DOMSTOLENS DOM
2. februar 1989 *

I sag 186/87,

angående en anmodning, som Commission d'indemnisation des victimes d'infraction ved tribunal de grande instance de Paris i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag

Ian William Cowan

mod

Tresor public (finansforvaltningen),

at opnå en præjudiciel afgørelse navnlig vedrørende fortolkningen af forbudet mod forskelsbehandling i EØF-Traktatens artikel 7,

har

DOMSTOLEN,

sammensat af præsidenten O. Due, afdelingsformændene T. Koopmans, R. Joliet og T. F. O'Higgins, dommerne Sir Gordon Slynn, G. F. Mancini, C. N. Kakouris, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias og M. Díez de Velasco,

generaladvokat: C. O. Lenz
justitssekretær: assisterende justitssekretær J. A. Pompe

efter at der er afgivet indlæg af:

— sagsøgeren i hovedsagen, Ian William Cowan ved advokaterne M. Renouf, P. Jenkinson og L. Misson,

* Processprog: fransk.

— sagsøgte i hovedsagen, Trésor public (finansforvaltningen), under skriftsvekslingen ved chefen for Udenrigsministeriets Juridiske Afdeling, den franske regerings befuldmægtigede, G. Guillaume, chefen for Udenrigsministeriets Juridiske Afdeling, bistået af M. Giacomini, sekretær i samme ministerium, som assisterende befuldmægtiget, og under den mundtlige forhandling ved M. Giacomini, bistået af Baconnin som sagkyndig,

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent J. Amphoux, som befuldmægtiget,

på grundlag af retsmøderapporten som ændret efter de mundtlige forhandlinger den 13. oktober 1988,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 6. december 1988,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 5. juni 1987, indgået til Domstolen den 16. juni s.å., har Commission d'indemnisation des victimes d'infraction (erstatningskommissionen for voldsofre) ved tribunal de grande instance de Paris i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 forelagt et præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolkningen af forbudet mod forskelsbehandling i Traktatens artikel 7, for at kunne afgøre, om en bestemmelse i Frankrigs code de procédure pénale (lov om strafferetspleje) er forenelig med fællesskabsretten.

2 Spørgsmålet er rejst under en tvist mellem Frankrigs Trésor public (finansforvaltningen) og en britisk statsborger, Ian William Cowan, som vedrører erstatning for det tab, Cowan har lidt på grund af et overfald, han under et kort ophold i Paris blev udsat for ved udgangen til en metrostation.

3 Da det ikke var muligt at fastslå gerningsmændenes identitet, ansøgte Cowan førnævnte kommission om erstatning i henhold til artikel 706-3 i code de procédure pénale. Ifølge denne bestemmelse kan der bl. a. ydes erstatning fra staten, når den person, som er blevet offer for en voldsforbrydelse, er blevet tilføjet en legemsskade, som har haft visse alvorlige følger, og den pågældende ikke på anden måde kan opnå en effektiv og tilstrækkelig genopretning af skaden.

4 Finansforvaltningens befuldmægtigede har for nævnte kommission gjort gældende, at Cowan ikke opfylder de i artikel 706-15 i code de procédure pénale fastsatte betingelser for at opnå erstatning. Ifølge denne bestemmelse kan der kun ydes erstatning til

»personer, der er franske statsborgere eller udenlandske statsborger, og som godtgør

— enten at de er statsborgere i en stat, som har indgået en aftale om gensidighed med Frankrig vedrørende anvendelsen af nævnte bestemmelser i code de procédure pénale samt opfylder betingelserne i denne aftale;

— eller at de er indehavere af det såkaldte opholdsbevis«.

5 Cowan har under hovedsagen påberåbt sig forbudet mod forskelsbehandling, som navnlig er indeholdt i Traktatens artikel 7. Han har gjort gældende, at de førnævnte betingelser er diskriminerende, og at de forhindrer turister i at rejse til en anden medlemsstat for der at modtage tjenesteydelser. Finansforvaltningens og anklagemyndighedens repræsentant har heroverfor gjort gældende, at alle udlændinge, som er bosat i Frankrig, efter de omhandlede bestemmelser ligestilles med landets egne statsborgere, men at det efter fællesskabsretten er lovligt at behandle turister anderledes, idet EF-borgeres ophold i en anden medlemsstat allerede efter gældende EF-ret er afhængig af forskellige betingelser, alt efter opholdets varighed.

6 Da erstatningskommissionen fandt, at det var nødvendigt at fortolke EF's regler på baggrund af fællesskabsrettens krav og formål for at vurdere, om den omtvistede

retsforskrift var forenelig med Traktaten, har den udsat sagen og forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er bestemmelserne i artikel 706-15 i code de procédure pénale om ydelse af erstatning fra den franske stat til udenlandske statsborgere, som er blevet ofre for en voldsforbrydelse i Frankrig, forenelige med forbudet mod forskelsbehandling, som navnlig er indeholdt i Traktatens artikel 7?«

7 Vedrørende hovedsagens faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb samt indlæggene for Domstolen henvises i øvrigt til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende, såfremt det på de enkelte punkter er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

8 Det præjudicielle spørgsmål går i det væsentlige ud på, om det er i strid med forbudet mod forskelsbehandling, som navnlig er indeholdt i Traktatens artikel 7, at en medlemsstat i forhold til personer, som befinder sig i en fællesskabsretligt reguleret situation gør ydelsen af en statslig erstatning til genopretning af den skade, der i denne stat er tilføjet ofret for en voldsforbrydelse, som har medført legemsskade betinget af, at vedkommende er i besiddelse af et opholdsbevis eller er statsborger i et land, som har indgået en aftale om gensidighed med den pågældende medlemsstat.

9 Indledningsvis henvises til Traktatens artikel 7, stk. 1, som bestemmer: »inden for denne Traktats anvendelsesområde og med forbehold af dennes særlige bestemmelser er al forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet, forbudt«. Denne bestemmelse vedrører såvel diskrimineringsforbudets indhold som dets anvendelsesområde.

Diskrimineringsforbudets indhold

10 Det følger af det i Traktatens artikel 7 indeholdte forbud mod »al forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet«, at personer, der befinder sig i en fællesskabsretligt reguleret situation, skal behandles nøjagtig ligesom den pågældende medlemsstats egne statsborgere. I det omfang forbudet finder anvendelse,

må en medlemsstat derfor ikke lade en sådan persons rettigheder være betinget af, at den pågældende er bosat på statens område, når landets egne statsborgere ikke behøver at opfylde denne betingelse.

11 Det bemærkes yderligere, at retten til ligebehandling følger direkte af fællesskabsretten og derfor ikke kan gøres betinget af udstedelse af en tilladelse fra myndighederne i den pågældende medlemsstat (jfr. herom dommen af 3. juli 1980 i sag 157/79, Pieck, Sml. s. 2171).

12 Endelig bemærkes, som Domstolen første gang fastslog i Frilli-dommen (dom af 22. juni 1972 i sag 1/72, Sml. 1972, s. 109), at det i fællesskabsretten indeholdte krav om ligebehandling ikke må gøres betinget af, at der er indgået en aftale om gensidighed mellem den pågældende medlemsstat og det land, hvori vedkommende er statsborger.

13 Det er følgelig i strid med forbudet mod forskelsbehandling — i det omfang, forbudet finder anvendelse — at en medlemsstat lader tilkendelsen af en rettighed til en person, som befinder sig i en fællesskabsretligt reguleret situation, være afhængig af, at vedkommende har et opholdsbevis eller er statsborger i et land, hvormed den pågældende medlemsstat har indgået en aftale om gensidighed.

Diskrimineringsforbudets anvendelsesområde

14 Ifølge Traktatens artikel 7 har forbudet mod forskelsbehandling gyldighed »inden for denne Traktats anvendelsesområde« og gælder »med forbehold af dennes særlige bestemmelser«. Det sidstnævnte udtryk henviser navnlig til de øvrige bestemmelser i Traktaten, hvori anvendelsen af det generelle diskrimineringsforbud konkretiseres nærmere i særlige tilfælde. Dette gælder f. eks. bestemmelserne om arbejdskraftens frie bevægelighed, etableringsretten samt den frie udveksling af tjenesteydelser.

15 Vedrørende sidstnævnte har Domstolen fastslået i Luisi- og Carbone-sagen (dom af 31. januar 1984 i sagerne 286/82 og 26/83, Sml. s. 377), dels at princippet om fri udveksling af tjenesteydelser omfatter retten for modtagere af tjenesteydelser til

at rejse ind i en anden medlemsstat for at oppebære en tjenesteydelse dér, uden at blive hindret af restriktioner, dels at også turister må anses for modtagere af tjenesteydelser.

16 Den franske regering har for Domstolen gjort gældende, at en modtager af tjenesteydelser ikke på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin kan påberåbe sig forbudet mod forskelsbehandling, for så vidt som den pågældende nationale lovgivning ikke skaber hindringer for vedkommendes ret til fri bevægelighed. Den i hovedsagen omhandlede retsforskrift indebærer ikke nogen hindring i denne henseende. Hertil kommer, at retsforskriften vedrører en ret, der er udtryk for princippet om national solidaritet. En sådan ret forudsætter en snævrere tilknytning til staten end retten for en modtager af tjenesteydelser, og den kan derfor forbeholdes indenlandske statsborgere eller udenlandske statsborgere, som er bosat på nationalt område.

17 Der kan ikke gives den franske regering medhold i disse argumenter. Når fællesskabsretten tillægger fysiske personer ret til at rejse ind i en anden medlemsstat, må beskyttelsen af vedkommendes integritet i den pågældende medlemsstat på lige fod med landets egne statsborgere og personer, som er bosat på dens område, anses for en uadskillelig bestanddel af den pågældendes ret til at bevæge sig frit. Heraf følger, at forbudet mod forskelsbehandling finder anvendelse på modtagere af tjenesteydelser i Traktatens forstand, for så vidt angår beskyttelsen mod risikoen for voldsforbrydelser, og såfremt der forøves en forbrydelse, retten til den erstatning, som er foreskrevet i national ret. Den omstændighed, at erstatningen finansieres gennem statskassen, kan ikke ændre beskyttelsen af de rettigheder, som er garanteret ved Traktaten.

18 Den franske regering har endvidere gjort gældende, at forbudet mod forskelsbehandling ikke omfatter en erstatning som den i hovedsagen omhandlede, da denne beror på en bestemmelse i strafferetsplejen, som ikke omfattes af Traktatens anvendelsesområde.

19 Hertil bemærkes, at den omtvistede nationale lovbestemmelse er indeholdt i strafferets- eller strafferetsplejelovgivningen, hvilket område ganske vist principielt er

forbeholdt medlemsstaternes kompetence, men at fællesskabsretten ifølge Domstolens faste praksis opstiller visse grænser for udøvelsen af denne kompetence (jfr. herom bl. a. dommen af 11. november 1981 i sag 203/80, Casati, Sml. s. 2595). Ved anvendelsen af sådanne lovbestemmelser må der således ikke udøves nogen forskelsbehandling over for de personer, som efter fællesskabsretten har krav på ligebehandling, eller gøres indskrænkninger i de grundlæggende friheder, som er sikret ved fællesskabsretten.

20 Det præjudicielle spørgsmål bør derfor besvares med, at forbudet mod forskelsbehandling, som navnlig er indeholdt i Traktatens artikel 7, skal fortolkes således, at en medlemsstat ikke over for personer, som efter fællesskabsretten frit kan indrejse i den pågældende medlemsstat, navnlig som modtagere af tjenesteydelser, kan lade udbetalingen af en erstatning fra staten, der skal sikre genopretning af det tab, en person har lidt i den pågældende stat på grund af en voldsforbrydelse, som har medført legemsskade, være betinget af, at vedkommende er i besiddelse af et opholdsbevis eller er statsborger i et land, med hvilket den pågældende medlemsstat har indgået en aftale om gensidighed.

Sagens omkostninger

21 De udgifter, der er afholdt af den franske regering og af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende det spørgsmål, som er forelagt af Commission d'indemnisation des victimes d'infraction ved tribunal de grande instance de Paris ved kendelse af 5. juni 1987, for ret:

Forbudet mod forskelsbehandling, som navnlig er indeholdt i EØF-Traktatens artikel 7, skal fortolkes således, at en medlemsstat ikke over for personer, som efter fællesskabsretten frit kan indrejse i den pågældende medlemsstat, navnlig som modtagere af tjenesteydelser, kan lade udbetalingen af en erstatning fra staten, der skal sikre genopretning af det tab, en person har lidt i den pågældende stat på grund af en voldsforbrydelse, som har medført legemsskade, være betinget af, at vedkommende er i besiddelse af et opholdsbevis eller er statsborger i et land, med hvilket den pågældende medlemsstat har indgået en aftale om gensidighed.

Due Koopmans Joliet O'Higgins Slynn

Mancini Kakouris Schockweiler

Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias Díez de Velasco

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 2. februar 1989.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

O. Due
Præsident