



Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
MICHAL BOBEK
της 14ης Μαΐου 2020¹

Υπόθεση C-129/19

**Presidenza del Consiglio dei Ministri
κατά
BV,
παρισταμένων των:
Procura della Repubblica di Torino**

[αίτηση του Corte Suprema di Cassazione
(Ανώτατου Ακυρωτικού Δικαστηρίου, Ιταλία)
για την έκδοση προδικαστικής απόφασης]

«Προδικαστική παραπομπή – Χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης – Οδηγία 2004/80/EK – Άρθρο 12, παράγραφος 2 – Εθνικά συστήματα αποζημίωσης των θυμάτων εκ προθέσεως εγκλημάτων βίας – Αμιγώς εσωτερικές καταστάσεις – Έννοια των “υποθέσεων με διασυνοριακό χαρακτήρα” – Εύλογη και προσήκουσα αποζημίωση»

I. Εισαγωγή

1. Στην παρούσα υπόθεση, το Corte Suprema di Cassazione (Ανώτατο Ακυρωτικό Δικαστήριο, Ιταλία) εγείρει δύο νομικά ζητήματα που αφορούν την ερμηνεία της οδηγίας 2004/80/EK του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, για την αποζημίωση των θυμάτων εγκληματικών πράξεων². Πρώτον, απαιτεί το άρθρο 12, παράγραφος 2, της εν λόγω οδηγίας να συστήσουν τα κράτη μέλη σύστημα αποζημίωσης όλων των θυμάτων εκ προθέσεως εγκλημάτων βίας που διαπράχθηκαν στο έδαφός τους, συμπεριλαμβανομένων επομένως των «αμιγώς εσωτερικών» εγκλημάτων; Δεύτερον, ποια κριτήρια πρέπει να χρησιμοποιηθούν για να κριθεί αν η αποζημίωση την οποία προβλέπει ένα εθνικό σύστημα είναι «εύλογη και προσήκουσα» κατά την έννοια της οδηγίας αυτής;

II. Νομικό πλαίσιο

A. Το δίκαιο της Ένωσης

2. Η οδηγία 2004/80 αποτελείται από τρία κεφάλαια. Το κεφάλαιο I επιγράφεται «Πρόσβαση στο δικαίωμα αποζημίωσης σε υποθέσεις με διασυνοριακό χαρακτήρα». Το άρθρο του 1 έχει ως 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.»

¹ Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

² ΕΕ 2004, L 261, σ. 15.

3. Το κεφάλαιο II, το οποίο επιγράφεται «Εθνικά συστήματα αποζημίωσης», περιέχει ένα μόνον άρθρο (το άρθρο 12). Το εν λόγω άρθρο έχει ως εξής:

«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 προσηκούμενη αποζημίωση των θυμάτων.»

4. Το κεφάλαιο III περιέχει τις «Διατάξεις εφαρμογής». Το άρθρο του 18, παράγραφος 1, έχει ως 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.»

B. Το εθνικό δίκαιο

5. Οι βασικές διατάξεις του εθνικού δικαίου που είχαν εφαρμογή κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών είναι οι ακόλουθες.

6. Το άρθρο 609-bis του Codice penale (ιταλικού ποινικού κώδικα) προβλέπει το έγκλημα της «σεξουαλικής βίας».

7. Το άρθρο 1218 του Codice civile (ιταλικού αστικού κώδικα) ορίζει ότι «ο οφειλέτης που δεν εκπληρώνει προσηκόντως την οφειλόμενη παροχή υποχρεούται σε αποζημίωση εκτός αν αποδεικνύει ότι η μη εκπλήρωση οφείλεται σε αδυναμία παροχής για μη δυνάμενη να του καταλογιστεί αιτία».

8. Το άρθρο 11, παράγραφος 1, του Legge 7 luglio 2016, n. 122 Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2015-2016 (νόμου 122 της 7ης Ιουλίου 2016 που περιέχει διατάξεις για τη συμμόρφωση προς τις υποχρεώσεις που απορρέουν από την ιδιότητα της Ιταλίας ως μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης – ευρωπαϊκός νόμος 2015-2016), ο οποίος τέθηκε σε ισχύ στις 23 Ιουλίου 2016, όπως τροποποιήθηκε³, προέβλεπε «το δικαίωμα αποζημίωσης που καταβάλλεται από το κράτος σε θύμα εκ προθέσεως εγκλήματος που τελέστηκε με βία και σε κάθε περίπτωση για το έγκλημα που προβλέπεται στο άρθρο 603-bis του ποινικού κώδικα, πλην των εγκλημάτων που προβλέπονται στα άρθρα 581 και 582, εκτός αν συντρέχουν οι επιβαρυντικές περιστάσεις που προβλέπονται στο άρθρο 583 του ποινικού κώδικα». Κατά την παράγραφο 2 του νόμου αυτού, αποζημίωση για ανθρωποκτονία, σεξουαλική βία ή επικίνδυνη σωματική βλάβη καταβάλλεται στο θύμα ή, σε περίπτωση θανάτου του θύματος συνεπεία του εγκλήματος, στους έχοντες το σχετικό δικαίωμα, στην έκταση που καθορίζεται από την υπουργική απόφαση που προβλέπεται στο άρθρο 11, παράγραφος 3. Για εγκλήματα άλλα από τα ανωτέρω, η αποζημίωση καταβάλλεται αντί της επιστροφής δαπανών ιατρικής και υγειονομικής περίθαλψης.

³ Τροποποιήθηκε με το άρθρο 6 του Legge 20 novembre 2017, n. 167 Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2017 (νόμου 167 της 20ής Νοεμβρίου 2017 που περιέχει διατάξεις σχετικά με την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που απορρέουν από την ιδιότητα της Ιταλίας ως μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης – ευρωπαϊκός νόμος 2017), και με το άρθρο 1, παράγραφοι 593 έως 596, του Legge 30 dicembre 2018, n. 145 Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021 (νόμου 145 της 30ής Δεκεμβρίου 2018 σχετικά με τον κρατικό προϋπολογισμό για το οικονομικό έτος 2019 και τον πολυετή προϋπολογισμό για την τριετία 2019-2021).

9. Το άρθρο 1 του Decreto del Ministro dell'interno, 31 agosto 2017, Determinazione degli importi dell'indennizzo alle vittime dei reati intenzionali violenti⁴ (απόφασης του Υπουργού Εσωτερικών της 31ης Αυγούστου 2017, για τον καθορισμό των ποσών αποζημίωσης των θυμάτων εκ προθέσεως εγκλημάτων βίας) καθορίζει τα ποσά αποζημίωσης ως εξής: «α) για το έγκλημα της ανθρωποκτονίας, στο πάγιο ποσό των 7 200 ευρώ, και, σε περίπτωση ανθρωποκτονίας που τελείται από σύζυγο, ακόμη και σύζυγο ευρισκόμενο σε διάσταση ή διαζευγμένο, ή από πρόσωπο που συνδέεται ή έχει συνδεθεί συναισθηματικώς με το θύμα, στο πάγιο ποσό των 8 200 ευρώ αποκλειστικώς υπέρ των τέκνων του θύματος, β) για το έγκλημα σεξουαλικής βίας που προβλέπεται στο άρθρο 609-bis του ποινικού κώδικα, εκτός αν συντρέχει η ελαφρυντική περίπτωση της ήσσονος σημασίας, στο πάγιο ποσό των 4 800 ευρώ, γ) για εγκλήματα άλλα πλην των προβλεπομένων υπό στοιχεία α και β, μέχρι το ποσό των 3 000 ευρώ αντί της επιστροφής δαπανών ιατρικής και υγειονομικής περίθαλψης.»

10. Για λόγους πληρότητας, πρέπει να προστεθεί ότι, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Ιταλική Κυβέρνηση πληροφόρησε το Δικαστήριο ότι, με υπουργική απόφαση της 22ας Νοεμβρίου 2019, η Ιταλική Κυβέρνηση αύξησε το ποσό της αποζημίωσης των θυμάτων εκ προθέσεως εγκλημάτων βίας. Η αποζημίωση για το αδίκημα του βιασμού αυξήθηκε από 4 800 ευρώ σε 25 000 ευρώ. Πάντως, όπως αντιλαμβάνομαι, οι νέες αυτές διατάξεις δεν έχουν αναδρομική ισχύ. Επομένως, δεν τυγχάνουν εφαρμογής εν προκειμένω.

III. Τα πραγματικά περιστατικά, η διαδικασία και τα προδικαστικά ερωτήματα

11. Τον Οκτώβριο του 2005 η αναιρεσίβλητη, κάτοικος Ιταλίας, υπήρξε θύμα εγκλήματος σεξουαλικής βίας που διαπράχθηκε στο Τορίνο από δύο Ρουμάνους υπηκόους. Οι δράστες καταδικάστηκαν σε ποινή κάθειρξης δέκα ετών και έξι μηνών. Διατάχθηκαν επίσης να καταβάλουν αποζημίωση, το ακριβές ποσό της οποίας θα καθοριζόταν σε χωριστή δίκη, ενώ υπέρ της αναιρεσίβλητης, επιδικάστηκε από το δικαστήριο ποσό 50 000 ευρώ ως προσωρινά ορισθείσα άμεσα εκτελεστή αποζημίωση.

12. Ωστόσο, η αναιρεσίβλητη δεν μπόρεσε να λάβει το επιδικασθέν ποσό καθόσον οι δράστες του εγκλήματος διέφυγαν.

13. Τον Φεβρουάριο του 2009 η αναιρεσίβλητη άσκησε αγωγή ενώπιον του Tribunale di Torino (πρωτοδικείου του Τορίνο, Ιταλία) κατά της Presidenza del Consiglio dei Ministri (Προεδρίας του Υπουργικού Συμβουλίου, Ιταλία) για την αποκατάσταση της ζημίας που υπέστη λόγω της μη μεταφοράς της οδηγίας 2004/80 στο εσωτερικό δίκαιο. Με απόφαση της 26ης Μαΐου 2010, το δικαστήριο αυτό έκρινε βάσιμη την αγωγή και υποχρέωσε την Presidenza del Consiglio dei Ministri να καταβάλει υπέρ της αναιρεσίβλητης το ποσό των 90 000 ευρώ.

14. Η Presidenza del Consiglio dei Ministri άσκησε έφεση ενώπιον του Corte di appello di Torino (εφετείου του Τορίνο, Ιταλία) κατά της απόφασης αυτής. Με απόφαση της 23ης Ιανουαρίου 2012, το εν λόγω δικαστήριο έκανε εν μέρει δεκτή την έφεση. Μείωσε σε 50 000 ευρώ το ποσό που είχε επιδικασθεί υπέρ της αναιρεσίβλητης.

15. Η Presidenza del Consiglio dei Ministri κατέθεσε αίτηση αναίρεσης ενώπιον του Corte Suprema di Cassazione (Ανώτατου Ακυρωτικού Δικαστηρίου) κατά της απόφασης αυτής. Η διαδικασία ανεστάλη εν αναμονή δύο αποφάσεων του Δικαστηρίου: σχετικά με τη διαδικασία επί παραβάσει που η Επιτροπή είχε κινήσει κατά της Ιταλικής Δημοκρατίας στις 22 Δεκεμβρίου 2014 (υπόθεση C-601/14) για παράλειψη μεταφοράς της οδηγίας 2004/80 στο εσωτερικό δίκαιο, καθώς και σχετικά με την αίτηση προδικαστικής απόφασης που το Tribunale di Roma (πρωτοδικείο Ρώμης, Ιταλία) είχε υποβάλει με διάταξη της 24ης Μαρτίου 2015 όσον αφορά την ερμηνεία του άρθρου 12, παράγραφος 2, της ως άνω οδηγίας.

⁴ Gazzetta Ufficiale, Serie Generale αριθ. 237, της 10ης Οκτωβρίου 2017.

16. Μετά την περάτωση της διαδικασίας στις ανωτέρω δύο υποθέσεις ενώπιον του Δικαστηρίου (η πρώτη περατώθηκε με απόφαση της 11ης Οκτωβρίου 2016⁵ και η δεύτερη με διάταξη του Προέδρου του Δικαστηρίου της 28ης Φεβρουαρίου 2017⁶), συνεχίστηκε η δίκη ενώπιον του Corte Suprema di Cassazione (Ανώτατου Ακυρωτικού Δικαστηρίου).

17. Εντούτοις, δεδομένου ότι έχει αμφιβολίες ως προς την ερμηνεία της οδηγίας 2004/80, το Corte Suprema di Cassazione (Ανώτατο Ακυρωτικό Δικαστήριο) αποφάσισε να αναστείλει εκ νέου την ενώπιόν του διαδικασία και να θέσει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Όσον αφορά την εκπρόθεσμη (και/ή ελλιπή) μεταφορά στην εθνική έννομη τάξη της [οδηγίας 2004/80], η οποία δεν έχει άμεση εφαρμογή, όσον αφορά την επιβαλλόμενη από αυτή υποχρέωση θεσπίσεως συστήματος αποζημιώσεως για τα θύματα εγκλημάτων βίας η οποία γεννά, για υποθέσεις με διασυνοριακό χαρακτήρα τις οποίες αφορά αποκλειστικώς η οδηγία, ευθύνη αποζημιώσεως εκ μέρους των κρατών μελών, βάσει των αρχών που καθορίζονται από τη νομολογία του ΔΕΕ (μεταξύ άλλων, από τις αποφάσεις “Francovich” και “Brasserie du Pecheur” και “Factortame III”), επιβάλλει το δίκαιο [της Ευρωπαϊκής Ένωσης] όμοια υποχρέωση στα κράτη μέλη όσον αφορά πρόσωπα σε υποθέσεις χωρίς διασυνοριακό χαρακτήρα (ήτοι μόνιμους κατοίκους) τα οποία δεν θα ήταν οι άμεσοι αποδέκτες των πλεονεκτημάτων που απορρέουν από την εφαρμογή της οδηγίας, αλλά τα οποία, προκειμένου να αποφευχθεί παραβίαση της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως/απαγορεύσεως των δυσμενών διακρίσεων στο πλαίσιο της ίδιας έννομης τάξης [της Ευρωπαϊκής Ένωσης], θα έπρεπε και θα μπορούσαν –εάν η οδηγία είχε εφαρμοστεί εμπροθέσμως και πλήρως– να επωφελούνται, κατ’ επέκταση, του πρακτικού αποτελέσματος της οδηγίας αυτής (ήτοι του ανωτέρω συστήματος αποζημιώσεως);

2) Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο ανωτέρω ερώτημα:

Μπορεί η αποζημίωση που καθορίστηκε για τα θύματα εκ προθέσεως εγκλημάτων βίας (ειδικότερα, του εγκλήματος σεξουαλικής βίας που προβλέπεται στο άρθρο 609 bis του ιταλικού ποινικού κώδικα) από το decreto del Ministro dell’interno 31 agosto 2017 (απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών της 31ης Αυγούστου 2017) [που εκδόθηκε σύμφωνα με το άρθρο 11, παράγραφος 3, του Legge 7 luglio 2016, n. 122 (Disposizioni per l’adempimento degli obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea – Legge europea 2015-2016) (νόμου 122 της 7ης Ιουλίου 2016 που περιέχει διατάξεις για τη συμμόρφωση προς τις υποχρεώσεις που απορρέουν από την ιδιότητα της Ιταλίας ως μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης – ευρωπαϊκός νόμος 2015-2016), όπως τροποποιήθηκε (με το άρθρο 6 του νόμου 167 της 20ής Νοεμβρίου 2017 και με το άρθρο 1, παράγραφοι 593 έως 596, του νόμου 145 της 30ής Δεκεμβρίου 2018)] στο πάγιο ποσό των 4 800 ευρώ να θεωρηθεί “εύλογη και προσηκούσα αποζημίωση των θυμάτων” κατ’ εφαρμογήν των προβλεπόμενων στο άρθρο 12, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/80;»

18. Γραπτές παρατηρήσεις κατέθεσαν η αναιρεσίβλητη, η Ιταλική Κυβέρνηση, καθώς και η Επιτροπή. Τα μέρη αυτά ανέπτυξαν επίσης προφορικώς τις απόψεις τους κατά την επ’ ακροατηρίου συζήτηση που διεξήχθη στις 2 Μαρτίου 2020.

5 Απόφαση Επιτροπή κατά Ιταλίας (C-601/14, EU:C:2016:759), όπου το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι η Ιταλική Δημοκρατία, μη έχοντας λάβει όλα τα αναγκαία μέτρα 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 τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 12, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/80.

6 Διάταξη στην υπόθεση X (C-167/15, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2017:187) με την οποία διεγράφη η υπόθεση από το πρωτόκολλο του Δικαστηρίου μετά την ανάκληση, από το αιτούν δικαστήριο, της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως.

IV. Ανάλυση

19. Οι παρούσες προτάσεις είναι διαρθρωμένες ως ακολούθως. Πρώτον, θα εξετάσω εν συντομία την ένσταση της Ιταλικής Κυβέρνησης ότι η επίμαχη αγωγή στερείται αντικειμένου (Α). Δεύτερον, θα εξετάσω το βασικό ζήτημα που ανακύπτει με την παρούσα διάταξη περί παραπομπής: το προσωπικό πεδίο εφαρμογής του άρθρου 12 της οδηγίας 2004/80, ερμηνευόμενου εντός του πλαισίου της εν λόγω οδηγίας, λαμβανομένου δε υπόψη επίσης του μάλλον περίπλοκου νομοθετικού ιστορικού της (Β). Τέλος, θα διατυπώσω λίγες συνοπτικές παρατηρήσεις σχετικά με το δεύτερο ερώτημα του αιτούντος δικαστηρίου (Γ).

Α. Αγωγή στερούμενη αντικειμένου

20. Η Ιταλική Κυβέρνηση προβάλλει ότι στην αναιρεσίβλητη χορηγήθηκε αποζημίωση στο πλαίσιο του εθνικού συστήματος. Πράγματι, προκύπτει ότι το εθνικό σύστημα⁷, άπαξ θεσπίστηκε (εκπροθέσμως), τέθηκε σε ισχύ αναδρομικώς, όσον αφορά τα θύματα εκ προθέσεως εγκλημάτων βίας που διαπράχθηκαν μετά τις 30 Ιουνίου 2005, σύμφωνα με το άρθρο 18, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/80. Συνεπώς, η αναιρεσίβλητη έλαβε το πάγιο ποσό των 4 800 ευρώ. Ως εκ τούτου, κατά την Ιταλική Κυβέρνηση, η παρούσα αίτηση προδικαστικής αποφάσεως κατέστη άνευ αντικειμένου. Κατά συνέπεια, το Δικαστήριο πρέπει να την απορρίψει, με διάταξη περί καταργήσεως της δίκης.

21. Το επιχείρημα αυτό αξίζει να εξεταστεί μόνο διά βραχέων. Είναι σαφές, κατά την άποψή μου, ότι η αναιρεσίβλητη εξακολουθεί να έχει έννομο συμφέρον, καθόσον ζητεί από το αιτούν δικαστήριο να της επιδικάσει μεγαλύτερη αποζημίωση από εκείνη που έλαβε βάσει του εθνικού συστήματος. Προς τούτο, η αναιρεσίβλητη στηρίζεται, κατ' ουσίαν, σε δύο λόγους. Πρώτον, προβάλλει ευθύνη του κράτους λόγω εκπρόθεσμης ή ελλιπούς μεταφοράς της οδηγίας 2004/80 στο εσωτερικό δίκαιο, κατ' εφαρμογήν της νομολογίας Francovich⁸. Δεύτερον, ισχυρίζεται ότι η αποζημίωση που έλαβε βάσει του ιταλικού συστήματος δεν δύναται να θεωρηθεί «εύλογη και προσήκουσα» κατά την έννοια της οδηγίας 2004/80, λόγω του σχετικά χαμηλού ύψους της (4 800 ευρώ).

22. Αμφότερα τα ζητήματα αυτά, τα οποία αντικατοπτρίζονται στα υποβληθέντα από το αιτούν δικαστήριο ερωτήματα, εξακολουθούν να απαιτούν απάντηση από το Δικαστήριο. Ως εκ τούτου, προχωρώ τώρα στην εξέταση της ουσίας των δύο προδικαστικών ερωτημάτων.

Β. Το πρώτο ερώτημα

23. Με το πρώτο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινιστεί αν μπορεί να στοιχειοθετηθεί σε βάρος κράτους μέλους που δεν μετέφερε την οδηγία 2004/80 στο εσωτερικό δίκαιο εξωσυμβατική ευθύνη για ζημίες που υπέστησαν θύματα εκ προθέσεως εγκλημάτων βίας τα οποία έχουν την κατοικία τους στο ίδιο κράτος μέλος, παρά το γεγονός ότι η οδηγία 2004/80 έχει εφαρμογή μόνο σε υποθέσεις με διασυνοριακό χαρακτήρα, ενώ το εθνικό δίκαιο αυτού του κράτους μέλους απαγορεύει τις αντίστροφες διακρίσεις.

24. Θεωρώ ότι το ερώτημα αυτό πρέπει να αναδιατυπωθεί ως εξής: απαιτεί η οδηγία 2004/80, και ιδίως το άρθρο της 12, παράγραφος 2, να συστήσουν τα κράτη μέλη εθνικό σύστημα αποζημίωσης που καλύπτει όλα τα θύματα εκ προθέσεως εγκλημάτων βίας που διαπράχθηκαν στην αντίστοιχη επικράτειά τους και, συνεπώς, επίσης υποθέσεις που δεν έχουν διασυνοριακό χαρακτήρα;

⁷ Περιγράφεται στα σημεία 8 και 9 των παρουσών προτάσεων.

⁸ Απόφαση της 19ης Νοεμβρίου 1991 (C-6/90 και C-9/90, EU:C:1991:428).

25. Υπενθυμίζω ότι, κατά τον χρόνο κατά τον οποίο η αναιρεσίβλητη –κάτοικος Ιταλίας– έγινε θύμα του επίμαχου εγκλήματος βίας, η Ιταλία δεν είχε μεταφέρει την οδηγία 2004/80 στο εσωτερικό δίκαιο, μολονότι είχε παρέλθει η προθεσμία μεταφοράς. Πάντως, όταν η Ιταλία μετέφερε τελικά την οδηγία 2004/80 στο εσωτερικό δίκαιο, η αναιρεσίβλητη όντως έλαβε αποζημίωση βάσει του νεοπαγούς εθνικού συστήματος αποζημίωσης. Το σύστημα αυτό έχει αναδρομική ισχύ για όλα τα θύματα, συμπεριλαμβανομένων αυτών που ήταν κάτοικοι Ιταλίας.

26. Στο πλαίσιο αυτό, το αιτούν δικαστήριο θεωρεί ότι η αναιρεσίβλητη δεν δύναται να απαιτήσει (ευθέως) αποζημίωση από την Ιταλία λόγω εκπρόθεσμης μεταφοράς της οδηγίας 2004/80. Κατά το αιτούν δικαστήριο, η εν λόγω οδηγία απαιτεί να συστήσουν τα κράτη μέλη σύστημα αποζημίωσης θυμάτων εκ προθέσεως εγκλημάτων βίας μόνο σε υποθέσεις με διασυνοριακό χαρακτήρα. Τέτοια περίπτωση, όμως, δεν συντρέχει εν προκειμένω: το θύμα ήταν κάτοικος Ιταλίας και το έγκλημα διαπράχθηκε στην Ιταλία. Συνεπώς, όλα τα στοιχεία της κατάστασης αυτής περιορίζονται στο εσωτερικό του εν λόγω κράτους μέλους. Ως εκ τούτου, το αιτούν δικαστήριο διερωτάται αν είναι δυνατόν, παρά ταύτα, να στοιχειοθετηθεί εξωσυμβατική ευθύνη της Ιταλίας για άλλον λόγο, ήτοι λόγω του ότι το ιταλικό δίκαιο απαγορεύει τις αντίστροφες διακρίσεις.

27. Στο ερώτημα αυτό πρέπει αναπόφευκτα να δοθεί αρνητική απάντηση: αν μια κατάσταση δεν διέπεται από το δίκαιο της Ένωσης, δεν μπορεί να υπάρξει παράβαση του δικαίου της Ένωσης και, ως εκ τούτου, δεν μπορεί να στοιχειοθετηθεί εξωσυμβατική ευθύνη κράτους μέλους βάσει του δικαίου της Ένωσης⁹. Αν μη τι άλλο, η εν λόγω ευθύνη θα μπορούσε να στοιχειοθετηθεί βάσει του εθνικού δικαίου, αν και εφόσον οι εθνικές αρχές παρέβησαν το εσωτερικό δίκαιο (επί παραδείγματι, την απαγόρευση των αντίστροφων διακρίσεων).

28. Το εν λόγω συμπέρασμα ουδόλως μεταβάλλεται αν προστεθεί στην εξίσωση η αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, την οποία μνημονεύει το αιτούν δικαστήριο στην αίτησή του για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως. Συναφώς, πρέπει να υπομνησθεί ότι η εν λόγω αρχή (η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 18 ΣΛΕΕ και στο άρθρο 21 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στο εξής: Χάρτης) εφαρμόζεται μόνο σε καταστάσεις που διέπονται από το δίκαιο της Ένωσης. Πάντως, όταν οι σχετικές διατάξεις του δικαίου της Ένωσης αφορούν μόνον υποθέσεις με διασυνοριακό χαρακτήρα, και επομένως αφήνουν ελεύθερα τα κράτη μέλη να ρυθμίζουν τις αμιγώς εσωτερικές καταστάσεις, η εν λόγω αρχή δεν έχει εφαρμογή. Στο παρόν στάδιο εξέλιξης του δικαίου της Ένωσης, στο εθνικό δίκαιο εναπόκειται, αν και όπου προσήκει, να αποκαθιστά τις συνέπειες που σε αυτές τις υποθέσεις μπορεί να ανακύπτουν λόγω αντίστροφων διακρίσεων¹⁰.

29. Υπό το πρίσμα των προαναφερθέντων, το βασικό ζήτημα που εγείρεται με το πρώτο προδικαστικό ερώτημα του Corte Suprema di Cassazione (Ανώτατου Ακυρωτικού Δικαστηρίου) είναι άλλο, ήτοι αν είναι όντως ορθή η παραδοχή επί της οποίας στηρίζεται το πρώτο προδικαστικό ερώτημα: έχει η οδηγία 2004/80, και ειδικότερα το άρθρο της 12, εφαρμογή μόνο σε υποθέσεις με διασυνοριακό χαρακτήρα, αποκλεισμένων των αμιγώς εσωτερικών καταστάσεων;

9 Κατά πάγια νομολογία, κράτος μέλος μπορεί να ευθύνεται για την αποκατάσταση των ζημιών που υπέστησαν ιδιώτες λόγω καταλογοιστέων σε αυτό παραβάσεων του δικαίου της Ένωσης, αν συντρέχουν τρεις προϋποθέσεις: ο παραβιασθείς κανόνας δικαίου της Ένωσης πρέπει να αποσκοπεί στην παροχή δικαιωμάτων σε ιδιώτες, η παράβαση του κανόνα αυτού πρέπει να είναι κατάφωρη, και πρέπει να υφίσταται άμεσος αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ της παραβάσεως αυτής και της ζημίας που υπέστησαν οι εν λόγω ιδιώτες (πρβλ., ως την πλέον πρόσφατη, απόφαση της 29ης Ιουλίου 2019, Hochtief Solutions Magyarország Fióktelepe, C-620/17, EU:C:2019:630, σκέψη 35 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

10 Πρβλ. αποφάσεις της 16ης Ιουνίου 1994, Steen (C-132/93, EU:C:1994:254, σκέψεις 8 έως 11), και της 5ης Ιουνίου 1997, Uecker και Jacquet (C-64/96 και C-65/96, EU:C:1997:285, σκέψη 23). Για πρόσφατη επισκόπηση της νομολογίας του Δικαστηρίου σχετικά με το ζήτημα αυτό, βλ. Arena, A., «The Wall Around EU Fundamental Freedoms: the Purely Internal Rule at the Forty-Year Mark», *Yearbook of European Law*, 2020, σ. 12 έως 67.

30. Εν προκειμένω, η αναιρεσίβλητη ισχυρίζεται ότι στο ερώτημα αυτό πρέπει να δοθεί αρνητική απάντηση, ενώ η Ιταλική Κυβέρνηση και η Επιτροπή υποστηρίζουν το αντίθετο. Αμφότερες οι πλευρές διατείνονται ότι το γράμμα, ο σκοπός και το ιστορικό της οδηγίας 2004/80 στηρίζουν την άποψή τους. Επίσης, επικαλούνται συναφώς ορισμένες αποφάσεις του Δικαστηρίου.

31. Στη συνέχεια, πρώτα θα εξηγήσω για ποιους λόγους το γράμμα και ο τρόπος διάρθρωσης της οδηγίας 2004/80 στερούνται σαφήνειας και, αν εξεταστούν μεμονωμένα, δεν δίνουν απάντηση στο εν λόγω ερώτημα (1). Ακολούθως, θα επιχειρήσω να προσδιορίσω τον σκοπό (ή τους σκοπούς) που ο νομοθέτης της Ένωσης επιδίωξε με την έκδοση της οδηγίας 2004/80 και ιδίως με τη θέσπιση του άρθρου της 12, παράγραφος 2, λαμβάνοντας υπόψη το προοίμιο της οδηγίας (2) και τις προπαρασκευαστικές εργασίες (3). Μετά, θα εξετάσω τη νομική βάση της οδηγίας 2004/80 (4) και τη νομολογία του Δικαστηρίου (5), για να εξακριβώσω αν τα στοιχεία αυτά μπορούν να παράσχουν οποιεσδήποτε περαιτέρω ενδείξεις.

32. Πάντως, μετά την ολοκλήρωση της ανάλυσης αυτής, θα πρέπει να ομολογήσω ότι, κατά τη γνώμη μου, εξακολουθεί να μην υπάρχει σαφής απάντηση. Αμφότερες οι προτεινόμενες ερμηνείες παραμένουν υποστηρίξιμες. Τέλος, θα προσθέσω τρία επιχειρήματα συνταγματικού χαρακτήρα για τον λόγο που, μετά από στάθμιση όλων όσων πρέπει να σταθμιστούν, θα προτείνω στο Δικαστήριο να ακολουθήσει την ερμηνεία που υποστηρίζει η αναιρεσίβλητη (6).

1. Το γράμμα και ο τρόπος διάρθρωσης της οδηγίας 2004/80

33. Πρώτον, η Ιταλική Κυβέρνηση και η Επιτροπή ισχυρίζονται ότι, αν το άρθρο 12 της οδηγίας 2004/80 αναγνωσθεί στο σύνολό του, καθίσταται σαφές ότι απαιτεί να συστήσουν τα κράτη μέλη συστήματα αποζημίωσης μόνον όσον αφορά υποθέσεις με διασυνοριακό χαρακτήρα. Η παράγραφος 1 αναφέρεται ρητώς σε υποθέσεις με διασυνοριακό χαρακτήρα. Θα ήταν παράδοξο να ερμηνευθεί η παράγραφος 2 της ίδιας διάταξης υπό την έννοια ότι έχει ευρύτερο περιεχόμενο από αυτό της παραγράφου 1.

34. Το επιχείρημα αυτό δεν είναι πειστικό.

35. Το άρθρο 12, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/80 έχει ως εξής: «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». Στη συνέχεια, το άρθρο 12, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/80 ορίζει: «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.»

36. Η παράγραφος 1 της εν λόγω διάταξης απλά αναφέρει ότι το σύστημα συνεργασίας που η οδηγία θεσπίζει για τη διασφάλιση της αποζημίωσης σε περιπτώσεις διασυνοριακών εγκλημάτων (κατά τα άρθρα 1 έως 11 της οδηγίας 2004/80) πρέπει να «μπολιαστεί» στα εθνικά συστήματα αποζημίωσης. Η διάταξη αυτή απλά ορίζει ότι οι κανόνες που απαιτεί η οδηγία είναι «πρόσθετα» στις ρυθμίσεις των εθνικών συστημάτων που τα κράτη μέλη προβλέπουν για την αποζημίωση των θυμάτων εκ προθέσεως εγκλημάτων βίας που διαπράχθηκαν στο έδαφός τους.

37. Το άρθρο 12, παράγραφος 2, έπεται της εν λόγω διάταξης, προσθέτοντας ότι τα κράτη μέλη πρέπει να διαθέτουν σύστημα αποζημίωσης των θυμάτων εκ προθέσεως εγκλημάτων βίας που διαπράχθηκαν στο έδαφός τους. Βεβαίως, αν δεν υπάρχει εξ αρχής σχετική ρύθμιση σε εθνικό επίπεδο, δεν θα υπάρχει τίποτα για να μπολιάσουν οι κανόνες του κεφαλαίου I της οδηγίας 2004/80.

38. Σε επίπεδο διατύπωσης, δεν υπάρχει τίποτα στις διατάξεις αυτές που να περιορίζει το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 12 μόνο σε υποθέσεις με διασυνοριακό χαρακτήρα. Ως εκ τούτου, η προτεινόμενη από την αναιρεσίβλητη ερμηνεία της παραγράφου 2 της εν λόγω διάταξης υπό την έννοια ότι απαιτεί να συστήσουν τα κράτη μέλη συστήματα που καλύπτουν *το σύνολο* των «εκ προθέσεως εγκλημάτων βίας που έχουν τελεστεί στο αντίστοιχο έδαφός τους» είναι, όσον αφορά το γράμμα της διάταξης αυτής, εντελώς δικαιολογημένη. Επιπλέον, δεν οδηγεί σε καμία εσωτερική ασυνέπεια κατά την ερμηνεία του άρθρου 12 της οδηγίας 2004/80.

39. Δεύτερον, κατά την Ιταλική Κυβέρνηση και την Επιτροπή, από το άρθρο 1 της οδηγίας 2004/80 προκύπτει ότι η υποχρέωση θέσπισης εθνικών συστημάτων αποζημίωσης περιορίζεται σε υποθέσεις με διασυνοριακό χαρακτήρα. Η εν λόγω διάταξη απαιτεί να διασφαλίζουν τα κράτη μέλη το δικαίωμα να ζητείται αποζημίωση όταν «έχει τελεστεί εκ προθέσεως έγκλημα βίας σε κράτος μέλος άλλο από το κράτος μέλος της συνήθους διαμονής του [αιτούντος]»¹¹. Γενικότερα, η άποψη αυτή –υποστηρίζουν η Ιταλική Κυβέρνηση και η Επιτροπή– επιρρωννύεται από το υπόλοιπο κείμενο της οδηγίας: είναι αναμφισβήτητο ότι το σύστημα συνεργασίας που η οδηγία θέσπισε για να διευκολύνει την πρόσβαση σε αποζημίωση αφορά μόνον τα θύματα εγκληματικών πράξεων σε υποθέσεις με διασυνοριακό χαρακτήρα.

40. Τα επιχειρήματα αυτά είναι, κατά τη γνώμη μου, ορθά όσον αφορά την ερμηνεία του κεφαλαίου I της οδηγίας 2004/80. Ωστόσο, δεν είναι πειστικά όσον αφορά το πεδίο εφαρμογής του κεφαλαίου II και του άρθρου του 12.

41. Εξ αρχής, πρέπει να επισημάνω ότι –σε αντίθεση με πολλά άλλα παρεμφερή νομοθετήματα– η οδηγία 2004/80 δεν περιλαμβάνει καμία διάταξη στα πρώτα της άρθρα που να διευκρινίζει τον σκοπό ή το αντικείμενό της, να οριοθετεί το πεδίο εφαρμογής της και/ή να περιέχει ορισμούς. Το άρθρο 1 δεν αποτελεί μέρος ενός εισαγωγικού κεφαλαίου τιτλοφορούμενου, επί παραδείγματι, «γενικές διατάξεις», οι οποίες θα είχαν εφαρμογή σε ολόκληρο το νομοθέτημα. Πράγματι, το άρθρο 1 εντάσσεται στο κεφάλαιο I (άρθρα 1 έως 11) το οποίο επιγράφεται «Πρόσβαση στο δικαίωμα αποζημίωσης σε υποθέσεις με διασυνοριακό χαρακτήρα». Μετά το κεφάλαιο αυτό ακολουθεί το κεφάλαιο II, το οποίο επιγράφεται «Εθνικά συστήματα αποζημίωσης» (μόνον άρθρο 12).

42. Για τον λόγο αυτόν, δεν αντιλαμβάνομαι πώς είναι δυνατόν, κατά τους κανόνες που συνήθως διέπουν τη νομική ερμηνεία, οι εισαγωγικές διατάξεις ενός κεφαλαίου ενός νομοθετήματος να χρησιμοποιηθούν κατά τρόπο που περιορίζει το πεδίο εφαρμογής άλλων κεφαλαίων του ίδιου νομοθετήματος. Το άρθρο 1 αφορά μόνον το σύστημα συνεργασίας που θεσπίζεται στο κεφάλαιο I της οδηγίας. Αντιθέτως, η ύπαρξη δύο χωριστών κεφαλαίων κάλλιστα μπορεί να ερμηνευθεί ως ένδειξη ότι κάθε ένα από αυτά αφορά μια διαφορετική πτυχή της νομοθεσίας που επιδίωξε να εισαγάγει η οδηγία 2004/80. Αν συμβαίνει αυτό, η οδηγία 2004/80 πράγματι μπορεί, όπως υποστηρίζει η αναιρεσίβλητη, να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι επιβάλλει δύο διακριτές υποχρεώσεις στα κράτη μέλη: i) τη σύσταση ενός συστήματος συνεργασίας για τη διευκόλυνση της πρόσβασης σε αποζημίωση σε *υποθέσεις με διασυνοριακό χαρακτήρα* και ii) τη σύσταση ενός εθνικού συστήματος αποζημίωσης το οποίο ενεργοποιείται από *οποιοδήποτε* εκ προθέσεως έγκλημα βίας.

43. Τρίτον, περαιτέρω στήριγμα για την άποψη αυτή μπορεί να βρεθεί επίσης στο άρθρο 18 της οδηγίας 2004/80, το οποίο προβλέπει δύο διαφορετικές προθεσμίες για τη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο: μία (συντομότερη) όσον αφορά το άρθρο 12, παράγραφος 2, και μία (μεγαλύτερη) για το υπόλοιπο της οδηγίας¹². Η διάταξη αυτή δείχνει αναμφισβήτητα την αυτονομία ή αυτοτέλεια του άρθρου 12, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/80. Αν ο σκοπός των εθνικών συστημάτων ήταν μόνο να καταστεί αποτελεσματική η λειτουργία του συστήματος που θέσπισαν οι άλλες διατάξεις της οδηγίας 2004/80, η λογική πίσω από αυτή τη διαφορετική προθεσμία δύσκολα θα γινόταν αντιληπτή.

¹¹ Η υπογράμμισή δική μου.

¹² Κατά τη διάταξη αυτή, τα κράτη μέλη όφειλαν να μεταφέρουν τις διατάξεις της οδηγίας 2004/80 έως την 1η Ιανουαρίου 2006 «με την εξαίρεση της παραγράφου 2 του άρθρου 12, για την οποία η ημερομηνία συμμόρφωσης [ήταν] η 1η Ιουλίου 2005».

44. Τέταρτον, υπάρχει ο τίτλος της οδηγίας 2004/80: είναι οδηγία «για την αποζημίωση των θυμάτων εγκληματικών πράξεων». Δεν είναι «οδηγία για την αποζημίωση των θυμάτων εγκληματικών πράξεων σε υποθέσεις με διασυνοριακό χαρακτήρα» ή «οδηγία για τη συνεργασία όσον αφορά την αποζημίωση των θυμάτων εγκληματικών πράξεων» ή –όπως πρότεινε η Προεδρία του Συμβουλίου σε συγκεκριμένο χρονικό σημείο της νομοθετικής διαδικασίας– «οδηγία για τη διευκόλυνση της παροχής αποζημίωσης σε θύματα εγκληματικών πράξεων»¹³. Αναμφίβολα, οποιοσδήποτε από τους τίτλους αυτούς θα ήταν πιο κατάλληλος για ένα νομοθέτημα που αφορά μόνον υποθέσεις με διασυνοριακό χαρακτήρα.

45. Το επιχείρημα αυτό μπορεί, βεβαίως να φανεί τυπολατρικό ή μικρής σημασίας. Εντούτοις, ο τίτλος της οδηγίας όντως αντικατοπτρίζει τη διατύπωση του άρθρου 12, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/80. Το άρθρο αυτό αναφέρεται σε «σύστημα για την αποζημίωση των θυμάτων εκ προθέσεως εγκλημάτων βίας που έχουν τελεστεί στο αντίστοιχο έδαφός τους» (χωρίς περαιτέρω όρους ή περιορισμούς) και σε «θύματα» (πάλι, χωρίς περαιτέρω όρους ή περιορισμούς). Επιπλέον, σε αντίθεση με το άρθρο 1 της οδηγίας 2004/80, το οποίο έχει εφαρμογή μόνον εντός του κεφαλαίου I, ο γενικός τίτλος μιας οδηγίας, αναμφίβολα, πρέπει να έχει σημασία όσον αφορά ολόκληρη την οδηγία, και όχι μόνον όσον αφορά ένα από τα κεφάλαιά της.

46. Πέμπτον και τελευταίον, όσον αφορά τον τρόπο διάρθρωσης της οδηγίας, αν το άρθρο 12 ήταν απλώς μια διάταξη διευκρινιστικού χαρακτήρα ή διαδικαστικής φύσης, όπως υποστηρίζουν κατ' ουσίαν η Επιτροπή και η Ιταλική Κυβέρνηση, θα μπορούσε ενδεχομένως να έχει περιληφθεί στο κεφάλαιο III της εν λόγω οδηγίας («Διατάξεις εφαρμογής»). Πάντως, η διάταξη αυτή θεωρήθηκε αρκούντως σημαντική ώστε να αξίζει να υπαχθεί σε ειδικό κεφάλαιο γι' αυτήν (στο κεφάλαιο II) στο οποίο δόθηκε «ουσιαστικός» τίτλος («Εθνικά συστήματα αποζημίωσης»).

47. Κατ' εμέ, το γράμμα και ο τρόπος διάρθρωσης της οδηγίας 2004/80, εξεταζόμενοι μεμονωμένα, συνηγορούν, αντιθέτως, υπέρ της ερμηνείας που προτείνει η αναιρεσίβλητη. Εντούτοις, το ζήτημα ασφαλώς περιπλέκεται αν εξεταστούν οι σκοποί του εν λόγω νομοθετήματος, στο μέτρο που αυτοί μπορούν να εξακριβωθούν μετά από ανάλυση των αιτιολογικών σκέψεων της οδηγίας αυτής (2) και της νομοθετικής διαδικασίας που οδήγησε στην έκδοσή της (3).

2. Οι σκοποί του νομοθέτη της Ένωσης I: το προοίμιο της οδηγίας 2004/80

48. Κάθε μία από τις δύο πλευρές υποστηρίζει ότι το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 12 της οδηγίας 2004/80 καθίσταται σαφέστερο αν ληφθούν υπόψη οι σκοποί που ο νομοθέτης της Ένωσης επιδίωξε με την οδηγία αυτή, όπως αυτοί εμφανίζονται σε συγκεκριμένες αιτιολογικές σκέψεις στο προοίμιο του νομοθετήματος αυτού.

49. Το μόνο πρόβλημα σχετικά με το επιχείρημα αυτό είναι ότι κάθε πλευρά επικαλείται διαφορετικές αιτιολογικές σκέψεις προς στήριξη της άποψής της. Ακόμη πιο ανησυχητικό είναι το γεγονός ότι, κατά έναν τρόπο, έχουν δίκιο και οι δύο πλευρές. Η εγγενής αμφισημία των άρθρων της οδηγίας 2004/80 αντικατοπτρίζεται επίσης στο προοίμιο. Πόρρω απέχουσα από το να διασαφηνίσει την ερμηνεία που πρέπει να δοθεί στο άρθρο 12 της οδηγίας 2004/80, μια μελέτη του προοιμίου φαίνεται, αν μη τι άλλο, να προσθέτει ακόμη μεγαλύτερη αβεβαιότητα.

50. Κατά έναν απλοποιημένο τρόπο, παρά μια ορισμένη ασάφεια, οι σκοποί που εκτίθενται στις επιμέρους αιτιολογικές σκέψεις της οδηγίας 2004/80 θα μπορούσαν να καταταγούν σε τρεις διαφορετικές ομάδες¹⁴: i) στήριξη των θυμάτων σε υποθέσεις με διασυνοριακό χαρακτήρα· ii) ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων και των υπηρεσιών· iii) προστασία των θυμάτων εγκληματικών πράξεων στο πλαίσιο ποινικών διαδικασιών.

¹³ Βλ. έγγραφο του Συμβουλίου 8033/04 της 5ης Απριλίου 2004. Η πρόταση αυτή τελικά δεν έγινε δεκτή.

¹⁴ Δεν αρνούνται ότι ορισμένοι από αυτούς θα μπορούσαν να καταταγούν σε περισσότερες από μία ομάδες.

51. Πρώτον, όπως υποστηρίζουν η Ιταλική Κυβέρνηση και η Επιτροπή, η πρώτη ομάδα αιτιολογικών σκέψεων δείχνει ότι η οδηγία 2004/80 απλά περιορίζεται στη θέσπιση κανόνων σχετικά με την πρόσβαση σε αποζημίωση σε υποθέσεις με διασυνοριακό χαρακτήρα. Κατά τους ως άνω μετέχοντες στην προδικαστική διαδικασία, ο όρος «υποθέσεις με διασυνοριακό χαρακτήρα» σημαίνει υποθέσεις όπου το θύμα εγκληματικής πράξης κατοικεί σε κράτος μέλος άλλο από εκείνο στο οποίο τελέστηκε η εγκληματική πράξη.

52. Συναφώς, οι εν λόγω μετέχοντες στην προδικαστική διαδικασία επικαλούνται ειδικά τις αιτιολογικές σκέψεις 1 και 2. Η αιτιολογική σκέψη 1 έχει ως εξής: «Ένας από τους στόχους της Ευρωπαϊκής [Ένωσης] είναι η κατάργηση *κάθε εμποδίου στην ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων και υπηρεσιών* μεταξύ των κρατών μελών»¹⁵. Η αναφορά στην ελεύθερη κυκλοφορία συμπληρώνεται με την αιτιολογική σκέψη 2, η οποία έχει ως εξής: «Το Δικαστήριο έχει αποφανθεί στην υπόθεση Cowan, ότι όταν η [ενωσιακή] νομοθεσία 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»¹⁶.

53. Επιπλέον, η Ιταλική Κυβέρνηση και η Επιτροπή τονίζουν ότι οι αιτιολογικές σκέψεις 11, 12 και 13 αναφέρονται (ρητώς ή σιωπηρώς) σε υποθέσεις όπου η εγκληματική πράξη τελέστηκε σε κράτος μέλος άλλο από εκείνο στο οποίο κατοικεί το θύμα. Περαιτέρω –προσθέτουν– στην αιτιολογική σκέψη 15 η έκδοση της οδηγίας 2004/80 δικαιολογείται, όσον αφορά την αναλογικότητα και την επικουρικότητα, μόνο με αναφορά στην ανάγκη «διευκόλυνσης της αποζημίωσης των θυμάτων εγκληματικών πράξεων σε υποθέσεις με διασυνοριακό χαρακτήρα». Ο δικαιολογητικός αυτός λόγος κάλλιστα θα μπορούσε να θεωρηθεί ακατάλληλος για ένα νομοθέτημα του οποίου το πεδίο εφαρμογής βαίνει πέραν της ρύθμισης υποθέσεων με διασυνοριακό χαρακτήρα.

54. Εντούτοις, δεν θεωρώ ότι από το γράμμα των εν λόγω αιτιολογικών σκέψεων μπορούν να συναχθούν οριστικά συμπεράσματα, παρά τις πολλές αναφορές σε υποθέσεις με διασυνοριακό χαρακτήρα που περιέχονται στις ως άνω αιτιολογικές σκέψεις. Κατ' εμέ, μόνον η αιτιολογική σκέψη 15 θα μπορούσε να θεωρηθεί σαφής ένδειξη της πρόθεσης του νομοθέτη της Ένωσης να περιορίσει το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2004/80. Παρά τα φαινόμενα, οι άλλες αιτιολογικές σκέψεις δεν είναι τόσο σαφείς ώστε να στηρίζουν την άποψη της Ιταλικής Κυβέρνησης και της Επιτροπής. Επιπλέον, οι αιτιολογικές σκέψεις 11, 12 και 13 αναφέρονται σαφώς στο σύστημα συνεργασίας που θεσπίστηκε στο κεφάλαιο I της οδηγίας 2004/80. Συνεπώς, αποκαλύπτουν ελάχιστα στοιχεία όσον αφορά την ερμηνεία που πρέπει να δοθεί στο άρθρο 12.

55. Δεύτερον, οι «υποθέσεις με διασυνοριακό χαρακτήρα» στις οποίες αναφέρονται η Ιταλική Κυβέρνηση και η Επιτροπή (δηλαδή όταν το *θύμα* της εγκληματικής πράξης άσκησε το δικαίωμά του ελεύθερης κυκλοφορίας) δεν είναι όλες οι «υποθέσεις με διασυνοριακό χαρακτήρα» που, υπό το πρίσμα της ratio της οδηγίας 2004/80, θα μπορούσαν να καλύπτονται από την οδηγία αυτή.

56. Η ratio αυτή έρχεται στην επιφάνεια αν η προσοχή εστιαστεί στην αιτιολογική σκέψη 1 (η οποία υπενθυμίζει ότι η κατάργηση *κάθε εμποδίου στην ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων και των υπηρεσιών* είναι ένας από τους στόχους της Ευρωπαϊκής Ένωσης), σε συνδυασμό με τη γενική διατύπωση άλλων αιτιολογικών σκέψεων. Ειδικότερα, η αιτιολογική σκέψη 10 έχει ως εξής: «Τα θύματα εγκληματικών πράξεων συχνά δεν μπορούν να λάβουν αποζημίωση από τον δράστη της αξιόποινης πράξης, λόγω του ότι ο δράστης ενδέχεται να μη διαθέτει τους απαιτούμενους πόρους για να ικανοποιήσει απόφαση αποζημίωσης ή διότι δεν μπορεί να εξακριβωθεί η ταυτότητά του ή να διωχθεί ποινικά.»

¹⁵ Η υπογράμμιση δική μου.

¹⁶ Η υπογράμμιση δική μου.

57. Αν η αιτιολογική σκέψη 10, αλλά και εν μέρει οι αιτιολογικές σκέψεις 7 και 1, ληφθούν υπόψη ως εξήγηση των λόγων για τους οποίους ο νομοθέτης της Ένωσης έκρινε αναγκαίο να νομοθετήσει στον τομέα αυτόν, τότε προκύπτει ένα άλλο είδος κατάστασης με διασυνοριακό χαρακτήρα: όχι μόνον αυτή του «μετακινούμενου θύματος» αλλά επίσης αυτή του «μετακινούμενου δράστη». Είναι μάλλον συχνό ότι οι περιπτώσεις κατά τις οποίες θύματα εκ προθέσεως εγκλημάτων βίας ενδέχεται να μην μπορούν να λάβουν αποζημίωση από τον δράστη και, συνεπώς, να έχουν ιδιαίτερη ανάγκη προστασίας, προκειμένου να αρθούν τα εμπόδια στην ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, είναι εκείνες όπου ο δράστης άσκησε το δικαίωμά του ελεύθερης κυκλοφορίας. Στις περιπτώσεις αυτές, μπορεί να είναι όντως ευκολότερο για τον δράστη να αποφύγει τις έρευνες ή να διαφύγει, απλά επιστρέφοντας στη χώρα κατοικίας του.

58. Επομένως, το γεγονός ότι οι αιτιολογικές σκέψεις 1 και 2 τονίζουν τον σύνδεσμο μεταξύ της οδηγίας 2004/80 και των ελευθεριών κυκλοφορίας δεν συνηγορεί οπωσδήποτε υπέρ ενός τόσο στενού πεδίου εφαρμογής της οδηγίας όσο αυτό που προβάλλουν η Ιταλική Κυβέρνηση και η Επιτροπή. Υπάρχουν ορισμένα διασυνοριακά εγκλήματα τα οποία, αν ακολουθηθεί η άποψή τους, σε κάθε περίπτωση θα «έμεναν έξω», πράγμα που δύσκολα συνάδει με τον εμφανώς προστατευτικό σκοπό της οδηγίας.

59. Συνεπώς, ως ζήτημα αρχής, οι αιτιολογικές σκέψεις 1 και 2 δεν αποκλείουν, τουλάχιστον όχι ρητώς, μια ευρύτερη ερμηνεία της έννοιας του «διασυνοριακού» χαρακτήρα. Επομένως, η έννοια αυτή καλύπτει τις περιπτώσεις όπου είτε το θύμα είτε ο δράστης της εγκληματικής πράξης άσκησε το δικαίωμά του ελεύθερης κυκλοφορίας.

60. Η άποψη αυτή συνάδει επίσης με την αιτιολογική σκέψη 7. Η αιτιολογική αυτή σκέψη, η οποία αφορά ειδικά την υποχρέωση των κρατών μελών να συστήσουν εθνικό σύστημα αποζημίωσης, έχει ως εξής: «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 [...]»¹⁷.

61. Τρίτον και τελευταίον, υπάρχει μια άλλη ομάδα αιτιολογικών σκέψεων που σαφώς προκύπτει ότι στηρίζει την άποψη της αναιρεσίβλητης. Πράγματι, χωρία του προοιμίου της οδηγίας 2004/80 περιέχουν εκφράσεις ή όρους οι οποίοι, ακριβώς όπως το άρθρο 12, παράγραφος 2, σαφώς βαίνουν πέραν των απλώς και μόνον «υποθέσεων με διασυνοριακό χαρακτήρα». Τα χωρία αυτά λαμβάνουν ιδιαίτερος υπόψη έναν γενικότερο σκοπό του νομοθέτη της Ένωσης να είναι αρωγός των θυμάτων εγκληματικών πράξεων.

62. Κατόπιν πιο προσεκτικής εξέτασης, μπορεί να θεωρηθεί ότι η αιτιολογική σκέψη 10 βαίνει ακόμη πιο μακριά από αυτό που προεκτέθηκε. Πράγματι, στο γράμμα της εν λόγω αιτιολογικής σκέψης δεν υπάρχει τίποτα που να περιορίζει την ισχύ της σε υποθέσεις με διασυνοριακό χαρακτήρα: απλά αναφέρει την ανάγκη των θυμάτων εγκληματικών πράξεων να λάβουν αποζημίωση, χωρίς οποιουσδήποτε εδαφικούς περιορισμούς.

63. Επιπλέον, και πιο σημαντικό, η αιτιολογική σκέψη 6 αναφέρει ότι «[τ]α θύματα εγκληματικών πράξεων στην Ευρωπαϊκή Ένωση πρέπει να δικαιούνται εύλογης και προσηκουσας αποζημίωσης για τη ζημία την οποία υπέστησαν, ανεξάρτητα από το κράτος μέλος στο οποίο τελέστηκε η αξιόποινη πράξη»¹⁸.

¹⁷ Η υπογράμμιση δική μου.

¹⁸ Η υπογράμμιση δική μου.

64. Στο ίδιο πνεύμα, επίσης οι αναφορές στο «ιστορικό» της οδηγίας 2004/80, που περιέχονται στις αιτιολογικές σκέψεις 3 έως 6 και 8, δείχνουν ένα ευρύτερο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας. Πράγματι, ο σκοπός των πράξεων τις οποίες αναφέρουν οι εν λόγω αιτιολογικές σκέψεις¹⁹ δεν ήταν σε καμία περίπτωση «επικεντρωμένος στην εσωτερική αγορά». Αντιθέτως, οι πράξεις αυτές συνδέονταν κυρίως με την επιδίωξη σκοπών που είναι πιο στερεότυπο να αποτελούν σκοπούς των διατάξεων που αφορούν τον χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης (στο εξής: ΧΕΑΔ). Συνεπώς, μια οδηγία που σκοπεύει να προστατεύσει, έστω και με ασύμμετρο τρόπο, όλα τα θύματα εγκληματικών πράξεων εντός της Ένωσης, ανεξαρτήτως της ιθαγένειας ή της κατοικίας τους, φαίνεται να στοιχεί περισσότερο με τους σκοπούς αυτούς.

65. Ειδικότερα, αν ιδωθούν οι αιτιολογικές σκέψεις 3 έως 6, με δεδομένο ότι η θέση και το περιεχόμενο τους συνιστούν ένα γενικό πλαίσιο που αφορά ολόκληρο το νομοθέτημα, η γλώσσα και τα επιχειρήματα που χρησιμοποιούνται είναι εκείνα που συνήθως βρίσκονται σε μέτρο του ΧΕΑΔ. Στις εν λόγω αιτιολογικές σκέψεις δεν υπάρχει τίποτα που να περιορίζει τις εκεί εκτιθέμενες εκτιμήσεις μόνο σε διασυνοριακά εγκλήματα που τελούνται σε βάρος θυμάτων τα οποία βρίσκονται εκτός του κράτους μέλους κατοικίας τους.

66. Εν κατακλείδι, η λεπτομερής εξέταση του προοιμίου της οδηγίας 2004/80 δεν λύνει τα ερμηνευτικά ζητήματα. Αντιθέτως, τα περιπλέκει ακόμη περισσότερο. Στο σημείο αυτό, οι προπαρασκευαστικές εργασίες είναι εκείνες που βοηθούν να εξηγηθεί πώς θεσπίστηκε ένα τόσο διφορούμενο νομοθέτημα της Ένωσης.

3. Οι σκοποί του νομοθέτη της Ένωσης II: το ιστορικό της οδηγίας 2004/80

67. Πάλι, η Ιταλική Κυβέρνηση και η Επιτροπή, αφενός, και η αναιρεσίβλητη, αφετέρου, διατείνονται ότι οι προπαρασκευαστικές εργασίες της οδηγίας 2004/80 στηρίζουν τη δική τους ερμηνεία του άρθρου 12.

68. Κατά τα έγγραφα της δικογραφίας, ο «μακρύς και γεμάτος στροφές» δρόμος που οδήγησε στην έκδοση της οδηγίας 2004/80 μπορεί να συνοψισθεί ως ακολούθως.

69. Η αρχική πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου για την αποζημίωση των θυμάτων αξιοποιώνων πράξεων (στο εξής: πρόταση), την οποία κατέθεσε η Επιτροπή το 2003²⁰, είχε δύο διακριτούς σκοπούς, οι οποίοι, κατά την Επιτροπή, ήταν «στενά συνδεδεμένοι»²¹.

70. Ο *πρώτος σκοπός* ήταν να εξασφαλιστεί ότι όλοι οι πολίτες της Ένωσης και όλα τα άτομα που διαμένουν νομίμως στην Ένωση μπορούν να λάβουν προσηκούσα αποζημίωση σε περίπτωση που έγιναν θύματα αξιοποιώνων πράξεων *οπουδήποτε στην Ένωση*. Ο σκοπός αυτός θα επιδιωκόταν με τη δημιουργία ενός ελάχιστου προτύπου για την κρατική αποζημίωση των θυμάτων αξιοποιώνων πράξεων.

71. Ο *δεύτερος σκοπός* ήταν να εξασφαλιστεί ότι οι δυνατότητες που παρέχονται στο θύμα αξιοποίησης πράξης να λάβει, στην πράξη, κρατική αποζημίωση δεν επηρεάζονται αρνητικά από διασυνοριακές καταστάσεις. Επομένως, ήταν αναγκαίο το νομοθέτημα να «διευκολύνει την πρόσβαση στην αποζημίωση στην περίπτωση κατά την οποία το έγκλημα διαπράχθηκε σε κράτος μέλος διαφορετικό από το κράτος μέλος κατοικίας του θύματος». Ο σκοπός αυτός έπρεπε να επιδιωχθεί με τη δημιουργία ενός συστήματος συνεργασίας μεταξύ των αρχών των κρατών μελών κατά τέτοιον τρόπο ώστε το θύμα να μπορεί να υποβάλει αίτηση σε αρχή του κράτους μέλους κατοικίας.

¹⁹ Τα συμπεράσματα της συνόδου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στο Τάμπερε το 1999, η δήλωση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου το 2004 για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας, η έκδοση της απόφασης-πλαίσιου 2001/220/ΔΕΥ σχετικά με το καθεστώς των θυμάτων σε ποινικές διαδικασίες και η Ευρωπαϊκή Σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης της 24ης Νοεμβρίου 1983 σχετικά με την αποζημίωση των θυμάτων εγκλημάτων βίας.

²⁰ COM(2002) 562 τελικό (ΕΕ 2003, C 45 Ε, σ. 69).

²¹ Βλ., ιδίως, σημείο 3 της αιτιολογικής έκθεσης.

72. Ο διττός αυτός σκοπός αποτυπώθηκε, πρώτα απ' όλα, στο άρθρο 1 της πρότασης, το οποίο έχει ως εξής: «Στόχος της παρούσας οδηγίας είναι η θέσπιση ενός ελάχιστου προτύπου για την αποζημίωση των θυμάτων αξιοποιώνων πράξεων και των εξαρτωμένων από αυτά προσώπων καθώς και η διευκόλυνση της πρόσβασης σε τέτοιου είδους αποζημίωση στις διασυνοριακές καταστάσεις»²². Στη συνέχεια, ο διττός σκοπός αποτυπώθηκε στη δομή της οδηγίας, η οποία είχε δύο χωριστά τμήματα, ένα για κάθε σκοπό. Το τμήμα 1 (άρθρα 2 έως 15) αφορούσε τα «ελάχιστα πρότυπα για την αποζημίωση των θυμάτων αξιοποιώνων πράξεων», ενώ το τμήμα 2 (άρθρα 16 έως 23), έχοντας ως βάση το τμήμα 1, αφορούσε την «πρόσβαση σε αποζημίωση στις διασυνοριακές καταστάσεις»²³.

73. Ωστόσο, η πρόταση δεν έλαβε ομόφωνη στήριξη στο Συμβούλιο²⁴. Ωστόσο, ευρεία συναίνεση επιτεύχθηκε ως προς το μέρος της πρότασης το οποίο αφορούσε το σύστημα συνεργασίας σε υποθέσεις με διασυνοριακό χαρακτήρα. Προκειμένου να υπερκεραστεί το πρόβλημα αυτό, η Προεδρία του Συμβουλίου κατέθεσε συμβιβαστική πρόταση, τροποποιώντας την πρόταση της Επιτροπής (στο εξής: συμβιβαστική πρόταση)²⁵. Η συμβιβαστική πρόταση πρότεινε να διατηρηθούν οι διατάξεις που αφορούσαν τις υποθέσεις με διασυνοριακό χαρακτήρα (τμήμα 2), αλλά όχι εκείνες που αφορούσαν τα ελάχιστα πρότυπα (τμήμα 1). Το τελευταίο τμήμα αντικαταστάθηκε από μία μόνο διάταξη: το άρθρο A, το οποίο αργότερα κατέστη άρθρο 12. Το άρθρο A απαιτούσε να δημιουργήσουν τα κράτη μέλη εθνικά συστήματα, προκειμένου να καταστεί δυνατή η αποτελεσματική λειτουργία του συστήματος διασυνοριακής αποζημίωσης²⁶, αφήνοντας στα θεσμικά όργανα της Ένωσης την ευχέρεια να καθορίσουν στο μέλλον ελάχιστα πρότυπα όσον αφορά την αποζημίωση²⁷. Στη συνέχεια, η συμβιβαστική πρόταση αποτέλεσε τη βάση της οδηγίας που εκδόθηκε τελικά.

74. Υπό το πρίσμα αυτό, οι προπαρασκευαστικές εργασίες φαίνεται, κατ' αρχήν, να επιβεβαιώνουν τα επιχειρήματα της Ιταλικής Κυβέρνησης και της Επιτροπής. Ειδικότερα, η συμβιβαστική πρόταση μπορεί όντως να αναφέρει, όπως υποστηρίζει μετ' επιτάσεως η Επιτροπή, ότι η θέσπιση εθνικών συστημάτων είναι (μόνον) ένα μέσο που συμβάλλει στην αποτελεσματική λειτουργία του συστήματος που αφορά την πρόσβαση σε αποζημίωση σε υποθέσεις με διασυνοριακό χαρακτήρα.

75. Πάντως, από αυτό το επιχείρημα της Επιτροπής ανακύπτουν τρία προβλήματα.

76. Πρώτον και πρωτίστως, αυτή η «περιορισμένη εργαλειοκρατική» θεώρηση δεν προκύπτει σαφώς από το γράμμα της διάταξης, όπως αυτή θεσπίστηκε. Παρεμπιπτόντως, δεν προκύπτει σαφώς ούτε από το γράμμα της συμβιβαστικής πρότασης. Στο μέτρο που έχει σημασία, το τμήμα C του εν λόγω εγγράφου (σημεία 13 έως 16) αρχίζει υπογραμμίζοντας ότι, κατόπιν των τρομοκρατικών πράξεων στη Μαδρίτη το 2004, ήταν σημαντικό να σταλεί στα θύματα εγκληματικών πράξεων ένα σαφές μήνυμα ότι στο επίπεδο της Ένωσης λαμβάνονται μέτρα όσον αφορά την αποζημίωσή τους²⁸. Έχοντας αναγνωρίσει την έλλειψη ομοφωνίας υπό το τότε άρθρο 308 ΕΚ, απλά σημειώνει ότι τα κράτη μέλη πρέπει να θεσπίσουν «ένα σύστημα αποζημίωσης», χωρίς να το περιορίσουν μόνο σε υποθέσεις με διασυνοριακό χαρακτήρα²⁹.

22 Η υπογράμμιση δική μου.

23 Τέλος, το τμήμα 3 (άρθρα 24 έως 28) αφορούσε τις «διατάξεις εφαρμογής».

24 Η πρόταση στηρίχθηκε στο τότε άρθρο 308 ΕΚ, νυν άρθρο 352 ΣΕΕ. Θα επανέλθω στο συγκεκριμένο ζήτημα στα σημεία 85 έως 90 των παρουσών προτάσεων.

25 Έγγραφο του Συμβουλίου 7752/04.

26 Βλ. σημείο 15 της συμβιβαστικής πρότασης.

27 Βλ. σημείο 16 της συμβιβαστικής πρότασης.

28 Σημείο 13 της συμβιβαστικής πρότασης.

29 Ειδικότερα, σημείο 16 της συμβιβαστικής πρότασης.

77. Δεύτερον, ερωτηθείσα κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση σχετικά με τους λόγους πίσω από την υποχρέωση των κρατών μελών να θεσπίσουν εθνικό σύστημα αποζημίωσης, παρά τον φερόμενο περιορισμό του σε διασυνοριακά εγκλήματα, η Επιτροπή εξήγησε ότι το να αφεθεί στα κράτη μέλη η ευχέρεια να έχουν διαφορετικά συστήματα για τις υποθέσεις με διασυνοριακό χαρακτήρα και για τις εσωτερικές καταστάσεις θα μπορούσε να προκαλέσει περιττές επιπλοκές σε ορισμένες περιπτώσεις.

78. Ωστόσο, όταν ερωτήθηκε αν ένα κράτος μέλος θα είχε μεταφέρει ορθώς στο εσωτερικό δίκαιο την οδηγία 2008/40 στην περίπτωση που είχε *περιορίσει* το εθνικό σύστημα αποζημίωσης *μόνο σε διασυνοριακά εγκλήματα*, η Επιτροπή δεν έδωσε σαφή απάντηση, παρά την επιμονή του Δικαστηρίου επί του ζητήματος αυτού. Αντιθέτως, η Επιτροπή συνέχισε να υποστηρίζει ότι ο μόνος ορθός τρόπος μεταφοράς του άρθρου 12, παράγραφος 2, στο εσωτερικό δίκαιο δεν ήταν να έχει ένα κράτος μέλος «ένα σύστημα αποζημίωσης» ή «περισσότερα συστήματα αποζημίωσης», αλλά αντιθέτως να έχει *μόνον ένα σύστημα αποζημίωσης* για όλα τα εκ προθέσεως εγκλήματα βίας που διαπράττονται στην επικράτεια του εν λόγω κράτους μέλους.

79. Εντούτοις, η άποψη αυτή δύσκολα μπορεί να γίνει δεκτή για λόγους λογικής: είτε τα εθνικά συστήματα μπορούν νομίμως να καλύπτουν μόνον υποθέσεις με διασυνοριακό χαρακτήρα (υπό την προϋπόθεση ότι το κράτος μέλος αποφασίζει να μην έχει σύστημα αποζημίωσης για εγχώρια εγκλήματα) είτε τα εν λόγω συστήματα πρέπει οπωσδήποτε να εκτείνονται σε αμιγώς εσωτερικές καταστάσεις.

80. Άλλως, από τη σκοπιά του θύματος και των δικαιωμάτων του, είτε 1) το δίκαιο της Ένωσης απαιτεί την παροχή αποζημίωσης μόνο για τα θύματα εγκλημάτων που διαπράχθηκαν εκτός του κράτους μέλους κατοικίας τους (οπότε τα «εγχώρια» θύματα δεν έχουν κανένα απολύτως δικαίωμα βάσει του δικαίου της Ένωσης) είτε 2) τα κράτη μέλη οφείλουν να παρέχουν σύστημα αποζημίωσης για όλα τα θύματα εκ προθέσεως εγκλημάτων βίας που διαπράχθηκαν στην επικράτειά τους (οπότε όλα τα θύματα έχουν δικαίωμα αποζημίωσης βάσει του δικαίου της Ένωσης, σύμφωνα με το άρθρο 12, παράγραφος 2). *Tertium non datur*: δεν μπορεί να υπάρξει βάσει του δικαίου της Ένωσης υποχρέωση υπέρ όλων των ατόμων με την οποία δεν αντιστοιχεί δικαίωμα των ατόμων αυτών να επιβάλλουν την τήρηση της υποχρέωσης αυτής.

81. Τρίτον, και εν πάση περιπτώσει, δεν θεωρώ ότι τα έγγραφα που ανέφερε η Επιτροπή δίνουν σαφή και μονοσήμαντη απάντηση στο προδικαστικό ερώτημα. Από τα έγγραφα αυτά δεν είναι εντελώς σαφές αν όλοι οι κανόνες και αρχές σχετικά με τα ελάχιστα πρότυπα που αρχικώς περιλαμβάνονταν στην πρόταση εξαλείφθηκαν πλήρως με τη συμβιβαστική πρόταση ή αν ένα πολύ μικρό μέρος τους τελικά «συμπίεστηκε» στο άρθρο 12.

82. Η συμβιβαστική πρόταση δεν λέγει ρητώς αν εξαλείφθηκε πλήρως ο σκοπός προστασίας μιας ευρύτερης ομάδας προσώπων (συμπεριλαμβανομένων των θυμάτων με μη διασυνοριακά χαρακτηριστικά) ή αν απλά ο σκοπός αυτός συρρικνώθηκε με την επιβολή στα κράτη μέλη μιας μινιμαλιστικής υποχρέωσης –ενός ελάχιστου κοινού παρονομαστή σχετικά με τον οποίο μπόρεσαν να συμφωνήσουν όλα τα κράτη μέλη– να παρέχουν «εύλογη και προσηκούμενη αποζημίωση» σε όλα τα θύματα³⁰.

83. Περαιτέρω, όπως σημείωσε η αναιρεσίβλητη, υπάρχουν ορισμένα προπαρασκευαστικά έγγραφα –ειδικότερα, τα πρακτικά των δύο συνεδριάσεων του Συμβουλίου που πραγματοποιήθηκαν μετά την κατάθεση της συμβιβαστικής πρότασης³¹– τα οποία δείχνουν την «επιβίωση» του δεύτερου αυτού σκοπού που επιδιώκει η οδηγία: την ενίσχυση της προστασίας όλων των θυμάτων εκ προθέσεως

30 Και όχι πλέον να προστατεύουν μια ευρύτερη ομάδα προσώπων, όπως αναγραφόταν αρχικά στο άρθρο 2, παράγραφος 1, στοιχείο α', της πρότασης της Επιτροπής.

31 Βλ. έγγραφο 7209/04 του Συμβουλίου, σ. 9, και έγγραφο 8694/04 του Συμβουλίου, σ. II.

εγκλημάτων βίας, με την εξασφάλιση της πρόσβασής τους σε εύλογη και προσήκουσα αποζημίωση ανεξάρτητα από το κράτος μέλος στο οποίο τελέστηκε η αξιόποινη πράξη. Υπάρχει κάποια στήριξη για την άποψη αυτή, δεδομένου ότι ορισμένες από τα εκτιμήσεις αυτές «επιβίωσαν» ως αιτιολογικές σκέψεις 3 έως 6³².

84. Για να συνοψίσω, η περιγραφή της νομοθετικής διαδικασίας, η οποία οδήγησε στην έκδοση της οδηγίας 2004/80, βοηθά στο να ριχτεί φως στον τρόπο με τον οποίο διαμορφώθηκε ένα νομοθέτημα που έχει όλως ιδιαίτερη σύνταξη. Πάντως, λαμβανομένων υπόψη του κειμένου που εγκρίθηκε τελικά καθώς και των αμφισημιών και των ποικίλων δηλώσεων στο πλαίσιο της διαδικασίας, πάλι δεν μπορεί να δοθεί σαφής απάντηση όσον αφορά τους ακριβείς σκοπούς που ο νομοθέτης της Ένωσης επιδίωκε με την οδηγία 2004/80, και ειδικότερα με το άρθρο της 12, παράγραφος 2.

4. Η νομική βάση

85. Θα έλθω τώρα σε ένα άλλο στοιχείο που οι μετέχοντες στην προδικαστική διαδικασία συζήτησαν με τις γραπτές και προφορικές παρατηρήσεις τους: την επιλογή της νομικής βάσης –ήτοι του άρθρου 308 ΕΚ (νυν άρθρου 352 ΣΛΕΕ)– και τις συνέπειές της για το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2004/80. Πάντως, αντιθέτως προς όσα προέβλεπαν οι μετέχοντες στην προδικαστική διαδικασία, απλά δεν βλέπω κανένα απολύτως επιχείρημα που βάσιμα θα μπορούσε να προβληθεί συναφώς, δεδομένου ότι, για να το πω με απλά λόγια, και τα δύο είδη νομικών πράξεων θα μπορούσαν να εκδοθούν βάσει του άρθρου 308 ΕΚ.

86. Στην πρότασή της, η Επιτροπή διευκρίνισε ότι σκοπός ήταν η οδηγία να έχει ως νομική βάση το άρθρο 308 ΕΚ. Η συγκεκριμένη νομική πράξη όντως είχε ισχυρό σύνδεσμο με την εσωτερική αγορά, αλλά το αντικείμενό της έβαινε πέραν αυτής, επηρεάζοντας επίσης την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων εν γένει, και τα εθνικά αστικά δίκαια, ζητήματα που ρυθμιζόνταν τότε στο τρίτο μέρος, τίτλος IV, της Συνθήκης ΕΚ³³ (νυν τρίτο μέρος, τίτλος V, της Συνθήκης ΛΕΕ³⁴). Ωστόσο, ουδεμία από τις διατάξεις του τίτλου IV παρείχε –κατά την Επιτροπή– στην τότε Κοινότητα την εξουσία να θεσπίσει κανόνες όπως αυτοί που περιείχονταν στην πρόταση οδηγίας. Συνεπώς, η Επιτροπή θεώρησε ότι ο νομοθέτης της Ένωσης μπορούσε μόνο να χρησιμοποιήσει τις υπολειμματικές εξουσίες που παρέχει στην Ένωση η ρήτρα ευελιξίας³⁵.

87. Υπό το πρίσμα αυτό, δεν αντιλαμβάνομαι πώς το γεγονός ότι η νομική βάση που είχε αρχικά προταθεί από την Επιτροπή διατηρήθηκε (ακόμη και μετά τις ουσιώδεις τροποποιήσεις που επέφερε η συμβιβαστική πρόταση) θα μπορούσε να ενισχύσει είτε τις απόψεις της Ιταλικής Κυβέρνησης και της Επιτροπής είτε τις απόψεις της αναιρεσίβλητης. Παρά την κατάργηση (των περισσότερων διατάξεων) του τμήματος 1 της πρότασης, η οδηγία 2004/80 διατήρησε ισχυρό σύνδεσμο τόσο με τις διατάξεις περί της εσωτερικής αγοράς όσο και με εκείνες που τώρα εμπίπτουν στον ΧΕΑΔ. Συνεπώς, η λογική την οποία η Επιτροπή ακολούθησε στην πρότασή της, σαφώς ως προς τη νομική βάση, παρέμεινε βάσιμη για το τελικό κείμενο της οδηγίας.

88. Επιπλέον, δεν υπάρχει δυνατότητα ανάδρομης συλλογιστικής για να περιοριστεί (ή να διευρυνθεί) το πεδίο εφαρμογής μιας πράξης του παράγωγου δικαίου, με βάση τα ερείσματά της στο πρωτογενές δίκαιο, ελλείψει οποιουδήποτε τέτοιου περιορισμού στο γράμμα της εν λόγω πράξης του παράγωγου δικαίου.

32 Σημεία 64 και 65 των παρουσών προτάσεων.

33 «Θεωρήσεις, άσυλο, μετανάστευση και άλλες πολιτικές σχετικές με την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων» (άρθρα 61 έως 69 ΕΚ).

34 «Ο χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης» (άρθρα 67 έως 89 ΣΛΕΕ).

35 Βλ. αιτιολογική έκθεση, σημεία 5.1 και 5.2.

89. Πρώτον, πρόσφατα διατύπωσα επιφυλάξεις κατά τέτοιων *ex post* ερμηνευτικών περιορισμών των πράξεων του παράγωγου δικαίου με αναφορά στη νομική τους βάση, λέγοντας ότι αυτό το είδος επιχειρημάτων θα πρέπει αντιθέτως να περιορίζεται στη σφαίρα των αμφισβητήσεων του κύρους³⁶.

90. Δεύτερον, επιπροσθέτως, ακόμη και αν διαπιστωθεί ότι τούτο δεν ισχύει εν προκειμένω, η ειδική φύση του άρθρου 308 ΕΚ απλά καθιστά αδύνατη οποιαδήποτε τέτοια «ανάδρομη πορεία» η οποία θα μπορεί μερικές φορές να προβληθεί όσον αφορά άλλες, πιο ειδικές νομικές βάσεις στη Συνθήκη³⁷. Στη συνταγματική δομή της Συνθήκης, το άρθρο 308 ΕΚ (καθώς και το άρθρο 352 ΣΛΕΕ, αν και με την προσθήκη ορισμένων περαιτέρω επιφυλάξεων) απλά είναι ανοικτό: υπό την προϋπόθεση της ομοφωνίας μεταξύ των κρατών μελών, μπορούν να θεσπιστούν ορισμένα μέτρα τα οποία ουδόλως περιορίζονται σε υποθέσεις με διασυνοριακό χαρακτήρα³⁸.

5. Η υφιστάμενη νομολογία

91. Τέλος, οι μετέχοντες στην προδικαστική διαδικασία επικαλέστηκαν ορισμένες αποφάσεις του Δικαστηρίου προς στήριξη της δικής τους ερμηνείας του άρθρου 12, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/80. Ειδικότερα, η Ιταλική Κυβέρνηση και η Επιτροπή επικαλέστηκαν τις αποφάσεις του Δικαστηρίου στις υποθέσεις *Dell'Orto*³⁹, *Giovanardi* κ.λπ.⁴⁰ και *C*⁴¹. Η αναιρεσίβλητη επικαλέστηκε την απόφαση του Δικαστηρίου⁴² και τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Υ. Βοτ⁴³ στην υπόθεση *Επιτροπή κατά Ιταλίας*.

92. Για άλλη μια φορά, ουδείς εκ των μετεχόντων στην προδικαστική διαδικασία υποπίπτει σε πρόδηλο σφάλμα: η νομολογία αυτή παρέχει στοιχεία που στηρίζουν αμφότερες τις ερμηνείες. Αφενός, είναι αληθές ότι οι παλαιότερες αποφάσεις, τις οποίες εξέδωσαν μικρότερα τμήματα του Δικαστηρίου, ακολουθούν τη γραμμή που υποστηρίζουν η Επιτροπή και η Ιταλική Κυβέρνηση. Αφετέρου, υπάρχει η μεταγενέστερη απόφαση του τμήματος μείζονος συνθέσεως του Δικαστηρίου στην υπόθεση *Επιτροπή κατά Ιταλίας*.

93. Αφενός, στην απόφαση *Dell'Orto*, το Δικαστήριο έκρινε ότι δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2004/80 μια κατάσταση όπου το έγκλημα διαπράχθηκε στο έδαφος του κράτους μέλους κατοικίας του θύματος. Κατά το Δικαστήριο, η εν λόγω οδηγία «προβλέπει αποζημίωση *μόνο* στην περίπτωση εκ προθέσεως εγκλημάτων βίας που διαπράττονται εντός κράτους μέλους διαφορετικού από εκείνο της συνήθους διαμονής του θύματος»⁴⁴.

³⁶ Βλ. προτάσεις μου στην υπόθεση *Federatie Nederlandse Vakbeweging* (C-815/18, EU:C:2020:319, σημεία 45 έως 49).

³⁷ Βλ., επί παραδείγματι, όσον αφορά το άρθρο 114 ΣΛΕΕ, απόφαση της 20ής Μαΐου 2003, *Österreichischer Rundfunk* κ.λπ. (C-465/00, C-138/01 και C-139/01, EU:C:2003:294, σκέψεις 41 έως 43), ή απόφαση της 6ης Νοεμβρίου 2003, *Lindqvist* (C-101/01, EU:C:2003:596, σκέψεις 40 έως 42). Ομοίως, όσον αφορά το άρθρο 82, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, βλ. απόφαση της 13ης Ιουνίου 2019, *Moro* (C-646/17, EU:C:2019:489, σκέψεις 32 και 33).

³⁸ Πρβλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 3ης Σεπτεμβρίου 2008, *Kadi και Al Barakaat International Foundation κατά Συμβουλίου και Επιτροπής* (C-402/05 P και C-415/05 P, EU:C:2008:461, σκέψη 235), και γνωμοδότηση 1/94 (Συμφωνίες προσαρτημένες στη Συμφωνία ΠΟΕ) της 15ης Νοεμβρίου 1994 (EU:C:1994:384, σκέψη 59).

³⁹ Απόφαση της 28ης Ιουνίου 2007 (C-467/05, EU:C:2007:395).

⁴⁰ Απόφαση της 12ης Ιουλίου 2012 (C-79/11, EU:C:2012:448).

⁴¹ Διάταξη της 30ής Ιανουαρίου 2014 (C-122/13, EU:C:2014:59).

⁴² Απόφαση της 11ης Οκτωβρίου 2016 (C-601/14, EU:C:2016:759).

⁴³ C-601/14, EU:C:2016:249.

⁴⁴ Απόφαση της 28ης Ιουνίου 2007, *Dell'Orto* (C-467/05, EU:C:2007:395, σκέψεις 57 έως 59). Η υπογράμμιση δική μου. Πρέπει, ωστόσο, να αναγνωριστεί ότι η κρίση αυτή διατυπώθηκε παρεμπιπτόντως στο πλαίσιο μιας υπόθεσης που αφορούσε διαφορετικό ζήτημα, ήτοι αν ένα νομικό πρόσωπο μπορεί να θεωρηθεί θύμα κατά την έννοια της οδηγίας 2004/80, αλλά προ πάντων κατά την έννοια της απόφασης-πλαίσιου 2001/220/ΔΕΥ του Συμβουλίου, της 15ης Μαρτίου 2001, σχετικά με το καθεστώς των θυμάτων σε ποινικές διαδικασίες (ΕΕ 2001, L 82, σ. 1).

94. Η απόφαση Giovanardi είναι παρόμοια. Το Δικαστήριο έκρινε ότι από το άρθρο 1 της οδηγίας 2004/80 προκύπτει ότι η οδηγία αυτή «σκοπεί να καταστήσει ευχερέστερη την αποζημίωση των θυμάτων εκ προθέσεως τελούμενων εγκλημάτων βίας σε περιπτώσεις που ενέχουν διασυνοριακό στοιχείο», ενώ δεν αμφισβητείται ότι, στην υπόθεση εκείνης της κύριας δίκης, η ποινική δίωξη αφορούσε αδικήματα «εξ αμελείας και, μάλιστα, σε πλαίσιο αμιγώς εσωτερικό»⁴⁵.

95. Συνεπώς, η απόφαση C είναι όντως η μόνη που έχει κοινά στοιχεία με την υπό κρίση υπόθεση. Η C ήταν θύμα εκ προθέσεως εγκλήματος βίας στην Ιταλία και άσκησε αγωγή κατά της Presidenza del Consiglio dei Ministri λόγω μη μεταφοράς της οδηγίας 2004/80 στο εσωτερικό δίκαιο. Το Δικαστήριο έκρινε ότι δεν έχει αρμοδιότητα να απαντήσει στο προδικαστικό ερώτημα⁴⁶, εκθέτοντας ότι το έγκλημα διαπράχθηκε στο έδαφος του κράτους μέλους κατοικίας του θύματος (Ιταλία). Ως εκ τούτου, κατά το Δικαστήριο, η κατάσταση αυτή δεν ενέπιπτε στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2004/80, αλλά μόνον του εθνικού δικαίου. Πάνω σε αυτή τη βάση, το Δικαστήριο συνήγαγε: «Σε μια αμιγώς εσωτερική κατάσταση, το Δικαστήριο κατ' αρχήν δεν είναι αρμόδιο να αποφανθεί επί του ερωτήματος του αιτούντος δικαστηρίου». Δεδομένου ότι το αιτούν δικαστήριο δεν είχε αναφέρει, στη διάταξη περί παραπομπής, την απαγόρευση των αντίστροφων διακρίσεων, το Δικαστήριο κατέληξε στο συμπέρασμα ότι ήταν *προδήλως* αναρμόδιο να απαντήσει στο προδικαστικό ερώτημα⁴⁷.

96. Αφετέρου, όπως ορθώς σημείωσε η αναιρεσίβλητη, η προφανής σαφήνεια της νομολογίας αυτής τίθεται υπό αμφισβήτηση από μια πρόσφατη απόφαση του τμήματος μείζονος συνθέσεως του Δικαστηρίου. Στην απόφαση Επιτροπή κατά Ιταλίας⁴⁸, το Δικαστήριο επιδίωξε να διευκρινίσει την έννοια και την εμβέλεια αυτής της προηγούμενης νομολογίας. Στη σκέψη 49 της απόφασής του, το Δικαστήριο εξέθεσε ότι στις αποφάσεις Dell'Orto, Giovanardi και C έκρινε 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»⁴⁹.

97. Στη συνέχεια, στη σκέψη 50, το Δικαστήριο διευκρίνισε περαιτέρω ότι «[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»⁵⁰.

98. Συνεπώς, παρά τον κάπως διφορούμενο χαρακτήρα της εν λόγω απόφασης⁵¹, στην απόφαση Επιτροπή κατά Ιταλίας το Δικαστήριο ρητώς: i) έκρινε ότι το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 12, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/80 δεν έχει καθοριστεί στην προγενέστερη νομολογία του και ii) άφησε το ζήτημα ανοικτό καθόσον η απάντηση στο ερώτημα αυτό δεν ήταν αναγκαία για την απόφαση επί της προσφυγής που είχε ασκήσει η Επιτροπή.

45 Απόφαση της 12ης Ιουλίου 2012, Giovanardi κ.λπ. (C-79/11, EU:C:2012:448, σκέψη 37). Η υπογράμμιση δική μου. Πάλι, ομοίως με την απόφαση Dell'Orto, η υπόθεση αφορούσε την ερμηνεία της έννοιας του θύματος υπό το πρίσμα της απόφασης-πλαίσιου 2001/220, ενώ η οδηγία 2004/80, την οποία ούτε καν είχε αναφέρει το αιτούν δικαστήριο, δεν ελήφθη υπόψη, σε μία σκέψη της απόφασης, ως μη ασκούμενη επιρροή στην υπόθεση της κύριας δίκης.

46 «Πρέπει το άρθρο 12 της οδηγίας [2004/80] να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι επιτρέπει στα κράτη μέλη να προβλέπουν την αποζημίωση των θυμάτων ορισμένων μόνο κατηγοριών βιαιών ή εκ προθέσεως εγκλημάτων ή, αντιθέτως, ότι επιβάλλει στα κράτη μέλη να μεταφέρουν την εν λόγω οδηγία θεσπίζοντας σύστημα αποζημιώσεως για τα θύματα όλων των βιαιών ή εκ προθέσεως εγκλημάτων;»

47 Διάταξη της 30ής Ιανουαρίου 2014, C (C-122/13, EU:C:2014:59, σκέψεις 11 έως 18 και διατακτικό). Η υπογράμμιση δική μου.

48 Απόφαση της 11ης Οκτωβρίου 2016 (C-601/14, EU:C:2016:759).

49 Η υπογράμμιση δική μου.

50 Η υπογράμμιση δική μου.

51 Ομολογουμένως, δεν είναι εύκολο να συμβιβαστούν οι σκέψεις 49 και 50 της απόφασης αυτής με τις σκέψεις της 44 και 45.

99. Τούτο είναι κατανοητό αν ληφθεί υπόψη η φύση της υπόθεσης, η οποία ήταν διαδικασία επί παραβάσει δυνάμει του άρθρου 258 ΣΛΕΕ. Η Επιτροπή υποστήριξε ότι η Ιταλία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από την οδηγία 2004/80 για τον λόγο ότι εθνικοί νόμοι προέβλεπαν σύστημα αποζημίωσης μόνον υπέρ των θυμάτων συγκεκριμένων αξιόποινων πράξεων, όπως οι τρομοκρατικές πράξεις ή οι πράξεις του οργανωμένου εγκλήματος, ενώ δεν είχε θεσπιστεί σύστημα αποζημίωσης για άλλα εκ προθέσεως εγκλήματα βίας, όπως, για παράδειγμα, το έγκλημα του βιασμού ή άλλες σοβαρές προσβολές της γενετήσιας ελευθερίας⁵². Για να κριθεί το συγκεκριμένο ζήτημα, δεν ήταν τόσο σημαντικό το προσωπικό πεδίο εφαρμογής του άρθρου 12, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/80, δεδομένου ότι ήταν σαφές, όπως τελικά επιβεβαιώθηκε από την απόφαση του Δικαστηρίου, ότι η Ιταλία δεν μετέφερε στο εθνικό δίκαιο την οδηγία όσον αφορά και τις δύο (ή καμία από τις) κατηγορίες θυμάτων.

6. Ενδιάμεσο συμπέρασμα (και τα στοιχεία που αναδεικνύουν τον νικητή της αναμέτρησης)

100. Ομολογώ ότι είναι σπάνια η περίπτωση κατά την οποία, μετά την εξέταση του γράμματος, του πλαισίου, του σκοπού και του ιστορικού μιας πράξης του δικαίου της Ένωσης, καθώς και των επιχειρημάτων που αφορούν τη νομική βάση της πράξης αυτής, διαπιστώνεται ότι η ανάλυση βρίσκεται στο σημείο από όπου ξεκίνησε: στο μηδέν.

101. Εν ολίγοις, το γράμμα και η εσωτερική λογική του νομοθετήματος συνηγορούν υπέρ των επιχειρημάτων της αναιρεσίβλητης. Εντούτοις, το ιστορικό του νομοθετήματος συνηγορεί, αν και όχι πλήρως, υπέρ των επιχειρημάτων της Επιτροπής και της Ιταλικής Δημοκρατίας. Η νομική βάση είναι «αγνωστικιστική» όσον αφορά αμφότερες τις λύσεις. Το παιχνίδι «επιλογής της αιτιολογικής σκέψης που σου αρέσει» οδηγεί οπουδήποτε επιθυμεί κάποιος να πάει: αρκεί μόνο να επιλέξει την κατάλληλη αιτιολογική σκέψη.

102. Συνεπώς, μετά τη συνεξέταση όλων αυτών των στοιχείων, η ανάλυση φαίνεται να καταλήγει –αν μπορώ να δανειστώ έναν αθλητικό όρο– σε «ισοπαλία» μεταξύ των δύο διιστάμενων ερμηνειών του άρθρου 12, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/80.

103. Ουδόλως, συνεπώς, αποτελεί έκπληξη το ότι όχι μόνον οι διάδικοι της κύριας δίκης, αλλά επίσης διάφορα εθνικά δικαστήρια και διάφοροι θεωρητικοί του δικαίου έχουν καταλήξει σε διιστάμενα συμπεράσματα επί του ζητήματος⁵³. Κάποια διχογνωμία επί του ζητήματος αυτού φαίνεται να υπάρχει ακόμη και εντός αυτών τούτων των υπηρεσιών της Επιτροπής⁵⁴.

104. Σε μια τέτοια σπάνια περίπτωση, για να συνεχίσω με μια μεταφορά από τον αθλητισμό, χρειάζονται στοιχεία που θα αναδείξουν τον νικητή της αναμέτρησης. Θα προτείνω στο Δικαστήριο τρία από αυτά, τα οποία είναι ευρύτερης, συνταγματικής φύσης.

⁵² Βλ. απόφαση της 11ης Οκτωβρίου 2016, Επιτροπή κατά Ιταλίας (C-601/14, EU:C:2016:759, σκέψεις 18 έως 20).

⁵³ Πρβλ., για παράδειγμα, την άποψη του Mastroianni, R., «La responsabilità patrimoniale dello Stato italiano per violazione del Diritto dell'Unione: il caso della direttiva sull'indennizzo delle vittime dei reati», *Giustizia Civile*, 2014, αριθ. 1, σ. 283 έως 318, και του Peers, S., «Reverse discrimination against rape victims: a disappointing ruling of the CJEU», στο *EU Law Analysis Blog*, 24 Μαρτίου 2014 (τελευταία πρόσβαση στις 20 Μαρτίου 2020). Το πρώτο από τα δύο άρθρα περιλαμβάνει διάφορες παραπομπές σε αποφάσεις ιταλικών δικαστηρίων.

⁵⁴ Στο μέτρο που είναι χρήσιμη μια χάριν παραδείγματος παραπομπή σε παρόμοιο (βεβαίως, μη δεσμευτικό) υλικό, στη διαδικτυακή πύλη της ευρωπαϊκής ηλεκτρονικής δικαιοσύνης, την οποία διαχειρίζεται η Επιτροπή, η οδηγία 2004/80 περιγράφεται ως απαιτούσα από τα κράτη μέλη να «συστήσουν εθνικό σύστημα αποζημίωσης όλων των θυμάτων εκ προθέσεως εγκλημάτων βίας» (η υπογράμμιση δική μου). Κατά την οδηγία αυτή, «όλα τα θύματα εκ προθέσεως εγκλημάτων βίας έχουν πρόσβαση στο εθνικό σύστημα αποζημίωσης στη χώρα στο έδαφος της οποίας έχει τελεστεί η αξιόποινη πράξη» (διατίθεται στη διαδικτυακή διεύθυνση: https://e-justice.europa.eu/content_compensation-67-en.do (τελευταία πρόσβαση στις 20 Μαρτίου 2020)). Η Επιτροπή δεν λαμβάνει σαφή θέση επί του ζητήματος αυτού ούτε στην «Έκθεση σχετικά με την εφαρμογή της οδηγίας 2004/80/ΕΚ του Συμβουλίου για την αποζημίωση των θυμάτων εγκληματικών πράξεων» της 20ής Απριλίου 2009, COM(2009) 170 τελικό, και ειδικότερα στο σημείο 3.4.1.

105. Πρώτον, υπάρχει ο Χάρτης. Όπως το άρθρο 51, παράγραφος 2, του Χάρτη καθιστά σαφές, ο Χάρτης ασφαλώς *δεν διευρύνει* το πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης. Ωστόσο, ο Χάρτης μπορεί να λειτουργήσει ως ερμηνευτικό εργαλείο που αναδεικνύει τον νικητή της αναμέτρησης σε μια κατάσταση όπου μια πράξη του παράγωγου δικαίου της Ένωσης έχει σαφώς δημιουργήσει έναν τομέα εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης, αλλά, λόγω της πόρρω απέχουσας από το τέλειο διατύπωσης της πράξης αυτής, διάφορες ερμηνείες είναι εξίσου πιθανές.

106. Το γεγονός ότι η οδηγία 2004/80 εκδόθηκε πριν ο Χάρτης καταστεί μέρος του δεσμευτικού πρωτογενούς δικαίου δεν έχει ιδιαίτερη σημασία εν προκειμένω. Πρώτον, η ερμηνεία της οδηγίας αυτής ζητείται σήμερα, υπό το τωρινό δίκαιο και υπό τις τωρινές περιστάσεις. Δεύτερον, φυσικά είναι ανοικτό το ζήτημα σε ποιον ακριβώς βαθμό ένα δικαίωμα, το οποίο τώρα έχει κωδικοποιηθεί ως δικαίωμα που κατοχυρώνεται στον Χάρτη, ήδη υφίστατο προηγουμένως, υπό τη μορφή γενικής αρχής του δικαίου. Τρίτον, η ίδια η οδηγία 2004/80 ρητώς παραπέμπει στον Χάρτη. Η αιτιολογική σκέψη 14 έχει ως εξής: «Η παρούσα οδηγία τηρεί τα θεμελιώδη δικαιώματα και τις αρχές που κατοχυρώνονται ιδίως από το [Χάρτη] ως γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου».

107. Τούτων δοθέντων, δεν θεωρώ ότι είναι αναγκαίο να εξεταστούν σε οποιοδήποτε μεγάλο βάθος τα επιμέρους δικαιώματα του Χάρτη που συνηγορούν κατά της επιλογής τού κατά το δυνατόν στενότερου πεδίου εφαρμογής του άρθρου 12, παράγραφος 2. Είναι σαφές ότι τα δικαιώματα που κατοχυρώνονται στο άρθρο 1 (Ανθρώπινη αξιοπρέπεια) και στο άρθρο 6 (Δικαίωμα στην ελευθερία και την ασφάλεια) του Χάρτη ασκούν ιδιαίτερη επιρροή. Αμφότερα τα δικαιώματα διασφαλίζονται *σε οποιονδήποτε*, ακριβώς όπως, βάσει του γράμματός του, το κατά το άρθρο 12, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/80 δικαίωμα αποζημίωσης των θυμάτων εγκλημάτων που διαπράχθηκαν εκ προθέσεως στο έδαφος κράτους μέλους.

108. Κατά την άποψή μου, η ανθρώπινη αξιοπρέπεια, αλλά εν μέρει επίσης το δικαίωμα στην ασφάλεια του προσώπου, είναι απαραβίαστα και αδιαίρετα. Λόγω του σαφούς και απόλυτου χαρακτήρα τους, αναγκαστικά προβλέπουν στον ίδιο βαθμό την ανθρώπινη αξιοπρέπεια και την προστασία της ασφάλειας του προσώπου, χωρίς να είναι αναγκαία η παράλληλη εφαρμογή του άρθρου 21 του Χάρτη (απαγόρευση των δυσμενών διακρίσεων για οποιονδήποτε λόγο).

109. Κατ' αυτόν τον τρόπο, και στο συγκεκριμένο νομοθετικό πλαίσιο της σημαντικής ασάφειας του προς ερμηνεία νομοθετήματος, δεν θεωρώ ότι χρειάζεται να συζητηθεί αν το άρθρο 21 του Χάρτη περιέχει ή όχι, είτε από μόνο του είτε σε συνδυασμό με το άρθρο 1 του Χάρτη, απαγόρευση των αντίστροφων διακρίσεων. Λόγω του πολύ ειδικού περιεχομένου της πράξης του παράγωγου δικαίου η οποία πρέπει να ερμηνευθεί εν προκειμένω, τα άρθρα 1 και 6 του Χάρτη ήδη παρέχουν ευρεία βάση που ευνοεί την ερμηνεία του άρθρου 12, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/80 προς μία κατεύθυνση.

110. Δεύτερον, το άρθρο 21 του Χάρτη θα μπορούσε πάντως να έχει σημασία σε ένα ελαφρώς διαφορετικό πλαίσιο: όσον αφορά τις ενδεχόμενες δυσμενείς διακρίσεις μεταξύ των διάφορων διασυνοριακών περιπτώσεων και τη διαφοροποίηση μεταξύ διάφορων ειδών κυκλοφορίας και μη κυκλοφορίας.

111. Αν η οδηγία 2004/80 ερμηνευόταν σύμφωνα με όσα προτείνουν η Ιταλική Κυβέρνηση και η Επιτροπή, θα επιφυλασσόταν διαφορετική μεταχείριση σε δύο είδη καταστάσεων που αμφότερες έχουν διασυνοριακά στοιχεία: στην κατάσταση όπου το ίδιο το θύμα άσκησε το δικαίωμά του ελεύθερης κυκλοφορίας («μετακινούμενο θύμα») και στην κατάσταση όπου ο δράστης άσκησε το δικαίωμα αυτό («μετακινούμενος δράστης»)⁵⁵.

⁵⁵ Εξετάστηκαν στα σημεία 55 έως 60 των παρούσων προτάσεων σε σχέση με τις αιτιολογικές σκέψεις της οδηγίας 2004/80.

112. Σε αμφότερες τις καταστάσεις, το θύμα του εγκλήματος είναι πιθανόν να αντιμετωπίσει μεγαλύτερα εμπόδια από τα συνήθη για να λάβει αποζημίωση από τον δράστη. Η παρούσα υπόθεση θα μπορούσε εν προκειμένω να χρησιμοποιηθεί ως παράδειγμα: οι δράστες του εγκλήματος ήταν Ρουμάνοι υπήκοοι οι οποίοι διέφυγαν μετά την έκδοση της καταδικαστικής απόφασης. Τώρα, αν ο δεδηλωμένος σκοπός της οδηγίας 2004/80 είναι να παρέχει αρωγή στα θύματα διασυνοριακών εγκλημάτων προκειμένου να ενισχυθεί η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, δεν θα πρέπει αυτές οι δύο καταστάσεις να αντιμετωπίζονται κατά τον ίδιο τρόπο, τουλάχιστον βάσει του άρθρου 12, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/80, εφόσον το γράμμα της εν λόγω διάταξης σαφώς επιτρέπει μια τέτοια ερμηνεία⁵⁶;

113. Επιπλέον, κατά το άρθρο 2, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, ένας από τους στόχους της Ένωσης είναι να «παρέχει στους πολίτες της χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης χωρίς εσωτερικά σύνορα, μέσα στον οποίο εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων». Εντούτοις, το ευγενές όνειρο ενός χώρου χωρίς εσωτερικά σύνορα δύσκολα μπορεί να ερμηνευθεί με μονόπλευρο τρόπο, όταν το επιβαλλόμενο εκ των άνω ανοικτό πνεύμα δεν συνοδεύεται με αντίστοιχο βαθμό υπευθυνότητας και ευθύνης. Δεν μπορεί να παραβλεφθεί το γεγονός ότι η αύξηση της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων έχει αναπόφευκτα ορισμένες αρνητικές εξωτερικότητες ή, για να το πω διαφορετικά, έχει κοινωνικό κόστος.

114. Συνεπώς, η πολύ στενή ερμηνεία του άρθρου 12, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/80, που προτείνεται από την Ιταλική Κυβέρνηση και την Επιτροπή, θα σήμαινε ότι το εν λόγω νομοθέτημα επιδιώκει μια μάλλον μονοδιάστατη προώθηση της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων: την ενίσχυση της θέσης *ορισμένων* θυμάτων διασυνοριακών εγκλημάτων, παραβλέποντας τη θέση άλλων θυμάτων, τα οποία κάλλιστα μπορεί να επηρεάζονται αρνητικά από την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων.

115. Αντιθέτως, αν γίνει δεκτή η ευρύτερη ερμηνεία του άρθρου 12, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/80, την οποία προτείνει η αναιρεσίβλητη, δεν θα υπάρχει η διαφορετική αυτή μεταχείριση μεταξύ των δύο ειδών υποθέσεων με διασυνοριακό χαρακτήρα. Πράγματι, η εν λόγω διάταξη θα υποχρεώνει τα κράτη μέλη να δημιουργήσουν ένα σύστημα που καλύπτει *όλα τα θύματα* εγκληματικών πράξεων, ανεξάρτητα από τον τόπο κατοικίας τους.

116. Αυτή η προβληματική διαφορετική μεταχείριση θα μπορούσε να αποφευχθεί επίσης αν η έννοια των υποθέσεων με «διασυνοριακό χαρακτήρα» μπορούσε να ερμηνευθεί με ευρύτερο τρόπο, ώστε να καταλαμβάνει επίσης τις καταστάσεις όπου ο δράστης άσκησε το δικαίωμά του ελεύθερης κυκλοφορίας. Πάντως, οφείλω να ομολογήσω ότι μια τέτοια ευρύτερη έννοια των υποθέσεων (ή εγκλημάτων) με «διασυνοριακό χαρακτήρα» δύσκολα μπορεί να στοιχεί με το άρθρο 12, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/80: η έννοια του «διασυνοριακού χαρακτήρα» ουδόλως χρησιμοποιείται στη διάταξη αυτή⁵⁷.

117. Τρίτον και τελευταίον, υπάρχει το επιχείρημα της διάκρισης των εξουσιών (ή, κατά την ορολογία της Ένωσης, της θεσμικής ισορροπίας) μεταξύ του νομοθέτη της Ένωσης και των δικαστηρίων της Ένωσης. Για να το πω απλά, τίθεται το ερώτημα πόση βαρύτητα πρέπει ο δικαστής της Ένωσης να δώσει στην εκλαμβανόμενη ή πραγματική πρόθεση του ιστορικού νομοθέτη όταν η πρόθεση αυτή δεν εκφράζεται σαφώς στο γράμμα του εκδοθέντος και ισχύοντος νομοθετήματος.

⁵⁶ Υπενθυμίζεται ότι, προκειμένου να αμβλύνει διαπιστωμένες διακρίσεις που ενέχει ο νομοθετικός σχεδιασμός οι οποίος επέτρεψε τη διαφορετική μεταχείριση παρόμοιων καταστάσεων, το Δικαστήριο δεν δίστασε στο παρελθόν να πάει πολύ μακρύτερα, και, κάποιος θα μπορούσε να πει, πέρα από το γράμμα. Βλ., επί παραδείγματι, απόφαση της 19ης Νοεμβρίου 2009, Sturgeon κ.λπ. (C-402/07 και C-432/07, EU:C:2009:716, σκέψεις 49 έως 54), σε συνδυασμό με τις προτάσεις της γενικής εισαγγελέα E. Sharpston στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις Sturgeon κ.λπ. (EU:C:2009:416, σημεία 62 έως 97).

⁵⁷ Όπως αναλύθηκε ανωτέρω, η χρήση του όρου «διασυνοριακός» στο άρθρο 12, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/80 έχει πολύ διαφορετική έννοια από αυτήν που του αποδίδουν η Επιτροπή και η Ιταλική Κυβέρνηση (σημεία 33 έως 38 των παρούσων προτάσεων).

118. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι το Συμβούλιο δεν είχε πρόθεση να θεσπίσει έστω και ελάχιστους κανόνες αποζημίωσης που να βαίνουν πέραν των καταστάσεων όπου το έγκλημα διαπράχθηκε σε κράτος μέλος άλλο από εκείνο της κατοικίας του θύματος. Εντούτοις, κατ' εμέ, μια τέτοια σαφής πρόθεση του νομοθέτη δεν είναι διακριτή ούτε στο τελικό κείμενο του νομοθετήματος που θεσπίστηκε ούτε, κατ' ουσίαν, στο γράμμα της συμβιβαστικής πρότασης που κατέθεσε το Συμβούλιο⁵⁸.

119. Πάντως, ακόμη και αν γίνει δεκτό ότι η άποψη αυτή είναι ορθή, φρονώ ότι δεν πρέπει να επιτραπεί να καταστεί καθοριστική μια τέτοια πρόθεση του νομοθέτη, η οποία δεν εκφράζεται με σαφήνεια στην ισχύουσα νομοθεσία. Βεβαίως, σε σύγκριση με τη νομική ερμηνεία σε ορισμένα κράτη μέλη, ομολογώ ότι πάντοτε με εξέπληττε ο βαθμός βαρύτητας που αποδίδει στη βούληση του ιστορικού νομοθέτη η πρακτική που ακολουθείται για την ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης. Σε εθνικό επίπεδο, η βούληση του ιστορικού νομοθέτη ασφαλώς είναι πιθανό να λαμβάνεται υπόψη⁵⁹, αλλά περισσότερο ως ένα από τα κρίσιμα στοιχεία, και όχι αυτομάτως ως το καθοριστικό. Αυτό που τελικά έχει σημασία είναι το κείμενο που θεσπίστηκε. Η προσέγγιση αυτή οδήγησε ορισμένα συστήματα, εν ονόματι μιας πραγματικής διάκρισης των εξουσιών, να τηρούν κάποια απόσταση από την υποκειμενική βούληση του ιστορικού νομοθέτη η οποία δεν εκφράζεται στο ισχύον δίκαιο⁶⁰.

120. Αντιθέτως, στο δίκαιο της Ένωσης, ο νομοθέτης έχει το αποκλειστικό προνόμιο να συντάσσει το κείμενο του νομοθετήματος. Επιπλέον, ο νομοθέτης της Ένωσης παρέχει, περαιτέρω, «αυθεντική ερμηνευτική καθοδήγηση» υπό τη μορφή αιτιολογικών σκέψεων στα νομοθετήματά του. Βεβαίως, είναι δόγμα ότι οι αιτιολογικές σκέψεις δεν είναι δεσμευτικές. Η πράξη όμως είναι πολύ λιγότερο απόλυτη⁶¹.

121. Επομένως, στο δίκαιο της Ένωσης, ο ερμηνευτής δεν δεσμεύεται μόνο μία, αλλά, όντως, δύο φορές από την (κατά τεκμήριο, ίδια) πρόθεση του νομοθέτη. Στο πλαίσιο αυτό, το να λεχθεί ότι, πέρα από αυτά τα δύο επίπεδα, υπάρχει ένα τρίτο, το οποίο όντως απαιτεί να πραγματοποιηθεί μια σχεδόν αρχαιολογική ανασκαφή όσον αφορά το ποιος είπε τι πριν από δεκαετίες, προκειμένου να διορθωθεί, ή μάλλον να αναδιατυπωθεί, ένα ελλιπώς συνταγμένο νομοθέτημα, είναι, κατά την άποψή μου, ένα βήμα, ή μάλλον δύο βήματα που πάνε πολύ μακριά.

122. Αντιθέτως, άπαξ εκδόθηκε, μια πράξη του δικαίου της Ένωσης πρέπει να έχει τη δική της ανεξάρτητη ζωή. Αυτό που έχει σημασία για την ερμηνεία της είναι τα στοιχεία και οι σκοποί του νομοθέτη που εκφράζονται στο κείμενο, μαζί με τον σκοπό του νομοθέτη που εκφράζεται στις αιτιολογικές σκέψεις. Αντιθέτως, οι σκοποί και απόψεις που διατυπώθηκαν κατά τη νομοθετική διαδικασία, αλλά δεν εκφράστηκαν στο κείμενο, δεν έχουν σημασία⁶².

58 Όπως εξετάστηκε λεπτομερώς στα σημεία 75 έως 84 των παρουσών προτάσεων.

59 Συγκριτικά, βλ., επί παραδείγματι, Stefan Vogenauer, *Die Auslegung von Gesetzen in England und auf dem Kontinent. Eine vergleichende Untersuchung der Rechtsprechung und ihrer historischen Grundlagen*, [Mohr (Siebeck), Tübingen 2001] – τόμος 1, σ. 31 έως 32 και 115 έως 120 (στη Γερμανία) και τόμος 1, σ. 235 και 274 έως 276 (στη Γαλλία).

60 Με αποτέλεσμα ορισμένα συστήματα, ιδίως εκείνα που προέρχονται από το common law, να είναι σε μεγάλο βαθμό επιφυλακτικά, αν δεν απαγορεύουν πλήρως οποιαδήποτε αναφορά στο ιστορικό θέσπισις και στις συζητήσεις για τη νομική ερμηνεία –βλ. όμως απόφαση *Pepper (Inspector of Taxes) κατά Hart* [1992] UKHL 3. Πάντως, από την άλλη πλευρά της Μάγχης, ο FC Von Savigny είχε ήδη πει ότι η βούληση του νομοθέτη ασκεί επιρροή μόνον εφόσον εκφράζεται αντικειμενικά στο γράμμα του νόμου· τα υποκειμενικά κίνητρα του νομοθέτη δεν λαμβάνονται υπόψη αν δεν έχουν διατυπωθεί –FC von Savigny, *System des heutigen Römischen Rechts* (2. Neudruck der Ausgabe Berlin 1840, Scientia Verlag 1981) στην § 38 (σ. 241).

61 Ενδεικτικά, βλ., επί παραδείγματι, αποφάσεις της 12ης Ιουλίου 2005, *Alliance for Natural Health* κ.λπ. (C-154/04 και C-155/04, EU:C:2005:449, σκέψεις 91 και 92), της 21ης Δεκεμβρίου 2011, *Ziolkowski και Szeja* (C-424/10 και C-425/10, EU:C:2011:866, σκέψεις 42 και 43), ή της 25ης Ιουλίου 2018, *Confédération paysanne* κ.λπ. (C-528/16, EU:C:2018:583, σκέψεις 44 έως 46 και 51). Ειδικότερα όσον αφορά την τελευταία υπόθεση, είναι ανοικτό το ζήτημα σε ποιον ακριβώς βαθμό μια τέτοια χρήση μιας αιτιολογικής σκέψης εξακολουθεί να μένει εντός των ορίων μιας απλώς και μόνον ερμηνευτικής καθοδήγησης.

62 Στο ίδιο πνεύμα με τις εκτιμήσεις μου στην πρόσφατη υπόθεση *Federatie Nederlandse Vakbeweging* (C-815/18, EU:C:2020:319, σημεία 61 έως 63).

123. Τούτο πρέπει να γίνει δεκτό για τρεις επιπλέον λόγους. Πρώτον, η νομοθεσία πρέπει να ερμηνεύεται από τη σκοπιά του συνήθους αποδέκτη, ο οποίος είναι απίθανο να αρχίσει να ψάχνει διάφορα έγγραφα (όχι πάντοτε προσβάσιμα στο κοινό) σχετικά με το ιστορικό ενός νομοθετήματος, προκειμένου να διαπιστώσει αν το γράμμα του νομοθετήματος αντικατοπτρίζει την υποκειμενική βούληση του ιστορικού νομοθέτη. Δεύτερον, είναι χρήσιμο να υπομνησθεί ότι, στο δίκαιο της Ένωσης, συνήθως δεν υπάρχει μόνον ένας αλλά διάφοροι συννομοθέτες, κάθε ένας από τους οποίους ενδέχεται να έχει τις δικές του απόψεις σχετικά με το τι νόμισαν ότι θέσπισαν. Τρίτον, υπάρχει επίσης το επιχείρημα περί ηθικής ευθύνης του συντάκτη, ο οποίος είχε την ευκαιρία να δηλώσει με σαφήνεια ποιος ήταν ο σκοπός του. Αν ο νομοθέτης είτε δεν ήταν σε θέση είτε δεν είχε την πρόθεση να δηλώσει με σαφήνεια τι ήθελε, είναι προβληματικό να αρχίσει αυτό να γίνεται αργότερα, διά της ερμηνευτικής οδού, ειδικά εις βάρος των ενδιαφερομένων οι οποίοι εύλογα μπορεί να έχουν άλλη άποψη, στηριζόμενοι στο γράμμα του κανόνα που θεσπίστηκε.

124. Για όλους αυτούς τους λόγους, φρονώ ότι το άρθρο 12, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/80 πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι τα κράτη μέλη πρέπει να συστήσουν εθνικά συστήματα αποζημίωσης που προβλέπουν την αποζημίωση *κάθε* θύματος, ανεξάρτητα από τον τόπο κατοικίας του, εκ προθέσεως εγκλήματος βίας που διαπράχθηκε στο αντίστοιχο έδαφός τους.

Γ. Το δεύτερο ερώτημα

125. Με το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινιστεί αν η αποζημίωση που καθορίστηκε στο ποσό των 4 800 ευρώ για θύματα σεξουαλικής βίας μπορεί να θεωρηθεί «εύλογη και προσηκούσα» κατά την έννοια του άρθρου 12, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/80.

126. Πριν εξετάσω λεπτομερέστερα το πρόβλημα που τίθεται με το ερώτημα αυτό, επιβάλλονται δύο προκαταρκτικές παρατηρήσεις.

127. Στην κύρια δίκη, η αναιρεσίβλητη ζητεί από τις ιταλικές αρχές αποζημίωση λόγω εκπρόθεσμης ή ελλιπούς μεταφοράς της οδηγίας 2004/80 στο ιταλικό δίκαιο. Δεδομένου ότι η αναιρεσίβλητη έλαβε αποζημίωση ύψους 4 800 ευρώ στο πλαίσιο του εθνικού συστήματος, τα αιτήματά της κατά της Presidenza del Consiglio θα στηρίζονται σε άλλους λόγους (για παράδειγμα, καθυστερημένη σύσταση του συστήματος ή καθυστερημένη υπαγωγή σε αυτό, μη πλήρης αποκατάσταση της ζημίας, αποζημίωση με ποσό που δεν είναι «εύλογο και προσηκόν»). Εντούτοις, οι ακριβείς λόγοι δεν είναι σαφείς ούτε στην αίτηση του αιτούντος δικαστηρίου για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως ούτε στις γραπτές και προφορικές παρατηρήσεις που η αναιρεσίβλητη υπέβαλε στο Δικαστήριο. Ως εκ τούτου, για να παράσχω πληρέστερη καθοδήγηση στο αιτούν δικαστήριο, θα εκθέσω δύο σύντομες εκτιμήσεις όσον αφορά την εφαρμογή της νομολογίας Francovich υπό περιστάσεις όπως οι επίμαχες στην κύρια δίκη.

128. Πρώτον, κατά πάγια νομολογία, η αναδρομική εφαρμογή των εθνικών μέτρων υλοποίησης μιας οδηγίας μπορεί να άρει τις επιζήμιες συνέπειες της εκπρόθεσμης μεταφοράς της στο εσωτερικό δίκαιο, υπό την προϋπόθεση ότι η οδηγία μεταφέρθηκε ορθώς. Πάντως, στο εθνικό δικαστήριο εναπόκειται να διασφαλίσει ότι είναι προσηκούσα η αποκατάσταση της ζημίας που υπέστησαν οι δικαιούχοι. Προς τούτο, οι ζητούντες αποζημίωση πρέπει να αποδείξουν ότι υπέστησαν μεγαλύτερη ζημία λόγω του ότι δεν μπόρεσαν στον κατάλληλο χρόνο να ωφεληθούν από τα δικαιώματα που εγγυάται η οδηγία⁶³.

⁶³ Πρβλ. αποφάσεις της 10ης Ιουλίου 1997, Maso κ.λπ.(C-373/95, EU:C:1997:353, σκέψεις 39 έως 42), της 25ης Φεβρουαρίου 1999, Carbonari κ.λπ. (C-131/97, EU:C:1999:98, σκέψη 53), και της 3ης Οκτωβρίου 2000, Gozza κ.λπ. (C-371/97, EU:C:2000:526, σκέψη 39).

129. Δεύτερον, είναι ανοικτό το ζήτημα αν θα ήταν δυσχερές, στο πλαίσιο αγωγής αποζημίωσης ασκηθείσας από θύματα εγκλημάτων σε αμιγώς εσωτερικές καταστάσεις, να αποδειχθεί κατάφωρη παράβαση του δικαίου της Ένωσης όταν το κράτος μέλος έχει συστήσει εθνικό σύστημα το οποίο καλύπτει μόνο διασυνοριακά εγκλήματα. Πράγματι, κατά πάγια νομολογία, μία από τις προϋποθέσεις που πρέπει να συντρέχουν για τη στοιχειοθέτηση ευθύνης του κράτους είναι ότι η παράβαση του δικαίου της Ένωσης πρέπει να είναι «κατάφωρη»⁶⁴. Τα στοιχεία που τα εθνικά δικαστήρια πρέπει να λαμβάνουν συναφώς υπόψη περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, «τον βαθμό σαφήνειας και ακρίβειας του παραβιασθέντος κανόνα»⁶⁵.

130. Ωστόσο, ολόκληρη η προηγούμενη ενότητα των παρουσών προτάσεων απέδειξε ότι το κείμενο του άρθρου 12, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/80 είναι διφορούμενο και, ακόμη πιο σημαντικό, ότι η προσφυγή σε άλλα μέσα ερμηνείας δεν παρέχει πολύ μεγαλύτερη σαφήνεια συναφώς.

131. Πάντως, το στοιχείο αυτό ουδόλως φαίνεται να είναι επίμαχο στην κύρια δίκη. Η Ιταλία μετέφερε την οδηγία 2004/80 στο εσωτερικό δίκαιο θεσπίζοντας εθνικό σύστημα αποζημίωσης το οποίο καλύπτει τόσο τις εσωτερικές όσο και τις διασυνοριακές καταστάσεις. Επομένως, αντιλαμβάνομαι ότι η συζήτηση ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων αφορά μόνον το προσήκον ύψος της αποζημίωσης.

132. Κατόπιν των διευκρινίσεων αυτών, έρχομαι τώρα στο βασικό ζήτημα που τίθεται με το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα του Corte Suprema di Cassazione (Ανώτατου Ακυρωτικού Δικαστηρίου). Μπορεί η αποζημίωση που καθορίστηκε στο ποσό των 4800 ευρώ σε θύμα σεξουαλικής βίας να θεωρηθεί «εύλογη και προσήκουσα» κατά την έννοια του άρθρου 12, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/80;

133. Θεωρώ ότι είναι πολύ δύσκολο να δοθεί απάντηση του είδους «ναι ή όχι» σε ένα τέτοιο ερώτημα. Στο εθνικό δικαστήριο εναπόκειται να λάβει υπόψη όλες τις περιστάσεις της υπόθεσης προκειμένου να κρίνει αν, στην παρούσα υπόθεση, η αποζημίωση που χορηγήθηκε από τις αρχές στο θύμα μπορεί να θεωρηθεί «εύλογη και προσήκουσα». Στο πλαίσιο προδικαστικής παραπομπής, ο ρόλος του Δικαστηρίου είναι να δώσει γενική καθοδήγηση διευκρινίζοντας τα κριτήρια που το αιτούν δικαστήριο θα πρέπει να χρησιμοποιήσει κατά την εκτίμηση του ζητήματος.

134. Στο πνεύμα αυτό, θα ήθελα να παρατηρήσω τα ακόλουθα.

135. Πρώτον, δεν μπορώ παρά να συμφωνήσω με την Ιταλική Κυβέρνηση σχετικά με το ότι, ελλείπει κανόνα εναρμόνισης ως προς την πτυχή αυτή, τα κράτη μέλη διαθέτουν ευρεία εξουσία εκτίμησης όσον αφορά την επιλογή των καλυπτόμενων αιτήσεων αποζημίωσης, τα κριτήρια που ασκούν επιρροή για τον καθορισμό του ποσού της αποζημίωσης και, κατά συνέπεια, το ίδιο το ύψος της αποζημίωσης.

136. Βεβαίως, υπάρχει η έννοια της «εύλογης και προσήκουσας» αποζημίωσης στο άρθρο 12, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/80. Δεν υπάρχει όμως τίποτα άλλο. Ειδικότερα, ο νομοθέτης της Ένωσης αποφάσισε τελικά να μην δεχθεί τους λεπτομερέστερους κανόνες για τα ελάχιστα πρότυπα αποζημίωσης που περιλαμβάνονταν στην αρχική πρόταση και, συγκεκριμένα, στο αρχικό άρθρο 4 (επιγραφόμενο «Αρχές για τον προσδιορισμό του ύψους της αποζημίωσης»). Συνεπώς, μπορεί να θεωρηθεί με ασφάλεια ότι ο νομοθέτης της Ένωσης είχε την πρόθεση να αφήσει στα κράτη μέλη ιδιαιτέρως ευρεία εξουσία εκτίμησης ως προς το ζήτημα αυτό.

⁶⁴ Βλ. αποφάσεις της 5ης Μαρτίου 1996, Brasserie du pêcheur και Factortame (C-46/93 και C-48/93, EU:C:1996:79, σκέψη 51), και, πιο πρόσφατα, της 10ης Σεπτεμβρίου 2019, HTTS κατά Συμβουλίου (C-123/18 P, EU:C:2019:694, σκέψη 32).

⁶⁵ Βλ. αποφάσεις της 5ης Μαρτίου 1996, Brasserie du pêcheur και Factortame (C-46/93 και C-48/93, EU:C:1996:79, σκέψη 56), και, πιο πρόσφατα, της 10ης Σεπτεμβρίου 2019, HTTS κατά Συμβουλίου (C-123/18 P, EU:C:2019:694, σκέψη 33).

137. Δεύτερον, επίσης συμφωνώ με την Ιταλική Κυβέρνηση ως προς το ότι η οδηγία 2004/80 δεν παρέχει έρεισμα υπέρ της άποψης ότι η αποζημίωση που πρέπει να καταβάλλεται στο πλαίσιο των εθνικών συστημάτων *πρέπει να αντιστοιχεί* στην αποζημίωση την οποία έπρεπε να καταβάλει ο δράστης κατά τις περί αδικοπραξίας διατάξεις του εθνικού δικαίου. Η ratio και η λογική αυτών των δύο ειδών αποζημίωσης διαφέρουν μεταξύ τους.

138. Αφενός, η αποζημίωση (ή η αντιστάθμιση) την οποία ο δράστης οφείλει να καταβάλει στο θύμα του εγκλήματος τείνει να ακολουθεί τη λογική της πλήρους αποκατάστασης ή ανόρθωσης. Το επιδικασθέν ποσό θα πρέπει να αντιστοιχεί, όσο το δυνατόν περισσότερο, στην πλήρη αντιστάθμιση της ζημίας που υπέστη το θύμα⁶⁶.

139. Αφετέρου, στο μέτρο που θα μπορούσε να συναχθεί από τους μινιμαλιστικούς κανόνες που θεσπίστηκαν, η λογική της αποζημίωσης που παρέχεται σύμφωνα με την οδηγία 2004/80 είναι αντιθέτως η λογική μιας (γενικευμένης) κρατικής (χρηματικής) ενίσχυσης προς θύματα εγκληματικών πράξεων. Η παρέμβαση του εθνικού συστήματος δεν έχει έρεισμα σε κάποιο είδος πταίσματος των αρχών του κράτους μέλους, όπως, επί παραδείγματι, για την ταυτοποίηση ή τη δίωξη των δραστών. Επιπλέον, σε ορισμένες γλωσσικές αποδόσεις, ο τίτλος και οι διατάξεις της οδηγίας 2004/80 χρησιμοποιούν για την αποζημίωση που οφείλεται βάσει των εθνικών συστημάτων τον όρο «indemnity»⁶⁷. Όπως το αντιλαμβάνομαι, ο όρος αυτός, σε πολλές χώρες, συνδέεται συχνά με ένα πάγιο ή κατ' αποκοπήν ποσό αποζημίωσης ή, εν πάση περιπτώσει, με ένα είδος αποκατάστασης της ζημίας το οποίο δεν αντιστοιχεί οπωσδήποτε σε (πλήρη) αποζημίωση κατά την έννοια του ιδιωτικού δικαίου.

140. Τρίτον, τούτο συνάδει επίσης με τον τρόπο με τον οποίο πρέπει να γίνεται η διαχείριση του συστήματος σε εθνικό επίπεδο. Το ποσό της αποζημίωσης δεν χρειάζεται, βάσει της οδηγίας 2004/80, να καθορίζεται από τον δικαστή που αξιολογεί όλες τις συγκεκριμένες περιστάσεις της υπόθεσης, υπό το πρίσμα των αποδεικτικών στοιχείων που προσκόμισαν οι διάδικοι⁶⁸. Περαιτέρω, μια μακρά και δυσκίνητη διαδικασία (η οποία πιθανόν θα απαιτούνταν για να διασφαλιστεί ότι η χορηγούμενη αποζημίωση αντιστοιχεί σε πλήρη αποζημίωση⁶⁹) δεν ανταποκρίνεται στο είδος διαδικασίας που προβλέπει ο νομοθέτης της Ένωσης. Πράγματι, κατά το άρθρο 3, παράγραφος 3, της οδηγίας 2004/80, τα κράτη μέλη «μεριμνούν ώστε ο αιτών αποζημίωση να υπόκειται στις ελάχιστες, κατά το δυνατόν, διοικητικές διατυπώσεις».

141. Τέταρτον, η λογική αυτή και η διαδικασία αυτή έχουν συνέπειες όσον αφορά τον τρόπο καθορισμού των ποσών. Δεν νομίζω ότι η έννοια «εύλογη και προσηκούσα» είναι διαρθρωτικά ασύμβατη με ένα εφάπαξ ή τυποποιημένο ποσό. Ουδενμία διάταξη της οδηγίας 2004/80 απαγορεύει οι εθνικοί νόμοι και οι εθνικές διαδικασίες να περιέχουν διατάξεις οι οποίες προβλέπουν, κατά τον καθορισμό του ύψους της καταβλητέας αποζημίωσης, διακυμάνσεις, ανώτατα και/ή κατώτατα όρια και πάγια ποσά ή σταθερές οικονομικές αξίες για κάθε είδος ζημίας την οποία υπέστη το θύμα, ή κάθε είδος εγκλήματος που διαπράχθηκε⁷⁰.

⁶⁶ Όπως τείνει να γίνει ο κανόνας σχετικά με την αδικοπρακτική ευθύνη λόγω ζημίας προκληθείσας σε άλλον. Για παράδειγμα, όσον αφορά την κατά το δίκαιο της Ένωσης ευθύνη λόγω αδικοπραξίας, βλ. άρθρο 340 ΣΛΕΕ, το οποίο ορίζει ότι «η Ένωση υποχρεούται, σύμφωνα με τις γενικές αρχές του δικαίου που είναι κοινές στα δίκαια των κρατών μελών, να αποκαθιστά τη ζημία που προξενούν τα θεσμικά όργανα ή οι υπάλληλοί της κατά την άσκηση των καθηκόντων τους» (η υπογράμμιση δική μου). Τα δικαιοδοτικά όργανα της Ένωσης ερμηνεύουν παγίως τη διάταξη αυτή υπό την έννοια ότι περιλαμβάνει, ως ζήτημα αρχής, τόσο την περιουσιακή (υπό την έννοια της μείωσης των περιουσιακών στοιχείων και/ή του διαφυγόντος κέρδους) όσο και τη μη περιουσιακή ζημία: βλ., με περαιτέρω παραπομπές, προτάσεις του γενικού εισαγγελέα N. Wahl στην υπόθεση Ευρωπαϊκή Ένωση κατά Kendrion (C-150/17 P, EU:C:2018:612, σημείο 103).

⁶⁷ Μεταξύ αυτών περιλαμβάνονται η γερμανική απόδοση («Entschädigung»), η ισπανική («indemnización»), η γαλλική («indemnisation»), η ιταλική («indennizzo»), η πορτογαλική («indemnização») και η σλοβακική («odškodnenie»).

⁶⁸ Βλ. άρθρο 3, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας 2004/80.

⁶⁹ Βλ. Van Dam, C., *European Tort Law*, 2η έκδ., Oxford University Press, Οξφόρδη, 2013, σ. 346.

⁷⁰ Σημειώνεται ότι σε ορισμένες έννομες τάξεις, τα εθνικά δικαστήρια επίσης χρησιμοποιούν παρόμοιες παραμέτρους για να αποτιμήσουν την αποζημίωση που πρέπει να επιδικαστεί σε συγκεκριμένες υποθέσεις με ταχύ και πρακτικό τρόπο, διασφαλίζοντας παράλληλα την ίση μεταχείριση σε συγκρίσιμες υποθέσεις. Κατά μείζονα λόγο, αυτό φυσικά θα πρέπει να είναι εφικτό σε ένα σύστημα όπως εκείνο που προβλέπει η οδηγία 2004/80.

142. Πέμπτον και τελευταίον, το άρθρο 12, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/80 απαιτεί η αποζημίωση να είναι «εύλογη και προσηκούσα», οπότε θέτει ένα όριο στην εξουσία εκτίμησης των κρατών μελών ως προς το εν λόγω ζήτημα. Το όριο όμως αυτό είναι «απαλό άγγιγμα». Προτείνω η φράση αυτή να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι απαιτείται να υπάρχει κάποια σχέση μεταξύ, αφενός, της ζημίας που προκλήθηκε από την εγκληματική πράξη και, αφετέρου, της αποζημίωσης που παρέχεται βάσει του συστήματος. Τούτο δεν σημαίνει ότι το ποσό πρέπει να αγγίζει το ύψος της πλήρους αποζημίωσης. Αντιθέτως, σημαίνει ότι το ποσό πρέπει να συμβάλλει ουσιαστικά στην αποκατάσταση της υλικής και μη περιουσιακής ζημίας που υπέστη το θύμα, καθώς και σε κάποια ικανοποίηση σχετικά με την ηθική βλάβη του. Ειδικότερα, το ποσό της αποζημίωσης δεν μπορεί να είναι τόσο χαμηλό ώστε να καταστεί αμιγώς συμβολικό ή η χρησιμότητα και η ανακούφιση που προσφέρει στο θύμα να είναι, στην πράξη, αμελητέα ή περιθωριακή.

143. Προσθέτω, πάντως, ότι δεν συμμερίζομαι την άποψη της αναιρεσίβλητης ότι η κατά το άρθρο 12, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/80 απαίτηση «προσηκούσας» αποζημίωσης απαιτεί αναπόφευκτα η αποφασίζουσα αρχή να μπορεί να προσαρμόζει το προβλεπόμενο από το εθνικό δίκαιο ποσό στις ειδικές περιστάσεις κάθε υπόθεσης. Υπό την προϋπόθεση ότι το ποσό που ορίζεται στο εθνικό δίκαιο για συγκεκριμένο είδος εγκλήματος είναι εύλογο, δεν βλέπω τον λόγο γιατί ένα σταθερό ποσό να θεωρείται, αυτό καθαυτό, ασύμβατο με τις διατάξεις της οδηγίας 2004/80.

144. Συνοψίζοντας, αναγνωρίζω ότι η εν λόγω καθοδήγηση είναι μινιμαλιστική και κάπως αόριστη. Εντούτοις, επί του συγκεκριμένου ζητήματος και αντιθέτως προς το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 12, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/80, το κείμενο της οδηγίας, όπως θεσπίστηκε, είναι σαφές *κατά το ότι δεν παρέχει* περαιτέρω καθοδήγηση. Πράγματι, φαίνεται ότι ο νομοθέτης της Ένωσης θέλησε να αφήσει ανοικτό το ζήτημα αυτό. Αυτό που προέκυψε είναι σημαντική πολυμορφία συστημάτων, διαδικασιών και ποσών που χορηγούνται εντός των επιμέρους κρατών μελών⁷¹. Η εξέλιξη αυτού του τομέα του δικαίου με τη διαμόρφωση κοινών ελάχιστων προτύπων, όπως αρχικά προβλεπόταν στο σημείο 16 της συμβιβαστικής πρότασης του Συμβουλίου το 2004⁷², είναι καθήκον του νομοθέτη της Ένωσης⁷³ αν μια τέτοια πολυμορφία θεωρείται πρόβλημα.

V. Πρόταση

145. Προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στα προδικαστικά ερωτήματα του Corte Suprema di Cassazione (Ανώτατου Ακυρωτικού Δικαστηρίου, Ιταλία) ως εξής:

- 1) Το άρθρο 12, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/80/EK του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, για την αποζημίωση των θυμάτων εγκληματικών πράξεων, απαιτεί να συστήσουν τα κράτη μέλη εθνικά συστήματα αποζημίωσης που προβλέπουν την αποζημίωση *κάθε* θύματος εκ προθέσεως εγκλημάτων βίας, ανεξάρτητα από τον τόπο κατοικίας του.
- 2) Η αποζημίωση των θυμάτων εγκληματικών πράξεων είναι «εύλογη και προσηκούσα» κατά την έννοια του άρθρου 12, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004 όταν συμβάλλει σημαντικά στην αποκατάσταση της ζημίας του θύματος. Ειδικότερα, το ποσό της παρεχόμενης αποζημίωσης δεν μπορεί να είναι τόσο χαμηλό ώστε να καταστεί αμιγώς συμβολικό ή η χρησιμότητα και η ανακούφιση που προσφέρει στο θύμα να είναι, στην πράξη, αμελητέες ή περιθωριακές.

⁷¹ Βλ., επί παραδείγματι, την έκθεση της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή της οδηγίας 2004/80/EK [COM(2009) 170 τελικό], καθώς και τα παραρτήματα που περιέχουν παραπομπές στα συστήματα των κρατών μελών, στο συνοδευτικό έγγραφο της έκθεσης της Επιτροπής για την εφαρμογή της οδηγίας 2004/80/EK [SEC(2009) 495]. Για πιο επικαιροποιημένες πληροφορίες, βλ. επίσης τα φύλλα για κάθε χώρα στη διαδικτυακή πύλη της ευρωπαϊκής ηλεκτρονικής δικαιοσύνης (https://e-justice.europa.eu/content_if_my_claim_is_to_be_considered_in_this_country-491-en.do).

⁷² Αναφέρθηκε στο σημείο 73 των παρουσών προτάσεων.

⁷³ Πρβλ. *Strengthening Victims' Rights: From Compensation to Reparation: For a new EU Victims' rights strategy 2020-2025*, Έκθεση της Milquet, J., ειδικής συμβούλου του Προέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής από τον Μάρτιο του 2019, Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Λουξεμβούργο, 2019.