



# Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEEK  
MICHAL BOBEK  
esitatud 14. mail 2020<sup>1</sup>

**Kohtuasi C-129/19**

**Presidenza del Consiglio dei Ministri**  
*versus*  
**BV,**  
**menetluses osaleja:**  
**Procura della Repubblica di Torino**

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Corte Suprema di Cassazione (kassatsioonikohus, Itaalia))

Eelotsusetaotlus – Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala – Direktiiv 2004/80/EÜ – Artikli 12 lõige 2 – Riigisised hüvitisskeemid tahtlike vägivallakuritegude ohvritele – Puhtriigisised olukorrad – Mõiste „piiriülesed olukorrad“ – Õiglane ja asjakohane hüvitis

## I. Sissejuhatus

1. Käesolevas asjas on Corte Suprema di Cassazione (kassatsioonikohus, Itaalia) esitanud kaks õigusküsimust selle kohta, kuidas tõlgendada nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiivi 2004/80/EÜ, mis käsitleb kuriteoohvritele hüvitise maksmist.<sup>2</sup> Esiteks, kas selle direktiivi artikli 12 lõige 2 kohustab liikmesriike sisse seadma hüvitisskeemi, mis laieneb kõikidele nende territooriumil toime pandud tahtlike vägivallakuritegude, sealhulgas niisiis ka „puhtalt riigisiseste“ kuritegude ohvritele? Teiseks, milliste kriteeriumide põhjal tuleb kindlaks teha, kas riigisiseses skeemis ette nähtud hüvitis on selle direktiivi tähenduses „õiglane ja asjakohane“?

## II. Õiguslik raamistik

### A. Liidu õigus

2. Direktiiv 2004/80 koosneb kolmest peatükist. I peatükk kannab pealkirja „Hüvitise kättesaadavus piiriülestel juhtudel“. Selle 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.“

<sup>1</sup> Algkeel: inglise.

<sup>2</sup> ELT 2004, L 261, lk 15; ELT eriväljaanne 19/07, lk 65.

3. II peatükk „Siseriiklikud hüvitisskeemid“ sisaldab ainult ühte artiklit (artikkel 12). Selles on 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 vägivaldakuritegude ohvrite hüvitisskeem, mis tagab ohvritele õiglase ja asjakohase hüvitise.“

4. III peatükk sisaldab „rakendussätteid“. Selles on artikli 18 lõikes 1 sätestatud:

„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.“

### **B. Liikmesriigi õigus**

5. Olulised liikmesriigi õiguse sätted asjasse puutuval ajal olid järgmised.

6. Itaalia karistusseadustiku (codice penale) artiklis 609-*bis* kohaselt on „seksuaalvägivald“ kuritegu.

7. Itaalia tsiviilseadustiku (codice civile) artiklis 1218 on sätestatud: „Võlgnik, kes ei tasu täpselt summat, mille ta võlgneb, on kohustatud kahju hüvitama, kui ta ei tõenda, et kohustuste täitmata jätmise või viivitus on tingitud võimatusest makset teha, mille põhjust ei saa panna süüks talle.“

8. 7. juuli 2016. aasta seaduse nr 122 „Õigusnormid, millega võetakse kohustused, mis tulenevad Itaalia kuulumisest Euroopa Liitu – Euroopa seadus 2015–2016“ ((Legge 7 luglio 2016, n. 122 Disposizioni per l’adempimento degli obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea – Legge europea 2015–2016), mis jõustus 23. juulil 2016, muudetud redaktsiooni<sup>3</sup> artikli 11 lõikes 1 on ette nähtud „õigus hüvitisele, mille kohaselt peab riik hüvitama kahju tahtliku vägivaldakuriteo ohvrile ja igal juhul karistusseadustiku artiklis 603-*bis* kirjeldatud kuriteo ohvrile, kuid mitte artiklites 581 ja 582 kirjeldatud kuritegude ohvritele, v.a juhul, kui esinevad karistusseadustiku artiklis 583 ette nähtud asjaolud“. Sama artikli lõike 2 kohaselt makstakse hüvitist tapmise, seksuaalse vägivalla või raske kehavigastuse eest ohvrile või kui ohver kuriteo tagajärjel sureb, tema õigusjärglastele artikli 11 lõikes 3 nimetatud ministeeriumi dekreedis kindlaks määratud ulatuses. Teiste kuritegude eest peale eespool nimetatute makstakse hüvitist ravi- ja abikulude katteks.

9. Siseministri 31. augusti 2017. aasta dekreedis „Tahtlike vägivaldakuritegude ohvritele makstava hüvitise summade kindlaksmääramine“ (Decreto del Ministro dell’interno, 31 agosto 2017, Determinazione degli importi dell’indennizzo alle vittime dei reati intenzionali violenti)<sup>4</sup> artikliga 1 on määratud kindlaks tahtlike vägivaldakuritegude ohvritele makstava hüvitise summad järgmiselt: „a) tapmise eest kindel summa 7200 eurot ning abikaasa – isegi lahus elava või lahutatud abikaasa –

3 Mida on muudetud 20. novembri 2017. aasta seaduse nr 167 „Õigusnormid, millega võetakse kohustused, mis tulenevad Itaalia kuulumisest Euroopa Liitu“; Euroopa seadus 2017 (legge 20 novembre 2017, n. 167 Disposizioni per l’adempimento degli obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea – Legge europea 2017), artikliga 6 ning 30. detsembri 2018. aasta seaduse nr 145 „Riigi prognoosbilanss 2019. rahandusaastaks ja mitmeaastane bilanss ajavahemikuks 2019–2021“ (legge 30 dicembre 2018, n. 145 Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019–2021) artikli 1 lõigetega 593–596.

4 *Gazzetta Ufficiale, Serie Generale*, nr 237, 10.10.2017.

või ohvriga afektiivses suhtes oleva või olnud isiku poolt toime pandud tapmise eest 8200 eurot ainult ohvri lastele; b) karistusseadustiku artiklis 609-*bis* kirjeldatud seksuaalkuriteo eest – v.a juhul, kui esineb kergendav asjaolu, – kindel summa 4800 eurot; c) muude kuritegude eest peale punktides a ja b nimetatud kuritegude kuni 3000 eurot ravi- ja abikulude hüvitamiseks“.

10. Täielikkuse huvides võib lisada, et kohtuistungil teatas Itaalia valitsus Euroopa Kohtule, et ministri 22. novembri 2019. aasta dekreediga on Itaalia valitsus suurendanud tahtlike vägivallakuritegude ohvritele makstava hüvitise summat. Hüvitist vägistamise eest on suurendatud 4800 eurot 25 000 eurole. Nii palju kui mina aru saan, ei ole nendel uutel sätetel siiski tagasiulatuvat mõju. Seetõttu näib, et need ei ole käesoleval juhul kohaldatavad.

### III. Faktilised asjaolud, menetlus ja eelotsuse küsimused

11. Oktoobris 2005 langes vastustaja, kes oli Itaalia elanik, Itaalias Torino linnas seksuaalvägivalla ohvriks, mille panid toime kaks Rumeenia kodanikku. Kuriteo toimepanijatele mõisteti kümme aastat ja kuus kuud vangistust. Samuti kohustati neid hüvitama tekitatud kahju, mille täpne summa pidi kindlaks määratama eraldi menetluses, kuid kohus mõistis vastustaja kasuks välja 50 000 euro suuruse esialgse hüvitise, mis tuli kohe ära maksta.

12. Siiski ei saanud vastustaja seda summat kätte, sest kuriteo toimepanijad põgenesid.

13. Veebruaris 2009 pöördus vastustaja Tribunale di Torino (Torino esimese astme kohus, Itaalia) poole kahju hüvitamise nõudega Presidenza del Consiglio dei Ministri (Itaalia riigikantselei, edaspidi „riigikantselei“) vastu direktiivis 2004/80 sätestatud kohustuste üle võtmata jätmise eest. Nimetatud kohus luges 26. mai 2010. aasta kohtuotsusega hagi põhjendatuks ja mõistis riigikantseleilt vastustaja kasuks välja 90 000 eurot.

14. Riigikantselei esitas selle kohtuotsuse peale apellatsioonkaebuse Corte di appello di Torinole (Torino apellatsioonikohus, Itaalia). Apellatsioonikohus rahuldas 23. jaanuari 2012. aasta kohtuotsusega apellatsioonkaebuse osaliselt. Ta vähendas vastustaja kasuks välja mõistetud summa 50 000 euroni.

15. Riigikantselei esitas selle kohtuotsuse peale kassatsioonkaebuse Corte Suprema di Cassazionele (kassatsioonikohus, Itaalia). Menetlus peatati seni, kui Euroopa Kohus teeb kaks otsust: ühe, mis puudutab Euroopa Komisjoni poolt 22. detsembril 2014 algatatud rikkumismenetlust Itaalia Vabariigi vastu direktiivi 2004/80 üle võtmata jätmise eest, ja teise, mis puudutab Tribunale di Roma (Rooma esimese astme kohus, Itaalia) 24. märtsi 2015. aasta eelotsusetaotlust selle direktiivi artikli 12 lõike 2 tõlgendamise kohta.

16. Pärast seda, kui need kaks menetlust Euroopa Kohtus lõppesid (esimene 11. oktoobri 2016. aasta kohtuotsusega<sup>5</sup> ja teine Euroopa Kohtu presidendi 28. veebruari 2017. aasta määrusega<sup>6</sup>), jätkus menetlus Corte Suprema di Cassazione (kassatsioonikohus, Itaalia).

5 Kohtuotsus komisjon vs. Itaalia (C-601/14, EU:C:2016:759), kus on tuvastatud, et kuna Itaalia Vabariik ei ole võtnud kõiki vajalikke meetmeid, et tagada kõigi oma territooriumil toime pandud tahtlike vägivallakuritegude ohvrite hüvitisskeemi olemasolu piiriülestel juhtudel, on ta rikkunud oma kohustusi, mis tulenevad direktiivi 2004/80 artikli 12 lõikest 2.

6 Kohtumäärus X (C-167/15, ei avaldata, EU:C:2017:187), millega on see kohtuasi registrist kustutatud pärast seda, kui eelotsusetaotluse esitanud kohus selle tagasi võttis.

17. Kuna Corte Suprema di Cassazione (kassatsioonikohus, Itaalia) oli siiski kahtlusi seoses direktiivi 2004/80 tõlgendamisega, otsustas ta menetluse taas peatada ja taotleda Euroopa Kohtult eelotsust järgmistes küsimustes:

„1. Kas juhul, kui [direktiivi 2004/80/EÜ] – mis ei ole vahetult kohaldatav – ei ole riigisisesse õiguskorda üle võetud õigeaegselt (ja/või täielikult) osas, mis puudutab sellega ette nähtud vägivallakuritegude ohvritele kahju hüvitamise süsteemi kehtestamist, mis tekitab liikmesriigile kohustuse hüvitada kahju piiriülestele isikutele, kellele see direktiiv on ainult adresseeritud, vastavalt Euroopa Kohtu praktikast (nende hulgas kohtuotsused Francovich ning Brasserie du Pêcheur ja Factortame III) tulenevatele põhimõtetele, kohustab [liidu] õigus ette nägema liikmesriigi samalaadse vastutuse mittepiiriüleste isikute (st selles riigis elavate isikute) suhtes, kes ei ole direktiivi rakendamisest saadava kasu otsesed adressaadid, kuid kes selleks, et vältida võrdse kohtlemise/diskrimineerimiskeelu põhimõtte rikkumist [liidu] õiguses, oleksid – kui direktiiv oleks üle võetud õigeaegselt ja täielikult – pidanud ja võinud kasu saada selle direktiivi (st eespool nimetatud hüvitisskeemi) kasuliku mõju laiendamisest?

2. Kui vastus eelnevale küsimusele on jaatav:

Kas siseministri 31. augusti 2017. aasta dekreediga (antud 7. juuli 2016. aasta seaduse nr 122 (õigusnormid, millega võetakse kohustused, mis tulenevad Itaalia kuulumisest Euroopa Liitu; Euroopa seadus 2015–2016) ning selle hilisemate muudatuste (mis tehti 20. novembri 2017. aasta seaduse nr 167 artikliga 6 ja 30. detsembri 2018. aasta seaduse nr 145 artikli 1 lõigetega 593–596) artikli 11 lõike 3 alusel) tahtlike vägivallakuritegude (ja konkreetselt karistusseadustiku artiklis 609-*bis* seksuaalkuriteo ohvritele) kindlas summas 4800 eurot ette nähtud hüvitist võib pidada „ohvritele õiglaseks ja asjakohaseks hüvitiseks“, mis on nähtud ette direktiivi 2004/80 artikli 12 lõikes 2?“

18. Vastustaja, Itaalia valitsus ja Euroopa Komisjon on esitanud oma kirjalikud seisukohad. Kohtuistungil, mis peeti 2. märtsil 2020, esitasid samad menetlusosalised suulised seisukohad.

#### IV. Õiguslik analüüs

19. Käesolev ettepanek on üles ehitatud järgmiselt. Esiteks käsitlen lühidalt Itaalia valitsuse vastuväidet, et käesoleva hagi ese on ära langenud (A). Teiseks asun käesolevas eelotsusetaotluses esile tulnud põhiküsimuse juurde, milleks on direktiivi 2004/80 artikli 12 isikuline kohaldamisala selle direktiivi kui sellise, sealhulgas selle üpris keerulise seadusandliku kujunemisloo kontekstis (B). Lõpuks sõnastan mõned kokkuvõtlikud märkused eelotsusetaotluse esitanud kohtu teise küsimuse kohta (C).

##### A. Hagi eseme äralangemine

20. Itaalia valitsus väidab, et vastustajale anti hüvitist riigisisese skeemi alusel. Näib, et riigisisene skeem<sup>7</sup> muudeti pärast selle (hilinenud) vastuvõtmist tagasiulatuvalt kohaldatavaks alates 30. juunist 2005 toime pandud tahtlike vägivallakuritegude ohvrite suhtes vastavalt direktiivi 2004/80 artikli 18 lõikele 2. Seega oleks vastustaja saanud kindla summa 4800 eurot. Käesoleva eelotsusetaotluse kui sellise ese on seega ära langenud. Euroopa Kohus peaks selle niisiis rahuldumata jätma, tuvastades, et sellele ei ole vaja vastata.

<sup>7</sup> Mida on kirjeldatud käesoleva ettepaneku punktides 8 ja 9.

21. Sellel argumendil ei ole pikka püsi. Mulle näib üsna selge, et vastustajal on jätkuvalt huvi selle menetluse vastu, niivõrd kui ta eelotsusetaotluse esitanud kohtu menetluses taotleb riikliku skeemi alusel saadust suuremat hüvitist. Sel eesmärgil tugineb vastustaja sisuliselt kahele põhjendusele. Esiteks väidab ta, et Francovich kohtupraktika kohaselt lasub riigil vastutus direktiivi 2004/80 hilinevad või mittetäieliku ülevõtmise eest.<sup>8</sup> Teiseks väidab ta, et talle Itaalia skeemi alusel antud hüvitist ei saa selle suhteliselt väikese summa (4800 eurot) tõttu pidada direktiivi 2004/80 tähenduses „õiglaseks ja asjakohaseks“.

22. Mõlemale probleemile, mis kajastuvad eelotsuse küsimustes, on jätkuvalt väga vaja vastust Euroopa Kohtult. Niisiis asun nüüd kahe eelotsuse küsimuse sisu juurde.

### **B. Esimene küsimus**

23. Esimeses küsimuses palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas liikmesriiki, kes on jätnud direktiivi 2004/80 üle võtmata, võib lugeda vastutavaks selles liikmesriigis elavatele tahtlike vägivallakuritegude ohvritele tekitatud lepinguvälise kahju eest, olgugi et direktiiv 2004/80 on kohaldatav vaid piiriülestele olukordadele, kui pöördiskrimineerimine on selle liikmesriigi õigusega vastuolus.

24. Asun seisukohale, et see küsimus tuleb ümber sõnastada järgmiselt: kas direktiiv 2004/80, eelkõige selle artikli 12 lõige 2 kohustab liikmesriike sisse seadma riigisisese hüvitisskeemi, mis hõlmab *kõiki* nende territooriumil toime pandud tahtlike vägivallakuritegude ohvreid ja samuti olukordi, mis ei ole piiriülesed?

25. Juhin tähelepanu, et kui vastustaja, kes on Itaalia elanik, langes kõnealuse vägivallakuriteo ohvriks, ei olnud Itaalia veel direktiivi 2004/80 üle võtnud, ehkki ülevõtmistähtaeg oli möödunud. Kui Itaalia lõpuks direktiivi 2004/80 üle võttis, sai vastustaja hüvitist uue kehtestatud riigisisese hüvitisskeemi alusel. See skeem oli muudetud tagasiulatuvalt kohaldatavaks kõikidele ohvritele, s.o ka nendele, kes olid Itaalia elanikud.

26. Nendel asjaoludel on eelotsusetaotluse esitanud kohus seisukohal, et vastustaja ei saa (otseselt) nõuda Itaalialt direktiivi 2004/80 hilinevad ülevõtmisega tekitatud kahju hüvitamist. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul asetab see direktiiv liikmesriikidele vaid kohustuse seada sisse hüvitisskeem tahtlike vägivallakuritegude ohvritele piiriülestes olukordades. Vastustaja juhtum aga ei olnud selline: vastustaja elas Itaalias ja kuritegu pandi toime Itaalias. Seega piirdus olukord tervikuna selle liikmesriigi territooriumiga. Seetõttu palub eelotsusetaotluse esitanud kohus selgitada, kas Itaalia võib siiski lasuda lepinguvälise vastutus ühel teisel põhjusel, nimelt seetõttu, et pöördiskrimineerimine on Itaalia õiguses keelatud.

27. Sellele küsimusele tuleb paratamatult vastata eitavalt: kui olukord ei kuulu liidu õiguse reguleerimisalasse, ei saa selles olla liidu õiguse rikkumist ja seetõttu ei saa liidu õigusest tuleneda liikmesriigile lepinguvälise vastutust.<sup>9</sup> Selline vastutus saaks, kui üldse, tuleneda liikmesriigi õigusest, juhul ja niivõrd kui liikmesriigi ametiasutused on rikkunud riigisisest õigust (näiteks pöördiskrimineerimise keeldu).

<sup>8</sup> 19. novembri 1991. aasta kohtuotsus Francovich jt (C-6/90 ja C-9/90, EU:C:1991:428).

<sup>9</sup> Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt võib liikmesriigil lasuda vastutus liidu õiguse rikkumisega isikutele tekitatud kahju eest, kui on täidetud kolm tingimust: rikutud liidu õigusnorm annab isikutele õigusi, rikkumine on piisavalt selge ning rikkumise ja isikute kantud kahju vahel on otsene põhjuslik seos (vt selle kohta viimati 29. juuli 2019. aasta kohtuotsus Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:630, punkt 35 ja seal viidatud kohtupraktika)).



28. Lahendus ei saaks olla teistsugune ka siis, kui lisada võrrandisse kodakondsuse tõttu diskrimineerimise keelu põhimõte, millele eelotsusetaotluse esitanud kohus on eelotsusetaotluses viidanud. Sellega seoses ei tohi unustada, et see põhimõte (mis on sätestatud ELTL artiklis 18 ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artiklis 21) on kohaldatav vaid liidu õiguse reguleerimisalasse kuuluvates olukordades. Kui asjakohased liidu õiguse sätted puudutavad vaid piiriüleseid olukordi ja seega jätavad liikmesriikidele vabaduse puhtalt riigisiseste olukordade reguleerimisel, ei ole see põhimõte kohaldatav. Kehtiva liidu õiguse kohaselt on nendes olukordades tekkida võiva pöördiskrimineerimise tagajärgede heastamine, kui see on asjakohane, liikmesriigi õiguse reguleerimisalal.<sup>10</sup>

29. Seda arvesse võttes on Corte Suprema di Cassazione (kassatsioonikohus, Itaalia) esimese eelotsuse küsimusega seoses tekkiv põhiprobleem muus, nimelt selles, kas eeldus, millel eelotsusetaotluse esitanud kohtu esimene küsimus põhineb, peab tegelikult paika: kas direktiiv 2004/80, eelkõige selle artikkel 12 on kohaldatav üksnes piiriülestes, mitte aga puhtriigisisestes olukordades?

30. Käesolevas menetluses on vastustaja teinud ettepaneku vastata sellele küsimusele eitavalt, Itaalia valitsus ja komisjon aga vastupidise ettepaneku. Kumbki pool väidab, et direktiivi 2004/80 sõnastus, eesmärk ja kujunemislugu toetavad tema seisukohta. Samuti tuginevad nad selle põhjenduseks teatavatele Euroopa Kohtu otsustele.

31. Järgmisena selgitan kõigepealt, miks direktiivi 2004/80 tekst ja sisemine süsteem ei ole piisavalt selged ega anna eraldi võetuna sellele küsimusele vastust (1). Seejärel püüan kindlaks teha eesmärgi (või eesmärgid), mida liidu seadusandja direktiivi 2004/80, eelkõige selle artikli 12 lõike 2 vastuvõtmisega taotles, vaadeldes direktiivi põhjendusi (2) ja ettevalmistavaid materjale (3). Siis analüüsin direktiivi 2004/80 õiguslikku alust (4) ja Euroopa Kohtu praktikat (5), et kontrollida, kas nendes võiks leiduda täpsemaid viiteid.

32. Pärast kogu selle analüüsiga lõpulejõudmist pean ikkagi tõdema, et minu arvates ei ole selget vastust kummagi poole kasuks. Mõlemad väljapakutud tõlgendused on põhjendatavad. Lõpuks pakun välja veel kolm konstitutsioonilist argumenti selle kohta, miks teeksin kõiki asjaolusid arvesse võttes Euroopa Kohtule ettepaneku järgida vastustaja pakutud tõlgendust (6).

### *1. Direktiivi 2004/80 tekst ja sisemine süsteem*

33. Esiteks väidavad Itaalia valitsus ja komisjon, et direktiivi 2004/80 artikkel 12 on tervikuna selge selles osas, milles see kohustab liikmesriike seadma sisse hüvitisskeemid üksnes piiriüleste olukordade suhtes. Nimetatud artikli lõikes 1 on sõnaselgelt viidatud piiriülestele juhtudele. Oleks veider käsitada sama artikli teist lõiget nii, et sellel on laiem kohaldamisala kui esimesel.

34. See argument ei ole veenev.

35. Direktiivi 2004/80 artikli 12 lõikes 1 on sätestatud: „Käesoleva direktiiviga koostatud eeskirjad hüvitise kättesaadavuse kohta piiriülestel juhtudel toimivad vastavalt liikmesriikide hüvitisskeemidele, mis on suunatud nende territooriumil sooritatud vägivaldsete kuritegude ohvritele.“ Direktiivi 2004/80 artikli 12 lõikes 2 aga on sätestatud: „Kõik liikmesriigid tagavad, et nende siseriiklikes eeskirjades nähakse ette nende territooriumil sooritatud tahtlike vägivaldakuritegude ohvrite hüvitisskeem, mis tagab ohvritele õiglase ja asjakohase hüvitise.“

<sup>10</sup> Vt selle kohta 16. juuni 1994. aasta kohtuotsus Steen (C-132/93, EU:C:1994:254, punktid 8–11) ja 5. juuni 1997. aasta kohtuotsus Uecker ja Jacquet (C-64/96 ja C-65/96, EU:C:1997:285, punkt 23). Vt hiljutist ülevaadet asjasse puutuvast Euroopa Kohtu praktikast: Arena, A., „The Wall Around EU Fundamental Freedoms: the Purely Internal Rule at the Forty-Year Mark“, *Yearbook of European Law*, 2020, lk 12–67.

36. Selle artikli esimeses lõikes on pelgalt osutatud, et selle direktiiviga (direktiivi 2004/80 artiklites 1–11) ette nähtud koostöösüsteem, mille eesmärk on tagada hüvitise piiriüleste kuritegude eest, peab täiendama riigisiseseid hüvitisskeeme. Selles sättes on öeldud vaid seda, et direktiiviga kohustuslikuks muudetud eeskirjad lisanduvad riigisisestele hüvitisskeemidele, mille liikmesriigid on sisse seadnud enda territooriumil toime pandud tahtlike vägivallakuritegude ohvritele.

37. Artikli 12 lõige 2 järgib seda avaldust, lisades, et liikmesriikidel peab olema sisse seatud hüvitisskeem nende territooriumil toime pandud tahtlike vägivallakuritegude ohvritele. Loomulikult, kui liikmesriigi tasandil ei oleks üldse midagi sisse seatud, ei oleks ka direktiivi 2004/80 I peatükis sätestatud eeskirjadel millelegi lisanduda.

38. Teksti tasandil ei ole nendes sätetes midagi, mille tõttu piirduks artikli 12 kohaldamisala üksnes piiriüleste olukordadega. Käsitada selle artikli teist lõiget vastustaja ettepaneku kohaselt nii, et see kohustab liikmesriike seadma sisse skeemid, mis hõlmavad kõiki „nende territooriumil sooritatud tahtlik[k]e vägivallakuritegu[sid]“, on selle sätte teksti tasandil sellisena täiesti põhjendatud. Samuti ei teki sellest mingit sisemist vastuolu direktiivi 2004/80 artikli 12 tõlgendamisel.

39. Teiseks on Itaalia valitsus ja komisjon väitnud, et direktiivi 2004/80 artiklist 1 tulenevalt piirduvad riigisiseste hüvitisskeemide sisseseadmise kohustus vaid piiriüleste olukordadega. Selle sätte kohaselt peavad liikmesriigid tagama õiguse taotleja hüvitist, kui „tahtlik vägivallakuritegu on toime pandud *muus liikmesriigis kui see, kus hüvitise taotleja alaliselt elab*“.<sup>11</sup> Üldisemalt kinnitab seda seisukohta – Itaalia valitsuse ja komisjoni väitel – ülejäänud direktiiv: vaieldamatult puudutab direktiiviga sisse seatud koostöösüsteem, mille eesmärk on hõlbustada hüvitise kättesaadavust, vaid piiriülestes olukordades toime pandud kuritegude ohvreid.

40. Need argumendid peavad minu arvates paika selles osas, mis puudutab direktiivi 2004/80 I peatüki tõlgendamist. II peatüki ja selles oleva artikli 12 kohaldamisala osas aga ei ole need veenvad.

41. Kõigepealt pean toonitama, et erinevalt paljudest teistest samalaadsetest õigusaktidest ei sisalda direktiiv 2004/80 oma esimes(t)es artikli(te)s ühtegi sätet, milles oleks sõnastatud selle direktiivi eesmärk või ees, piiritletud selle kohaldamisala ja/või sätestatud mõistete määratlused. Artikkel 1 ei kuulu sissejuhatavasse peatükki, mille pealkiri oleks näiteks „Üldsätted“ ja mis oleks kohaldatav kogu õigusakti suhtes. Õigupoolest on artikkel 1 juba osa I peatükist (artiklid 1–11) „Hüvitise kättesaadavus piiriülestel juhtudel“. Sellele peatükile järgneb II peatükk „Siseriiklikud hüvitisskeemid“ (mis sisaldab vaid artiklit 12).

42. Seetõttu ei näe ma, kuidas saaks õigusakti ühe peatüki sissejuhatav säte (sissejuhatavad sätted) õigusaktide tõlgendamise tavareeglite kohaselt piirata sellesama õigusakti teiste peatükkide kohaldamisala. Artikkel 1 puudutab üksnes selle direktiivi I peatükis ette nähtud koostöösüsteemi. Seevastu võib kahe eraldi peatüki olemasolu tõlgendada kui viidet sellele, et kumbki käsitleb direktiiviga 2004/80 kehtestatava korra eri aspekti. Sel juhul saab direktiivi 2004/80 tööpoolest, nagu vastustaja väidab, tõlgendada nii, et selles on nähtud liikmesriikidele ette kaks eri kohustust: luua koostöösüsteem, mis hõlbustaks hüvitise kättesaadavust *piiriülestes olukordades* ja seada sisse riigisisene hüvitisskeem, mis on kohaldatav *mis tahes* tahtliku vägivallakuriteo korral.

43. Kolmandaks toetab seda seisukohta ka direktiivi 2004/80 artikkel 18, milles on ette nähtud kaks eri ülevõtmistähtpäeva: üks (varasem) artikli 12 lõike 2 jaoks ja teine (hilisem) ülejäänud direktiivi jaoks.<sup>12</sup> Võib väita, et sellest sättest nähtub direktiivi 2004/80 artikli 12 lõike 2 iseseisvus. Kui riigisiseseid skeemid oleksid mõeldud vaid selleks, et direktiivi 2004/80 teistes sätetes ette nähtud süsteem saaks tõhusalt toimida, oleks erineva tähtaja loogikat raske mõista.

<sup>11</sup> Kohtujuristi kursiiv.

<sup>12</sup> Selle artikli kohaselt olid liikmesriigid kohustatud võtma direktiivi 2004/80 sätted üle 1. jaanuariks 2006, „välja arvatud artikli 12 lõige 2, mille täitmise kuupäev [oli] 1. juuli 2005“.

44. Neljandaks on direktiiv 2004/80 oma pealkirja poolest direktiiv „mis käsitleb kuriteoohvritele hüvitise maksmist“. See ei ole „direktiiv kuriteoohvritele hüvitise maksmise kohta piiriülestes olukordades“ ega „direktiiv, mis käsitleb koostööd seoses kuriteoohvritele hüvitise maksmisega“ ega – nagu nõukogu eesistuja teatavas seadusandliku menetluse staadiumis välja pakkus – „direktiiv kuriteoohvritele hüvitise maksmise *hõlbustamise* kohta“.<sup>13</sup> Ükskõik millise kohta nendest pealkirjadest saaks väita, et see olnuks vaid piiriüleseid olukordi käsitleva õigusakti jaoks asjakohasem.

45. Tuleb tunnistada, et see argument võib näida formalistlik või väheoluline. Siiski kajastab selle direktiivi pealkiri tegelikult direktiivi 2004/80 artikli 12 lõike 2 sõnastust. Selles artiklis on viidatud liikmesriikide „territooriumil sooritatud tahtlike vägivallakuritegude ohvrite hüvitisskeem[idele]“ (ilma täpsustuste ja piiranguteta) ja „ohvritele“ (jällegi täpsustuste ja piiranguteta). Samuti peaks kogu direktiivi üldine pealkiri – erinevalt direktiivi 2004/80 artiklist 1, mis on kohaldatav vaid I peatüki raames – olema kahtlemata tähendusrikas kogu direktiivi, mitte vaid ühe selle peatüki suhtes.

46. Viiendaks ja viimaseks, mis puudutab direktiivi sisemist süsteemi: kui artikkel 12 oleks pelgalt kaasaaitav või menetluslik säte, nagu on sisuliselt väitnud komisjon ja Itaalia valitsus, oleks see võinud sisalduda direktiivi III peatükis („Rakendussätted“). Siiski on peetud seda sätet nii tähtsaks, et see väärrib eraldi peatükki (II peatükk), millele on antud „materiaalõiguslik“ pealkiri („Siseriiklikud hüvitisskeemid“).

47. Minu arvates räägivad direktiivi 2004/80 tekst ja sisemine süsteem eraldi võttes pigem vastustaja pakutud tõlgenduse kasuks. Siiski muutub pilt keerulisemaks, kui vaadata selle õigusakti eesmärke, niivõrd kui neid on võimalik selle direktiivi põhjendusi (2) ja selle vastuvõtmiseni viinud seadusandlikku menetlust (3) analüüsides kindlaks teha.

## *2. Liidu seadusandja eesmärgid I: direktiivi 2004/80 põhjendused*

48. Kumbki pool väidab, et direktiivi 2004/80 artikli 12 kohaldamisala saab selgemaks, kui vaadata eesmärke, mida liidu seadusandja selle direktiiviga taotles ja millest annavad tunnistust teatavad konkreetsed põhjendused selle õigusakti preambulis.

49. Selle argumendi ainus probleem on selles, et kumbki pool tugineb oma väidete kinnituseks erinevatele põhjendustele. Murettekitavamgi on see, et teatavas mõttes on mõlemal õigus. Direktiivi 2004/80 olemuslik ebamäärasus kajastub ka selle direktiivi põhjendustes. Need on kaugel direktiivi 2004/80 artikli 12 tõlgenduse selgitamisest ja näivad kui üldse midagi, siis hoopis ebamäärasust suurendavat.

50. Lihtsustatult võib direktiivi 2004/80 eri põhjendustes väljendatud eesmärgid, hoolimata nendest mõningate ebamäärasusest jaotada kolme eri rühma:<sup>14</sup> 1) abi ohvritele piiriülestes olukordades; 2) isikute ja teenuste vaba liikumine; 3) kuriteoohvrite kaitse kriminaalmenetluse kontekstis.

51. Esiteks, nagu väidavad Itaalia valitsus ja komisjon, nähtub esimesest põhjenduste rühmast, et direktiivis 2004/80 on vaid seatud sisse eeskirjad hüvitise kättesaadavuse kohta piiriülestes olukordades. „Piiriüleste olukordade“ all peavad nimetatud menetlusosalised silmas olukordi, kus kuriteoohver elab teises liikmesriigis kui see, kus kuritegu toime pandi.

<sup>13</sup> Vt nõukogu 5. aprilli 2004. aasta dokument 8033/04. Seda ettepanekut lõpuks vastu ei võetud.

<sup>14</sup> Eitamata, et mõningaid neist võib paigutada rohkem kui ühte rühma.



52. Seoses sellega viitavad need menetlusosalised eriti põhjendustele 1 ja 2. Põhjenduses 1 on märgitud: „[Euroopa Liidu] üks eesmärke on *isikute ja teenuste vaba liikumise takistuste kõrvaldamine liikmesriikide vahel*.“<sup>15</sup> Viidet vabale liikumisele täiendab põhjendus 2, kus on märgitud: „Euroopa Kohus tõdes Cowani kohtuasjas, et kui [liidu] õigus tagab *füüsilisele isikule vabaduse minna teise liikmesriiki*, tuleneb *selle isiku kaitse* kahju eest kõnealuses liikmesriigis seal elavate kodanike ja isikutega samadel alustel otseselt nimetatud liikumisvabadusest. Kuriteoohvritele hüvitise maksmist hõlbustavad meetmed peaksid moodustama selle eesmärgi realiseerimise osa.“<sup>16</sup>

53. Lisaks sellele toonitavad Itaalia valitsus ja komisjon, et põhjendused 11, 12 ja 13 viitavad (otseselt või kaudselt) olukordadele, kus kuritegu pannakse toime muus liikmesriigis kui see, kus ohver elab. Samuti – lisavad nad – on põhjenduses 15 põhjendatud direktiivi 2004/80 vastuvõtmist proportsionaalsuse ja subsidiaarsuse seisukohast vaid viitega vajadusele „hõlbustada kuriteoohvrite juurdepääsu hüvitisele piiriülestel juhtudel“. Võib väita, et õigusakti puhul, mis ei piirdu ainult piiriüleste olukordade reguleerimisega, ei ole niisugune põhjendus piisav.

54. Siiski ei pea ma nende põhjenduste sõnastust määravaks, olgugi et neis on arvukalt viiteid piiriülestele olukordadele. Minu arvates saab põhjendust 15 pidada vaid selgeks märgiks liidu seadusandja kavatsusest piirata direktiivi 2004/80 reguleerimisala. Teised põhjendused ei ole, hoolimata sellest, millisena need paistavad, nii ühemõtteliselt Itaalia valitsuse ja komisjoni seisukohta toetavad. Pealegi viitavad põhjendused 11, 12 ja 13 lihtsalt direktiivi 2004/80 I peatükiga sisse seatud koostöösüsteemile. Seega ilmneb neist üsna vähe selle kohta, kuidas artiklit 12 tõlgendada.

55. Teiseks ei ammenda „piiriüleised olukorrad“, millele Itaalia valitsus ja komisjon viitavad (nimelt need, kus kuriteo *ohver* on kasutanud oma liikumisvabadust), neid „piiriüleseid olukordi“, mis võiksid direktiivi 2004/80 loogikat arvesse võttes selle direktiivi kohaldamisalasse kuuluda.

56. See loogika kerkib esile, kui keskenduda põhjendusele 1 (kus on meenutatud, et Euroopa Liidu üks eesmärke on *isikute ja teenuste vaba liikumise takistuste kõrvaldamine liikmesriikide vahel*) koostoimes teiste põhjenduste sõnastusega üldiselt. Muu hulgas on põhjenduses 10 märgitud: „Kuriteoohvritel ei õnnestu sageli õiguserikkujalt hüvitist saada, kuna õiguserikkujal võivad puududa vajalikud vahendid kahju käsitleva kohtuotsuse täitmiseks või seetõttu, et õiguserikkujat ei suudeta kindlaks teha või kohtu alla anda.“

57. Kui nõustuda, et põhjendus 10, aga osalt ka põhjendused 7 ja 1 selgitavad, miks liidu seadusandja pidas vajalikuks selles valdkonnas meetmeid võtta, kerkib esile veel üht liiki piiriülene olukord: mitte ainult see, kus on tegu „reisiva ohvriga“, vaid ka see, kus on tegu „reisiva õiguserikkujaga“. Üsna sageli on olukord, kus tahtliku vägivallakuriteo ohvritel ei pruugi õnnestuda saada kuriteo toimepanijalt hüvitist, ja kus nad vajavad seetõttu erilist kaitset, et isikute vaba liikumine ei oleks takistatud, selline, kus *õiguserikkuja* on kasutanud oma liikumisvabadust. Niisugustes olukordades võib õiguserikkujal olla õigupoolest lihtsam uurimisest kõrvale hoiduda või põgeneda lihtsalt sel teel, et ta läheb tagasi oma elukohariiki.

58. Sellepärast ei tähenda põhjendustes 1 ja 2 rõhutatud seos direktiivi 2004/80 ja liikumisvabaduste vahel tingimata seda, nagu oleks direktiivi kohaldamisala nii kitsas, nagu Itaalia valitsus ja komisjon väidavad. On teata vaid piiriüleseid kuritegusid, mis jääksid nende seisukohaga nõustumise korral igal juhul välja, ja vaevalt oleks see kooskõlas selle direktiivi silmanähtavalt kaitsva loogikaga.

59. Seetõttu ei välista põhjendused 1 ja 2 põhimõtteliselt vähemalt mitte sõnaselgelt mõiste „piiriülene“ laiemat tähendust. See mõiste hõlmaks vastavalt olukordi, kus *kas* kuriteo ohver *või* selle toimepanija on kasutanud oma liikumisvabadust.

<sup>15</sup> Kohtujuristi kursiiv.

<sup>16</sup> Kohtujuristi kursiiv.

60. See seisukoht oleks kooskõlas ka põhjendusega 7. Nimetatud põhjenduses, mis käsitleb konkreetselt liikmesriikide kohustust seada sisse riigisisene hüvitisskeem, on märgitud: „Käesoleva direktiiviga luuakse koostöösüsteem, et hõlbustada kuriteohvritele hüvitise kättesaadavust piiriülestel juhtudel, mis peaks toimima *liikmesriikide territooriumil sooritatud* tahtlike vägivallakuritegude ohvrite hüvitisskeemide alusel. [...]“<sup>17</sup>.

61. Kolmandaks ja viimaseks on veel üks rühm põhjendusi, mis näivad selgelt toetavat vastustaja seisukohta. Nimelt on mõningates direktiivi 2004/80 põhjendustes kasutatud väljendeid või termineid, mis niisamuti nagu artikli 12 lõige 2 ulatuvad kaugemale pelgalt piiriüledest olukordadest. Need lõigud näivad olevat iseäranis ajendatud liidu seadusandja üldisemast eesmärgist aidata kuriteohvreid.

62. Lähemal vaatlusel võib põhjendust 10 käsitada nii, et see ulatub eespool märgitust kaugemalegi. Nimelt ei ole selle põhjenduse sõnastuses midagi, mis piiraks selle kehtivust piiriüleste olukordade suhtes: selles on lihtsalt viidatud kuriteohvrite vajadusele saada hüvitist, ilma territoriaalsete piiranguteta.

63. Peale selle – ja mis veel olulisem – on põhjenduses 6 märgitud, et „Euroopa Liidu kuriteohvritel peaks olema õigus õiglasele ja asjakohasele hüvitisele neile osaks langenud kahju eest, *olenemata sellest, kus Euroopa Ühenduse piires kuritegu toime pandi*“.<sup>18</sup>

64. Samamoodi räägivad ka põhjendustes 3–6 ja 8 sisalduvad viited direktiivi 2004/80 „ajaloolisele“ taustale selle kasuks, et direktiivi kohaldamisala on laiem. Nendes põhjendustes viidatud aktid<sup>19</sup> ei olnud ju kuidagi „siseturule keskendatud“. Vastupidi, need aktid olid seotud peamiselt eesmärkidega, mis on omasemad vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanevat ala käsitlevatele sätetele. Sellele vastavalt näib nende eesmärkidega paremini kooskõlas olevat direktiiv, mille eesmärk on – olgugi et asümmeetriliselt – kaitsta kõiki kuriteohvreid Euroopa Liidus, olenemata nende kodakondsusest või elukohast.

65. Iseäranis, kui vaadata põhjendusi 3–6, mis on nende paiknemist ja sisu arvesse võttes üpris üldised ja kogu direktiivi suhtes kohaldatavad, on seal kasutatud sõnastust ja argumente, mida tüüpiliselt leidub vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanevat ala käsitlevates meetmetes. Nendes põhjendustes ei ole ainsatki vihjet, nagu piirduksid seal väljendatud kaalutlused vaid piiriüleste kuritegudega, mille ohvrid viibivad väljaspool oma elukohaliikmesriiki.

66. Kokkuvõttes ei lahenda direktiivi 2004/80 üksikasjalik analüüs tõlgendamisega seoses tekkinud küsimusi. See hoopis laiendab neid. Selles aspektis aitavad niisuguse kahemõttelise liidu õigusakti tekkelugu selgitada selle direktiivi ettevalmistavad materjalid.

### 3. Liidu seadusandja eesmärgid II: direktiivi 2004/80 kujunemine

67. Jällegi ühel poolel Itaalia valitsus ja teisel poolel komisjon ning mõlema väitel toetavad direktiivi 2004/80 ettevalmistavad materjalid seda, kuidas nemad selle direktiivi artiklit 12 tõlgendavad.

68. Kohtutoimikus olevate dokumentide põhjal on direktiivi 2004/80 vastuvõtmiseni käidud „pikk ja käänuline tee“ kokkuvõetav järgmiselt.

<sup>17</sup> Kohtujuristi kursiiv.

<sup>18</sup> Kohtujuristi kursiiv.

<sup>19</sup> Euroopa Ülemkogu järeldused kohtumisest Tampere 1999. aastal; Euroopa Ülemkogu 2004. aasta deklaratsioon terrorismivastase võitluse kohta; raamotsuse 2001/220/JSK vastuvõtmine ohvrite seisundi kohta kriminaalmenetluses, ning Euroopa Nõukogu 24. novembri 1983. aasta Euroopa konventsioon vägivaldsete kuritegude ohvrite hüvitiste kohta.

69. Komisjoni poolt 2003. aastal esitatud algse ettepanekuga võtta vastu nõukogu direktiiv, mis käsitleb kuriteoohvritele hüvitise maksmist (edaspidi „eelnõu“),<sup>20</sup> taotleti *kahte eri* eesmärki, mida komisjon pidas „omavahel tihedalt seotuks“.<sup>21</sup>

70. *Esimene eesmärk* oli tagada, et kõik liidu kodanikud ja seaduslikud elanikud saaksid piisava hüvitise kahju eest, mida nad on kannatanud *Euroopa Liidu mis tahes osas* kuriteo ohvriks langemise korral. Selle eesmärgi saavutamiseks pidi loodama kuriteoohvritele riikliku hüvitise maksmise miinimumstandard.

71. *Teine eesmärk* oli tagada, et piiriüleised olukorrad ei mõjuta ebasoodsalt kuriteoohvrile antavaid võimalusi saada praktikas riigilt hüvitist. Seega oli vaja „hõlbustada hüvitise saamist olukordades, kus kuritegu on pandud toime muus liikmesriigis kui ohvri elukohaliikmesriik“. Selle eesmärgi saavutamiseks tuli luua liikmesriikide ametiasutuste vahel koostöö süsteem, mis võimaldab ohvril esitada taotluse ametiasutusele enda elukohariigis.

72. See kahteline eesmärk kajastus ennekõike eelnõu artiklis 1, kus oli märgitud: „Selle direktiivi eesmärk on kehtestada kuriteoohvritele hüvitise maksmise miinimumstandard ja hõlbustada sellise hüvitise kättesaadavust piiriülestes olukordades.“<sup>22</sup> Siis kajastus see kahteline eesmärk ka direktiivi ülesehituses, mis sisaldas kahte eraldi jagu, kummagi eesmärgi jaoks ühte. 1. jagu (artiklid 2–15) käsitles „kuriteoohvritele hüvitise maksmise miinimumstandardeid“, esimesel jaol põhinev 2. jagu (artiklid 16–23) aga „hüvitise kättesaadavust piiriülestes olukordades“.<sup>23</sup>

73. Ent ühehäälselt toetust eelnõu nõukogus ei leidnud.<sup>24</sup> Siiski jõuti laialdasele konsensusele eelnõu selle osa suhtes, mis käsitles piiriülestes olukordades tehtava koostöö süsteemi. Selle probleemi lahendamiseks tegi nõukogu eesistujariik kompromissettepaneku, millega muudeti komisjoni eelnõu (edaspidi „kompromissettepanek“).<sup>25</sup> Kompromissettepaneku kohaselt oleks tulnud jätta alles piiriüleseid olukordi käsitlevad sätted (2. jagu), kuid mitte miinimumstandardeid käsitlevad sätted (1. jagu). Viimati nimetatud jagu pidi asendatama üheainsa artikliga A, millest sai hiljem artikkel 12. Artikkel A pidi kohustama liikmesriike seadma sisse riigisisised skeemid, et panna piiriülese hüvitise süsteem tõhusalt toimima,<sup>26</sup> jättes liidu institutsioonidele vabaduse töötada hüvitamise miinimumstandardid välja edaspidi.<sup>27</sup> Seejärel sai kompromissettepanek lõpuks vastu võetud direktiivi aluseks.

74. Sellest vaatenurgast näivad ettevalmistavad materjalid põhimõtteliselt kinnitavat Itaalia valitsuse ja komisjoni argumente. Muu hulgas võib kompromissettepanek tõepoolest viidata sellele, nagu komisjon on jõuliselt väitnud, et riigisiseste skeemide kehtestamine on mõeldud (kõigest) aitama kaasa piiriülestes olukordades hüvitise kättesaadavuse süsteemi tõhusale toimimisele.

75. Siiski on komisjoni selle ettepanekuga seotud kolm probleemi.

20 KOM(2002) 562 lõplik (ELT 2003, C 45 E, lk 69).

21 Vt eriti seletuskirja punkt 3.

22 Kohtujuristi kursiiv.

23 Lõpuks käsitles 3. jagu (artiklid 24–28) „rakendussätteid“.

24 Eelnõu põhines tollasel EÜ artiklil 308 (nüüd ELTL artikkel 352). Tulen käesoleva ettepaneku punktides 85–90 selle küsimuse juurde tagasi.

25 Nõukogu dokument 7752/04.

26 Vt kompromissettepaneku punkt 15.

27 Vt kompromissettepaneku punkt 16.

76. Esiteks ja ennekõike ei tulene see „piiratud kaasaaitamine“ selgelt tekstist sellisel kujul, nagu see on vastu võetud. Kõrvalmärkusena olgu öeldud, et see ei tulene selgelt isegi kompromissettepaneku tekstist. Kui see peaks oluline olema, on selle dokumendi C jao (punktid 13–16) alguses toonitatud, et pärast 2004. aasta terrorismiakte Madridis on vaja saata kuriteoohvritele selge sõnum, et nende hüvitisega seoses võetakse meetmeid Euroopa tasandil.<sup>28</sup> Pärast kordamist, et tollase EÜ artikli 308 kohast ühehäälsust ei ole, on seal lihtsalt märgitud, et kõik liikmesriigid peavad kehtestama „hüvitisskeemi“, mis ei piirdu vaid piiriüleste olukordadega.<sup>29</sup>

77. Teiseks, kui komisjonilt küsiti kohtuistungil, mis põhjustel on liikmesriigid kohustatud kehtestama riigisisese hüvitisskeemi, olgugi et see väidetavalt piirdub vaid piiriüleste kuritegudega, selgitas komisjon, et kui liikmesriikidele oleks jäetud vabadus seada sisse erinevad skeemid piiriüleste ja riigisiseste olukordade jaoks, võinuks see teatavates olukordades põhjustada tarbetuid komplikatsioone.

78. Ent kui komisjonilt küsiti, kas liikmesriik oleks direktiivi 2004/80 korrektselt üle võtnud, kui tema riigisisene skeem oleks *piirdunud vaid piiriüleste kuritegudega*, ei andnud komisjon selget vastust, ehkki Euroopa Kohus seda rõhutatult palus. Selle asemel jäi komisjon väite juurde, et ainus nõuetekohane viis artikli 12 lõike 2 ülevõtmiseks ei ole see, kui liikmesriigil on „hüvitisskeem“ või „mitu hüvitisskeemi“, vaid liikmesriigil peab olema *üksainus hüvitisskeem* kõikide liikmesriigi territooriumil toime pandud vägivallakuritegude suhtes.

79. Loogilistel põhjustel aga on keeruline selle seisukoha juurde jääda: riigisisese skeemid saavad kas õiguspäraselt hõlmata vaid piiriüleste olukordi (eeldusel, et liikmesriik otsustab, et ta riigisiseste kuritegude suhtes hüvitisskeemi sisse ei sea) või peavad tingimata laienema puhtriigisisestele olukordadele.

80. Alternatiivselt, ohvri ja tema õiguste seisukohast: kas 1) liidu õigus kohustab maksuma hüvitist vaid niisugustele ohvritele, kelle suhtes on kuritegu toime pandud väljaspool nende elukohaliikmesriiki (nii, et „omamaistele“ ohvritele ei tulene liidu õigusnormidest üldse mingeid õigusi), või 2) on liikmesriigid kohustatud seadma sisse ühe hüvitisskeemi kõikidele nende territooriumil toime pandud tahtlike vägivallakuritegude ohvritele (nii, et kõikidel ohvritel on liidu õigusnormide alusel õigus hüvitisele vastavalt artikli 12 lõikele 2). Kolmandat võimalust ei ole: liidu õigusega ei saa olla kehtestatud kõikide isikute kasuks kohustust, mille suhtes ei ole olemas nende isikute vastavat õigust see kohustus täitmisele pöörata.

81. Kolmandaks ja igal juhul ei ole ma seisukohal, et komisjoni viidatud dokumendid annavad esitatud küsimusele kindla ja ühemõttelise vastuse. Nendest dokumentidest ei nähtu täiesti selgelt, kas kõik eelnõus algul välja pakutud reeglid ja põhimõtted miinimumstandardite kohta jäeti kompromissettepanekuga täielikult välja või „suruti“ väga minimaalne osa neist lõpuks artiklisse 12.

82. Kompromissettepanekus ei ole sõnaselgelt kirjas, kas eesmärgist kaitsta suuremat rühma isikuid (sealhulgas mittepiiriülesteid ohvreid) on täielikult loobutud või on seda kõigest vähendatud, kehtestades liikmesriikidele minimaalse kohustuse – vähima ühise nimetaja, millega kõik liikmesriigid said nõustuda – anda kõikidele ohvritele „õiglane ja asjakohane hüvitis“.<sup>30</sup>

<sup>28</sup> Kompromissettepaneku punkt 13.

<sup>29</sup> Eriti kompromissettepaneku punkt 16.

<sup>30</sup> Ja mitte enam kaitsta suuremat rühma isikuid, nagu oli algul välja pakutud komisjoni eelnõu artikli 2 lõike 1 punktis a.

83. Samuti, nagu märkis vastustaja, annavad mõned ettevalmistavad dokumendid – eeskätt kahe kompromissettepanekule *järgnenud* nõukogu istungi protokollid<sup>31</sup> – tunnistust sellest, et on alles jäänud direktiiviga taotletav teine eesmärk: tõhustada kõikide tahtlike vägivallakuritegude ohvrite kaitset, tagades neile õiglase ja asjakohase hüvitise kättesaadavuse, olenemata sellest, kus Euroopa Liidus kuritegu on toime pandud. Seda väidet toetab teataval määral see, et mitu niisugust kaalutlust on põhjenduste 3–6 kujul direktiivi alles jäänud.<sup>32</sup>

84. Kokkuvõttes aitab direktiivi 2004/80 vastuvõtmiseni viinud seadusandliku menetluse kirjeldus heita valgust sellele, kuidas niisugune iseäralikult koostatud õigusakt tekkis. Ent kui vaadata lõpuks vastu võetud teksti ning samuti menetluses endas esinenud ebamäärasusi ja mitmesuguseid avaldusi, puudub jällegi selge vastus küsimusele, milliseid eesmärke täpselt tahtis liidu seadusandja direktiiviga 2004/80 ja eelkõige selle artikli 12 lõikega 2 saavutada.

#### 4. Õiguslik alus

85. Asun nüüd käsitlema veel ühte aspekti, mille üle menetlusosalised oma kirjalikes ja suulistes seisukohtades arutlesid: õigusliku aluse valik – EÜ artikkel 308 (nüüd ELTL artikkel 352) – ja selle tähendus direktiivi 2004/80 kohaldamisalale. Ent vastupidi sellele, mida menetlusosalised on väitnud, ei näe mina ühtki argumenti, mida saaks selle kohta paikapidavalt esitada, sest lihtsalt väljendudes oleks saanud EÜ artikli 308 alusel vastu võtta kumbagi liiki õigusakti.

86. Komisjon selgitas oma eelnõus, et direktiiv peab põhinema tollasel EÜ artiklil 308. See õigusakt oli tihedalt seotud siseturuga, kuid selle ese ulatus kaugemale, mõjutades ka isikute vaba liikumist üldiselt ja liikmesriikide tsiviilõiguse akte, mida tollal reguleeris EÜ asutamislepingu III osa IV jaotis<sup>33</sup> (nüüd ELTL III osa V jaotis<sup>34</sup>). Ent komisjoni sõnul ei andnud ükski IV jaotise säte tollasele ühendusele pädevust kehtestada niisuguseid õigusnorme nagu selles direktiivi eelnõus väljapakutud. Seetõttu asus komisjon seisukohale, et liidu seadusandja saab kasutada üksnes liidule paindlikkuse klausliga jäetud kõrvalpädevust.<sup>35</sup>

87. Seda arvesse võttes ei näe ma, kuidas see, et õiguslikku alust, mille komisjon algul välja pakkus, lõpuks (olgu et pärast kompromissettepanekuga tehtud olulisi muudatusi) kasutati, saaks kas Itaalia valitsuse ja komisjoni või vastustaja seisukohti toetada. Hoolimata 1. jao (enamiku sätete) väljajätmisest, jäi direktiiv 2004/80 tihedalt seotuks nii siseturgu käsitlevate sätetega kui ka nüüd vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanevat ala käsitlevate sätetega. Nii jäi loogika, mida komisjon oma eelnõus väidetavalt õigusliku alusega seoses järgis, kehtima ka direktiivi lõppredaktsiooni suhtes.

88. Samuti ei ole võimalik tagurpidine põhjenduskäik eesmärgiga piirata (või ka laiendada) teise õiguse akti kohaldamisala selle esmasesse õigusesse kuuluvate aluste põhjal, kui selle teise õiguse akti tekstis niisugust piirangut ei ole.

89. Esiteks olen hiljuti hoiatanud teise õiguse aktide tõlgendamise kaudu tagantjärele piiramise eest nende õiguslikule alusele viidates, asudes seisukohale, et sedalaadi argumendid peaksid jääma akti õiguspärasuse vaidlustamise valdkonda.<sup>36</sup>

31 Vt nõukogu dokument 7209/04, lk 9, ja nõukogu dokument 8694/04, lk II.

32 Käesoleva ettepaneku punktid 64 ja 65.

33 „Viisa-, varjupaiga-, sisserände- ja muu isikute vaba liikumisega seotud poliitika“ (EÜ artiklid 61–69).

34 „Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala“ (ELTL artiklid 67–89).

35 Vt seletuskirja punktid 5.1 ja 5.2.

36 Vt minu ettepanek kohtuasjas *Federatie Nederlandse Vakbeweging* (C-815/18, EU:C:2020:319, punktid 45–49).



90. Teiseks, isegi kui tegu ei oleks sellise olukorraga, oleks niisugune „tagasiseostamine“, mida võidakse vahel välja pakkuda seoses teiste, konkreetsemate õiguslike alustega, mida alusleping sisaldab, pealegi lihtsalt vastuolus EÜ artikli 308 kui erisätte laadiga.<sup>37</sup> Aluslepingu konstitutsioonilises struktuuris on EÜ artikkel 308 (nagu ka ERTL artikkel 352, ehkki nüüd on lisatud veel mõni reservatsioon) lihtsalt avatud säte: liikmesriikide ühehääle kokkuleppe korral võidakse võtta meetmeid, mis ei pea kuidagi piirduma vaid piiriüleste olukordadega.<sup>38</sup>

### 5. Olemasolev kohtupraktika

91. Lõpuks on menetlusosalised viidanud mitmele Euroopa Kohtu otsusele, et põhjendada seda, kuidas nemad direktiivi 2004/80 artikli 12 lõiget 2 tõlgendavad. Itaalia valitsus ja komisjon viitasid eelkõige Euroopa Kohtu otsustele Dell’Orto,<sup>39</sup> Giovanardi<sup>40</sup> ja C.<sup>41</sup> Vastustaja tugines Euroopa Kohtu otsusele<sup>42</sup> ja kohtujurist Boti ettepanekule<sup>43</sup> kohtuasjas komisjon vs. Itaalia.

92. Taas kord ei ole kumbki pool ilmselgelt eksinud: viidatud kohtupraktikas on kumbagi tõlgendust toetavaid elemente. Ühelt poolt on tõsi, et varasemad Euroopa Kohtu otsused, mis on tehtud väiksemates kodades, on järginud komisjon ja Itaalia valitsuse toetatavat suunda. Teiselt poolt aga on olemas hilisem Euroopa Kohtu suurkoja otsus komisjon vs. Itaalia.

93. Ühest küljest märkis Euroopa Kohus oma otsuses Dell’Orto, et olukord, kus kuritegu on toime pandud ohvri elukohaliikmesriigi territooriumil, ei kuulu direktiivi 2004/80 kohaldamisalasse. Euroopa Kohtu arvates „näeb [see] direktiiv ette hüvitamise *vaid* sellistel juhtudel, kui tahtlik vägivallakuritegu on toime pandud muus liikmesriigis kui see, kus ohver alaliselt elab“.<sup>44</sup>

94. Kohtuotsus Giovanardi on üsna samalaadne. Euroopa Kohus leidis, et direktiivi 2004/80 artiklist 1 tulenevalt on selle direktiivi „eesmärk lihtsustada kuriteohvrite võimalusi saada tahtlikult sooritatud vägivallakuritegude puhul hüvitist piiriülestes olukordades“, samas kui ei vaieldud selle üle, et nimetatud kohtuasjas eelotsusetaotluse esitanud kohtu menetlused puudutasid „ettevaatamatuses toime pandud süütegusid, mis *pealegi on puhtalt siseriiklikus kontekstis*“.<sup>45</sup>

95. Seetõttu oli käesoleva kohtuasja sarnane vaid kohtuasi C. Nimelt oli C. langenud Itaalias tahtliku vägivallakuriteo ohvriks ja andis riigikantselei direktiivi 2004/80 rakendamata jätmise eest kohtusse. Euroopa Kohus ei pidanud ennast pädevaks eelotsuse küsimusele<sup>46</sup> vastama, märkides, et kõnealune kuritegu on toime pandud ohvri elukohaliikmesriigi (Itaalia) territooriumil. Seda arvesse võttes ei

37 Vt nt ERTL artikliga 114 seoses 20. mai 2003. aasta kohtuotsus Österreichischer Rundfunk jt (C-465/00, C-138/01 ja C-139/01, EU:C:2003:294, punktid 41–43) või 6. novembri 2003. aasta kohtuotsus Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596, punktid 40–42). Samamoodi, seoses ERTL artikli 82 lõikega 2 vt 13. juuni 2019. aasta kohtuotsus Moro (C-646/17, EU:C:2019:489, punktid 32 ja 33).

38 Selle kohta vt muu hulgas 3. septembri 2008. aasta kohtuotsus Kadi ja Al Barakaat International Foundation vs. nõukogu ja komisjon (C-402/05 P ja C-415/05 P, EU:C:2008:461, punkt 235) ning 15. novembri 1994. aasta arvamus 1/94 (WTO lepingule lisatud kokkulepped) (EU:C:1994:384, punkt 59).

39 28. juuni 2007. aasta kohtuotsus (C-467/05, EU:C:2007:395).

40 12. juuli 2012. aasta kohtuotsus (C-79/11, EU:C:2012:448).

41 30. jaanuari 2014. aasta kohtumäärus (C-122/13, EU:C:2014:59).

42 11. oktoobri 2016. aasta kohtuotsus (C-601/14, EU:C:2016:759).

43 C-601/14, EU:C:2016:249.

44 28. juuni 2007. aasta kohtuotsus Dell’Orto (C-467/05, EU:C:2007:395, punktid 57–59). Kohtujuristi kursiiv. Tuleb siiski tunnistada, et see avaldus tehti mõõdamines kohtuasjas, mis käsitles teistsugust küsimust, nimelt seda, kas juriidiline isik võib väita, et ta on ohver direktiivi 2004/80 tähenduses, eelkõige aga nõukogu 15. märtsi 2001. aasta raamotsuse 2001/220/JSK ohvrite seisundi kohta kriminaalmenetluses (EÜT 2001, L 82, lk 1; ELT eriväljaanne 19/04, lk 72) tähenduses.

45 12. juuli 2012. aasta kohtuotsus Giovanardi jt (C-79/11, EU:C:2012:448, punkt 37). Kohtujuristi kursiiv. Nagu kohtuasi Dell’Orto puudutas seegi kohtuasi mõiste „ohver“ tõlgendamist vastavalt raamotsusele 2001/220/JSK, kusjuures direktiivi 2004/80, mida eelotsusetaotluse esitanud kohus isegi ei maininud, nimetati ühes punktis niisuguseks, mis ei ole põhikohtuasjas oluline.

46

„Kas direktiivi [2004/80] artiklit 12 tuleb tõlgendada nii, et selle kohaselt on liikmesriikidel lubatud teatud liiki vägivaldsete või tahtlike kuritegude ohvritele hüvitise maksmine ette näha või on sellega hoopis liikmesriikidele sätestatud kohustus direktiivi rakendamiseks kehtestada kõikide vägivaldsete või tahtlike kuritegude ohvritele hüvitise maksmise süsteem?“

kuulunud olukord Euroopa Kohtu sõnul mitte direktiivi 2004/80, vaid ainult liikmesriigi õiguse kohaldamisalasse. Selle põhjal järeldas Euroopa Kohus: „Puhtalt riigisiseses olukorras puudub Euroopa Kohtul üldjuhul pädevus eelotsusetaotluse esitanud kohtu esitatud küsimusele vastata.“ Kuna eelotsusetaotluse esitanud kohus ei olnud eelotsusetaotluses tuginenud pöördiskrimineerimise keelule, jõudis Euroopa Kohus järeldusele, et tal *ilmselgelt* puudub pädevus esitatud küsimusele vastata.<sup>47</sup>

96. Teisest küljest on selle kohtupraktika näiv selgus, nagu vastustaja on õigesti märkinud, Euroopa Kohtu suurkoja hiljutise otsusega kahtluse alla seatud. Kohtuotsuses komisjon *vs.* Itaalia<sup>48</sup> soovis Euroopa Kohus selgitada selle varasema kohtupraktika tähendust ja ulatust. Nimetatud otsuse punktis 49 märkis Euroopa Kohus, et kohtuotsustes Dell’Orto, Giovanardi ja C. on ta märkinud, et „direktiiviga 2004/80 loodud koostöösüsteem puudutab vaid hüvitise kättesaadavust piiriülestel juhtudel, *välisestamata siiski seda, et direktiivi artikli 12 lõike 2 paneb direktiivi eesmärgi täitmise tagamiseks liikmesriikidele kohustuse võtta vastu riiklik skeem, mis tagab hüvitise kõigi oma territooriumil toime pandud tahtlike vägivallakuritegude ohvritele*“.<sup>49</sup>

97. Seejärel märkis Euroopa Kohus punktis 50: „Direktiivi 2004/80 artikli 12 lõike 2 niisugune tõlgendus on *kooskõlas* ka direktiivi *eesmärgiga* kõrvaldada isikute ja teenuste vaba liikumise takistused liikmesriikide vahel, et parandada siseturu toimimist.“<sup>50</sup>

98. Seega on Euroopa Kohus oma otsuses komisjon *vs.* Itaalia, ehkki see otsus on laadilt mõnevõrra ebamäärane,<sup>51</sup> sõnaselgelt: 1) märkinud, et direktiivi 2004/80 artikli 12 lõike 2 kohaldamisala ei ole varasemas kohtupraktikas kindlaks määratud, ja 2) jätnud selle küsimuse lahtiseks, niivõrd kui sellele küsimusele ei olnud komisjoni esitatud hagi lahendamiseks vaja vastata.

99. See on mõistetav, kui võtta arvesse selle kohtuasja laadi, mis oli ELTL artikli 258 kohane rikkumismenetlus. Komisjon väitis, et Itaalia on jätnud täitmata direktiivist 2004/80 tulenevad kohustused, kuna selle liikmesriigi õiguses on hüvitisskeem ette nähtud vaid teatavate konkreetset liiki kuritegude, nagu terrorismi või organiseeritud kuritegevuse ohvritele, samas kui teiste tahtlike vägivallakuritegude, nagu vägistamise vm raskete seksuaalkuritegude suhtes ei ole hüvitisskeemi ette nähtud.<sup>52</sup> Selle konkreetse küsimuse lahendamisel ei olnud direktiivi 2004/80 artikli 12 lõike 2 isikuline kohaldamisala niivõrd tähtis, sest oli üsna selge – nagu Euroopa Kohtu otsus ka lõpuks kinnitas –, et Itaalia on jätnud selle direktiivi mõlemat (või õieti igat) liiki ohvrite suhtes üle võtmata.

## 6. Vahejärelendus (ja kaalukeeled)

100. Pean tunnistama, et harva ollakse pärast liidu õigusakti teksti, konteksti, eesmärgi, seadusandliku kujunemisloogu ja ka õigusliku alusega seotud argumentide analüüsi enam-vähem samas kohas, kust alustati: selgusetu.

101. Kokkuvõttes räägivad selle õigusakti tekst ja sisemine loogika vastustaja kasuks. Seadusandlik kujunemislugu aga räägib, ehkki mitte tervikuna komisjoni ja Itaalia Vabariigi kasuks. Õiguslik alus ei välista kumbagi lahendust. Mäng „vali endale sobiv põhjendus“ viib just sinna, kuhu keegi soovib: vaja on vaid valida sobiv põhjendus.

47 30. jaanuari 2014. aasta kohtumäärus C (C-122/13, EU:C:2014:59, punktid 11–18 ja resolutsioon). Kohtujuristi kursiiv.

48 11. oktoobri 2016. aasta kohtuotsus (C-601/14, EU:C:2016:759).

49 Kohtujuristi kursiiv.

50 Kohtujuristi kursiiv.

51 Tuleb tunnistada, et kohtuotsuse punkte 49 ja 50 ei ole sugugi lihtne sama kohtuotsuse punktidega 44 ja 45 kooskõlas käsitada.

52 Vt 11. oktoobri 2016. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Itaalia (C-601/14, EU:C:2016:759, punktid 18–20).

102. Seetõttu näib, et kui kõiki neid asjaolusid koos analüüsida, lõpeb analüüs – kui tohin laenata sporditermit – „viigiga“ direktiivi 2004/80 artikli 12 lõike 2 kahe võistleva tõlgenduse vahel.

103. Nii ei ole sugugi üllatav, et mitte ainult põhikohtuasja pooled, vaid ka eri riigisiseseid kohtud ja õigusteadlased on jõudnud selles küsimuses lahknevatele järeldustele.<sup>53</sup> Näib, et mingil määral esineb selles küsimuses lahknevusi koguni komisjoni talitustes endis.<sup>54</sup>

104. Sellises haruldases olukorras on vaja leida kaalukeeled. Pakun Euroopa Kohtule välja kolm sellist, mis on laiemat, konstitutsioonilist laadi.

105. Esiteks on olemas harta. Nagu on toonitatud harta artikli 51 lõikes 2, *ei laienda* harta kindlasti liidu õiguse reguleerimisala. Ent siiski võib harta toimida tõlgendamisel kaalukeelena olukorras, kus liidu teise õiguse akt on selgelt avanud liidu õiguse kohaldamise valdkonna, kuid kaugeltki mitte täiusliku õigusloome tõttu on võrdselt mõeldavad mitu tõlgendust.

106. See, et direktiiv 2004/80 võeti vastu enne, kui hartast sai siduva esmase õiguse osa, ei muuda selles aspektis palju. Esiteks otsitakse selle direktiivi tõlgendust tänapäevas, praeguste õigusnormide ja asjaolude põhjal. Teiseks oleks kindlasti võimalik arutada, kui palju praegu hartas kodifitseeritud õigustest oli varem õiguse üldpõhimõtte kujul olemas. Kolmandaks on direktiivis 2004/80 endas sõnaselgelt hartale viidatud. Põhjenduses 14 on märgitud: „Käesolevas direktiivis austatakse põhiõigusi ja järgitakse iseäranis [hartas] ühenduse õiguse üldprintsipiidena kinnitatud põhimõtteid.“

107. Arvan, et kui see küsimus on lahendatud, ei ole isegi vaja sügavuti diskuteerida ühe või teise hartast tuleneva õiguse üle, mis räägiks vastu artikli 12 lõike 2 võimalikule kitsaimale kohaldamisalale. On üpriski selge, et iseäranis asjakohased oleksid artiklites 1 (Inimväärikus) ja 6 (Õigus vabadusele ja turvalisusele) sätestatud õigused. Mõlemad õigused on tagatud *igaihele*, nii nagu teksti kohaselt on direktiivi 2004/80 artikli 12 lõikes 2 sätestatud liikmesriigi territooriumil toime pandud tahtlike vägivallakuritegude ohvrite õigus saada hüvitist.

108. Minu arvates on inimväärikus, aga osaliselt ka õigus turvalisusele puutumatud ja jagamatud. Oma kategoorilisuse ja absoluutsuse tõttu sisaldavad need igal juhul võrdsel määral inimväärikust ja turvalisuse kaitset, ilma et oleks vaja paralleelselt kohaldada harta artiklit 21 (mis tahes põhjusel diskrimineerimine).

109. Sel viisil ja selles konkreetsetes seadusandlikus kontekstis, kus tõlgendatav tekst on suuresti mitmetähenduslik, ei pea ma vajalikuks avada harta artikliga 21 seotud küsimust, kas see sisaldab (või ei sisalda) ise või koostoimes harta artikliga 1 pöördiskrimineerimise keeldu. Käesolevas asjas tõlgendatava teise õiguse akti väga spetsiifilise sisu tõttu annavad harta artiklid 1 ja 6 küllaldaselt alust direktiivi 2004/80 artikli 12 lõike 2 tõlgendust ühele poole kallutada.

110. Teiseks võib harta artikkel 21 siiski olla asjakohane veidi teistsuguses kontekstis, milleks on võimalik diskrimineerimine eri piiriüleste stsenaariumide vahel ja eri liiki liikumise ja liikumatuse diferentseerimine.

53 Vt nt seisukohad, millele asusid Mastroianni, R., „La responsabilità patrimoniale dello Stato italiano per violazione de Diritto dell’Unione: il caso della direttiva sull’indennizzo delle vittime dei reati“, *Giustizia Civile*, 2014, nr 1, lk 283–318, ja Peers, S., „Reverse discrimination against rape victims: a disappointing ruling of the CJEU“, *EU Law Analysis Blog*, 24. märts 2014 (kasutatud 20. märtsil 2020). Esimesena nimetatud kaastöö sisaldab mitmesuguseid eri viiteid Itaalia kohtute otsustele.

54 Kui see peaks oluline olema, on sellise näitliku viitena samalaadsetele (loomulikult mittesiduvatele) materjalidele komisjoni hallatavas e-õiguskeskkonna portaalis kirjeldatud direktiivi 2004/80 kui niisugust, mis kohustab liikmesriike „seadma sisse riigisisese hüvitisskeemi *kõikidele* tahtlike vägivallakuritegude ohvritele“ (kohtujuristi kursiiv). Selle direktiivi kohaselt on „kõikidel tahtlike vägivallakuritegude ohvritel võimalus kasutada riigisisest hüvitisskeemi riigis, kus kuritegu toime pandi“ (veebis [https://e-justice.europa.eu/content\\_compensation-67-en.do](https://e-justice.europa.eu/content_compensation-67-en.do) (kasutatud 20. märtsil 2020). Samuti ei ole komisjon võtnud selles küsimuses selget seisukohta oma 20. aprilli 2009. aasta aruandes, mis käsitleb kuriteoohvritele hüvitise maksmist, KOM(2009)170 lõplik, eriti selle punkt 3.4.1.

111. Kui tõlgendada direktiivi 2004/80 nii, nagu on soovitanud Itaalia valitsus ja komisjon, oleks teistsugune kohtlemisviis reserveeritud kahte liiki olukordadele, mis mõlemad sisaldavad piiriüleseid asjaolusid: olukorda, kus ohver ise on kasutanud oma liikumisvabadust („reisiv ohver“), ja olukorda, kus seda vabadust on kasutanud kuriteo toimepanija („reisiv õigusrikkuja“).<sup>55</sup>

112. Kummaski olukorras tekib kuriteoohvril tõenäoliselt tavalisest suuremaid raskusi kuriteo toimepanijalt hüvitise kättesaamisel. Käesolev juhtum võib pakkuda asjakohase näite: kuriteo toimepanijad olid Rumeenia kodanikud, kes pärast seda, kui nende suhtes tehti süüdimõistev kohtuotsus, põgenesid. Kui direktiivi sõnastatud eesmärk on aidata piiriüleste kuritegude ohvreid, et edendada isikute vaba liikumist, siis kas neid kahte olukorda ei tule vähemalt direktiivi 2004/80 artikli 12 lõike 2 kohaselt kohelda ühtemoodi, kui selle sätte tekst niisugust tõlgendust selgelt võimaldab?<sup>56</sup>

113. Samuti on ELTL artikli 2 lõike 2 kohaselt üks liidu eesmärke „moodusta[da] oma kodanikele vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajane[v] sisepiirideta ala, kus isikute vaba liikumine on tagatud“. Vaevalt saab üllast unistust sisepiirideta alast tõlgendada ühekülgsest nii, et kõrgemalt poolt ette nähtud avatusega ei kaasne vastaval määral vastutust. Ei saa mööda vaadata sellest, et isikute vaba liikumise kasvuga kaasneb paratamatult teatav negatiivne mõju ehk teisisõnu, sellel on sotsiaalne hind.

114. Sellele vastavalt tähendaks väga kitsas direktiivi 2004/80 artikli 12 lõike 2 tõlgendus, mille on välja pakkunud Itaalia valitsus ja komisjon, seda, et selle õigusakti eesmärk on üsna ühemõõtmeliselt edendada isikute vaba liikumist: tugevdada *teatavate* piiriüleste kuritegude ohvrite positsiooni, vaadates mööda teiste ohvrite omast, mida isikute vaba liikumine võib sama kergesti ebasoodsalt mõjutada.

115. Seevastu, kui kasutada laiemat direktiivi 2004/80 artikli 12 lõike 2 tõlgendust, mille on välja pakkunud vastustaja, seda kaht liiki piiriüleste olukordade erinevat kohtlemist ei esineks. Nimel kohustaks see sätte liikmesriike sisse seadma skeemi, mis hõlmab *kõiki kuriteoohvreid*, olenemata nende elukohast.

116. Seda probleemset erinevat kohtlemist saaks samuti ära hoida juhul, kui mõistet „piiriüleseid“ olukorrad“ saaks tõlgendada laiemalt, mistõttu need hõlmavad ka olukordi, kus kuriteo toimepanija kasutas oma liikumisvabadust. Pean siiski tunnistama, et sellist laiemat „piiriüleste“ olukordade (või kuritegude) mõistet on keeruline direktiivi 2004/80 artikli 12 lõikesse 2 sisse tõlgendada: selles sättes ei ole mõistet „piiriülene“ üldse kasutatud.<sup>57</sup>

117. Kolmandaks ja viimaseks on argument liidu seadusandja ja kohtute võimu lahususe (ehk kui kasutada liidu termineid, institutsioonide tasakaalu) kohta. Kõige lihtsamalt väljendudes tuleb küsida, kui palju peaksid liidu kohtud austama tajutavat või tegelikku ajaloolise seadusandja tahet, kui seda tahet ei ole vastuvõetud ja kehtivates õigusaktides kusagil selgelt väljendatud.

118. Komisjon väidab, et nõukogu ei soovinud ohvritele hüvitise maksmise kohta isegi minimaalseid eeskirju, välja arvatud niisugustes olukordades, kus kuritegu on toime pandud teises liikmesriigis, mis ei ole ohvri elukohaliikmesriik. Selline seadusandja selge tahe ei tule minu arvates siiski välja vastuvõetud õigusakti lõpptekstist ega õigupoolest ka nõukogu pakutud kompromissettepaneku tekstist.<sup>58</sup>

55 Mida olen käsitlenud ka eespool käesoleva ettepaneku punktides 55–60 seoses direktiivi 2004/80 põhjendustega.

56 Võib vaid meenutada, et leevendamaks tuvastatud diskrimineerimist, mis on omane õigusnormidele, milles on otsustatud kohelda sarnaseid olukordi erinevalt, ei kõhelnud Euroopa Kohus minevikus veel palju kaugemale – mõni võib ehk öelda, et tekstistki kaugemale – minemast. Vt 19. novembri 2009. aasta kohtuotsus Sturgeon jt (C-402/07 ja C-432/07, EU:C:2009:716, punktid 49–54) võrrelduna kohtujurist Sharpstoni ettepanek liidetud kohtuasjades Sturgeon jt (EU:C:2009:416, punktid 62–97).

57 Nagu eespool märgitud, on direktiivi 2004/80 artikli 12 lõikes 1 kasutatud mõistel „piiriülene“ väga teistsugune tähendus kui see, mille komisjon ja Itaalia valitsus on sellele omistanud (käesoleva ettepaneku punktid 33–38).

58 Nagu on üksikasjalikult arutletud käesoleva ettepaneku punktides 75–84.



119. Ent isegi kui eeldada, et see seisukoht on õige, soovitaksin siiski mitte lubada sellisel seadusandja tahtel, mis kehtivates õigusaktides kusagil selgelt ei väljendu, määravaks muutuda. Võrreldes õigusnormide tõlgendamisega mitmes liikmesriigis, pean kindlasti tunnistama, et mind on alati üsnagi hämmastanud see lugupidamine, mida liidu õiguse tõlgendamispraktikas osutatakse ajaloolise seadusandja tahtele. Liikmesriigi tasandil on ajaloolise seadusandja tahte uurimine kindlasti tõenäoline,<sup>59</sup> kuid pigem kui üks olulisi elemente, vaevalt et automaatselt määrav. Vastuvõetud tekst on see, mis lõpuks loeb. Selle lähenemisviisi tulemusel on palju süsteeme tõelise võimude lahususe nimel teataval määral distantseerunud niisugusest ajaloolise seadusandja tahtest, mis kehtivas õiguses ei väljendu.<sup>60</sup>

120. Seevastu liidu õiguses on seadusandjal ainuõigus koostada õigusakti tekst. Lisaks sellele annab liidu seadusandja veel „autentseid tõlgendamissuuniseid“ oma seadusandlike aktide põhjendustes. Loomulikult on dogma niisugune, et põhjendused ei ole siduvad. Praktika on siiski palju vähem selgepiiriline.<sup>61</sup>

121. Seega on (eeldatavalt üks ja sama) seadusandja tahe liidu õiguses tõlgendajale siduv mitte ühel, vaid õigupoolest kahel korral. Väita selles kontekstis, et nende kahe tasandi taga on veel kolmaski, mis õigupoolest kohustab halvasti koostatud õigusakti ümbertegemise asemel selle kordategemise eesmärgil lausa arheoloogilisteks väljakaevamisteks küsimuses, kes aastakümneid tagasi mida ütles, on minu arvates sammuke või pigem kaks liiga kaugele.

122. Selle asemel peab liidu õigusaktil pärast selle vastuvõtmist olema iseseisev elu. Selle tõlgendamisel loevad tekstis väljendatud elemendid ja seadusandja soovid koostoimes selle teksti põhjendustes väljendatud seadusandja tahtega. Seevastu seadusandliku menetluse kestel väljendatud soovid ja mõtted, mis tekstis ei väljendu, ei loe.<sup>62</sup>

123. Nii peab see olema veel kolmel põhjusel. Esiteks tuleb õigusakte tõlgendada tavalise adressaadi seisukohast, kes tõenäoliselt ei hakka otsima eri dokumente (mis ei ole alati avalikult kättesaadavadi) seoses õigusakti seadusandliku kujunemislooga, et saada teada, kas tekstis kirjas olev kajastab ajaloolise seadusandja subjektiivset tahtet. Teiseks tasub meeles pidada, et liidu õiguses on harilikult mitte üks seadusandja, vaid mitu kaasseadusandjat, kellest igäühel võivad olla oma arusaamad selle kohta, mida ta enda arvates vastu võtab. Kolmandaks peab paika ka argument autori moraalse vastutuse kohta, kuivõrd tal oli võimalus oma soove selgelt väljendada. Kui seadusandjal ei olnud võimalik või ta ei soovinud ühemõtteliselt väljendada, mida ta soovib, on problemaatiline asuda seda tegema hiljem, tõlgendamise kaudu, eriti asjaomase isiku kahjuks, kes võis vastuvõetud õigusnormi tekstile tuginedes mõistlikult eeldada teisiti.

124. Kõikidel nendel põhjustel olen seisukohal, et direktiivi 2004/80 artikli 12 lõiget 2 tuleb tõlgendada nii, et liikmesriigid peavad kehtestama riigisisised hüvitisskeemid, millega nähakse ette hüvitis *igale* nende vastavatel territooriumidel toime pandud tahtliku vägivallakuriteo ohvrile, olenemata tema elukohast.

59 Vördlevalt vt nt Vogenauer, S., *Die Auslegung von Gesetzen in England und auf dem Kontinent. Eine vergleichende Untersuchung der Rechtsprechung und ihrer historischen Grundlagen*, Tübingen, Mohr, Siebeck, 2001. – I kd, lk 31–32 ja 115–120 (Saksamaa kohta); I kd, lk 235 ja 274–276 (Prantsusmaa kohta).

60 Mis põhjustab mõningates, eriti üldõiguse süsteemides suurt tagasihoidlikkust õigusnormide tõlgendamisel nende seadusandlikule kujunemisloole ja aruteludele viitamisel, kui mitte lausa keeldu seda teha – kuid vt kohtuotsus Pepper (Inspector of Taxes) v. Hart, [1992] UKHL 3. Ent mandril märkis juba F. C. von Savigny, et seadusandja tahe on asjakohane üksnes niivõrd, kui see on seaduses endas objektiivselt väljendatud: seadusandja subjektiivsed, väljendamata motiivid seda ei ole – von Savigny, F.C., *System des heutigen Römischen Rechts*, 2. Neudruck der Ausgabe Berlin 1840, Scientia Verlag 1981, § 38, lk 241.

61 Näitlikustavalt vt 12. juuli 2005. aasta kohtuotsus Alliance for Natural Health jt (C-154/04 ja C-155/04, EU:C:2005:449, punktid 91 ja 92), 21. detsembri 2011. aasta kohtuotsus Ziolkowski ja Szeja (C-424/10 ja C-425/10, EU:C:2011:866, punktid 42 ja 43) või 25. juuli 2018. aasta kohtuotsus Confédération paysanne jt (C-528/16, EU:C:2018:583, punktid 44–46 ja 51). Eriti seoses viimati nimetatud kohtuasjaga ei ole kindel, mil määral jääb niisugune põhjenduste kasutamine pelgalt tõlgendamissuuniste valdkonda.

62 Samamoodi nagu minu hiljutistes soovitusetes kohtuasjas Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:319, punktid 61–63).



### C. Teine küsimus

125. Oma teises küsimuses palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas kindlasummalist 4800 euro suurust hüvitist seksuaalvägivalla ohvritele võib pidada direktiivi 2004/80 artikli 12 lõike 2 tähenduses „õiglaseks ja asjakohaseks“.

126. Enne selle küsimusega tõstatatud probleemi üksikasjalikumat käsitlemist on asjakohased kaks sissejuhatavat märkust.

127. Põhikohtuasjas nõuab vastustaja Itaalia ametiasutustelt kahjuhüvitist direktiivi 2004/80 hilinevad või mittetäieliku ülevõtmise eest Itaalias. Kuna vastustaja sai 4800 euro suuruse hüvitise riigisisese skeemi alusel, peaksid tema nõuetel riigikantselei vastu olema muud põhjendused (näiteks viivitus skeemi sisseadmisel või skeemi alla hõlmamisel, hüvitise jäämine alla täielikult korvava summa, hüvitis summas, mis ei ole „õiglane ja asjakohane“). Milliste põhjendustega täpselt on tegu, ei selgu eelotsusetaotluse esitanud kohtu eelotsusetaotlusest ega ka vastustaja kirjalikest ja suulistest seisukohtadest Euroopa Kohtu menetluses. Sellepärast osutan eelotsusetaotluse esitanud kohtule ülevaatlikumate suuniste andmiseks lühidalt kahele kaalutlusele, mis on seotud Francovichi kohtupraktika kohaldamisega niisugustes olukordades, nagu on vaidluse all põhikohtuasjas.

128. Esiteks võib direktiivi rakendavate riigisiseste meetmete tagasiulatuva kohaldamisega heastada hilinevad ülevõtmise kahjulikud tagajärjed eeldusel, et direktiiv on nõuetekohaselt üle võetud. Liikmesriigi kohtu pädevuses aga on teha kindlaks, et hüvitis kannatatud kahju eest on piisav. Selleks peavad kahjuhüvitist nõudvad isikud tõendama, et on tekkinud suurem kahju seetõttu, et neil ei olnud võimalik kasutada direktiiviga tagatud õigusi õigel ajal.<sup>63</sup>

129. Teiseks on vaieldav, kas kahju hüvitamise hakis, mille on esitanud kuriteohvrid puhtriigisisestes olukordades, ei oleks keeruline tõendada piisavalt selget liidu õiguse rikkumist olukorras, kus liikmesriik on seadnud sisse riigisisese skeemi, mis hõlmab vaid piiriüleseid kuritegusid. Nimelt on väljakujunenud kohtupraktika kohaselt üks tingimus, mis peab riigi vastutuse tekkimiseks täidetud olema, see, et liidu õiguse rikkumine oleks „piisavalt selge“.<sup>64</sup> Tegurite hulka, mida riigisiseseid kohtud võivad sellega seoses arvesse võtta, kuulub muu hulgas „rikutud õigusnormi selguse ja täpsuse ast[e]“.<sup>65</sup>

130. Käesoleva ettepaneku eelmisest jaost tervikuna nähtub siiski, et direktiivi 2004/80 artikli 12 lõike 2 sõnastus on ebamäärane ja veel enam, muude tõlgendusvahendite kasutamine ei too selles suhtes palju suuremat selgust.

131. See asjaolu ei näi aga põhikohtuasjas üldse vaidluse all olevat. Itaalia on direktiivi 2004/80 üle võtnud, kehtestades riigisisese hüvitisskeemi, mis hõlmab nii riigisiseseid kui ka piiriüleseid olukordi. Saan aru nii, et liikmesriigi kohtutes käib vaidlus vaid asjakohase hüvitise summa üle.

132. Nende selgituste järel asun nüüd Corte Suprema di Cassazione (kassatsioonikohus, Itaalia) teises küsimuses tõstatatud põhiteema juurde. Kas 4800 euro suurust hüvitist vägistamise ohvrile võib pidada direktiivi 2004/80 artikli 12 lõike 2 tähenduses „õiglaseks ja asjakohaseks“?

63 Vt selle kohta 10. juuli 1997. aasta kohtuotsus Maso jt (C-373/95, EU:C:1997:353, punktid 39–42), 25. veebruari 1999. aasta kohtuotsus Carbonari jt (C-131/97, EU:C:1999:98, punkt 53) ning 3. oktoobri 2000. aasta kohtuotsus Gozza jt (C-371/97, EU:C:2000:526, punkt 39).

64 Vt 5. märtsi 1996. aasta kohtuotsus Brasserie du pêcheur ja Factortame (C-46/93 ja C-48/93, EU:C:1996:79, punkt 51) ja hiljutisem 10. septembri 2019. aasta kohtuotsus HTTS vs. nõukogu (C-123/18 P, EU:C:2019:694, punkt 32).

65 Vt 5. märtsi 1996. aasta kohtuotsus Brasserie du pêcheur ja Factortame (C-46/93 ja C-48/93, EU:C:1996:79, punkt 56) ja hiljutisem 10. septembri 2019. aasta kohtuotsus HTTS vs. nõukogu (C-123/18 P, EU:C:2019:694, punkt 33).

133. Leian, et sellisele küsimusele on väga raske jaatavalt või eitavalt vastata. Liikmesriigi kohtu ülesanne on kõiki juhtumi asjaolusid arvesse võttes otsustada, kas käesoleval juhul saab hüvitist, mille ohver ametiasutustelt sai, pidada „õiglaseks ja asjakohaseks“. Euroopa Kohtu ülesanne eelotsusemenetluses on anda üldisi suuniseid, selgitades kriteeriume, mida tuleb küsimuse hindamisel arvesse võtta.

134. Seda silmas pidades täheldan järgmist.

135. Esiteks ei ole mul muud võimalust kui nõustuda Itaalia valitsusega, et seda aspekti ühtlustavate õigusnormide puududes on liikmesriikidel ulatuslik kaalutusõigus seoses hõlmatud *hüvitistega*, hüvitise summa kindlaksmääramisel asjakohaste *kriteeriumidega* ning sellest tulenevalt hüvitise enda *summaga*.

136. Tõepoolest, direktiivi 2004/80 artikli 12 lõikes 2 on kasutatud mõistet „õiglane ja asjakohane“. Ent midagi muud ei ole. Muu hulgas on liidu seadusandja lõpuks otsustanud mitte kehtestada üksikasjalikumaid õigusnorme, millega oleksid ette nähtud eelnõus, eriti selle algses artiklis 4 sisaldunud hüvitamise miinimumstandardid. Seega võib julgelt eeldada, et liidu seadusandja tahtis jätta liikmesriikidele selles küsimuses teatava avara tegutsemisruumi.

137. Teiseks olen Itaalia valitsusega samuti nõus, et direktiiv 2004/80 ei toeta seisukohta, et riigisisese skeemi kohaselt ette nähtav hüvitis *peab olema seotud* kahjuhüvitisega, mida kuriteo toimepanija oleks kohustatud maksma riigisiseste lepinguvälise vastutuse käsitlevate õigusnormide kohaselt. Kummagi nimetatud makseliigi põhjused ja loogika on erinevad.

138. Ühtepidi kaldub hüvitis (või kahjuhüvitis), mida kuriteo toimepanija peab kuriteoohvrile maksma, järgima täieliku hüvitamise või restitutsiooni loogikat. Määratav summa peab nii lähedalt kui võimalik peegeldama kannatanule tekitatud kahju ja vigastuste täielikku hüvitamist.<sup>66</sup>

139. Teistpidi, niivõrd kui saab järeldada vastuvõetud minimalistlikest õigusnormidest, on direktiivi 2004/80 kohaselt antava hüvitise loogika pigem niisugune, et kuriteoohvritele antakse (üldiselt) avalikest vahenditest (rahalist) abi. Riigisisese skeemi sekkumise alus ei saa olla mingisuguses liikmesriikide ametiasutuste tegevuse puuduses, näiteks kuriteo toimepanijate isikute tuvastamata ja vastutusele võtmata jätmises. Pealegi viitavad direktiivi 2004/80 pealkiri ja sätted mitmes eri keeleversioonis ka hüvitisele, mis kuulub riigisiseste skeemide alusel väljamaksmisele kui „kahjuhüvitis“ (*indemnity*).<sup>67</sup> Nagu ma aru saan, seostub see sõna paljudes riikides sageli kindlaksmääratud või kindlasummalise hüvitisega või vähemalt korvamisvormiga, mis ei pruugi tingimata vastata eraõiguslikule (täielikule) kahjuhüvitisele (*damages*).

140. Kolmandaks on see samuti kooskõlas sellega, kuidas tuleb seda skeemi riigi tasandil hallata. Hüvitise summat ei pea direktiivi 2004/80 kohaselt kindlaks määrama kohtunik, kes hindab kõiki juhtumi asjaolusid, võttes arvesse poolte esitatud tõendeid.<sup>68</sup> Peale selle ei vastaks pikk ja kohmakas menetlus (mida oleks tõenäoliselt vaja tagamaks, et antud hüvitis vastab täielikule hüvitisele<sup>69</sup>) sellele menetluse liigile, mille on ette näinud liidu seadusandja. Direktiivi 2004/80 artikli 3 lõike 3 kohaselt „püüavad [liikmesriigid] hoida hüvitise taotlejalt nõutavaid haldusformaalsusi minimaalsel tasemel“.

66 Nagu kaldub üldiselt olema igasuguse lepinguvälise vastutusega teisele isikule tekitatud kahju eest. Näiteks selles osas, mis puudutab Euroopa Liidu lepinguvälise vastutuse kahju eest, vt ETL artikkel 340, mille kohaselt „heastab liit kõik oma institutsioonide või oma teenistujate poolt ülesannete täitmisel tekitatud kahjud vastavalt liikmesriikide seaduste ühisele üldprintsipidele“ (kohtujuristi kursiiv). Liidu kohtud on järjepidevalt tõlgendanud seda sätet nii, et see hõlmab põhimõtteliselt rahalist kahju (varade vähenemise või saamata jäänud tulu kujul) kui ka mitterahalist kahju – vt koos viidetega kohtujurist Wahli ettepanek kohtuasjas Euroopa Liit vs. Kendrion (C-150/17 P, EU:C:2018:612, punkt 103).

67 Nende keeleversioonide hulgas on saksa („Entschädigung“), hispaania („indemnización“), prantsuse („indemnisation“), itaalia („indennizzo“), portugali („indenização“) ja slovaki („odškodnenie“).

68 Vt direktiivi 2004/80 artikli 3 lõiked 1 ja 2.

69 Vt Van Dam, C., *European Tort Law*, 2nd ed., Oxford, Oxford University Press, 2013, lk 346.

141. Neljandaks mõjutavad see loogika ja menetluspraktika seejärel seda, kuidas summad tuleb kindlaks määrata. Ma ei arva, et „õiglane ja asjakohane“ oleks struktuuriliselt kokkusobimatu ühekordse summa või standardsete summadega. Direktiivis 2004/80 ei ole sätet, mis takistaks liikmesriigi seadustes ja menetluspraktikas hüvitise summa kindlaksmääramisel ette näha vahemikke, ülem- ja/või alammäärasid ning standardseid või kindlaksmääratud summasid igat liiki kahju suhtes, mida ohver võib kannatada, või toimepandud kuriteo liigi suhtes.<sup>70</sup>

142. Viiendaks ja viimaseks peab hüvitis direktiivi 2004/80 artikli 12 lõike 2 kohaselt olema „õiglane ja asjakohane“, millega on niisiis seatud piirang liikmesriikide kaalutlusruumile selles küsimuses. Sellegipoolest on see piirang märkimist väärivalt kerge. Teen ettepaneku tõlgendada seda mõistet kui nõuet, et kuriteoga tekitatud vigastuse ja kahju ning selle skeemi kohaselt antava hüvitise vahel peab olema mingi teatav korrelatsioon. See ei tähenda, et see summa peaks olema ligilähedane täielikule hüvitisele. See tähendab hoopis, et kõnealune summa peab mõistlikult kaasa aitama ohvrile tekitatud ainelise ja immateriaalse kahju korvamisele ning mõnevõrra kompenseerima tema kannatatud õigusvastast kahju. Muu hulgas ei saa hüvitise summa olla nii väike, et see muutub puhtsümboolseks või et sellest ohvrile tulenev kasu või lohutus on praktikas tähtsusetu või marginaalne.

143. Lisaksin, et ma ei jaga vastustaja seisukohta, et direktiivi 2004/80 artikli 12 lõikes 2 sätestatud „asjakohasuse“ nõue eeldab paratamatult seda, et otsust tegeval ametiasutusel on võimalik kohandada riigisisestes õigusnormides ette nähtud summa iga juhtumi konkreetsete asjaoludega. Eeldusel, et riigisisestes õigusnormides üht või teist liiki kuritegude eest ette nähtud summa on mõistlik, ei näe ma põhjust lugeda kindlat summat iseenesest direktiivi 2004/80 sätetega vastuolus olevaks.

144. Kokkuvõttes tunnistan, et niisugused suunised on minimalistlikud ja veidi ebamäärasedki. Ent selles konkreetsetes küsimuses ja erinevalt direktiivi 2004/80 artikli 12 lõike 2 ulatusest on direktiivi tekst selle vastuvõetud kujul üsna selge selle poolest, et seal *ei ole* täpsemaid suuniseid *ette nähtud*. Näib tõepoolest, et liidu seadusandja soovis sel teemal otsad lahti jätta. Järgnes suur mitmekesisus eri liikmesriikides kehtestatud kordade, menetluspraktikate, aga ka määratud summade osas.<sup>71</sup> Selle õigusvaldkonna edendamine ühiste miinimumstandardite väljatöötamise teel, nagu oli algul ette nähtud nõukogu 2004. aasta kompromissettepaneku<sup>72</sup> punktis 16, oleks liidu seadusandja ülesanne,<sup>73</sup> kui selles mitmekesisuses peaks nähtama probleemi.

## V. Ettepanek

145. Teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Corte Suprema di Cassazione (kassatsioonikohus, Itaalia) eelotsuse küsimusele nii:

1. Nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiivi 2004/80/EÜ, mis käsitleb kuriteoohvritele hüvitise maksmist, artikli 12 lõige 2 kohustab liikmesriike kehtestama riigisiseseid hüvitisskeemid, millega nähakse ette hüvitis *igale* nende vastavatel territooriumidel toime pandud tahtliku vägivallakuriteo ohvrile, olenemata tema elukohast.

70 Võib täheldada, et mitmes jurisdiktsioonis kasutavad riigisiseseid kohtud samalaadseid parameetreid ka selleks, et määrata konkreetsetel juhtudel väljamõistetava kahjuhüvitise summa kiiresti ja otstarbekalt, tagades sarnastel juhtudel võrdse kohtlemise. Seda enam peaks see olema loomulikult võimalik direktiiviga 2004/80 kehtestatud süsteemis.

71 Vt nt komisjoni aruanne direktiivi 2004/80/EÜ kohaldamise kohta (KOM(2009) 170 lõplik) koos viidetega liikmesriikide süsteemidele dokumendis „Accompanying Document of the Commission Report on the application of Directive 2004/80/EC“ (SEK(2009) 495). Ajakohasema teabe saamiseks vt ka riikide kohta käivaid individuaalseid teabelehekülgi e-õiguskeskkonna portaalis ([https://e-justice.europa.eu/content\\_if\\_my\\_claim\\_is\\_to\\_be\\_considered\\_in\\_this\\_country-491-en.do](https://e-justice.europa.eu/content_if_my_claim_is_to_be_considered_in_this_country-491-en.do)).

72 Viidatud käesoleva ettepaneku punktis 73.

73 Vt sellega seoses „Strengthening Victims’ Rights: From Compensation to Reparation: For a new EU Victims’ rights strategy 2020–2025“, Euroopa Komisjoni presidendi erinõuniku J. Milquet’ aruanne, märts 2019, Luxembourg, Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2019.

2. Kuriteoohvritele makstav hüvitis on direktiivi 2004/80 artikli 12 lõike 2 tähenduses „õiglane ja asjakohane“, kui see aitab mõistlikult kaasa ohvri kahju korvamisele. Muu hulgas ei või makstava hüvitise summa olla nii väike, et see muutub puhtsümboolseks või et sellest ohvrile tulenev kasu ja lohutus on praktikas tähtsusetu või marginaalne.