



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 16 juli 2020 *

”Begäran om förhandsavgörande – Direktiv 2004/80/EG – Artikel 12.2 – Nationella ersättningsordningar för offer för uppsåtliga våldsbrott som garanterar en rättvis och lämplig ersättning – Tillämpningsområde – Brottsoffer som är bosatt i den medlemsstat där det uppsåtliga våldsbrottet begåtts – Skyldighet att låta detta brottsoffer omfattas av det nationella ersättningsystemet – Begreppet ’rättvis och lämplig ersättning’ – Medlemsstaternas ansvar vid överträdelse av unionsrätten”

I mål C-129/19,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Corte suprema di cassazione (Högsta domstolen, Italien) genom beslut av den 29 januari 2019, som inkom till domstolen den 19 februari 2019, i målet

Presidenza del Consiglio dei Ministri

mot

BV,

ytterligare deltagare i rättegången:

Procura della Repubblica di Torino,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice ordföranden R. Silva de Lapuerta, avdelningsordförandena J.-C. Bonichot, M. Vilaras (referent), E. Regan, M. Safjan, P.G. Xuereb, L.S. Rossi och I. Jarukaitis samt domarna L. Bay Larsen, T. von Danwitz, C. Toader, D. Šváby, C. Lycourgos och N. Piçarra,

generaladvokat: M. Bobek,

justitiesekreterare: handläggaren R. Schiano,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 2 mars 2020,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– BV, genom V. Zeno-Zencovich, U. Oliva, F. Bracciani och M. Bona, avvocati,

* Rättegångsspråk: italienska.

- Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av G. Palatiello, avvocato dello Stato,
- Europeiska kommissionen, inledningsvis genom C. Ladenburger, E. Montaguti och M. Heller, därefter genom C. Ladenburger, G. Gattinara, E. Montaguti och M. Heller, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 14 maj 2020 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,
följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av rådets direktiv 2004/80/EG av den 29 april 2004 om ersättning till brottsoffer (EUT L 261, 2004, s. 15).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Presidenza del Consiglio dei Ministri (premiärministerns kansli, Italien) och BV. I detta mål har BV väckt talan om utomobligatoriskt skadeståndsansvar mot Republiken Italien på grund av den skada som hon påstås ha lidit till följd av underlåtenheten att införliva direktiv 2004/80 med italiensk rätt.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

- 3 Skälen 1–3, 6–8 och 10 i direktiv 2004/80 har följande lydelse:
 - ”(1) Ett av Europeiska [unionens] mål är att, medlemsstaterna emellan, undanröja hinder för den fria rörligheten för personer och tjänster.
 - (2) Domstolen fastslog i [dom av den 2 februari 1989, Cowan (186/87, EU:C:1989:47)], att, när [unions]lagstiftningen garanterar fysiska personer friheten att bege sig till en annan medlemsstat skall dessa personers integritet skyddas i ifrågavarande medlemsstat, på samma sätt som när det gäller landets egna medborgare och personer som är bosatta där, vilket är en naturlig följd av rätten till fri rörlighet. Åtgärder för att underlätta ersättning till brottsoffer bör utgöra ett led i förverkligandet av detta mål.
 - (3) Vid sitt möte i Tammerfors [(Finland)] den 15 och 16 oktober 1999 begärde Europeiska rådet att miniminormer för skydd av brottsoffer utarbetas, särskilt för offrens tillgång till rättvisa och rätt till skadestånd, inbegripet juridiska kostnader.
- ...
- (6) Brottsoffer i Europeiska [unionen] bör ha rätt till rättvis och lämplig ersättning för de skador de har lidit, oavsett var i Europeiska [unionen] brottet begicks.
- (7) I direktivet fastställs ett samarbetssystem för att underlätta möjligheten att få ersättning till brottsoffer i gränsöverskridande fall, vilket bör fungera på grundval av medlemsstaternas ordningar för ersättning till offer för uppsåtliga våldsbrott som begås på deras respektive territorier. Därför bör en ersättningsordning finnas i alla medlemsstater.

(8) Flertalet medlemsstater har redan fastställt sådana ersättningsordningar, några av dem för att uppfylla sina skyldigheter enligt Europeiska konventionen ... om ersättning åt offer för våldsbrott [(undertecknad i Strasbourg, den 24 november 1983)].

...

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

4 Direktiv 2004/80 består av tre kapitel. Kapitel I har rubriken ”Möjlighet att få ersättning i gränsöverskridande fall”, och består av artiklarna 1–11. Kapitel II, med rubriken ”Nationella ersättningsordningar”, innehåller endast en artikel (artikel 12). Kapitel III har rubriken ”Genomförandebestämmelser”, och består av artiklarna 13–21.

5 I artikel 1 i direktiv 2004/80 föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna skall ombesörja att, då ett uppsåtligt våldsbrott har begåtts i en annan medlemsstat än den medlemsstat där sökanden av ersättning har sin vanliga vistelseort, sökanden skall ha rätt att lämna in ansökan till en myndighet eller ett annat organ i den sistnämnda medlemsstaten.”

6 Enligt artikel 2 i direktivet ska ersättningen betalas av den behöriga myndigheten i den medlemsstat på vars territorium brottet begicks.

7 Artikel 12 i nämnda direktiv har följande lydelse:

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

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

8 Artikel 18 i direktiv 2004/80 har rubriken ”Genomförande”. I artikel 18.1 föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna skall sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv senast 1 januari 2006, med undantag av artikel 12.2, där datum för efterlevnad skall vara den 1 juli 2005. De skall genast underrätta [Europeiska] kommissionen om detta.”

Italiensk lagstiftning

9 Legge n. 122 – Disposizioni per l’adempimento degli obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea – Legge europea 2015-2016 (lag nr 122 om bestämmelser om efterlevnad av skyldigheter som följer av Italiens medlemskap i Europeiska unionen – Europeisk rätt 2015–2016) av den 7 juli 2016 (GURI nr 158, den 8 juli 2016), som trädde i kraft den 23 juli 2016, antogs av Republiken Italien i syfte att bland annat uppfylla sin skyldighet enligt artikel 12.2 i direktiv 2004/80.

10 Enligt artikel 11 i denna lag, i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet (nedan kallad lag nr 122), ska Republiken Italien ge ersättning till offer för uppsåtliga våldsbrott, inklusive sexuella övergrepp, eller till brottsoffrets rättsinnehavare, om han eller hon avlidit till följd av brottet.

Ersättningen bestäms enligt en tabell som fastställts genom ministerdekret, antaget med stöd av artikel 11.3 i lag nr 122, inom ramen för den budget som tilldelats den särskilda fond som avses i artikel 14 i denna lag, om vissa villkor som föreskrivs i artikel 12 i nämnda lag är uppfyllda.

11 Denna rätt till ersättning tillkommer även offer för uppsåtliga våldsbrott begångna efter den 30 juni 2005 och innan lag nr 122 trädde i kraft. En begäran om ersättning från en sådan skadelidande skulle, vid äventyr av preklusion, inges senast den 30 september 2019.

12 Med stöd av artikel 11.3 i lag nr 122 antogs Decreto ministeriale – Determinazione degli importi dell'indennizzo alle vittime dei reati intenzionali violenti (ministerdekret om ersättningsbeloppen till offer för uppsåtliga våldsbrott) av den 31 augusti 2017 (GURI nr 237, den 10 oktober 2017). I den lydelse som är tillämplig i det nationella målet (nedan kallat ministerdekretet av den 31 augusti 2017) fastställs ersättningsbeloppen till offer för uppsåtliga våldsbrott enligt följande tabell:

”a) vid mord betalas ett fast belopp om 7 200 euro samt, vid mord som har begåtts av make eller maka, även separerad eller skild, eller av en person som har eller har haft en känslomässig relation till offret, betalas ett fast belopp om 8 200 euro uteslutande till offrets barn; b) vid sexuella övergrepp enligt artikel 609 bis i strafflagen, såvida inte den förmildrande omständigheten ringa brott föreligger, betalas ett fast belopp om 4 800 euro; c) för andra brott som inte omfattas av leden a och b betalas ett belopp på upp till 3 000 euro för att täcka sjukvårds- och behandlingskostnader”.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

13 Natten mellan den 15 och den 16 oktober 2005 utsattes BV, som är en italiensk medborgare bosatt i Italien, för sexuella övergrepp i Italien. Gärningsmännen dömdes till fängelse och ålades att till BV betala 50 000 euro i skadestånd. Eftersom gärningsmännen hållit sig undan, har detta belopp emellertid inte kunnat inkrävas.

14 I februari 2009 väckte BV talan mot premiärministerns kansli vid Tribunale di Torino (Distriktsdomstolen i Turin, Italien) och yrkade att denna domstol skulle fastställa att Republiken Italien ådragit sig utomobligatoriskt skadeståndsansvar, eftersom den inte på ett korrekt och fullständigt sätt hade uppfyllt de skyldigheter som följer av direktiv 2004/80, i synnerhet den skyldighet som föreskrivs i artikel 12.2 i detta direktiv.

15 Genom dom av den 26 maj 2010 biföll Tribunale di Torino (Distriktsdomstolen i Turin) BV:s yrkanden och förpliktade premiärministerns kansli att till BV utge 90 000 euro jämte lagstadgad ränta och rättegångskostnader.

16 Premiärministerns kansli överklagade denna dom till Corte di appello di Torino (Appellationsdomstolen i Turin, Italien). Genom beslut av den 23 januari 2012 ändrade nämnda domstol domen från Tribunale di Torino (Distriktsdomstolen i Turin) och satte ned skadeståndet till 50 000 euro och fastställde i övrigt denna dom.

17 Premiärministerns kansli överklagade domen till den hänskjutande domstolen. I sitt överklagande gjorde premiärministerns kansli bland annat gällande att direktiv 2004/80 inte ger upphov till rättigheter som en unionsmedborgare kan göra gällande mot sin bosättningsmedlemsstat, eftersom direktivet endast avser gränsöverskridande situationer och syftar till att säkerställa att offer för uppsåtliga våldsbrott begångna i en annan medlemsstat än den där de är bosatta kan få tillgång till de ersättningsförfaranden som föreskrivs i den medlemsstat där brottet har begåtts.

18 För det första anser den hänskjutande domstolen att EU-domstolen i sin dom av den 11 oktober 2016, kommissionen/Italien (C-601/14, EU:C:2016:759, punkterna 45 och 48–50), bekräftat sin tidigare praxis, enligt vilken direktiv 2004/80 endast syftar till att reglera gränsöverskridande situationer

genom att säkerställa att offer för ett uppsåtligt våldsbrott som har begåtts i en annan medlemsstat än den där vederbörande har sin vanliga vistelseort ersätts av den medlemsstat där brottet begicks. Den hänskjutande domstolen har av denna rättspraxis dragit slutsatsen att artikel 12.2 i direktiv 2004/80 inte omedelbart och direkt kan åberopas gentemot den italienska staten av i Italien bosatta offer för uppsåtliga våldsbrott.

- 19 Den hänskjutande domstolen anser emellertid att det, mot bakgrund av de allmänna principerna om likabehandling och om förbud mot diskriminering på grund av nationalitet, såsom dessa har stadfäst i artikel 18 FEUF och i artiklarna 20 och 21 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, är möjligt att anse att Republiken Italien inte kunde genomföra direktiv 2004/80 fullständigt genom att begränsa tillämpningen av den nationella ersättningsordningen till att endast omfatta brottsoffer som befinner sig i gränsöverskridande situationer, eftersom en sådan begränsning skulle ha inneburit att italienska medborgare som är bosatta i Italien hade utsatts för en diskriminerande behandling.
- 20 Mot bakgrund av dessa överväganden anser den hänskjutande domstolen att offer för uppsåtliga våldsbrott, för att undvika att diskriminering uppstår, måste kunna göra gällande en rätt att omfattas av ersättningsordningen i den medlemsstat där det aktuella brottet begicks, oavsett om de befinner sig i en gränsöverskridande situation eller är bosatta i den medlemsstaten.
- 21 I förevarande fall är behovet av att undvika sådan diskriminering fortfarande relevant, och detta även med beaktande av att BV skulle kunna ha rätt till ersättning enligt lag nr 122, vilken trädde i kraft efter det att hon väckte talan om utomobligatoriskt skadeståndsansvar mot Republiken Italien. Denna lag är dock retroaktivt tillämplig i hennes fall. BV har nämligen inom ramen för denna talan gjort gällande att hon lidit skada på grund av Republiken Italiens underlåtenhet att i rätt tid införliva artikel 12.2 i direktiv 2004/80. Hon har däremot inte åberopat rätten att med stöd av italiensk rätt erhålla den ersättning som för närvarande föreskrivs i lag nr 122.
- 22 För det andra anger den hänskjutande domstolen att den är osäker på huruvida det schablonbelopp på 4 800 euro som föreskrivs i ministerdecretet av den 31 augusti 2017 för ersättning till ett offer för sexuella övergrepp, såsom klaganden i det nationella målet, är rättvist och lämpligt, i den mening som avses i artikel 12.2 i direktiv 2004/80.
- 23 Den hänskjutande domstolen har i detta avseende angett att de italienska domstolarna i nyligen meddelade domar har fastställt ersättning för skada till följd av sexuella övergrepp till ett belopp på mellan 10 000 euro och 200 000 euro. Storleken på ersättningen till skadelidande som väckt talan om utomobligatoriskt skadeståndsansvar mot Republiken Italien på grund av dess underlåtenhet att införliva direktiv 2004/80 med sin nationella rätt varierar dessutom från 50 000 euro till 150 000 euro. I förhållande till dessa belopp kan nämnda schablonbelopp på 4 800 euro betecknas som "orättvist" eller till och med som "löjeväckande".
- 24 Mot denna bakgrund beslutade Corte suprema di cassazione (Högsta domstolen, Italien) att vilandeförklara målet och att ställa följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:

"1) Har medlemsstaten – med anledning av det försenade (och/eller ofullständiga) införlivandet av [direktiv 2004/80] med den nationella rättsordningen, som inte är self-executing, när det gäller att införa en i direktivet föreskriven ordning för ersättning till offer för våldsbrott, som ger upphov till, gentemot personer i gränsöverskridande situationer, det vill säga den personkrets som uteslutande omfattas av direktivet, skadeståndsansvar för medlemsstaten i enlighet med de principer som följer av EU-domstolens praxis (bland annat [dom av den 19 november 1991, Francovich m.fl. (C-6/90 och C-9/90, EU:C:1991:428)], och dom av den 5 mars 1996, Brasserie du Pêcheur och Factortame (C-46/93 och C-48/93, EU:C:1996:79)], enligt [unions]rätten ett motsvarande ansvar gentemot personer som inte befinner sig i gränsöverskridande situationer (det vill säga personer som är bosatta i den berörda medlemsstaten), vilka inte skulle ha varit direkta mottagare av de förmåner

som följer av genomförandet av direktivet, men som – för att undvika ett åsidosättande av likhetsprincipen och förbudet mot diskriminering inom ramen för [unions]rätten – om direktivet hade införlivats i rätt tid och fullständigt borde eller kunde ha kommit i åtnjutande av förmånerna genom utvidgning av direktivets ändamålsenliga verkan (det vill säga ovannämnda ersättningsordning)?

- 2) Ska, om föregående fråga besvaras jakande, ersättning till offer för våldsbrott och uppsåtliga våldsbrott (särskilt sexuellt våldsbrott enligt artikel 609 bis i Codice penale (strafflagen)) enligt ministerdekretet av den 31 augusti 2017, som antagits med stöd av artikel 11.3 i lag nr 122 ... och som uppgår till ett fast belopp på 4 800 euro, anses utgöra 'rättvis och lämplig ersättning till brottsoffren', i den mening som avses i artikel 12.2 i direktiv 2004/80?"

Prövning av tolkningsfrågorna

Huruvida det eventuellt saknas anledning att döma i saken

- 25 Såsom den hänskjutande domstolen har påpekat har Republiken Italien, efter det att talan om utomobligatoriskt skadeståndsansvar väckts mot denna medlemsstat, vilken talan utgör föremålet för det nationella målet, infört en ordning för ersättning till offer för uppsåtliga våldsbrott som begås i Italien, oavsett om dessa offer är bosatta i Italien eller inte. Denna ordning omfattar även, retroaktivt, gärningar som omfattas av denna brottsrubricering och som begåtts från och med den 1 juli 2005, vilket innebär att de sexuella övergrepp som BV:s utsattes för omfattas därav.
- 26 Enligt den italienska regeringen ansökte BV om ersättning inom ramen för nämnda ersättningsordning. Den 14 mars 2019, det vill säga efter det att förevarande begäran om förhandsavgörande hade framställts, fattades ett beslut om att bevilja BV en ersättning på 4 800 euro, vilket motsvarar den ersättning som föreskrivs i ministerdekretet av den 31 augusti 2017 för de sexuella övergrepp som hon utsattes för. Detta beslut har sänts till den behöriga myndigheten för verkställighet. Den italienska regeringen har av denna omständighet dragit slutsatsen att det nationella målet har förlorat sitt föremål, vilket innebär att den hänskjutande domstolens frågor är hypotetiska.
- 27 Detta argument kan inte godtas.
- 28 Såsom framgår av punkterna 16 och 17 i förevarande dom har ett överklagande av ett avgörande från Corte d'appello di Torino (Appellationsdomstolen i Turin) anhängiggjorts vid den hänskjutande domstolen, i vilket avgörande Republiken Italien förpliktades att betala BV ersättning med 50 000 euro.
- 29 Om det antas att den hänskjutande domstolen vid överklagandet kan beakta omständigheter som inträffat efter det avgörande som är föremål för överklagandet, det vill säga beslutet att med tillämpning av den italienska ersättningsordningen bevilja BV en ersättning på 4 800 euro som ersättning för de sexuella övergrepp som hon utsattes för, så vill EU-domstolen under alla omständigheter erinra om att en retroaktiv, rättsenlig och fullständig tillämpning av bestämmelser som antagits för att genomföra ett direktiv i princip räcker som åtgärd för att avhjälpa de skadliga följderna av att detta direktiv har införlivats för sent och för att säkerställa att ersättningen för den skada som de personer som beviljats rättigheter i nämnda direktiv har lidit genom detta försenade införlivande är adekvat, utom i de fall då dessa personer visar att de har lidit ytterligare förluster på grund av att de inte i rätt tid har kunnat åtnjuta de ekonomiska förmåner som garanteras genom direktivet, varvid även dessa förluster ska ersättas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 januari 2018, Pantuso m.fl., C-616/16 och C-617/16, EU:C:2018:32, punkt 50 och där angiven rättspraxis).

- 30 Såsom har påpekats i punkt 21 i förevarande dom är bakgrunden till det nationella målet följande. BV väckte sin talan innan lag nr 122 hade trätt i kraft. I denna lag tillerkändes hon retroaktivt rätt till skadestånd. Hennes talan syftar till att Republiken Italien ska förpliktas att ersätta den skada som hon påstår sig ha lidit till följd av att denna medlemsstat underlåtit att uppfylla sin skyldighet att införliva artikel 12.2 i direktiv 2004/80 i rätt tid.
- 31 För att avgöra denna tvist måste det således prövas huruvida artikel 12.2 i nämnda lag ger enskilda, såsom BV, en rättighet som dessa kan åberopa för att göra gällande en medlemsstats skadeståndsansvar för en överträdelse av unionsrätten och, om så är fallet, huruvida ersättningen på 4 800 euro som de italienska myndigheterna har beslutat att bevilja henne med stöd av ministerdekretet av den 31 augusti 2017 utgör en ”rättsvis och lämplig ersättning”, i den mening som avses i nämnda artikel 12.2.
- 32 Härav följer att de frågor som ställts av den hänskjutande domstolen fortfarande är av betydelse för utgången i det nationella målet och att de således inte kan anses vara ”hypotetiska”. Domstolen ska således besvara dessa frågor.

Den första frågan

- 33 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida unionsrätten ska tolkas så, att en medlemsstats ordning för utomobligatoriskt skadeståndsansvar för skada som vållats genom åsidosättande av unionsrätten är tillämplig på brottsoffer som är bosatta i nämnda medlemsstat, på vars territorium det aktuella uppsåtliga våldsbrottet har begåtts, med motiveringen att denna medlemsstat inte i rätt tid har införlivat artikel 12.2 i direktiv 2004/80.
- 34 Det ska härvid påpekas att det av domstolens fasta praxis framgår att enskilda som lidit skada har rätt till skadestånd för skada som de har vållats genom överträdelser av unionsrätten som kan tillskrivas en medlemsstat när tre förutsättningar är uppfyllda, nämligen att syftet med den unionsbestämmelse som har överträtts är att ge enskilda rättigheter, att överträdelsen av denna bestämmelse är tillräckligt klar och att det finns ett direkt orsakssamband mellan överträdelsen och den skada som de enskilda har lidit (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 mars 1996, Brasserie du pêcheur och Factortame, C-46/93 och C-48/93, EU:C:1996:79, punkt 51, dom av den 30 september 2003, Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, punkt 51, och dom av den 28 juli 2016, Tomášová, C-168/15, EU:C:2016:602, punkt 22).
- 35 I princip är det de nationella domstolarna som ska tillämpa de kriterier som gör det möjligt att fastställa medlemsstaternas ansvar för skada som har vållats enskilda genom överträdelser av unionsrätten i enlighet med de riktlinjer som domstolen har angett för denna tillämpning (dom av den 13 mars 2007, Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation, C-524/04, EU:C:2007:161, punkt 116, och dom av den 4 oktober 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, punkt 95).
- 36 Den hänskjutande domstolens frågor i förevarande mål är just inriktade på det första villkoret. Det ska härvid prövas huruvida artikel 12.2 i direktiv 2004/80 innebär en skyldighet för medlemsstaterna att införa en ordning för ersättning till samtliga offer för uppsåtliga våldsbrott som begås på deras respektive territorier, och som garanterar rättsvis och lämplig ersättning, och huruvida denna bestämmelse således ger alla brottsoffer, inklusive dem som är bosatta i den berörda medlemsstaten, rätt till sådan ersättning.
- 37 Såsom framgår av lydelsen av den hänskjutande domstolens första fråga utgår den hänskjutande domstolen från premissen att artikel 12.2 i direktiv 2004/80 innebär att medlemsstaterna är skyldiga att införa en ordning för ersättning till offer för uppsåtliga våldsbrott enbart till brottsoffer som befinner sig i en gränsöverskridande situation, det vill säga, enligt artikel 1 i direktivet, offer för uppsåtliga våldsbrott som har begåtts i en annan medlemsstat än den där de är stadigvarande bosatta.

På grundval av denna premis vill den hänskjutande domstolen emellertid få klarhet i huruvida denna ersättningsordning, för att undvika att icke-diskrimineringsprincipen åsidosätts, även ska omfatta brottsoffer som är bosatta i den berörda medlemsstaten.

- 38 För att pröva om detta antagande är välgrundat är det därför nödvändigt att tolka artikel 12.2 i direktiv 2004/80. Det ska härvid påpekas att enligt domstolens fasta praxis ska vid tolkningen av denna bestämmelse inte bara lydelsen beaktas, utan också sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som bestämmelsen ingår i (dom av den 26 februari 2019, Rimševičs och ECB/Lettland, C-202/18 och C-238/18, EU:C:2019:139, punkt 45 och där angiven rättspraxis).
- 39 Vad för det första gäller lydelsen av artikel 12.2 i direktiv 2004/80, konstaterar domstolen att det i denna bestämmelse, i allmänna ordalag, anges att medlemsstaterna är skyldiga att införa en ordning för ersättning till ”offer för uppsåtliga våldsbrott som begås på deras respektive territorier”, och inte bara till brottsoffer som befinner sig i en gränsöverskridande situation.
- 40 Vad för det andra gäller det sammanhang i vilket artikel 12.2 i direktiv 2004/80 ingår, ska det erinras om att artikel 12 i direktivet utgör den enda artikeln i kapitel II i direktivet, som enligt sin rubrik avser ”[n]ationella ersättningsordningar”. Till skillnad från rubriken till kapitel I nämnda direktiv avser rubriken till kapitel II i samma direktiv inte specifikt ”gränsöverskridande situationer”.
- 41 I artikel 12.1 i direktiv 2004/80 föreskrivs att de regler om möjlighet att få ersättning i gränsöverskridande fall som fastställs i detta direktiv ska ”fungera på grundval av medlemsstaternas ordningar för ersättning till offer för uppsåtliga våldsbrott som begås på deras respektive territorier”.
- 42 Härav följer att unionslagstiftaren inte har valt en lösning som innebär att varje medlemsstat måste införa en särskild ersättningsordning som är begränsad till enbart offer för uppsåtliga våldsbrott som befinner sig i en gränsöverskridande situation. Lösningen är i stället att nationella ersättningsordningar som gäller för offer för uppsåtliga våldsbrott som begås på dessa medlemsstaters respektive territorier även tillämpas till förmån för offer som befinner sig i en gränsöverskridande situation.
- 43 Enligt artikel 12.2 i direktiv 2004/80 är varje medlemsstat följaktligen skyldig att införa en ordning för ersättning till offer för alla typer av uppsåtliga våldsbrott begångna på dess territorium.
- 44 Såsom framgår av skäl 8 i direktiv 2004/80 föreskrevs en sådan ordning, vid den tidpunkt då direktivet antogs, i de bestämmelser som var i kraft i de flesta medlemsstater. Såsom kommissionen har påpekat i sitt yttrande till domstolen hade emellertid två medlemsstater vid denna tidpunkt ännu inte inrättat någon ordning för ersättning till offer för uppsåtliga våldsbrott som begås på deras territorier.
- 45 I avsaknad av en sådan ordning kan en medlemsstat emellertid inte fullgöra sina skyldigheter avseende tillgång till ersättning i gränsöverskridande fall, såsom dessa följer av direktiv 2004/80, eftersom bestämmelserna om rätt till ersättning i sådana situationer, enligt artikel 12.1 i direktivet, ”ska fungera på grundval av medlemsstaternas ordningar för ersättning till offer för uppsåtliga våldsbrott som begås på deras respektive territorier”.
- 46 Vad för det tredje gäller de mål som eftersträvas med direktiv 2004/80, hänvisas det visserligen, i skäl 1 i samma direktiv, till unionslagstiftarens mål att, medlemsstaterna emellan, undanröja hinder för den fria rörligheten för personer.
- 47 Vidare anges i skäl 2 i direktivet – efter att unionslagstiftaren erinrat om den rättspraxis enligt vilken, när unionsrätten garanterar fysiska personer friheten att bege sig till en annan medlemsstat, dessa personers integritet ska skyddas i ifrågavarande medlemsstat, på samma sätt som när det gäller landets

egna medborgare och personer som är bosatta där, vilket är en naturlig följd av rätten till fri rörlighet (dom av den 2 februari 1989, Cowan, 186/87, EU:C:1989:47, punkt 17) – att åtgärder för att underlätta ersättning till brottsoffer bör utgöra ett led i förverkligandet av detta mål.

- 48 Emellertid ska även skälen 3, 6, 7 och 10 i direktivet beaktas.
- 49 I skäl 3 i direktiv 2004/80 erinras det om att Europeiska rådet, vid sitt möte i Tammerfors den 15 och 16 oktober 1999, begärde att miniminormer för skydd av brottsoffer utarbetas, särskilt för offrens tillgång till rättvisa och rätt till skadestånd.
- 50 Det framgår härvid av skäl 6 i direktiv 2004/80 att brottsoffer i unionen bör ha rätt till rättvis och lämplig ersättning för de skador de har lidit, oavsett var i unionen brottet begicks. Såsom anges i skäl 7 i direktivet bör följaktligen en ersättningsordning finnas i alla medlemsstater vad avser dessa brottsoffer.
- 51 Vidare anges i skäl 10 i direktiv 2004/80 att unionslagstiftaren velat beakta de svårigheter som offer för uppsåtliga våldsbrott ofta stöter på när det gäller att få ersättning från gärningsmannen, oavsett om det beror på att denne saknar tillgångar för att fullgöra en dom om skadestånd eller på att denne inte kan identifieras eller lagföras. Såsom framgår av de omständigheter som ligger till grund för förevarande mål kan sådana svårigheter emellertid uppkomma för brottsoffren även när de är bosatta i den medlemsstat där det aktuella brottet begåtts.
- 52 Det följer av övervägandena i punkterna 39–51 ovan att artikel 12.2 i direktiv 2004/80 innebär att varje medlemsstat är skyldig att införa en ersättningsordning som omfattar samtliga offer för uppsåtliga våldsbrott som begås på deras territorier och inte enbart brottsoffer som befinner sig i en gränsöverskridande situation.
- 53 Denna slutsats påverkas inte av domstolens praxis enligt vilken direktiv 2004/80 endast föreskriver ersättning i det fall då ett uppsåtligt våldsbrott har begåtts i en medlemsstat där personen befinner sig med utövande av sin rätt till fri rörlighet, vilket innebär att en rent inhemsk situation inte omfattas av tillämpningsområdet för nämnda direktiv (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 juni 2007, Dell’Orto, C-467/05, EU:C:2007:395, punkt 59, och dom av den 12 juli 2012, Giovanardi m.fl., C-79/11, EU:C:2012:448, punkt 37, samt beslut av den 30 januari 2014, C., C-122/13, EU:C:2014:59, punkt 12).
- 54 Genom denna rättspraxis har domstolen nämligen begränsat sig till att precisera att det samarbetsystem som införts genom direktiv 2004/80 uteslutande rör möjligheten att få ersättning i gränsöverskridande fall, utan att för den skull fastställa räckvidden av artikel 12.2 i detta direktiv, som återfinns i kapitel II i detsamma (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 oktober 2016, kommissionen/Italien, C-601/14, EU:C:2016:759, punkt 49).
- 55 Av detta följer att artikel 12.2 i direktiv 2004/80 ger rätt till rättvis och lämplig ersättning inte bara till offer för uppsåtliga våldsbrott som begås på en medlemsstats territorium och som befinner sig i en gränsöverskridande situation, i den mening som avses i artikel 1 i direktivet, utan även till brottsoffer som är stadigvarande bosatta i den medlemsstaten. Med förbehåll för vad som angetts ovan i punkt 29, och under förutsättning att de övriga villkor som föreskrivs i den rättspraxis som det erinrats om i punkt 34 ovan är uppfyllda, har en enskild rätt till ersättning för skada som orsakats av att en medlemsstat åsidosatt sin skyldighet enligt artikel 12.2 i direktiv 2004/80, och detta oberoende av huruvida den enskilde befann sig i en sådan gränsöverskridande situation vid den tidpunkt då han eller hon var offer för ett uppsåtligt våldsbrott.

56 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den första frågan besvaras enligt följande. Unionsrätten ska tolkas så, att en medlemsstats ordning för utomobligatoriskt skadeståndsansvar för skada som vållats genom åsidosättande av unionsrätten är tillämplig på brottsoffer som är bosatta i nämnda medlemsstat, på vars territorium det aktuella uppsåtliga våldsbrottet har begåtts, med motiveringen att denna medlemsstat inte i rätt tid har införlivat artikel 12.2 i direktiv 2004/80.

Den andra frågan

- 57 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida artikel 12.2 i direktiv 2004/80 ska tolkas så, att en schablonersättning på 4 800 euro till offer för ett sexuellt våldsbrott enligt en nationell ordning för ersättning till offer för uppsåtliga våldsbrott ska anses vara "rättvis och lämplig", i den mening som avses i denna bestämmelse.
- 58 Eftersom det i direktiv 2004/80 inte finns någon uppgift om hur stor ersättningen måste vara för att kunna anses som en "rättvis och lämplig" ersättning, i den mening som avses i artikel 12.2 i direktivet, och inte heller om hur en sådan ersättning ska fastställas, anser domstolen att medlemsstaterna enligt denna bestämmelse förfogar över ett utrymme för eget skön i detta avseende.
- 59 I detta avseende konstaterar domstolen att den ersättning som avses i artikel 12.2 i direktiv 2004/80 inte ska betalas ut av gärningsmannen själv, utan av den behöriga myndigheten i den medlemsstat där brottet begåtts, i enlighet med artikel 2 i direktivet, och detta genom en nationell ersättningsordning vars ekonomiska bärkraft måste upprätthållas för att säkerställa en rättvis och lämplig ersättning till samtliga offer för uppsåtliga våldsbrott som begås på den berörda medlemsstatens territorium.
- 60 Domstolen finner således, i likhet med vad generaladvokaten har angett i punkterna 137–139 i sitt förslag till avgörande, att den "skäliga och lämpliga" ersättning som avses i artikel 12.2 i direktiv 2004/80 inte nödvändigtvis måste motsvara det skadestånd som den som begått ett uppsåtligt våldsbrott skulle vara skyldig att betala till brottsoffret. Följaktligen behöver ersättningen inte nödvändigtvis garantera full ersättning för den ekonomiska och ideella skada som brottsoffret har lidit.
- 61 I detta sammanhang ankommer det slutligen på den nationella domstolen att, mot bakgrund av de nationella bestämmelser genom vilka den aktuella ersättningsordningen införts, säkerställa att det belopp som beviljas ett offer för uppsåtliga våldsbrott enligt denna ordning utgör "en rättvis och lämplig ersättning", i den mening som avses i artikel 12.2 i direktiv 2004/80.
- 62 Inom ramen för det förfarande som föreskrivs i artikel 267 FEUF måste EU-domstolen emellertid, för att ge den hänskjutande domstolen ett användbart svar, förse denna domstol med relevanta uppgifter om tolkningen av artikel 12.2 i direktivet, vilka ska beaktas vid den prövning som avses i föregående punkt.
- 63 Det ska således preciseras att en medlemsstat skulle gå utöver det utrymme för skönsmässig bedömning som denna ges i artikel 12.2 i direktiv 2004/80 om det i dess nationella bestämmelser föreskrevs en ersättning till offer för våldsbrott som är rent symbolisk eller uppenbart otillräcklig, med hänsyn till de allvarliga följder de drabbats av.
- 64 I den mening som avses i artikel 12.2 i direktiv 2004/80 utgör nämligen den ersättning som beviljas sådana brottsoffer ett bidrag till att ersätta dem för den ekonomiska och ideella skada som de har lidit. Ett sådant bidrag kan anses vara "rättvist och lämpligt" om det på ett adekvat sätt kompenserar det lidande som de har utsatts för.

- 65 Mot bakgrund av särdragen hos den ordning för ersättning till offer för uppsåtliga våldsbrott som inrättats av Republiken Italien, ska det även påpekas att artikel 12.2 i direktiv 2004/80 inte kan tolkas så, att denna bestämmelse utgör hinder för en schablonersättning till sådana offer, eftersom det schablonbelopp som beviljas varje brottsoffer kan variera beroende på arten av det våld som de har utsatts för.
- 66 En medlemsstat som väljer en sådan ersättningsordning måste emellertid försäkra sig om att ersättningsskalan är tillräckligt detaljerad för att undvika att schablonersättningen för en viss typ av våld kan visa sig vara uppenbart otillräcklig med hänsyn till omständigheterna i ett enskilt fall.
- 67 Vad särskilt gäller sexuella övergrepp ska det påpekas att dessa kan ge upphov till konsekvenser som måste räknas till de allvarligaste som kan orsakas av uppsåtliga våldsbrott.
- 68 Med förbehåll för den hänskjutande domstolens prövning förefaller följaktligen ett schablonbelopp på 4 800 euro för ersättning till offret för sexuellt våldsbrott vid en första anblick inte motsvara en ”rättvis och lämplig ersättning”, i den mening som avses i artikel 12.2 i direktiv 2004/80.
- 69 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den andra frågan besvaras enligt följande. Artikel 12.2 i direktiv 2004/80 ska tolkas så, att en schablonersättning som beviljas ett offer för ett sexuellt våldsbrott enligt en nationell ordning för ersättning till offer för uppsåtliga våldsbrott inte kan anses vara ”rättvis och lämplig”, i den mening som avses i denna bestämmelse, om den fastställs utan hänsyn till de allvarliga följderna för brottsoffren av det begångna brottet och kan således inte anses utgöra en lämplig ersättning för den materiella och ideella skadan.

Rättegångskostnader

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

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 1) Unionsrätten ska tolkas så, att en medlemsstats ordning för utomobligatoriskt skadeståndsansvar för skada som vållats genom åsidosättande av unionsrätten är tillämplig på brottsoffer som är bosatta i nämnda medlemsstat, på vars territorium det aktuella uppsåtliga våldsbrottet har begåtts, med motiveringen att denna medlemsstat inte i rätt tid har införlivat artikel 12.2 i rådets direktiv 2004/80/EG av den 29 april 2004 om ersättning till brottsoffer.**
- 2) Artikel 12.2 i direktiv 2004/80 ska tolkas så, att en schablonersättning som beviljas ett offer för ett sexuellt våldsbrott enligt en nationell ordning för ersättning till offer för uppsåtliga våldsbrott inte kan anses vara ”rättvis och lämplig”, i den mening som avses i denna bestämmelse, om den fastställs utan hänsyn till de allvarliga följderna för brottsoffren av det begångna brottet och kan således inte anses utgöra en lämplig ersättning för den materiella och ideella skadan.**

Underskrifter