syskon villkoras av att föräldrarna inte längre lever.

Rättegångskostnader

69 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (femte avdelningen) följande:

Artikel 12.2 i rådets direktiv 2004/80/EG av den 29 april 2004 om ersättning till brottsoffer

ska tolkas så,

att den utgör hinder för en lagstiftning i en medlemsstat i vilken det föreskrivs en ordning för ersättning till offer för uppsåtliga våldsbrott som, när det är fråga om mord, innebär att rätten till ersättning för det avlidna offrets föräldrar villkoras av att det inte finns någon efterlevande make eller maka eller några barn till brottsoffret och att rätten till ersättning för detta brottsoffers syskon villkoras av att föräldrarna inte längre lever.

Underskrifter