RETSMØDERAPPORT
i sag 186/87 *

I — Faktiske omstændigheder og skriftveksling

Den 11. juni 1982 blev den britiske statsborger Ian William Cowan under et ferieophold i Paris udsat for et voldeligt overfald ved udgangen til en metrostation og frarøvet 150 FF. Voldsmændene, hvis identitet det ikke har været muligt at fastslå, væltede Cowan omkuld, hvorefter de tog flugten. Han blev alvorligt kvæstet ved faldet, idet han led et knoglebrud og fik knust sin anden lændehvirvel.

Ifølge artikel 706-3 i den franske code de procédure pénale kan den, som har lidt skade som følge af en strafbar forsætlig eller uagtsom handling, opnå erstatning fra staten, når handlingen har medført legemsskade, som har haft visse alvorlige følger, når skaden indebærer en alvorlig forstyrrelse af levevilkårene, bl. a. forårsaget af en fysisk integritetskrænkelse, samt når skadelidte ikke på anden måde kan opnå en effektiv og tilstrækkelig genopretning af skaden.

Ifølge artikel 706-13 ydes erstatningen tillige, når den strafbare handling er begået i udlandet, såfremt de franske domstole er kompetente til at pådømme den, og skadelidte er fransk statsborger.

Ifølge artikel 706-15 gælder artikel 706-3

»kun for personer, der er franske statsborgere eller udenlandske statsborgere, 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«.

Ansøgningen om erstatning skal indgives inden en måned efter, at den strafbare handling har fundet sted, til en særlig erstatningskommission, der er sammensat af tre dommere fra Cour d'appels civile afdeling.

Cowan anmodede den særlige erstatningskommission for Paris-området om en erstatning på 36 154 FF (150 FF for røveriet, 11 004 FF for midlertidig uarbejdsdygtighed og 25 000 FF som godtgørelse for svie og smerte, lyde og vansir samt varig, delvis invaliditet).

* Processprog: fransk.

Cowan har under hovedsagen påberåbt sig forbudet mod forskelsbehandling, som navnlig er indeholdt i EØF-Traktatens artikel 7. Han har gjort gældende, at de førnævnte betingelser er diskriminerende, og at de forhindrer turister i frit at rejse til en anden medlemsstat for dér at modtage tjenesteydelser. Heroverfor har finansforvaltningens og anklagemyndighedens repræsentant 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.

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?«

Forelæggelseskendelsen blev registreret på Domstolens Justitskontor den 16. juni 1987.

I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg af sagsøgeren i hovedsagen, Cowan, ved advokat M. Renouf, Horsham, Storbritannien, advokat P. Jenkinson, Lille, Frankrig, og advokat L. Misson, Liège, Belgien, den franske regering ved Guillaume, som befuldmægtiget, bistået af M. Giacomini, som assisterende befuldmægtiget, og af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved J. Amphoux, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

II — Skriftlige indlæg

Cowan har indledningsvis anført, at de omtvistede franske regler ubestrideligt indebærer en forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet, og at det udelukkende er på grund af statsborgerskab, at sagsøgeren ikke har kunnet få udbetalt den omhandlede erstatning.

Vedrørende Traktatens anvendelsesområde anfører sagsøgeren, at turisme er en tjenesteydelse efter Traktatens artikel 59 ff., og at turisten er modtager af eller adressat for den pågældende tjenesteydelse (jfr. Domstolens domme af 7. juli 1976 i sag 118/75, Watson og Belmann, Sml. s. 1185, og af 31. januar 1984 i de forenede sager 286/82 og 26/83, Luisi og Carbone, Sml. s. 377).

Det kan ifølge sagsøgeren udledes af dommen i Watson- og Belmann-sagen, at en turist kan påberåbe sig forbudet mod forskelsbehandling, hvis forskelsbehandlingen medfører en begrænsning af den fri bevægelig-

hed for personer. Det er en hindring for turisters bevægelsesfrihed, at de ikke på lige fod med indenlandske statsborgere kan opnå erstatning for de legemsskader, de påføres ved en voldsforbrydelse.

Turister vil derfor foretrække at rejse til lande, hvor de kan opholde sig i sikkerhed. Hvis turister kunne få samme bistand overalt i Fællesskabet og oppebære erstatning som det pågældende lands egne statsborgere, ville præmierne på rejseforsikringer i øvrigt blive nedsat.

Den stat, hvori den strafbare handling er begået, må være forpligtet til at garantere ikke blot sine egne statsborgere, men også udenlandske besøgendes sikkerhed. Indtil 1981 havde Frankrig samme ordning for udlændinge som for franskmænd. Følgelig har landet ophævet en velerhvervet rettighed i strid med standstill-klausulen i Traktatens artikel 62.

For det andet anfører sagsøgeren, at erstatningen for hans skade i sig selv har karakter af en tjenesteydelse efter Traktatens artikel 59 ff. Problemets særegenhed beror på, at den pågældende tjenesteydelse tilsyneladende præsteres gratis af de offentlige myndigheder, men at denne opfattelse beror på en overfladisk betragtning.

Med støtte i Domstolens dom af 8. juni 1982, Nungesser (sag 258/78, Sml. s. 2015) mener sagsøgeren at kunne fastslå, at intet er til hinder for at betragte en offentligretlig institutions ydelse som en tjenesteydelse i Traktatens forstand. Ganske vist definerer Traktatens artikel 60 tjenesteydelser som »ydelser, der normalt udføres mod betaling«, men problemet i denne sag er, om EF-borgere har krav på offentlige tjenesteydelser i en anden medlemsstat. Det samme problem blev rejst i sagerne vedrørende EF-borgeres adgang til undervisning, se f. eks. Domstolens dom af 13. februar 1985, Gravier (sag 293/83, Sml. s. 593).

Sagsøgeren finder i øvrigt, at det er en overdreven forenkling at tale om en gratis tjenesteydelse, da en turist, som besøger et fremmed land, giver mange penge ud der.

I øvrigt bør det anerkendes som princip, at enhver, der selv sørger for sit eget underhold på en medlemsstats område, uden forskelsbehandling har ret til samtlige offentlige tjenesteydelser.

Endelig anfører sagsøgeren, at der naturligvis ikke kan kræves erstatning for legemsskade, når den pågældende kan opnå fornøden erstatning efter national ret eller i kraft af en forsikring.

Sammenfattende foreslår Cowan, at Domstolen besvarer det præjudicielle spørgsmål på følgende måde:

»Enhver EF-borger har krav på offentlige tjenesteydelser på lige fod med indlændinge, selv om tjenesteydelserne præsteres gratis, forudsat EF-borgeren opholder sig retmæssigt på den pågældende medlemsstats område som modtager af tjenesteydelser. En turist, som er blevet offer for en strafbar handling på en medlemsstats område, kan

derfor kræve, at den pågældende stats nationale retsforskrifter om erstatning til ofre for en voldsforbrydelse bringes i anvendelse på ham på lige fod med indlændinge, medmindre han kan opnå erstatning i kraft af en forsikring eller i kraft af en automatisk erstatning for skaden fra de offentlige myndigheder i den stat, hvori den pågældende er statsborger.«

Den *franske regering* har med hensyn til forbudet mod forskelsbehandling anført, at det Europæiske Økonomiske Fællesskab efter Traktatens artikel 2 bl. a. har til opgave »at fremme en harmonisk udvikling af den økonomiske virksomhed i Fællesskabet som helhed« og at fjerne de hindringer herfor, som skyldes medlemsstaternes lovgivning eller praksis.

Forbudet i Traktatens artikel 7 mod forskelsbehandling, som udøves på grundlag af nationalitet, vedrører navnlig arbejdskraftens frie bevægelighed. Regler om statens erstatning til ofre for strafbare handlinger har karakter af straffeprocessuelle forskrifter, som henhører under medlemsstaternes enekompetence (jfr. Domstolens dom af 11. november 1981 i sag 203/80, Casati, Sml. s. 2595). Sådanne forskrifter er ikke omfattet af Traktatens anvendelsesområde, hvorfor artikel 7 ikke kan påberåbes.

I øvrigt er de franske retsforskrifter om erstatning til ofre for strafbare handlinger ikke diskriminerende. Der er tale om en national solidaritetsordning, som finansieres af skatteindtægter, og som altså først og fremmest er oprettet til fordel for franskmænd og udlændinge, som er bosat i Frankrig. I kraft af de indgåede aftaler om gensidighed gælder ordningen dog også for udlændinge, som ikke er bosat i Frankrig. Denne regel er i overensstemmelse med Europarådets konvention af 24. november 1983 om erstatning til ofre for voldsforbrydelser, som er undertegnet, men endnu ikke ratificeret af Frankrig og Det Forenede Kongerige, og som medførte, at det forberedende arbejde til et direktiv på dette område blev indstillet.

Med hensyn til anbringendet om, at den franske ordning indebærer en hindring for den frie bevægelighed for personer, henviser Den Franske Republik til bestemmelsen i Traktatens artikel 48 om gennemførelse af »arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet« og anfører, at Cowan var på besøg i landet som turist. I denne egenskab kan Cowan hverken påberåbe sig artikel 48 eller påberåbe sig princippet om den fri bevægelighed i kraft af artikel 7's umiddelbare anvendelighed, da artikel 48 er et konkret udtryk for dette princip og kun gælder for arbejdstagere. Til støtte herfor henviser den franske regering til Domstolens dom af 27. oktober 1982 (Morson og Jhanjan, de forenede sager 35 og 36/82, Sml. s. 3723).

Ifølge Domstolens dom i de forenede sager 286/82 og 26/83, Luisi og Carbone (jfr. ovenfor), må en modtager af tjenesteydelser (såsom en turist) ganske vist ikke hindres i sin frie bevægelighed på en sådan måde, at det begrænser den fri udveksling af tjenesteydelser inden for Fællesskabet. I den foreliggende sag indebar de nationale retsforskrifter imidlertid ingen hindring for den frie bevægelighed for EF-borgere.

Den franske regering fastslår, at den i sagen omhandlede erstatning ikke udgør nogen betalingsstrøm, der kan være omfattet af Traktaten, og foreslår Domstolen, at det præjudicielle spørgsmål besvares på følgende måde:

»Artikel 706-15 i code de procédure pénale, som udelukker personer med udenlandsk statsborgerskab fra at opnå erstatning, medmindre de 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,

er forenelig med det i Traktatens artikel 7 indeholdte forbud mod enhver form for forskelsbehandling, der inden for Traktatens anvendelsesområde udøves på grundlag af nationalitet.«

Kommissionen har indledningsvis anført, at en statsborger fra en medlemsstat alene kan rejse krav overfor en anden medlemsstat i medfør af EF's retsforskrifter, såfremt den pågældende befinder sig i en situation, som er beskyttet af disse retsforskrifter. Kommissionen henviser i den forbindelse til Domstolens domme af 18. juni 1987 (Lebon, sag 316/85, Sml. s. 2811) og 13. februar 1985 i Gravier-sagen (jfr. ovenfor). En statsborger fra en medlemsstat, som er blevet overfaldet under et ophold på en anden medlemsstats område, kan altså ikke påberåbe sig Traktatens artikel 7 alene i sin egenskab af EF-borger og oppebære den erstatning til ofre for voldsforbrydelser, som er foreskrevet i opholdslandets lovgivning, på samme betingelser som dette lands egne statsborgere. Der gælder nemlig yderligere den betingelse, at den pågældende skal befinde sig i en sådan situation på opholdslandets område, at han er omfattet af EF-retten, som kræver ligebehandling på det pågældende område.

Under henvisning til Domstolens dom af 23. marts 1982 i Levin-sagen (sag 53/81, Sml. s. 1035) fastslår Kommissionen dernæst, at Traktatens bestemmelser om den fri bevægelighed for personer og forbudet mod forskelsbehandling, som udøves på grundlag af nationalitet, der udgør modstykket til førstnævnte princip, finder anvendelse på EF-borgere i kraft af den økonomiske virksomhed, som de deltager eller ønsker at deltage i.

I den forbindelse pointerer Kommmissionen navnlig, at Traktatens artikler 59 ff. vedrører den frie udveksling af tjenesteydelser i forbindelse med medlemsstaternes statsborgeres rejse og ophold inden for Fællesskabet.

Domstolen har herom fastslået, at retten til fri bevægelighed ikke blot tilkommer tjenesteyderen, men også modtageren af tjenesteydelsen, som begiver sig til det land, hvor tjenesteyderen er etableret, og at også turister er modtagere af tjenesteydelser og omfattet af Traktatens bestemmelser [jfr. dommen af 31. januar 1984 i Luisi- og Carbonesagen (se ovenfor)].

Det afgørende for, om Cowan kan påberåbe sig Traktatens bestemmelser til støtte for sit krav om erstatning er altså, i hvilken egenskab han opholdt sig i Frankrig. Det tilkommer her den nationale ret at afgøre, om Cowan kan betragtes som turist, men denne antagelse har Kommissionen lagt til grund i sit indlæg.

På grundlag af en gennemgang af de nationale retsforskrifter, som er omhandlet i sagen, fastslår Kommissionen, at der ikke fremgår at være udøvet nogen forskelsbe-

handling på grundlag af nationalitet til skade for statsborgere fra andre medlemsstater, som er bosat på fransk område. Derimod vil en franskmand, som er bosat i en anden medlemsstat, og som er blevet offer for en voldsforbrydelse under et rejseophold på fransk område, kunne få udbetalt den omhandlede erstatning, men ikke andre statsborgere fra de øvrige medlemsstater, som har været udsat for en tilsvarende voldsforbrydelse.

Diskriminationsforbudets betydning og virkninger hænger snævert sammen med arten af de forskellige situationer, der kan tænkes at foreligge, og med de formål, der forfølges med EF's retsforskrifter. Kommissionen sondrer i den forbindelse mellem to hovedgrupper, nemlig dels de medlemsstaters statsborgere, som etablerer sig på en anden medlemsstats område for at virke som arbejdstagere eller som selvstændige, dels de statsborgere fra en medlemsstat, som rejser til en anden medlemsstat for at søge arbejde eller gennemgå en faglig uddannelse eller præstere eller modtage tjenesteydelser, hvorpå Traktatens artikler 59 ff. finder anvendelse.

Vedrørende den første gruppe anfører Kommissionen, at fastboende arbejdstageres eller selvstændig erhvervsdrivendes forhold (jfr. henholdsvis artikel 48 og artikel 52) i modtagerlandet er kendetegnet ved stabilitet og varighed. Disse borgere bør derfor integreres i værtslandets sociale miljø med alle de heraf følgende rettigheder og forpligtelser.

Vedrørende den anden gruppe anfører Kommissionen, at personerne i denne gruppe forbliver integreret i oprindelseslandets miljø, hvorfor de ikke kan antages at være assimileret i modtagerlandets miljø. Det eneste Traktatens artikel 60, stk. 3, bestemmer om tjenesteyderen, er, at han »midlertidigt [kan] udøve sin virksomhed i det land, hvor ydelsen præsteres, på samme vilkår, som det pågældende land fastsætter for sine egne statsborgere«.

Tjenesteydere bør derfor kun have de rettigheder, der er nødvendige for udøvelsen af deres retsbeskyttede virksomhed, dvs. dels en ret til ophold i den periode, virksomheden varer, dels en ret til ikke at blive underkastet begrænsninger og forskelsbehandling som følge af de bestemmelser, der gælder for den økonomiske udøvelse af deres virksomhed. Om tjenesteydernes opholdsbetingelser gælder, at de ikke bør have ret til sociale ydelser i videre omfang, end det er nødvendigt for den fri udøvelse af deres retsbeskyttede virksomhed.

Med støtte i Domstolens dom af 18. juni 1987 i Lebon-sagen (jfr. ovenfor) anfører Kommissionen, at en statsborger fra en medlemsstat, som opholder sig i en anden medlemsstat som turist, ikke med støtte i Traktatens artikler 59 ff. kan rejse krav om sociale ydelser overfor rejselandet, såsom understøttelse til opretholdelse af eksistensminimum eller feriegodtgørelse.

Hvad angår kravet om erstatning i den foreliggende sag, anfører Kommissionen, at det efter EF-retten står medlemsstaterne frit for, om de vil indføre en ordning for godtgørelse til personer, der er blevet ofre for en voldsforbrydelse. De franske retsforskrifter har karakter af en social fordel, som skal beskytte almenheden mod risikoen for de

overfald, som begås på nationalt område. Denne risiko består, selvom offeret ikke er bosat på landets eget område. Efter ordningen behøver franske statsborgere ikke være bosat på fransk område for at kunne oppebære erstatningen. Det behøver udlændinge derimod, hvilket fører til ulighed med hensyn til de betingelser, hvorunder EF-borgere, som ikke er bosat i landet, kan opholde sig på fransk område som tjenesteydere eller -modtagere, f. eks. som turister, alt afhængig af, om de har fransk statsborgerskab eller ej.

En sådan ulighed i behandlingen, som Kommissionen ikke finder, det er muligt at begrunde sagligt, kan udgøre en hindring for den ret til fri udveksling af tjenesteydelser, som er hjemlet i Traktaten. En person, der er bosat udenfor Frankrig, men som ønsker at besøge landet som turist, og som vil forsikre sig mod risikoen for et overfald, bliver nødt til for egen regning at tegne en forsikring, såfremt vedkommende ikke er fransk statsborger, hvorimod en franskmand, der besøger sit eget land som turist, er fritaget herfor, da der i fransk lovgivning er truffet foranstaltninger til dækning af risikoen. Forskelsbehandlingen er derfor i strid med Traktatens artikel 7, sammenholdt med artikel 59.

Afsluttende henviser Kommissionen til, at det fremgår af Domstolens faste praksis (jfr. dom af 28. januar 1986 i sag 270/83, Kommissionen/Frankrig, Sml. s. 273), at de traktathjemlede rettigheder er ubetingede — navnlig personers ret til fri bevægelighed og lige behandling — og at en medlemsstat ikke må stille den betingelse for rettighedernes udøvelse, at der er indgået en aftale om gensidighed med den medlemsstat, hvori den berettigede er statsborger.

Sammenfattende foreslår Kommissionen, at Domstolen besvarer det præjudicielle spørgsmål på følgende måde:

»Det er en i nationalitet begrundet forskelsbehandling, som strider mod Traktatens artikel 7, jfr. 59, at en medlemsstat afslår at bringe en statslig ordning for erstatning til ofre for voldsforbrydelser (såsom den i artikel 706-3 ff. i Frankrigs code de procédure pénale indeholdte) i anvendelse på statsborgere fra lande, som ikke bor på medlemsstatens område, men opholder sig dér som turister, mens den indrømmer denne fordel for dens egne statsborgere, der befinder sig i samme situation.«

O. Due
Refererende dommer