



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
YVES BOT
esitatud 12. aprillil 2016¹

Kohtuasi C-601/14

**Euroopa Komisjon
versus**

Itaalia Vabariik

Liikmesriigi kohustuste rikkumine — Direktiiv 2004/80/EÜ — Kuriteoohvritele hüvitise maksmine —
Artikkel 12 — Itaalia territooriumil sooritatud kõigi tahtlike vägivallakuritegude ohvrite üldise
hüvitisskeemi puudumine — Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala

1. Euroopa Komisjon palub oma hagiavalduses Euroopa Kohtul tuvastada, et Itaalia Vabariik, jättes ette nägemata hüvitisskeemi kõigi tema territooriumil toime pandud tahtlike vägivallakuritegudena käsitatavate kuritegude ohvritele, on rikkunud nõukogu 29. aprilli 2004 aasta direktiivi 2004/80/EÜ, mis käsitleb kuriteoohvritele hüvitise maksmist², artikli 12 lõikest 2 tulenevat kohustust.

2. Itaalia Vabariik on oma siseriiklikus õiguses ette näinud, et selline hüvitis on võimalik üksnes mõningate tahtlike vägivallakuritegudena käsitatavate kuritegude korral, nagu terrorismiaktid või maffiaga seotud kuriteod.

3. Käesolevas ettepanekus toon välja põhjused, miks ma leian, et see liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi on põhjendatud.

I. Õiguslik raamistik

A. Euroopa Liidu õigus

4. Direktiivi 2004/80 põhjenduses 3 on välja toodud, et „Euroopa Ülemkogu esitas oma Tampere kohtumisel 15. ja 16. oktoobril 1999 üleskutse kuriteoohvrite kaitse miinimumstandardite koostamiseks, eelkõige seoses õiguskaitse kättesaadavusega kuriteoohvritele ja nende õigusega kahjude, sealhulgas kohtukulude, hüvitamisele“.

5. Selle direktiivi põhjenduses 6 on öeldud, et „Euroopa Liidu kuriteoohvritel peaks olema õigus õiglasele ja asjakohasele hüvitisele neile osaks langenud kahju eest olenemata sellest, kus Euroopa Ühenduse piires kuritegu toime pandi“.

¹ — Algkeel: prantsuse.

² — ELT L 261, lk 15; ELT eriväljaanne 19/7, lk 65.

6. Nimetatud direktiivi põhjendus 7 on sõnastatud järgmiselt:

„Käesoleva direktiiviga luuakse koostöösüsteem, et hõlbustada kuriteoohvritele hüvitise kättesaadavust piiriülestel juhtudel, mis peaks toimima liikmesriikide territooriumil sooritatud tahtlike vägivallakuritegude ohvrite hüvitisskeemide alusel. Seepärast tuleks kõigis liikmesriikides kehtestada hüvitamismehhanism.“

7. Direktiivi 2004/80 I peatükis, mille pealkiri on „Hüvitise kättesaadavus piiriülestel juhtudel“, paiknevas artiklis 1 on sätestatud:

„Liikmesriigid tagavad, et kui tahtlik vägivallakuritegu on toime pandud muus liikmesriigis kui see, kus hüvitise taotleja alaliselt elab, on taotlejal õigus esitada taotlus asutusele või mõnele muule organile viimatimainitud liikmesriigis.“

8. II peatükis „Siseriiklikud hüvitisskeemid“ on üksainus artikkel. Direktiivi artiklis 12 on nimelt sätestatud:

„1. Käesoleva direktiiviga koostatud eeskirjad hüvitise kättesaadavuse kohta piiriülestel juhtudel toimivad vastavalt liikmesriikide hüvitisskeemidele, mis on suunatud nende territooriumil sooritatud vägivaldsete kuritegude ohvritele.

2. Kõik liikmesriigid tagavad, et nende siseriiklikes eeskirjades nähakse ette nende territooriumil sooritatud tahtlike vägivallakuritegude ohvrite hüvitisskeem, mis tagab ohvritele õiglase ja asjakohase hüvitise.“

9. Lõpuks näeb nimetatud direktiivi artikkel 18 ette:

„1. Liikmesriigid jõustavad käesoleva direktiivi järgimiseks vajalikud õigus- ja haldusnormid hiljemalt 1. jaanuaril 2006, välja arvatud artikli 12 lõige 2, mille täitmise kuupäev on 1. juuli 2005. Liikmesriigid teatavad nendest viivitamata komisjonile.

2. Liikmesriigid võivad sätestada, et käesoleva direktiivi täitmiseks vajalikke meetmeid kohaldatakse üksnes taotlejate suhtes, kellele osaks saanud kahju tuleneb pärast 30. juunit 2005 sooritatud kuritegudest.

[...]“.

B. Itaalia õigus

10. Direktiiv 2004/80 võeti Itaalia õigusesse üle 9. novembri 2007. aasta seadusandliku dekreediga nr 204 direktiivi 2004/80/EÜ, mis käsitleb kuriteoohvritele hüvitise maksmist, kohaldamise kohta (decreto legislativo n. 204, attuazione della direttiva 2004/80/CE relativa all'indennizzo delle vittime di reato)³ ning 23. detsembri 2008. aasta ministri dekreediga nr 222 seadusandliku dekreediga nr 204/2007 artiklis 7 nimetatud korra kohta (decreto ministeriale n. 222, regolamento ai sensi dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 204/2007).⁴

11. Kostja vastuses tõi Itaalia Vabariik ammendavalt välja riigi poolt teatud liiki tahtlike vägivallakuritegudena käsitatavate kuritegude ohvritele hüvitise maksmist reguleerivad eriseadused.

3 — *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana*, edaspidi „GURI“ regulaarne lisa nr 261, 9.11.2007 (edaspidi „seadusandlik dekreet nr 204/2007“).

4 — *GURI* nr 108, 12.5.2009.

12. Need eriseadused on järgmised:

- 13. augusti 1980. aasta seadus nr 466, mis reguleerib erilise hüvitise maksmist teatud kategooriatesse kuuluvatele avalikele teenistujatele ja kodanikele, kes langevad ohvriks teenistuskohustuste täitmisel või terrorismiaktide tõttu (legge n. 466, recante norme in ordine a speciali elargizioni a favore di categorie di dipendenti pubblici e di cittadini vittime del dovere o di azioni terroristiche)⁵ (artiklid 3 ja 4);
- 20. oktoobri 1990. aasta seadus nr 302, milles nähakse ette terrorismi ja organiseeritud kuritegevuse ohvrite abistamise meetmed (legge n. 302, recante norme a favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata)⁶ (artiklid 1 ning 3–5);
- 31. detsembri 1991. aasta dekreetseadus nr 419, mis on seadusena vastu võetud 18. veebruari 1992. aasta seadusega nr 172, millega luuakse väljapressimisohvrite toetusfond (decreto legge n. 419, recante istituzione del Fondo di sostegno per le vittime di richieste estorsive – convertito della legge 18 febbraio 1992, n. 172)⁷ (artikkel 1);
- 8. augusti 1995. aasta seadus nr 340, millega laiendatakse seaduse nr 302/1990 artiklites 4 ja 5 sätestatud hüvitisi Ustica lennukatastroofi ohvrite perekonnaliikmetele (legge n. 340, recante norme per l'estensione dei benefici di cui agli articoli 4 e 5 della legge n. 302/1990, ai familiari delle vittime del disastro aereo di Ustica)⁸ (artikkel 1, milles viidatakse seaduse nr 302/1990 artiklitele 4 ja 5);
- 7. märtsi 1996. aasta seadus nr 108, millega kehtestatakse liigkasuvõtmist puudutavad normid (legge n. 108, recante disposizioni in materia di usura)⁹ (artiklid 14 ja 15);
- 31. märtsi 1998. aasta seadus nr 70, millega nähakse ette hüvitise maksmine „Valge Fiat Uno bande“ ohvritele (legge n. 70, recante benefici per le vittime della cosiddetta „Banda della Uno Bianca“)¹⁰ (artikkel 1, milles viidatakse seaduse nr 302/1990 artiklitele 1 ja 4);
- 23. novembri 1998. aasta seadus nr 407, millega nähakse ette terrorismi ja organiseeritud kuritegevuse ohvrite abistamise uued meetmed (legge n. 407, recante nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità)¹¹ (artikkel 2);
- 23. veebruari 1999. aasta seadus nr 44, mis käsitleb väljapressimise või liigkasuvõtmise ohvrite solidaarsusfondi (legge n. 44, recante norme in materia di elargizioni a favore dei soggetti danneggiati da attività estorsiva)¹² (artiklid 3 ning 6 kuni 8);
- 28. juuli 1999. aasta Vabariigi Presidendi dekreet nr 510, millega kehtestatakse terrorismi ja organiseeritud kuritegevuse ohvrite abistamise uued meetmed (decreto del presidente della Repubblica n. 510, regolamento recante nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata)¹³ (artikkel 1);

5 — *GIURI* nr 230, 22.8.1980.

6 — *GIURI* nr 250, 25.10.1990.

7 — *GIURI* nr 49, 28.2.1992.

8 — *GIURI* nr 192, 18.8.1995.

9 — *GIURI* nr 58 regulaarne lisa, 9.3.1996.

10 — *GIURI* nr 80, 6.4.1998.

11 — *GIURI* nr 277, 26.11.1998.

12 — *GIURI* nr 51, 3.3.1999.

13 — *GIURI* nr 4, 7.1.2000.

- 22. detsembri 1999. aasta seadus nr 512, millega luuakse kapitalifond maffiakuritegude ohvrite abistamiseks (legge n. 512, recante istituzione del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso)¹⁴ (artikkel 4);
- 4. veebruari 2003. aasta dekreetseadus nr 13, milles nähakse ette kiirmeetmed terrorismi ja organiseeritud kuritegevuse ohvrite abistamiseks – mis on pärast muutmist seadusena vastu võetud seadusega nr 56/2003 (decreto legge n. 13, recante disposizioni urgenti in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata – convertito con modificazioni della legge n. 56/2003)¹⁵;
- 11. augusti 2003. aasta seadus nr 228, millega luuakse fond inimkaubanduse vastaste meetmete tarvis ja seatakse sisse spetsiaalne karistusseadustiku artiklites 600 ja 601 käsitletavate kuritegude ohvrite toetamise programm (legge n. 228, recante istituzione del Fondo per le misure anti-tratta e disposizioni per l'istituzione di uno speciale programma di assistenza per le vittime dei reati previsti dagli articoli 600 e 601 del codice penale),¹⁶ mida on muudetud 4. märtsi 2014. aasta seadusandliku dekreediga nr 24 (decreto legislativo n. 24)¹⁷ artikliga 6;
- 28. novembri 2003. aasta dekreetseadus nr 337, mis on pärast muutmist seadusena vastu võetud seadusega nr 369/2003, milles nähakse ette kiirmeetmed välismaal toime pandud atentaatide tsiviil- ja militaarohevrite abistamiseks (decreto legge n. 337 – convertito con modificazioni della legge n. 369/2003 –, recante disposizioni urgenti in favore delle vittime militari e civili di attentati terroristici all'estero)¹⁸ (artikkel 1);
- 3. augusti 2004. aasta seadus nr 206, millega kehtestatakse uued reeglid terrorismi- ja terroristlike tapmist ohvrite abistamiseks (legge n. 206, recante nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e delle stragi di tale matrice)¹⁹ (artikkel 1);
- 23. detsembri 2005. aasta seadus 2006. aasta eelarve kohta (legge n. 266, finanziaria 2006)²⁰, mille artikli 1 lõigetes 563 kuni 565 nähakse ette abiraha maksmine isikutele, kes langevad ohvriks teenistuskohustuste täitmisel, või samalaadses olukorras isikutele ja nende perekonnaliikmetele;
- 20. veebruari 2006. aasta seadus nr 91, milles nähakse ette meetmed 11. novembril 1961. aastal toimunud Kindu massimõrvas hukkunud itaalia lendurite perekonnaliikmete abistamiseks (legge n. 91, norme in favore dei familiari dei superstiti degli aviatori italiani vittime dell'eccidio avvenuto a Kindu l'11 novembre 1961)²¹;
- 7. juuli 2006. aasta Vabariigi Presidendi dekreet nr 243 teenistuskohustuste täitmisel ohvriks langenud isikutele ja samalaadses olukorras isikutele abiraha maksmise tähtaegade ja tingimuste kohta (decreto del presidente della Repubblica n. 243, regolamento concernente termini e modalità di corresponsione delle provvidenze alle vittime del dovera ai soggetti equiparati)²²;
- 12. novembri 2010. aasta dekreetseadus nr 187, millega nähakse ette kiirmeetmed ohutuse kohta, mis on pärast muutmist seadusena vastu võetud seadusega nr 217/2010 (decreto legge n. 187, recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza – convertito con modificazioni in legge

14 — GURI n 6, 10.1.2000.

15 — GURI nr 80, 5.4.2003.

16 — GURI nr 195, 23.8.2003.

17 — GURI nr 60, 13.3.2014.

18 — GURI nr 8, 12.1.2004.

19 — GURI nr 187, 11.8.2004.

20 — GURI nr 302 regulaarne lisa, 29.12.2005.

21 — GURI nr 62, 15.3.2006.

22 — GURI nr 183, 8.8.2006.

n. 217/2010)²³, sealhulgas luuakse vastavalt selle artiklile 2a „Kodanike solidaarsuse fond“ spordisündmuste või muud laadi sündmuste ajal või tõttu kuriteo ohvriks langenud isikute abistamiseks.

13. Seadusandlik dekreet nr 204/2007 viitab Itaalia riigi poolt makstavate hüvitiste tingimustest rääkides eriseadustele, millega nähakse ette hüvitiste liigid riigi territooriumil toime pandud kuritegude ohvritele. Kõik tahtlike vägivallakuritegude liigid ei ole siiski eriseadustega hõlmatud. Nii ei ole näiteks olemas eriseadust, mis tagaks direktiivi 2004/80 artikli 12 tähenduses õiglase ja kohase hüvitise seksuaalvägivalla kuriteo ohvrile.

II. Kohtueelne menetlus

14. 20. juuni 2011. aasta kirjas andis komisjon Itaalia Vabariigile teada, et komisjoni hinnangul ei ole Itaalia õiguses ette nähtud sellist tahtlike vägivallakuritegude ohvrite üldist hüvitisskeemi, nagu direktiivi 2004/80 artikli 12 lõikes 2 seda komisjoni hinnangul nõutakse. Vastuseks sellele kirjale teatas Itaalia Vabariik 11. oktoobri 2011. aasta kirjas, et nimetatud direktiiv jätab selle sätte ülevõtmisel liikmesriikidele avara kaalutusõiguse.

15. Komisjon, leides siiski, et Itaalia Vabariik ei ole nimetatud direktiivi korralikult üle võtnud, saatis talle 25. novembril 2011 märgukirja ning palus esitada selle kohta oma märkused.

16. 14. mai 2012. aasta vastuses esitles Itaalia Vabariik üldise hüvitisskeemi kehtestamisele suunatud seadusandlike meetmete eelnõu. Selles eelnõus nähti ette solidaarsusfondi loomine riigi territooriumil toime pandud surma või raskeid või üliraskeid kehavigastusi põhjustanud kuritegude ohvritele hüvitise maksmiseks. Mingisugust seadusloome ajakava selle projekti kohta ei esitatud ning komisjon ei saanud kohtueelset menetlust lõpetada. Itaalia ametivõime teavitati sellest 25. novembri 2012. aasta koosolekul.

17. Itaalia Vabariik teavitas komisjoni 24. jaanuari 2013. aasta kirjas, et seoses valitsuskriisi ja sellest tulenenud Itaalia parlamendi laialisaatmisega ei olnud seaduseelnõu vastuvõtmine võimalik, ent seda tehakse pärast uue valitsuse ametisse asumist. Mingisugust seadusloome ajakava see kiri ei sisaldanud.

18. 12. juuli 2013. aasta kirjas teavitas Itaalia Vabariik komisjoni sellest, et Tribunale ordinario di Firenze (Firenze kohus) esitas direktiivi 2004/80 artikli 12 tõlgendamise kohta Euroopa Kohtule eelotsuse küsimuse (selles kohtuasjas tehti 30. jaanuaril 2014 kohtumäärus C. (C-122/13; EU:C:2014:59)), tehes samas ettepaneku oodata enne komisjoni algatatud menetluse jätkamist ära Euroopa Kohtu otsus selles kohtuasjas.

19. Komisjon esitas 17. oktoobril 2013 põhjendatud arvamuse, mis tehti Itaalia Vabariigile teatavaks 18. oktoobril 2013 ning milles komisjon palus Itaalia ametivõimudel võtta direktiivi 2004/80 artikli 12 järgimiseks vajalikud meetmed kahe kuu jooksul viimati nimetatud kuupäevast arvates.

20. Komisjonile 18. detsembril 2013 saadetud vastuses tuletas Itaalia Vabariik meelde, et tema hinnangul on kohane oodata ära Euroopa Kohtu otsus kohtuasjas C-122/13, et oleks võimalik arvesse võtta Euroopa Kohtu võimalikke juhiseid seoses direktiiviga 2004/80.

21. Selles kohtuasjas tehtud kohtumääruses²⁴ leidis Euroopa Kohus, et tal ilmselgelt puudub pädevus Tribunale ordinario di Firenze (Firenze kohus) esitatud küsimusele vastamiseks. Seepeale otsustas komisjon esitada Euroopa Kohtule ELTL artikli 258 teise lõigu alusel liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi.

23 — *GURI* nr 265, 12.11.2010.

24 — Vt kohtumäärus, 30.1.2014, C. (C-122/13, EU:C:2014:59).

III. Hagiavaldus

22. Komisjon palub oma hagiavalduses Euroopa Kohtul:

- tuvastada, et jättes võtmata kõik vajalikud meetmed, et tagada oma territooriumil sooritatud tahtlike vägivallakuritegude ohvrite hüvitisskeemi olemasolu, on Itaalia Vabariik rikkunud direktiivi 2004/80 artikli 12 lõikest 2 tulenevat kohustust, ja
- mõista kohtukulud välja Itaalia Vabariigilt.

23. Itaalia Vabariik palub Euroopa Kohtul:

- jätta hagi rahuldamata, ja
- mõista kohtukulud välja komisjonilt.

24. Euroopa Kohtu kantseleisse 27. aprillil 2015 esitatud taotluses soovis Euroopa Liidu Nõukogu astuda menetlusse komisjoni nõuete toetuseks. 22. mai 2015. aasta otsusega rahuldas Euroopa Kohtu president selle taotluse.

IV. Poolte argumendid

25. Komisjon heidab Itaalia Vabariigile ette seda, et viimane on oma õiguskorras hüvitisskeemi ette näinud üksnes mõnede tahtlike vägivallakuritegudena käsitatavate kuritegude ohvritele, samas kui direktiivi 2004/80 artikli 12 lõikest 2 tuleneb komisjoni hinnangul kohustus kehtestada selline hüvitisskeem kõigi sellistena käsitatavate kuritegude ohvritele.

26. Komisjon meenutab ka, et põhjenduste 2 ja 6 kohaselt on direktiivi 2004/80 eesmärk tagada Euroopa Liidu kuriteoohvritele õigus õiglasele ja asjakohasele hüvitisele neile osaks langenud kahju eest, olenemata sellest, kus Euroopa Liidu piires kuritegu toime pandi. Tegemist on otseselt osaga isikute liikumisvabadusest.

27. Komisjon selgitab seejärel, et selle direktiiviga luuakse koostöömenetlus, mille eesmärk on võimaldada sellistel ohvritel piiriülestel juhtumitel lihtsamini hüvitist saada. Seetõttu on nimetatud direktiivi I peatükis sätestatud normid, mis puudutavad hüvitise kättesaadavust sellistel juhtudel ning sama direktiivi II peatükis, mis sisaldab vaid artiklit 12, on esitatud siseriiklikele hüvitisskeemidele kohaldatavad sätted. Need hüvitisskeemid on aga koostöömenetluse hea toimimise aluseks. Niisiis nõuab direktiivi 2004/80 artikli 12 lõige 2 liikmesriikidelt sellise hüvitisskeemi loomist.

28. Selles osas ei piisa sellest, kui liikmesriigid, kus sellist hüvitisskeemi ei olnud, niisuguse skeemi loovad. Liikmesriigid peavad komisjoni hinnangul tagama selle, et nende territooriumil kehtiv ohvrite hüvitisskeem vastaks direktiivi 2004/80 sätestatud tunnustele, see tähendab, et see tagaks õiglase ja asjakohase hüvitise ning hõlmaks kõiki selles direktiivis silmas peetud kuritegusid. Komisjon täpsustab, et kõnealuses direktiivis peetakse silmas selgelt kindlaksmääratud kuritegusid, nimelt tahtlikke vägivallakuritegusid.

29. Selle mõiste osas leiab komisjon, et kuigi direktiivis 2004/80 tahtlikke vägivallakuritegusid ei defineerita ning jäetakse see liikmesriigi seadusandja hooleks, ei jäta direktiivi artikli 12 lõige 2 liikmesriikidele mingit kaalutusõigust liikmesriigi hüvitisskeemi kohaldamisala osas. Selle kohaldamisalasse peavad seega kuuluma kõik vastava liikmesriigi karistusõiguses tahtlike vägivallakuritegudena määratletud kuriteod.

30. Ainus kaalutlusõigus, mis liikmesriikidel Euroopa Liidu seadusandja soovitud tahtlike vägivallakuritegude ohvrite hüvitisskeemi kehtestamisel on, seisneb selles, millised kuriteod kvalifitseerida tahtlike ja vägivaldsetena. Teisisõnu leiab komisjon, et kui mingi kuritegu määratletakse liikmesriigi karistusõiguses tahtliku vägivallakuriteona, kuulub see automaatselt nende kuritegude hulka, mille puhul direktiiv 2004/80 nõuab ohvrite hüvitisskeemi ette nägemist. Näiteks toob komisjon välja, et koosseisuliste elementide tõttu ei saa sellised kuriteod nagu tapmine või seksuaalne vägivald juba määratluse kohaselt jääda selle direktiivi kohaldamisalast välja.

31. Seda järeldust kinnitab ka vägivaldsete kuritegude ohvrite hüvitisi käsitlev 24. novembri 1983. aasta Euroopa konventsioon, millest direktiiv 2004/80 põhjenduse 8 kohaselt selgelt inspireeritud on. Selle konventsiooni kohaselt loetakse seksuaalse vägivalda juhtumid tahtlike vägivallakuritegude hulka, mis kinnitab, et kõik kindlalt tahtlikud ja vägivaldsed kuriteod peavad tingimata sellesse kategooriasse kuuluma.

32. Samuti selgitab komisjon, et ükski direktiivi 2004/80 säte ei näe ette, et liikmesriigid võiksid piirata ohvrite hüvitise saamise õiguse vaid mõnede tahtlike vägivallakuritegudega. Komisjon leiab, et selline piirang viiks tõdemuseni, et kuigi kõiki neid käsitatakse tahtlike vägivallakuritegudena, on üksnes mõned neist sellised, millega kaasneb haavatavustunne, mis tekitavad traumasid, toovad kaasa rahalisi probleeme, häirivad igapäevaelu või rikuvad ohvri tuleviku ning õigustavad seetõttu riigi poolt hüvitise maksmist.

33. Komisjon leiab, et kui asuda seisukohale, et liikmesriigid saavad kaalutlusõiguse alusel valida, milliste tahtlike vägivallakuritegude puhul riik direktiivi 2004/80 artikli 12 lõike 2 kohast hüvitist maksab, tooks see ühtlasi kaasa tahtlike vägivallakuritegude ohvrite erineva kohtlemise Euroopa Liidus, kuna sellesse kategooriasse kuuluva kuriteo järel võib hüvitise saamine olla liikmesriigiti erinev sõltuvalt sellest, kas liikmesriigis tagatakse hüvitise maksmisega ulatuslikum kaitse või tehakse seda piiratumalt, nagu Itaalia territooriumil. Teisalt võtaks see selle direktiiviga loodud piiriülese koostöö süsteemilt igasuguse praktilise väärtuse.

34. Viimaks selgitab komisjon, et tema pakutud tõlgendus ei too kaasa sekkumist liikmesriigi seadusandja pädevusse, kuna see ei määra ära antava kaitse ulatust osas, mis puudutab hüvitatavat kahju (mittevaraline kahju, varaline kahju, pikemaajaline puue, haigus, psüühilised kannatused), seda, mil määral arvestatakse tahtlust (ettevaatamatusest põhjustatud tervisekahjustuste arvestamine), hüvitise saamise õiguse tingimusi (ohver ja ohvri perekonnaliikmed), hüvitise vorm (hüvitamine kuriteo toime panija poolt või liikmesriigi, tööandja või kindlustuse poolt makstavad täiendavad hüvitise vormid), hüvitise suurust (tabel, kus määratakse kindel rahaline väärtus igat liiki kahju puhul, hüvitise vähendamine kannatanu osa korral kahju tekkimises) ega hüvitise maksmise menetluskorda (tähtaeg hüvitise nõude koostamiseks ja/või esitamiseks).

35. Itaalia Vabariik märgib esmalt, et ta on käesoleva hagi esemeks olevas valdkonnas seaduseelnõu välja töötamisel jõudsalt edasi liikunud.

36. Järgnevalt toob Itaalia Vabariik välja põhjused, miks ta leiab, et komisjoni kaitstav tõlgendus on väär. Väites, et direktiivi 2004/80 artikli 12 lõike 2 kohaselt on liikmesriikidel lasuv kohustus piiratum, tugineb Itaalia Vabariik selle direktiivi õiguslikule alusele. Ta meenutab, et see direktiiv võeti erisätete puudumisel vastu EÜ artikli 308 alusel (nüüd ELTL artikkel 352). Itaalia Vabariigi hinnangul tuleneb sellest, et Euroopa Liidul ei olnud 2004. aastal direktiivi vastuvõtmise ajal ega ole ka täna pädevust kehtestada ühenduse õiguses vägivallakuritegusid puudutavaid materiaalõigus- ega menetlusnorme ning see puudutab ka nendega seonduvaid erilisi varalisi tagajärgi. Ma saan aru, et Itaalia Vabariik leiab, et kuivõrd direktiivi 2004/80 alus on EÜ artikkel 308 ning selle eesmärk on kodanike vaba liikumise võimaldamine, ei või Euroopa Liit panna liikmesriikidele kohustust kehtestada tahtlike vägivallakuritegude ohvrite üldist hüvitisskeemi, vaid peab piirduma liikmesriikidele pandava

kohustusega võtta selles valdkonnas arvesse piiriüleseid olukordi ning teha Euroopa Liidu kodanikele kättesaadavaks juba liikmesriigi õiguses ette nähtud hüvitisskeemid. Teisisõnu ei loo direktiivi 2004/80 artikli 12 lõige 2 mingisugust kohustust tahtlike vägivallakuritegude ohvrite üldise hüvitisskeemi kehtestamiseks.

37. Niisiis leiab Itaalia Vabariik, et tegemist ei ole liikmesriigi kohustuse rikkumisega, kuna siseriiklik õigus, kus on juba ette nähtud mitut liiki hüvitisi tahtlike vägivallakuritegudena käsitatavate kuritegude puhuks, tagab teiste liikmesriikide kodanikele seda liiki hüvitiste kättesaadavuse.

38. Itaalia Vabariik on seisukohal, et kui Euroopa Kohus peaks jagama komisjoni seisukohta, mille kohaselt paneb direktiivi 2004/80 artikli 12 lõige 2 liikmesriikidele kohustuse kehtestada üldine hüvitisskeem kõigi tahtlike vägivallakuritegudena käsitatavate kuritegude ohvritele, tuleks hinnata selle kohustuse kehtivust, kuivõrd seda pole ette nähtud üheski aluslepingute erisättes ning seda ei saa tuletada ka „täiendava pädevuse“ klauslist EÜ artikli 308 mõistes, kuna nimetatud artikkel ei saa proportsionaalsuse põhimõttest tulenevalt tuua kaasa Euroopa Liidu pädevuse laienemist puhtalt siseriiklike küsimusteni. Itaalia Vabariik, meenutades Euroopa Kohtu praktikat, mille kohaselt „ei saa liikmesriik teda selleks otseselt volitava EL toimimise lepingu sätte puudumisel tulemuslikult tugineda temale adresseeritud direktiivi õigusvastasusele vastuväitena liikmesriigi kohustuste rikkumise hagile, mis on esitatud selle direktiivi järgimata jätmise tõttu“²⁵, leiab siiski, et direktiivi 2004/208 artikli 12 lõikel 2 on eelnimetatud kohtupraktika tähenduses eriti suured ja ilmsed puudused, mis lubab Itaalia Vabariigil tugineda selle sätte õigusvastasusele.²⁶

39. Juhul kui Euroopa Kohus peaks leidma, et nimetatud sätte paneb liikmesriikidele kohustuse kehtestada tahtlike vägivallakuritegude ohvrite üldine hüvitisskeem, on Itaalia Vabariik seisukohal, et neil riikidel säilib ometi kaalutusõigus määramiseks, millised on need direktiivi 2004/80 artikli 12 lõike 2 mõistes tahtlike vägivallakuritegudena käsitatavad kuriteod, mille korral makstakse riigi poolt hüvitist.

40. Selles osas selgitab Itaalia Vabariik, et erinevalt teistest direktiivi 2004/80 sätetest, mis näevad üksikasjalikult ette liikmesriikide kohustused, piirdub artikli 12 lõige 2 sellega, et näitab ära, et selles sättes käsitletud kuriteol peab olema kaks tunnust – see peab olema tahtlik ja vägivaldne. Seega peab iga liikmesriik ise oma siseriiklikus õiguses ära määrama olukorrad, millistega võib kaasneda riigi poolt selle sätte kohaselt hüvitise maksmine ning hüvitise suuruse välja arvutamist võimaldavad põhilised kriteeriumid. Liikmesriikidel on seega tahtlike vägivallakuritegude hüvitisskeemi kehtestamisel väga avar kaalutusõigus ning nad võivad piirata sellise hüvitise maksmist teatud kuritegudega või seada sellele kindlaksmääratud tingimused – nagu hinnang ohvri käitumisele –, mis ei tohi olla, kas või ettevaatamatusest, lihtsustanud või provotseerinud kuriteo toimepanemist või see, et on ära näidatud teo toimepanija maksejõuetus.

41. See tõlgendus saab kinnitust ka direktiivi 2004/80 vastu võtmisele eelnenud ettevalmistustööde uurimisel. Itaalia Vabariik toob välja, et direktiivi aluseks olevas ettepanekus²⁷ nägi komisjon ette kuriteoohvritele hüvitise maksmise miinimumnõuete kehtestamise ning täpsustas direktiivi isikulist ja territoriaalset kohaldamisala, määratledes mõisted „ohver“, „tahtlikud kuriteod“ ning „tervise kahjustamisega tekitatud kahju“. Itaalia Vabariigi hinnangul nähti direktiivi eelnõus ette muidki äärmiselt üksikasjalikke norme, mille eesmärk oli ühtse kuriteoohvrite hüvitisskeemi ellurakendamise ettevalmistamine. Selle eelnõu võrdlus direktiivi 2004/80 praeguse tekstiga näitab, et eesmärk kehtestada miinimumnõuded jäeti kõrvale, et mitte sekkuda liikmesriikide pädevusse karistusõiguse ja avaliku sektori kulutuste valdkondades.

25 — Kohtuotsus, 5.3.2015, komisjon vs. Luksemburg (C-502/13, EU:C:2015:143, punkt 56)

26 — Kohtuotsus, 5.3.2015, komisjon vs. Luksemburg (C-502/13, EU:C:2015:143, punkt 56)

27 — Komisjoni ettepanek: nõukogu direktiiv, mis käsitleb kuriteoohvritele hüvitise maksmist (KOM(2002) 562 lõplik, edaspidi „direktiivi ettepanek“).

42. Oma repliigis selgitab komisjon, et viide EÜ artiklile 308 näitab üksnes seda, et Euroopa Liidu institutsioonide selgete ja konkreetsete volituste puudumisel peeti nõukogus kõigi liikmesriikide, sealhulgas Itaalia Vabariigi ühehäälsel otsusega vajalikuks direktiivis 2004/80 sisalduvate meetmete võtmist Euroopa Liidu ühe eesmärgi saavutamiseks. Eesmärk, mida selle direktiiviga, eelkõige selle artikli 12 lõikes 2 pandud kohustuse kaudu saavutada sooviti, oli kodanike ja teenuste vaba liikumise takistuste kaotamine.

43. Komisjoni meelest saab õigusliku alusena EÜ artikli 308 kohaldamise lubamatuse kaasa tuua ainult asjaolu, et pole kinni peetud aluslepingutes ette nähtud tingimustest, milleks on see, et vastu võetav akt on vajalik aluslepingu mõne eesmärgi saavutamiseks, et tegevus toimub aluslepingutes määratletud poliitika raames ning et aluslepingutes ei ole sätestatud selleks vajalikke volitusi. Itaalia Vabariik ei ole oma kostja vastuses näidanud, et neist tingimustest poleks kinni peetud ning on piirdunud vaid tõdemusega, et EÜ artikkel 308 ei luba Euroopa Liidu pädevuse puudumise tõttu reguleerida karistus- ja menetlusõiguse valdkondi.

44. Komisjon meenutab, et ELTL-i jõustumisega anti Euroopa Liidule eripädevus seoses õiguslase koostööga kriminaalasjades, mis hõlmab iseäranis liikmesriikide õigus- ja haldusnormide lähendamist kriminaalmenetluse teatud valdkondades (ELTL artikli 82 lõige 2) seoses kuritegude ja karistuste määratlemisega eriti ohtlike piiriülese mõõtmega kuriteoliikide puhul (ELTL artikli 83 lõige 1) ning liidu poliitika tulemusliku elluviimise tagamisega valdkonnas, kus on rakendatud ühtlustamismeetmeid (ELTL artikli 83 lõige 2). Komisjon lisab siiski, et neis valdkondades meetmete võtmise pädevuse tingimuseks on see, et need meetmed on vajalikud kohtuotsuste ja õigusasutuste otsuste vastastikuse tunnustamise ning samuti politsei- ja õiguskooostöö hõlbustamiseks piiriülese mõõtmega kriminaalasjades.

45. Komisjon järeldeb sellest, ning sellega nõustub ka Itaalia Vabariik, et liikmesriikide kriminaalmenetlus- ega karistusõigusesse sekkumiseks ei ole Euroopa Liidul rohkem pädevust kui üldnimetatud sätetes ette nähtud. Kuritegude ja nendega seotud karistuste määratlemine jääb samuti liikmesriikide ainupädevusse kahel tingimusel. Esiteks piirduv see pädevus üksnes nende kuritegevuse valdkondadega, mis ei kuulu ELTL artikli 83 lõike 1 teises lõigus loetletute hulka, milleks on terrorism, inimkaubandus, naiste ja laste seksuaalne ärakasutamine, ebaseaduslik uimastikaubandus, ebaseaduslik relvaäri, rahapesu, korruptsioon, maksevahendite võltsimine, arvutikuriteod ja organiseeritud kuritegevus. Teiseks ei saa nimetatud pädevust teostada selliste kuritegude ja nendega seotud karistuste osas, mida Euroopa Liit on pidanud oluliseks, selleks et tugevdada teistes Euroopa Liidu pädevusvaldkondades vastu võetud ühtlustatud õigusaktide rakendamist.

46. Sellest tulenevalt jagab komisjon Itaalia Vabariigi seisukohta, et liikmesriikidele jääb ainupädevus määrata kindlaks, millised teod on käsitatavad kuritegudena ühenduse õiguse tähenduses ning millised karistused nendega kaasnevad.

47. Komisjon leiab siiski, et kuriteoohvrite toetamise ja kaitsega seotud küsimused ei kuulu selle ainupädevuse hulka. Komisjoni hinnangul põhineb liikmesriikide poolt kuriteoohvritele direktiivis 2004/80 ette nähtud hüvitise maksmine tsiviilõiguslikul nõudeõigusel, mille aluseks on teo toimepanija tsiviilõiguslik vastutus. Seetõttu on kuriteoohvrile hüvitise maksmine loomult tsiviilõiguslik, mitte karistusõiguslik. Komisjon tsiteerib ses osas direktiivi ettepanekule lisatud põhjendusi, kus märgiti, et „riigi poolt hüvitise maksmise tsiviilõiguslik iseloom tuleneb selgelt sellest, et hüvitise eesmärk on isikutele varalise hüve andmine, mitte kuriteo toime panija karistamine või otseselt avaliku huvi rahuldamine“.²⁸

28 — Punkt 5.1.

48. Lisaks on komisjon seisukohal, et 2. veebruari 1989. aasta kohtuotsusest Cowan (186/87, EU:C:1989:47) tuleneb, et liikmesriikide kodanikel on õigus kaitsesele kallaletungiohu eest ning õigus saada rahalist hüvitist kallaletungi toimumise kohaks olnud liikmesriigi õigusnormide kohaselt ka juhul, kui nad ise pole sellest liikmesriigist pärit. See kohtuotsus näitab, et liikumisvabadus ja õigus füüsilise heaolu kaitsesele on tihedalt seotud ning selles osas ei oma tähtsust see, et hüvitist maksab riik ning see tuleb riigi eelarvehanditest. Just seepärast, et füüsilise heaolu kaitsmise eesmärk on isikute vaba liikumise teostamine, ongi vajalik ette näha meetmed, mis on suunatud tahtlike vägivallakuritegude ohvritele hüvitise maksmise lihtsustamisele, tehes neile kättesaadavaks siseriiklikud hüvitisskeemid.

49. Komisjon lisab, et direktiivi 2004/80 vastuvõtmisele eelnenud ettevalmistustööde ajal olid liikmesriikides kuriteoohvritele hüvitise maksmise osas suured erinevused, mõnedes liikmesriikides polnud hüvitisskeemi üldse kehtestatud. Nende erinevustega kaasnes isikute erinev kohtlemine sõltuvalt nende elukohast või kuriteo toimepanemise kohast, piiriüleste juhtumite korral oli ebavõrdsus nii suur, et ajendas Euroopa Liidu kodanikke oma vaba liikumise õigust mitte teostama.

50. Komisjon järeldeb sellest, et kuriteoohvritele hüvitise maksmist ei saa käsitada liikmesriikide ainupädevusse kuuluva küsimusena. Seda järeldest ei sea kahtluse alla liikmesriikidele pandud kohustus näha ette selline kuriteoohvrite hüvitisskeem, mis hõlmab kõiki liikmesriigi õiguses nimetatud tahtlike vägivallakuritegude vorme. Komisjon leiab, et vajadus kõrvaldada isikute vaba liikumise takistused, kaitses nende füüsilist heaolu ning tagades neile võimaluse saada selle heaolu kahjustamise korral hüvitist, ei luba piirduda üksnes sellega, et liikmesriigid, kellel hüvitisskeemi ei ole, selle kehtestavad. Komisjon hinnangul käsitleb Euroopa Liidu seadusandja tahtlike vägivallakuritegude mõistet nii laialt, et see hõlmab isikute füüsilise heaolu vastu suunatud rünnete kõikvõimalikke enamlevinud vorme.

51. Seetõttu leiab komisjon, et tema pakutud tõlgenduse korral ei ole direktiivi 2004/80 artikli 12 lõikel 2 selliseid puudusi, mis seaksid kahtluse alla selle kehtivuse ning kindlasti mitte sedavõrd suuri ja ilmseid puudusi, mis muudaksid kogu direktiivi tervikuna tühiseks.

52. Oma vasturepliigis jääb Itaalia Vabariik seisukohale, et asutamislepingu vastavasisulise sätte puudumisel kuulub tavaliste tahtlike vägivallakuritegude ohvritele hüvitise maksmine liikmesriikide pädevusse vastavalt ELTL artikli 5 lõikes 2 sätestatud pädevuse andmise põhimõttele.

53. Itaalia Vabariigi meelest ei takista see, et Itaalia õiguses puudub kõigi Itaalia territooriumil toime pandud tahtlike vägivallakuritegudena käsitatavate kuritegude ohvrite üldine hüvitisskeem, mitte kuidagi Euroopa Liidu kodanike vaba liikumist. Seetõttu ei saa isikute vaba liikumine kui eesmärk õigustada Euroopa Liidu seadusandja sekkumist sellesse valdkonda.

54. Lisaks leiab Itaalia Vabariik, et komisjon on 2. veebruari 1989. aasta kohtuotsust Cowan (186/87, EU:C:1989:47) valesti tõlgendanud. Itaalia Vabariik on seisukohal, et selles kohtuotsuses tunnistas Euroopa Kohus üksnes kohustust laiendada ründe ohvritele ette nähtud hüvitiste maksmist Euroopa Liidu kodanikele, kes oma liikumisvabaduse teostamise tõttu asusid Prantsusmaal. Sellest otsusest ei saa järeldada, et liikmesriikidel on kohustus kehtestada kõigi tahtlike vägivallakuritegudena käsitatavate kuritegude ohvrite üldine hüvitisskeem, kui neil sellist veel ei ole.

55. Itaalia Vabariik meenutab ka, et ELTL artikli 352 lõike 3 kohaselt [ei tohi] selle artikli alusel vastu võetud õigusaktid, nagu direktiiv 2004/80 „kaasa tuua liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamist juhtudel, kui aluslepingud välistavad sellise ühtlustamise“. Selle direktiivi artikli 12 lõiget 2 tuleb seega tõlgendada kooskõlas ELTL artikliga 352 ning mitte laiendada liidu pädevuse ulatust ega nõuda liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamist tahtlike vägivallakuritegude ohvritele hüvitise maksmise valdkonnas. Itaalia Vabariik täpsustab, et selline ühtlustamine on ette nähtud üksnes ELTL artikli 83 lõike 1 teises lõigus nimetatud „eurokuritegude“ puhul, mitte aga tavaliste kuritegude puhul.

56. Samuti on Itaalia Vabariik seisukohal, et direktiivi 2004/80 artikli 12 lõige 2 tema suhtes ei kohaldu. Ta leiab, et see säte paneb tahtlike vägivallakuritegude ohvrite hüvitisskeemi kehtestamise kohustuse üksnes neile liikmesriikidele, kellel seda ei ole. Itaalia Vabariigis oli aga selline hüvitisskeem selle direktiivi jõustumise ajal juba olemas.

57. Komisjoni nõuete toetuseks menetlusse astunud nõukogu leiab, et 2. veebruari 1989. aasta kohtuotsusest Cowan (186/87, EU:C:1989:47) tuleneb, et nii tahtlike vägivallakuritegude ohvritele hüvitise maksmise riiklike skeemide piiriülese kättesaadavuse lihtsustamine kui ka selle tagamine, et kõigis liikmesriikides selline skeem olemas oleks, peavad mõlemad kindlustama isikute ja teenuste vaba liikumise. Mis puudutab Euroopa Liidu sekkumise vajalikkust, siis leiab nõukogu, et seda saab hinnata lähtudes poliitilistest, majanduslikest ja tehnilistest kriteeriumidest ning selle hinnangu andmisel võisid Euroopa Liidu institutsioonid oma kaalutusõigust teostades leida, et see on vajalik.

58. Sellest tuleneb, et kui direktiivi 2004/80 artikli 12 lõiget 2 tõlgendada nii, et see ei pane liikmesriikidele kohustust näha piiriüleste juhtumite puhuks ette kõiki tahtlike vägivallakuritegude vorme hõlmavat hüvitisskeemi, siis ei saavutataks isikute ja teenuste vaba liikumise piirangute kõrvaldamise eesmärki, kuivõrd mõnedes liikmesriikides ei anna mõned tahtlike vägivallakuritegude vormid alust hüvitise maksmiseks.

V. Hinnang

A. Hagi vastuvõetavus

59. Itaalia Vabariik vaidlustab käesoleva hagi vastuvõetavuse. Ta leiab, et hagi ese ei vasta põhjendatud arvamusele, milles komisjon nimetas mõned kuritegude liigid, mille osas Itaalia Vabariik ei olnud hüvitisskeemi ette näinud, samas kui nimetatud hagis heidab komisjon talle ette sellise skeemi kehtestamata jätmist kõigi tahtlike vägivallakuritegude osas. Seega on hagi eset laiendatud.

60. Selle vastuvõetamatuse vastuväitega ei saa nõustuda. Põhjendatud arvamuse lugemisel on ilmne, et komisjon heidab Itaalia Vabariigile ette kõigi tahtlike vägivallakuritegudena käsitatavate kuritegude ohvrite hüvitisskeemi ette nägemata jätmist. Juba selle lõikes 1 on märgitud, et 2009. ja 2013. aasta vahelisel ajal saadud aruannete põhjal on komisjon jõudnud järeldusele, et Itaalia Vabariigis ei ole tahtlike vägivallakuritegude ohvrite üldist hüvitisskeemi. Itaalia seadusandluses on tõepoolest ette nähtud sellise hüvitise maksmine teatud tahtlike vägivallakuritegude puhul, sealhulgas nende puhul, mis on seotud terrorismi või organiseeritud kuritegevusega, „mitte aga kõigi selliste kuritegude puhul“. Sellest lõikest tuleneb, et komisjon pidas otsesõnu silmas kõigi tahtlike vägivallakuritegude ohvrite üldise hüvitisskeemi puudumist.

61. On tõsi, nagu Itaalia Vabariik väidab, et põhjendatud arvamuse lehekülgedel 5 ja 8 märgib komisjon konkreetselt ära sellise skeemi puudumise selliste tapmise ja raskete kehavigastuste tekitamisega seotud kuritegude ohvritele, mis neis eriseadustes ette nähtud juhtumite hulka ei kuulu, nagu ka vägistamise ja muude raskete seksuaalsete rünnakute ohvritele. Minu hinnangul pole siiski kahtlust, et neid konkreetseid kuritegusid ära märkides tõi komisjon üksnes näited kuritegudest, mida tema hinnangul hõlmab tahtlike vägivallakuritegude mõiste ning mille osas peaks Itaalia Vabariik sellest tulenevalt ette nägema hüvitisskeemi nende ohvriteks langenud isikutele. Lisaks märgib komisjon, vastusena Itaalia Vabariigi seisukohale, selle arvamuse leheküljel 5, et kuivõrd direktiivi 2004/80 artikli 12 lõike 2 tekst ei piira selle kohaldamist vaid teatud tahtlike vägivallakuritegudega, tähendab see, et viidatakse kõigile seda liiki kuritegudele, mis nähtub ka nimetatud arvamuse

leheküljelt 6.²⁹

62. Eelkõige ei jäta mingit kahtlust põhjendatud arvamuse resolutsioon. Komisjon märgib seal selgelt, et jättes võtmata vajalikud meetmed järgimaks direktiivi 2004/80 artikli 12 lõikeid 1 ja 2, tagamaks „kõigi“ oma territooriumil toime pandud raskete vägivallakuritegude ohvrite hüvitiskeemi olemasolu, ei ole Itaalia Vabariik ELTL artikli 258 esimese lõigu kohaselt oma kohustust täitnud.

63. Niisiis tuleb asuda seisukohale, et käesolevas liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi ei ole komisjon laiendanud selle eset ning seega tuleb see tunnistada vastuvõetavaks.

B. Hagi põhjendatus

64. Liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi leiab komisjon, et nähes ette hüvitiskeemi mitte kõigi, vaid üksnes teatud tahtlike vägivallakuritegude ohvritele, kui teo toimepanija on maksejõuetu või teadmata, on Itaalia Vabariik rikkunud direktiivi 2004/80 artikli 12 lõiget 2 ning jätnud oma kohustused täitmata.

65. Itaalia Vabariik jällegi leiab, et see säte jätab liikmesriikide otsustada, milliste seda liiki kuritegudega tema territooriumil riigi poolse hüvitise maksmine kaasneda võib.

66. Selles osas leian nii nagu komisjon, et nimetatud säte näeb ette, et kõigil siseriiklikus õiguses tahtlike vägivallakuritegudena käsitatavate kuritegude ohvritel peab olema võimalus saada liikmesriigi hüvitiskeemi kaudu hüvitist ning et liikmesriik ei saa oma karistusõiguses seda liiki kuritegudena käsitatavate hulgast valida neid, mille korral riigi poolt hüvitist makstakse.

67. Selle seisukoha põhjendus peitub minu meelest nii neis tekstides, millele tuginevad minu hinnangul direktiivi 2004/80 seaduspärasus ja õigustatus, kui ka direktiivi enda sõnastuses.

68. Tegelikult on selline tõlgendus kohustuslik tulenevalt ELL artikli 3 lõikest 2. Seal on sätestatud, et „[L]iit moodustab oma kodanikele vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva sisepiirideta ala, kus isikute vaba liikumine on tagatud“. Direktiivi 2004/80 põhjenduses 1 tehtud viide isikute vabale liikumisele, mida käsitleti juba 2. veebruari 1989. aasta kohtuotsuses Cowan (186/87, EU:C:1989:47) on seda enam õigustatud, et see on vältimatu sellise ala moodustamisel, mille liit on endale eesmärgiks seadnud. Kui aga tahtlike vägivallakuritegude tuvastatud või tuvastamata toimepanijate poolt põhjustatud kahju hüvitamine tagatud pole, jääb selle ala „turvalisuse“ aspekt kahtlemata puudulikuks.

69. Õigustatud näib olevat ka seisukoht, et selle ala tegeliku olemasolu ja ühtsuse tagamiseks on vajalik, et Euroopa Liidu kodanikku, kes selles alas ringi liigub, koheldakse võrdväärselt olenemata liikmesriigist, kus ta viibib. Käsitletavas valdkonnas on võimalik see tulemus lihtsasti saavutada, ilma et see eeldaks liikmesriikide õigusnormide lähendamist või veel vähem nende ühtlustamist. On nimelt ilmne, et tahtliku kuriteo mõiste on karistusõiguse üks põhimõisteid, mida tunnevad kõik liikmesriikide õigussüsteemid. Vägivaldsus seevastu on mõiste, millest aru saamise keerukus ei seisne mitte selle tunnuste määramises, vaid selle kaudu füüsilise, varalise või mittevaralise kahju tekkimises ning selle tagajärgede hindamises, mille osas saab vastuse anda ekspertarvamus, eelkõige kohtuarsti poolt, ning mis kuulub faktilisi asjaolusid kindlaks tegeva kohtu pädevusse.

29 — Sellel leheküljel on märgitud, et viide vägivaldsete kuritegude ohvrite hüvitisi käsitlevale Euroopa konventsioonile näitab, et selle direktiivi eesmärk on tagada, nagu see oli ette nähtud ka nimetatud konventsioonis, avalik-õiguslikud hüvitiskeemid kõigi, mitte üksnes mõnede tahtlike vägivallakuritegude puhuks.

70. Sellest vaatenurgast on ringi liikuva Euroopa Liidu kodaniku olukord selge. Talle on tagatud see, et kui ta kasutab oma vaba liikumise õigust ning satub tahtliku vägivallakuriteo ohvriks selles liikmesriigis, kus ta viibib, võib ta taotleda selle liikmesriigi pädevatelt ametivõimudelt hüvitist, kui teo toimepanija talle kahju ei hüvita, samamoodi nagu ta oleks saanud teha ka siis, kui kuritegu oleks toime pandud selles liikmesriigis, kus on tema elukoht.

71. Kaitseks on iseenesest see, et vägivaldne käitumine on liikmesriikides sarnaselt inkrimineeritav. Kui isik satub sellise kuriteo ohvriks, võimaldavad liikmesriigi karistusõiguse normid tal saada toime pandud kuriteo koosseisuliseks elemendiks oleva teoga põhjustatud kahju eest hüvitist.

72. Enamasti on võimalik isiklik kahju hüvitamise nõue, (mida üldiselt kutsutakse tsiviilhagiks), ilma et see muudaks seda, et tegemist on üksnes isikliku kahju heastamisele suunatud nõudega, läbi vaadata koos karistusõigusliku nõudega (ehk süüdistusega)³⁰; see on ohvrile pakutav võimalus, mis lihtsustab tal menetluslikult oma hüvitise nõudeõiguse teostamist.³¹

73. Juhul kui kuriteo toimepanija ei ole teada või on maksejõuetu, on liikmesriigid ette näinud hüvitise maksmise avaliku võimu organi või erilise fondi poolt, mis tagab teatud suurusega kahju hüvitamise; see, millisest künnisest alates on hüvitamine ette nähtud, on jäetud liikmesriikide otsustada.

74. Liikmesriikide poolt tunnustatud üldine põhimõte, et hüvitist makstakse kuritegude puhul, mille toimepanija on maksejõuetu, tagab võrdse kohtlemise. See, kui teatud liikmesriigid olukorras, kus teo toimepanija ei ole teada või on maksejõuetu, tagavad avalikest vahenditest hüvitise maksmise üksnes teatud kuritegude puhul, kaotab selle võrdse kohtlemise.

75. Selline olukord tekitab tegelikult ebavõrdsust kahel tasandil, esiteks siseriiklikult ning teiseks, mis mulle käesoleva hagi kontekstis eriti muret teeb, vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala raames, kui näiteks ühes liikmesriigis makstakse neljajäsemehalvatuse korral hüvitist juhul, kui selle põhjustas terroristi tulistatud kuul, mitte aga juhul, kui tulistaja pani toime relvastatud röövi, samas kui naaberliikmesriigis, seega võib-olla üksnes mõned kümned meetrid eemal, makstaks hüvitist mõlemal juhul. Selline tulemus pole õiglane ega sobiv.

76. Euroopa Liidu seadusandja on niisiis soovinud seda olukorda korrigeerida eelnevates punktides välja toodud põhjustel.

77. Taotletud eesmärk saavutati direktiivi 2004/80 artikliga 12. See artikkel, mille struktuur näib mulle igati sidus, on pühendatud liikmesriikide hüvitisskeemidele. Selle artikli lõikest 1 tuleneb põhimõte, et selle direktiiviga loodav piiriülestel juhtumitel tahtlike vägivallakuritegude ohvritele hüvitise maksmist puudutav koostöömehhanism toimib liikmesriikides kehtivate skeemide põhjal. Seetõttu pannakse nimetatud artikli lõikes 2 liikmesriikidele kohustus luua selline skeem, et tagada selliste kuritegude ohvritele õiglase ja asjakohase hüvitise maksmine. Selleks et see skeem oleks piiriülestel juhtudel lihtsasti kättesaadav, on liidu seadusandja pidanud vajalikuks, et sellise hüvitisskeemi looksid kõik liikmesriigid.³²

78. Direktiivi 2004/80 artikli 12 lõikes 2 viidatakse üksnes ohvrile hüvitise maksmisele. Niisiis pannakse sellega liikmesriikidele kohustus tunnustada põhimõtet, et hüvitise saamise õigus on kõigil selle liikmesriigi õiguse kohaselt tahtlike vägivallakuritegudena kvalifitseeruvate kuritegude ohvritel.

30 — Vt Euroopa Komisjoni veebileht aadressil http://ec.europa.eu/civiljustice/comp_crime_victim/comp_crime_victim_ec_fr.htm

31 — Võib juhtuda, et ohvril on võimalik valida, kas menetleda asja sel moel või esitada oma nõue otse tsiviilasju lahendavale kohtule.

32 — Vt nõukogu dokumendid 7752/04, 7209/04 (lk 9) ja 8694/04 (lk II). Selle vajaliku panuse tõi komisjon välja juba oma direktiivi ettepanekus, kuivõrd märkis, et „tuleb rõhutada, et hüvitisskeemide kättesaadavus piiriülestel juhtumitel ja võimalus saada üldiselt hüvitist, on tihedalt seotud. Kui kõigis liikmesriikides pole võimalust saada avalik-õiguslikku hüvitist, pole tegu [...] kättesaadavuse lihtsustamisega“ (punkt 3.2).

79. Seetõttu tagatakse piiriüleses olukorras ohvri kaitse lihtsa „peeglimänguga“, kandes üle selle, mis on olemas siseriiklikul tasandil.

80. Vastupidi Itaalia Vabariigi seisukohale³³ peavad liikmesriigid olema niisiis kehtestanud hüvitisskeemi kõigile nende territooriumil toime pandud ja nende seaduste kohaselt karistatavate tahtlike vägivallakuritegudena käsitatavate kuritegude ohvritele, et juhul kui selline kuritegu pannakse toime piiriüleses olukorras, saaks seda skeemi korrektselt ja tõhusalt kohaldada direktiivis 2004/80 ette nähtud tingimustel.

81. Veelgi rohkem kui solidaarsuse põhimõte õigustab sellist kõigi tahtlike vägivallakuritegude ohvrite hüvitisskeemi idee, mille kohaselt on kuriteo toimepanemine ja sellega kahju põhjustamine riigi poolt oma kaitsva rolli puuduliku täitmise tagajärg. Nagu Euroopa Parlament selgitab oma raportis kuriteoohvritele hüvitise maksmist käsitleva direktiivi ettepaneku kohta,³⁴ „pole ohvrile hüvitise maksmise tagamine vajalik mitte üksnes võimaluste piires talle tekkinud kahju ja tema kannatuste leevendamiseks, vaid ka kuriteoga tekitatud ühiskondliku konflikti lepitamiseks ning mõistliku ja korrektse karistuspoliitika kohaldamise hõlbustamiseks“³⁵.

82. Ühelgi juhul ei sea direktiivi 2004/80 artikli 12 lõike 2 selline tõlgendus kahtluse alla selle kehtivust. Sellele seisukohale ei saa vastu vaielda väitega, et selle direktiiviga sekkutakse liikmesriikide ainupädevuses olevasse valdkonda. Lisaks sellele, et direktiivi õiguslik alus on õigesti valitud, kuivõrd tegemist on liidu eesmärkide realiseerimisega, ei tulene minu pakutud tõlgendusest uute kuritegude sätestamist ega olemasolevate sisu muutmist.

83. Itaalia seaduses juba sätestatud kuritegude arv ja sisu jäävad muutumatuks. Itaalia Vabariigil pole direktiivi 2004/80 kohaldamisel mis tahes kohustust muuta tema õiguskorra kohaselt tahtlike vägivallakuritegudena sätestatud kuritegude sisu ega sätestada uusi kuritegusid. Vaidlust pole selles, et kuritegude ja nende eest määratavate karistuste sätestamine kuulub liikmesriikide ainupädevusse, välja arvatud neil Euroopa Kohtu poolt nimetatud juhtudel, mida on käsitletud 2. veebruari 1989. aasta kohtuotsuses Cowan (186/87, EU:C:1989:47).

84. Samuti ei too minu tõlgendusega kaasnev tahtlike vägivallakuritegude ohvrite võrdse kohtlemise taastamine endaga kaasa hüvitisskeemide ühtlustamist.

85. Kuigi komisjoni eelnõus nähti algselt ette miinimumnõuete kehtestamine, mis puudutanuks iseäranis makstava hüvitise suurust³⁶, leiti lõpuks arutelude tulemusena, et selliseid norme EÜ artikli 308 alusel kehtestada ei saa.

86. Hüvitise suuruse kehtestamine vastavalt tekkinud kahjule – püsiv puue, täielik töövõime kaotus rohkem kui üheks kuuks, lühiajaline töövõime kaotus vähem kui üheks kuuks – või teatud ülemmäärade kehtestamine on niisiis jäetud täielikult liikmesriikide pädevusse.

87. Hüvitis peab aga olema õiglane ja asjakohane, nagu on nõutud direktiivi 2004/80 artikli 12 lõikes 2, ning liikmesriikide kohtud võivad selles osas kahtluse korral pöörduda Euroopa Kohtu poole.

88. Ainus kohustus, mille direktiiv 2004/80 liikmesriikidele paneb, on kohustus näha ette hüvitise maksmine tahtlike vägivallakuritegude ohvritele juhul, kui teo toimepanija ei ole teada või on maksejõuetu, ning seda selleks, et täita üht Euroopa Liidu eesmärkidest.

33 — Vt käesolev ettepanek, punkt 36.

34 — Dokument A5-0330/2003.

35 — Vt nimetatud raport, lk 39. Parlament kordab siinkohal vägivaldsete kuritegude ohvrite hüvitisi käsitleva Euroopa konventsiooni selgitava raporti sõnastust (vt selgitav raport, punkt 7).

36 — Vt direktiivi ettepaneku artikkel 4 jj.

89. Arvestades eelpool märgitud, leian, et Itaalia Vabariigile tehtud etteheide, et ta pole ette näinud oma territooriumil kõigi tahtlike vägivallakuritegudena käsitatavate kuritegude ohvrite hüvitisskeemi, on põhjendatud.

VI. Ettepanek

90. Eespool toodud kaalutlustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku:

- tuvastada, et jättes ette nägemata kõigi oma territooriumil toime pandud tahtlike vägivallakuritegudena käsitatavate kuritegude ohvrite hüvitisskeemi, on Itaalia Vabariik rikkunud nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiivi 2004/80/EÜ, mis käsitleb kuriteoohvritele hüvitise maksmist, artikli 12 lõikest 2 tulenevat kohustust.
- mõista kohtukulud välja Itaalia Vabariigilt.