

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
SIEGBERT ALBER24 päivänä lokakuuta 2002¹

I Johdanto

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Yhteisön oikeussäännöt

1. High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division, on esittänyt ennakkoratkaisukysymyksiä moottoriajoneuvojen käyttöön liittyvän vastuun varalta otettavaa vakuutusta koskevien direktiivien tulkinnasta ja soveltamisesta. Kysymykset koskevat erityisesti sitä, onko tuntemattoman ajoneuvon aiheuttamista vahingoista maksettaviin korvauksiin, jotka jäsenvaltion tehtävään määräämä toimitus maksaa, sisällytettävä myös korko ja kulut. Lisäksi on selvitettävä, täyttääkö Isossa-Britanniassa tehty päätös yhteisön oikeudessa tehokkaalle oikeussuojalle asetetut vaatimukset, voidaanko jäsenvaltion katsoa valtuuttaneen toimielimen direktiivin nojalla korvausten maksamiseen asianmukaisesti ja merkitseekö direktiivin mahdollinen puutteellinen täytäntöönpano sellaista riittävän vakavaa jäsenvaltion velvoitteiden rikkomista, jonka perusteella velvoitteensa laiminlyöneen valtion voitaisiin katsoa olevan yhteisön oikeuden periaatteiden mukaan vahingonkorvausvelvollinen.

Moottoriajoneuvojen käyttöön liittyvän vastuun varalta otettavaa vakuutusta ja vakuuttamisvelvollisuuden voimaansaattamista koskevan jäsenvaltioiden lain-säädännön lähentämisestä 24 päivänä huhtikuuta 1972 annettu neuvoston direktiivi 72/166/ETY² (jäljempänä ensimmäinen moottoriajoneuvovakuutusdirektiivi).

2. Direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on toteutettava, jollei 4 artiklasta muuta johdu, tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että sellaisten ajoneuvojen käyttöön liittyvän vastuun varalta on otettu liikennevakuutus, joilla

1 — Alkuperäinen kieli: saksa.

2 — EYVL L 103, s. 1.

on pysyvä kotipaikka sen alueella. Vakuutetun vastuun laajuus sekä vakuutusturvan ehdot määräytyvät näiden toimenpiteiden mukaisesti.”

Moottoriajoneuvojen käyttöön liittyvän vastuun varalta otettavaa vakuutusta koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 30 päivänä joulukuuta 1983 annettu neuvoston direktiivi 84/5/ETY³ (jäljempänä toinen moottoriajoneuvovakuutusdirektiivi).

3. Toisen moottoriajoneuvovakuutusdirektiivin 1 artiklan 1 ja 4 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Direktiivin 72/166/ETY 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun liikennevakuutuksen on katettava sekä omaisuusvahingot että henkilövahingot.

4. Jäsenvaltioiden on perustettava tai valtuutettava toimielin suorittamaan korvauksia ainakin vakuuttamisvelvollisuuden vastuurajoihin saakka [— —] henkilö [— tai omaisuus] vahingoista, jotka on aiheuttanut tuntematon ajoneuvo tai ajoneuvo, jolle ei ole otettu 1 kohdassa tarkoitettua liikennevakuutusta. Tällä säännöksellä ei rajoiteta jäsenvaltioiden oikeutta pitää kyseisen elimen suorittamaa korvausta ensisijaisena tai toissijaisena eikä oikeutta järjestää korvausvaatimusten sovittelua kyseisen toimielimen ja vahingosta korvausvastuussa olevan henkilön tai henkilöiden ja muiden vakuutuksenantajien tai sosiaaliturvalaitosten välillä, joilta vaaditaan korvauksia vahingonkärsineelle samasta vahingosta.

Kaikissa tapauksissa vahingon kärsinyt voi suoraan kääntyä toimielimen puoleen, joka on vahingon kärsineeltä pyytämänsä tiedot saatuaan velvollinen antamaan tälle perustellun päätöksen korvausten maksamisesta.

(2) — —⁴

— —

3 — EYVL 1984, L 8, s. 17.

4 — Artiklan 2 kohdassa säädetään korvausten vähimmäismääristä.

Jäsenvaltiot voivat rajoittaa toimielimen korvausten maksamista tai vapauttaa sen siitä, jos kyseessä on omaisuusvahinko, jonka on aiheuttanut tuntematon ajoneuvo.

Ne voivat myöskin määrätä enintään 500 ECU:n suuruisen omavastuun vahingon kärsineelle vakuuttamattoman ajoneuvon aiheuttamasta omaisuusvahingosta.

Jäsenvaltioiden tulee lisäksi soveltaa lakejaan, asetuksiaan ja hallinnollisia määräyksiään tämän toimielimen korvausten maksuun, tämän kuitenkin rajoittamatta muun vahingonkärsineelle edullisemman käytännön soveltamista.”

B Jäsenvaltioiden säädökset

4. Isossa-Britanniassa vakuuttamattomien tai tuntemattomien kuljettajien aiheuttamien henkilövahinkojen korvaamisessa havaittujen puutteiden vuoksi moottori-ajoneuvovakuutustoimintaa harjoittavat vakuutusyhtiöt perustivat yhteisymmärryksessä liikenneministeriön kanssa Motor Insurers' Bureaua jo vuonna 1946. Motor Insurers' Bureau (jäljempänä MIB) on yksityisoikeudellinen yksikkö, jonka jäseninä ovat yksityisoikeudelliset vakuutusyhtiöt, jotka harjoittavat moottori-ajoneuvovakuutustoimintaa.

5. Vakuuttamattomien tai tuntemattomien kuljettajien aiheuttamien vahinkojen korvausvelvollisuus perustuu MIB:n ja liikenneministerin (Secretary of State for the

Environment, Transport and the Regions)⁵ välisiin sopimuksiin. Sopimuksia on tähän mennessä muutettu tai mukautettu useita kertoja. Tässä yhteydessä on syytä viitata kahteen sopimukseen: 21.12.1988 tehty Motor Insurers' Bureau Agreement "Compensation of Victims of Uninsured Drivers" (MIB-sopimus korvauksista vakuuttamattomien kuljettajien uhreille)⁶ sekä tässä asiassa riidanalainen 22.11.1972 tehty Motor Insurers' Bureau Agreement "Compensation of Victims of Untraced Drivers" (MIB-sopimus korvauksista tuntemattomien kuljettajien uhreille), sellaisena kuin se on muutettuna vuonna 1977 tehdyllä sopimuksella. Jälkimmäiseen sopimukseen viitataan jäljempänä myös ilmauksilla "tuntemattomia kuljettajia koskeva sopimus" tai pelkästään "sopimus".

6. Esillä olevan asian kannalta olennaisessa vuoden 1972 sopimuksessa määrätään pääpiirteittäin seuraavaa:

- Sopimusta sovelletaan kaikissa tapauksissa, joissa MIB:ltä haetaan korvausta henkilön kuolemasta tai vammasta, joka on aiheutunut moottori-ajoneuvon käytöstä tiellä Isossa-Britanniassa eikä korvauksen hakija pysty selvittämään kuoleman tai vammahan aiheuttaneen kuljettajan henkilöllisyyttä tietyin edellytyksin joilla ei ole esillä olevan asian kannalta merkitystä (1 kohta).

⁵ — Jäljempänä myös liikenneministeri.

⁶ — Jäljempänä myös vakuuttamattomia kuljettajia koskeva sopimus.

- Sopimuksen alaan kuuluvissa tapauksissa MIB:n on maksettava korvaus, jonka suuruus on vahvistettava Isossa-Britanniassa voimassa olevaa lainsäädäntöä soveltaen samalla tavalla kuin tuomioistuin vahvistaisi sen vahingonkorvauksen, jonka hakija olisi voinut saada tuntemattomalta henkilöltä (3 kohta).
- Ennen valituksen tekemistä korvauksen hakijalla on oikeus esittää huomautuksensa MIB:n päätöksestä ja toimittaa sille hakemukseen liittyviä lisätodisteita. MIB voi tutkia uudet seikat, ja sen on tiedotettava korvauksen hakijalle tutkinnan tuloksesta sekä päätöksen mahdollisista muutoksista (13 kohta).
- MIB:n on tutkittava kaikki sopimuksen nojalla sille osoitetut korvaushakemukset ja ratkaistava, onko korvausta maksettava (7 kohta).
- Välimiehen on ratkaistava valitus ja todettava, onko MIB:n sopimuksen mukaan maksettava korvaus ja minkä suuruinen korvauksen on oltava (16 kohta).
- MIBin on annettava tiedoksi korvausta koskeva päätöksensä ja sen perustelut. Jos korvausta on maksettava, MIBin on ilmoitettava korvauksen hakijalle, kuinka suuren korvauksen se on valmis maksamaan ja mistä korvaus muodostuu. Jos korvauksen hakija hyväksyy korvauksen, MIBin on maksettava korvaussumma (9 ja 10 kohta).
- Välimieheksi valitaan Queen's Counsel kahdesta luettelosta, joista toisen laatii Lord Chancellor ja toisen Lord Advocate (18 kohta).
- Korvauksen hakija voi hakea rajoituksetta välimieheeltä muutosta kaikkiin MIB:n päätöksiin (11 kohta).
- Välimies ratkaisee valituksen hänelle esitettyjen asiakirjojen perusteella, vaikka hän voi pyytää MIB:iä suorittamaan lisäselvityksiä, joiden tulosten osalta korvauksen hakijalla on oikeus esittää huomautuksensa (17 kohta).

— Kaikki välimiesmenettelyn osapuolet vastaavat omista kuluistaan (21 kohta). MIB:n on maksettava välimiehen palkkio paitsi jos välimies katsoo, että valitukseen ei ole ollut perusteltua syytä, jolloin korvauksen hakija voidaan velvoittaa suorittamaan välimiehen palkkio (22 kohta).

saa korvauksena 50 000 Englannin punttaa (GBP). Kantaja haki välimieheltä muutosta tähän päätökseen sopimuksessa määrättyssä menettelyssä.

7. Sopimuksessa ei ole nimenomaisia määräyksiä korvaukselle maksettavasta korosta eikä asian käsittelystä MIB:ssä aiheutuneiden kulujen korvaamisesta.

10. Välimies ilmoitti ratkaisustaan 27.8.1996. Päätöksessä todettiin, että jos onnettomuuden aiheuttajan katsottaisiin olevan täysin vastuussa onnettomuudesta, korvauksen pitäisi olla 58 286 GBP. Pidettäessä vahingon kärsinyttä osasyllisenä onnettomuuteen — todennäköisesti sen vuoksi, että hän oli purkanut autosta tavaroita seisten tien sivussa — korvausta pitäisi alentaa 20 prosentilla eli 46 629 GBP:aan. Välimiehelle oli esitetty tiettyjä todisteita eli yksityisetsivän myöhemmin tekemä video, jonka väitettiin osoittavan, että kantajan liikuntarajoite oli väitettyä vähäisempi, jolloin välimies katsoi päätöksessään, että kantaja oli toiminut vilpillisesti, minkä vuoksi hänet veloitettiin vastaamaan välimiehen palkkiosta (ks. edellä 6 kohta, jossa viitataan sopimuksen 22 kohtaan). Korvaukselle ei määrätty maksettavaksi korkoa.

III Tosiseikat ja pääasian oikeudenkäynti

8. Esillä olevan asian kantaja, Samuel Sidney Evans (jäljempänä kantaja), joutui 25.12.1991 liikenneonnettomuuteen, jossa hän loukkaantui. Hän seisoj tien sivuun pysäköidyn autonsa vieressä ja oli kumartunut etsimään pakettia, kun häneen törmäsi ajoneuvo. Häneen törmänneen ajoneuvon kuljettajan henkilöllisyyttä ei saatu selville.

9. Kantaja haki sopimuksen nojalla 11.6.1992 korvausta MIB:ltä. MIB ilmoitti kantajalle 11.1.1996 päätöksestään mak-

11. MIB maksoi kantajalle 46 629 GBP sekä 770 GBP:n suuruisen summan, joka vastasi kantajan edustamisesta aiheutuneita kuluja, 150 GBP:n suuruisen vapaaehtoisen maksun ja arvonlisäveron.

12. Kantaja pyysi 16.9.1996 Commercial Courtilta valituslupaa välimiehen päätökseen. Valituslupa myönnettiin 16.12.1996 sen kysymyksen osalta, oliko välimies toimivaltainen määräämään korvaukselle korkoa. Valitus hylättiin 29.7.1997. Court of Appeal hylkäsi kantajan toisen valituksen 30.9.1998. Tuomioistuin totesi, että Yhdistyneen kuningaskunnan toimissa direktiivin täytäntöönpanemiseksi ”ei ole kyse toimielimestä tai suhteesta, jonka ansiosta direktiiviä voidaan soveltaa ketä tahansa vastaan (paitsi mahdollisesti itseään vastaan Francovich-tuomiossa tarkoitettulla tavalla)”. House of Lords hylkäsi kantajan valituslupahakemuksen 18.1.1999.

13. Kantaja nosti 25.2.1999 vahingonkorvauskanteen toimivaltaista ministeriötä — Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions — vastaan ensimmäisen ja toisen moottoriajoneuvovakuutusdirektiivin puutteellisen tai virheellisen täytäntöönpanon vuoksi. Kantaja väitti ensi sijassa, että Yhdistynyt kuningaskunta oli laiminlyönyt velvoitteensa — joka tapauksessa oikeusvarmuuden periaatteen kannalta riittävällä tavalla — perustaa tai valtuuttaa toimielin, jonka tehtävänä on maksaa korvauksia toisen moottoriajoneuvovakuutusdirektiivin 1 artiklan 4 kohdan mukaan. Mikäli direktiivi olisi pantu täytäntöön asianmukaisesti, tuomioistuin ei olisi voinut todeta, että MIB ei ole velvollinen maksamaan korvausta ensimmäisen tai toisen moottoriajoneuvovakuutusdirektiivin mukaisesti. Kantaja väitti lisäksi, että MIB:n ja liikenneministerin välisessä asiaa koskevassa sopimuksessa ei määrätä korvauksesta ”ainakin vakuuttamisvelvollisuuden vastuurajoihin saakka”, kuten direktiivissä

säädetään, eikä siinä anneta tuntemattomien kuljettajien uhreille laillisia oikeuksia MIB:hen nähden tai oikeutta saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi.

14. Kantaja katsoo, että hänelle on aiheutunut vahinkoa puutteellisen täytäntöönpanon vuoksi ja että puutteet täytäntöönpanossa merkitsevät riittävän ilmeistä yhteisön oikeuden rikkomista, mikä oikeuttaa hänet vaatimaan korvausta ministeriöltä.

15. Nämä seikat huomioon ottaen ennakkoratkaisua pyytänyt kansallinen tuomioistuin päätti 17.5.2000 esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

1. Onko moottoriajoneuvojen käyttöön liittyvän vastuun varalta otettavaa vakuutusta koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 30 päivänä joulukuuta 1983 annettua toista neuvoston direktiiviä 84/5/ETY (jäljempänä toinen liikennevakuutusdirektiivi) tulkittava siten, että
 - a) sen 1 artiklan 4 kohdan mukaisesti korvauksia suorittamaan perustetun tai valtuutetun toimielimen myöntämää korvausta koskevissa

säännöksissä on säädettävä koron maksamisesta summille, jotka on vahvistettu maksettaviksi omaisuusvahingosta tai henkilövahingosta?

silloin kun toimielin on tehnyt vahingon kärsineelle tarjouksen, joka ylittää lopullisen korvaussumman, ja vahingon kärsinyt ei ole hyväksynyt tarjousta?

- b) Jos kysymykseen a) annettava vastaus on myöntävä, mistä päivästä lukien ja millä perusteella korko on laskettava?
2. Onko toisen liikennevakuutusdirektiivin 1 artiklan 4 kohtaa tulkittava siten, että silloin kun korvauksia suorittavalla toimielimellä itsellään on velvollisuus selvittää vahingon kärsineelle aiheutunut vahinko (ja vastata selvityksestä aiheutuvista kuluista, mukaan lukien lääkärinlausunnoista ja muista lausunnoista aiheutuvat kulut):
- a) tämän toimielimen suorittamaa korvausta koskevissa säännöksissä on säädettävä niiden kulujen korvaamisesta, jotka ovat aiheutuneet vahingon kärsineelle korvaushakemuksen laatimisesta ja toimittamisesta toimielimelle?
- b) jos kysymykseen a) annettava vastaus on myönteinen, millä perusteella nämä kulut on laskettava?
3. Onko toisen liikennevakuutusdirektiivin 1 artiklan 4 kohtaa tulkittava siten, että vahingon kärsineellä on oltava rajoitukseton muutoksenhakuoikeus tuomioistuimeen sekä tosiseikkojen että oikeuskysymysten osalta, kun hänen tekemänsä korvaushakemuksen ratkaisee toimielin, joka ei ole tuomioistuin, eikä ainoastaan oikeus hakea muutosta riippumattomalta välimieheltä menettelyssä, joka täyttää seuraavat tunnusmerkit:
- i) vahingon kärsinyt voi saattaa välimiehen käsiteltäväksi sekä tosiseikat että oikeuskysymykset
- ii) tehdessään valituksen välimiehelle vahingon kärsinyt voi esittää korvaukset suorittavalle toimielimelle uusia väitteitä ja lisätodisteita, joiden perusteella toimielin voi muuttaa korvauspäätöstään ennen valitusasian tutkimista

- iii) vahingon kärsineelle toimitetaan ennakolta jäljennökset kaikesta välimiehelle toimitettavista asiakirjoista ja hänellä on mahdollisuus liittää näiden johdosta haluamansa asiakirjat asiakirja-aineistoon
- iv) välimies tekee suullista käsittelyä toimittamatta perustellun päätöksen korvauksesta, joka korvauksen suorittavan toimielimen on maksettava
- v) jos vahingon kärsinyt on tyytymätön päätökseen, hänellä on oikeus hakea muutosta välimiehen ratkaisuun tuomioistuimilta, mutta ainoastaan joko välimiesmenettelyä rasittavan vakavan menettelyvirheen vuoksi tai oikeuskysymyksen osalta (mukaan lukien se, oliko välimiehen jonkin päätelmän tueksi näyttöä, tai oliko jokin päätelmä sellainen, että välimies ei voi siihen kohtuudella päätyä esitetyn näytön perusteella); lisäksi oikeuskysymystä koskevan muutoksenhaun osalta on saatava tuomioistuimelta valituslupa, joka myönnetään ainoastaan, jos välimiehen ratkaisu on ilmeisen virheellinen ja jos olosuhteet huomioon ottaen on oikein ja kohtuullista, että tuomioistuin ratkaisee asian?
4. Jos kysymyksiin 1 a ja/tai 2 a ja/tai 3 annettava vastaus on myöntävä, onko jäsenvaltio toisen liikennevakuutusdirektiivin 1 artiklan 4 kohdan nojalla asianmukaisesti valtuuttanut toimielimen, kun olemassa olevan toimielimen tehtävänä on suorittaa korvausta vahingon kärsineille vain sellaisen sopimuksen nojalla, joka on tehty jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen kanssa ja joka ei näiltä osin ole toisen liikennevakuutusdirektiivin mukainen ja
- a) kun sopimuksella luodaan kyseiselle toimielimelle suhteessa jäsenvaltion toimivaltaiseen viranomaiseen tämän viranomaisen välittömästi täytäntöönpantavissa oleva oikeudellinen velvollisuus suorittaa korvauksia vahingon kärsineille, mutta siinä ei anneta vahingon kärsineille laillista oikeutta, johon ne voisivat suoraan vedota, valittaa tämän toimielimen päätöksistä, vaikka vahingon kärsineellä onkin oikeus kääntyä tuomioistuimen puoleen velvoittaakseen toimielimen soveltamaan sopimusta, jos se on laiminlyönyt sen soveltamisen, ja
- b) kun toimielin täyttää tämän velvollisuuden hyväksymällä vahingon kärsineiden tekemät korvausvaatimukset ja suorittamalla korvaukset mainitun sopimuksen mukaisesti, ja

c) kun jäsenvaltio oli vilpittömässä mielessä katsoessaan, että sopimuksen määräyksillä vahingon kärsineille kyetään takaamaan ainakin toisen liikennevakuutusdirektiivin takaamaa suojaa vastaava suoja?

se on tehnyt tämän puutteellisesti. Tässä asiassa keskeinen ongelma on se, onko jäsenvaltion suoritettava korvausta yksityishenkilölle, joka kuuluu direktiivin mukaan korvausta saavien henkilöiden joukkoon, jos jäsenvaltio ei ole toteuttanut mitään toimenpiteitä sen mahdollistamiseksi, että asianomaiset henkilöt voivat vedota direktiiviin ketä hyvänsä vastaan.

5. Jos vastaus johonkin kysymyksistä 1 a tai 2 a tai 3 on myöntävä tai jos vastaus kysymykseen 4 on kieltävä, merkitseekö toisen liikennevakuutusdirektiivin noudattamatta jättäminen tältä osin riittävän vakavaa jäsenvaltion rikkomusta, jotta se voisi antaa aiheita yhteisön oikeuden mukaiseen vahingonkorvausvelvollisuuteen, jos on osoitettu, että tällainen vahinko on aiheutunut?

18. Selvyyden vuoksi kysymyksiä on syytä kuitenkin tarkastella samassa järjestyksessä kuin ennakkoratkaisupyyntöissä.

1) *Ensimmäinen ja toinen ennakkoratkaisukysymys — koron maksaminen ja kulujen korvaaminen*

16. Kantaja, Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, joka myös edustaa esillä olevan asian vastaajaa, MIB, joka on pääasiassa vastaajaa tukeva väliintulija, ja komissio ovat esittäneet huomautuksensa.

Asianosaisten väitteet

19. Ensimmäisen ja toisen ennakkoratkaisukysymyksen perustelut ovat suureksi osaksi rinnakkaisia, joten niitä on syytä tarkastella yhdessä.

IV Asian arviointi

17. Kantajan edustaja kiinnitti suullisessa käsittelyssä huomiota siihen, että riippumatta ennakkoratkaisukysymysten sisälöstä ja järjestyksestä kantaja katsoo, että Yhdistynyt kuningaskunta ei ole saattanut toista moottoriajoneuvovakuutusdirektiiviä osaksi kansallista lainsäädäntöä tai että

20. Kantaja väittää, että toisen moottoriajoneuvovakuutusdirektiivin 1 artiklan 1 ja 4 kohdan sekä ensimmäisen moottoriajoneuvovakuutusdirektiivin 3 artiklan 1 kohdan sanamuodon mukainen tulkinta yhdessä osoittavat, että mikäli tuntematon kuljettaja aiheuttaa vamman, valtuutetun toimielimen on suoritettava korvausta vahingosta ”ainakin vakuuttamisvelvolli-

suuden vastuurajoihin saakka” samalla tavalla ja samoilla ehdoilla kuin korvausta on maksettava kansallisen oikeusjärjestyksen mukaan vahingosta, jonka on aiheuttanut tunnettu ja vakuutettu kuljettaja. Tätä näkemystä tukee myös se, että siltä osin kuin direktiivissä säädetään tuntemattoman kuljettajan uhrin ja vakuuttamattoman kuljettajan uhrin erilaisesta kohtelusta, kuten esimerkiksi omaisuusvahinkojen korvaamisessa, siitä säädetään nimenomaisesti.

21. Vaikka toisessa moottori-ajoneuvovakuutusdirektiivissä ei suoranaisesti säädetä tuntemattomien kuljettajien uhrien ja vakuutettujen tai vakuuttamattomien kuljettajien uhrien tasa-arvoisesta kohtelusta, tämä velvollisuus johtuu joka tapauksessa yleisestä tasa-arvoisen kohtelun periaatteesta. Yhdistyneessä kuningaskunnassa tuntemattomien kuljettajien uhreja ei kuitenkaan kohdella tasa-arvoisesti vakuutettujen tai puutteellisesti vakuutettujen kuljettajien uhrien kanssa. Jälkimmäisistä poiketen tuntemattomien kuljettajien uhreilta evätään ilman objektiivista perustelua koron ja kulut sisältävä korvaus eikä heille taata samoja menettelyllisiä oikeuksia, mukaan lukien oikeutta saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi.

22. Kantaja viittaa asiassa Marshall⁷ annettuun tuomioon, jossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi palvelussuhteen lak-

kauttamisessa tapahtuneen syrjinnän osalta, että korkojen maksaminen on katsottava erottamattomaksi osaksi vahingonkorvausta, ja katsoo, että tätä periaatetta on sovellettava myös toisen moottori-ajoneuvovakuutusdirektiivin mukaan tuntemattomien kuljettajien uhreille myönnettävään korvaukseen.

23. Sama päätelmä koskee myös kulujen korvausta. Päätelmää tukee myös ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö, jonka mukaan ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen tavoitteena on suojata oikeuksia konkreettisesti ja tehokkaasti.⁸

24. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus väittää, että kummankin direktiivin asiaa koskevat säännökset osoittavat, että niiden tavoitteena on taata vähimmäisturva, muttei yhdenmukaistaa kansallisia oikeusjärjestyksiä. Missään direktiivien säännöksissä ei säädetä rahallisen korvauksen yksittäisistä osista eikä siitä, että korvausten maksamiseen valtuutetun toimielimen pitäisi maksaa sama summa, kuin minkä kansalliset tuomioistuimet määräisivät maksettavaksi vakuutetun kuljettajan uhrille. Näiden henkilöryhmien erilainen kohtelu kansallisessa lainsäädännössä on objektiivisesti perusteltua, koska korvauksen maksamiseen velvoitettu toimielin ei ole aiheuttanut vahinkoa eikä sen varsinaakaan voida katsoa aiheuttaneen vahinkoa

⁷ — Asia C-271/91, Marshall, tuomio 2.8.1993 (Kok. 1993, s. I-4367, Kok. Ep. XIV, s. I-349, 31 kohta).

⁸ — Asia Aerey v. Irlanti, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 9.10.1979, A-sarja, N:o 32, 24 kohta.

pidättymällä perusteetta maksamasta korvauksen hakijalle kuuluvaa summaa. Myös direktiivin 1 artiklan 4 kohdan viimeinen alakohta mahdollistaa epätasa-arvoisen kohtelun.

27. Komissio toteaa aluksi, että ensimmäisessä ja toisessa moottoriajoneuvovakuutusdirektiivissä ei nimenomaisesti säädetä koron maksamisesta tai kulujen korvaamisesta. Direktiiveissä ei säädetä myöskään siitä, kuuluvatko korko ja kulut vakuuttamisvelvollisuuden piiriin.

25. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus viittaa yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Sutton⁹ antamaan tuomioon ja väittää, että yhteisön oikeudessa ei ole yleistä oikeusperiaatetta, jonka mukaan korvauksen maksuvelvoite sisältää ehdottomasti myös koronmaksuvelvoitteen. Saman päätelmän pitäisi koskea myös kulujen korvausta.

28. Tämän jälkeen komissio tarkastelee sitä, onko jäsenvaltiolla toisen moottoriajoneuvovakuutusdirektiivin 1 artiklan 4 kohdan nojalla oikeus kohdella toisia uhreja epäedullisemmin kuin toisia. Tässä asiassa komissio katsoo, että toisen moottoriajoneuvovakuutusdirektiivin yleisen pyrkimyksen mukaan vakuuttamattomien tai tuntemattomien kuljettajien uhreille on taattava nimenomaisia poikkeuksia lukuun ottamatta sama vakuutusturva kuin pakollisen vakuutuksen vakuutusturvan piiriin kuuluville uhreille.

26. MIB on pääpiirteittäin samaa mieltä kuin Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus. MIB toteaa kuitenkin aluksi, että Englannin oikeuden mukaan tuomioistuimet määräävät vahingonkorvauksen päätöksen tekemispäivänä. Vastoin tätä Common Law'n periaatetta vuoden 1981 Supreme Court Actin 35 artiklan A kohdassa annetaan tuomioistuimelle mahdollisuus määrätä tietyissä olosuhteissa korkoa maksettavaksi osana korvausta. Tämä on kuitenkin mahdollista vain oikeudenkäyntimenettelyssä.

29. Lopuksi komissio tarkastelee kysymystä, jätetäänkö jäsenvaltion säädöksessä, jossa ei säädetä korkojen maksusta tuntemattomien kuljettajien uhreille, direktiivin tavoitteeksi asetettu ”riittävän korvauksen” käsite huomiotta. Tässä kysymyksessä komissio viittaa yhteisöjen tuomioistuimen koron maksua puoltavaan oikeuskäytäntöön yhteisön sopimussuhteen ulkopuolisen vastuun alalla¹⁰ ja miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun alalla.¹¹

9 — Asia C-66/95, Sutton, tuomio 22.4.1997 (Kok. 1997, s. I-2163).

10 — Ks. asia 238/78, Ireks-Arkady v. neuvosto ja komissio, tuomio 4.10.1979 (Kok. 1979, s. 2955, Kok. Ep. IV, s. 621, 20 kohta) ja asia C-308/87, Grifoni, tuomio 3.2.1994 (Kok. 1994, s. I-341, 40 kohta).

11 — Ks. edellä alaviitteessä 7 mainittu asia Marshall, tuomion 31 kohta.

Toisaalta komissio viittaa direktiivin johdanto-osan perustelukappaleissa esitettyihin tavoitteisiin. Direktiivin 1 artiklan 4 kohdassa säädetään tapauksista, joissa jäsenvaltiot voivat rajoittaa korvausta tarikoittamatta kuitenkaan sitä, että koron maksusta voidaan pidättäytyä. Näiden seikkojen perusteella komissio katsoo, että korkojen maksaminen jäsenvaltion sovellettavien säädösten mukaisesti on olennainen osa toisen moottoriajoneuvovakuutusdirektiivin 1 artiklan 4 kohdan mukaista vahingonkorvausta.

Arviointi

30. Sen selvittämiseksi, ovatko korko ja kulut osa korvausta, joka toisen moottoriajoneuvovakuutusdirektiivin 1 artiklan 4 kohdassa tarkoitettujen toimielimen on suoritettava vahingoista, jotka tuntematon ajoneuvo¹² on aiheuttanut, on ensimmäistä ja toista moottoriajoneuvovakuutusdirektiiviä tulkittava aluksi niiden sanamuodon mukaisesti. Kummassakaan moottoriajoneuvovakuutusdirektiivissä ei säädetä nimenomaisesti korosta ja kuluista. Toisen moottoriajoneuvovakuutusdirektiivin 1 artiklan 1 kohdassa viitataan vakuutusturvan sisällön määrittelyn osalta ensimmäisen moottoriajoneuvovakuutusdirektiivin 3 artiklan 1 kohtaan. Tässäkään säännöksessä ei säädetä enempää, kuin että jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistami-

seksi, että periaatteessa sellaisten ajoneuvojen käyttöön liittyvän vastuun varalta on otettu liikennevakuutus, joilla on pysyvä kotipaikka sen alueella. Säännöksen mukaan ”vakuutetun vastuun laajuus sekä vakuutusturvan ehdot määräytyvät näiden toimenpiteiden mukaisesti”.

31. Toisen moottoriajoneuvovakuutusdirektiivin 1 artiklan 4 kohdassa tarkoitettulle toimielimelle osoitettavan korvausvaateen laajuudesta säädetään toisen moottoriajoneuvovakuutusdirektiivin 1 artiklan 4 kohdassa, että korvausta on suoritettava ”ainakin vakuuttamisvelvollisuuden vastuurajoihin saakka”. Vakuuttamisvelvollisuuden laajuudesta säädetään toisen moottoriajoneuvovakuutusdirektiivin johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa seuraavaa: ”pakollisten vakuutusten vastuumäärien on kaikissa tapauksissa taattava vahingon kärsineille riittävä korvaus riippumatta siitä, missä jäsenvaltiossa vahinko on tapahtunut”.¹³ Tästä syystä on selvittävää, onko säännösten sisällön ja tarkoituksen mukaan korko ja kulut sisällytettävä korvaukseen ”vakuuttamisvelvollisuuden” perusteella. On myös harkittava, onko korvausvaade mahdollisesti luonteeltaan sellainen, että se edellyttää koron ja kulujen maksamista.

32. Lähtökohtana on se, että korvausvelvollisuuden laajuuden määrittäminen on ensimmäisen ja toisen moottoriajoneuvovakuutusdirektiivin perusteella

12 — Jäljempänä tässä tekstissä puhutaan sekä tuntemattomista ajoneuvoista että tuntemattomista kuljettajista. Kahden eri ilmauksen käyttö johtuu siitä, että direktiiveissä käytetään ilmausta ajoneuvo ja MIB:n ja liikenneministerin välisissä sopimuksissa ilmausta kuljettaja.

13 — Kursivointi tässä.

periaatteessa jäsenvaltioiden tehtävä.¹⁴ Ensimmäisen moottoriajoneuvovakuutusdirektiivin perusteella se oli yksinomaan jäsenvaltioiden tehtävä. Tämä ilmenee 3 artiklan 1 kohdan lisäksi viitteellisesti myös säännöksen 2 kohdasta, jonka mukaan jäsenvaltioiden on esimerkiksi toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että vakuutus sopimus kattaa *muissa jäsenvaltioissa voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti* näiden valtioiden alueella aiheutetut vahingot.

kuitenkin voitava pitää sitä, että korvausvaateen ominaisuuksien määrittäminen on edelleen jäsenvaltioiden tehtävä. Toisen moottoriajoneuvovakuutusdirektiivin 1 artiklan 4 kohdan viimeisessä alakohdassa säädetään korvauksen suorittavasta toimielimestä nimenomaan, että jäsenvaltioiden tulee soveltaa *lakejaan, asetuksiaan ja hallinnollisia määräyksiään* toimielimen korvausten maksuun, tämän kuitenkaan rajoittamatta muun vahingonkäräineelle edullisemmän käytännön soveltamista.

33. Vakuuttamisvelvollisuuden laajuudessa eri jäsenvaltioissa ilmenneiden erojen¹⁵ vuoksi vakuuttamisvelvollisuus ulotettiin toisessa moottoriajoneuvovakuutusdirektiivissä koskemaan myös omaisuusvahinkoja.¹⁶ Henkilö- ja omaisuusvahinkojen kattamiseksi asetettiin lisäksi vähimmäiskorvaukset.¹⁷ Kolmannessa moottoriajoneuvovakuutusdirektiivissä¹⁸ mennään vielä pidemmälle, koska siinä asetetaan vähimmäisvaatimukset vakuutettaville henkilöille.¹⁹

35. Eri jäsenvaltioissa voimassa olevista vahingonkorvausvastuusaännöistä voitaisiin tehdä oikeusvertailu sen selvittämiseksi, korvaako pakollinen vakuutus tavallisesti koron ja kulut. Vaikka vertailussa ilmeni, että korot ja kulut sisältyvät yleensä vastuuvakuutuksen vahingonkorvausvaateeseen, se ei välttämättä koske kaikkia jäsenvaltioita. Viittaus jäsenvaltioiden lakeihin, asetuksiin ja hallinnollisiin määräyksiin olisi muuten tarpeeton.

34. Lukuun ottamatta näitä tiukempia vähimmäisvaatimuksia lähtökohtana on

36. Tästä syystä on selvitettävä, voidaanko korvausvaateen luonteen perusteella mahdollisesti päätellä, onko korko ja kulut korvattava. Moottoriajoneuvojen käyttöön liittyvän vahingonkorvausvastuun taustalla on periaatteessa siviilioikeudellinen vahingonkorvausvaade. Lakimääräinen vakuuttamisvelvollisuus perustuu tähän siviilioikeudelliseen vaateeseen, ja sillä turvataan aiheellisen vahingonkorvausvaateen täytäntöönpano taloudellisesti.

14 — Ks. asia C-348/98, Mendes Ferreira ym., tuomio 14.9.2000 (Kok. 2000, s. I-6711, 32 kohta); ks. myös asia C-158/01, Withers, päätös 14.10.2002 (Kok. 2002, s. I-8301, 18 kohta).

15 — Ks. toisen moottoriajoneuvovakuutusdirektiivin johdanto-osan kolmas perustelukappale.

16 — Ks. toisen moottoriajoneuvovakuutusdirektiivin johdanto-osan neljäs perustelukappale ja 1 artiklan 1 kohta.

17 — Ks. toisen moottoriajoneuvovakuutusdirektiivin johdanto-osan viides perustelukappale ja 1 artiklan 2 kohta.

18 — Moottoriajoneuvojen käyttöön liittyvän vastuun varalta olettava vakuutus koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 14 päivänä toukokuuta 1990 annettu kolmas neuvoston direktiivi 90/232/ETY (EYVL L 129, s. 33).

19 — Ks. direktiivin 90/232/ETY 1 artikla.

37. Epävarmaa on, muuttuuko vaateen oikeudellinen luonne, jos korvausvastuu aiheutuneista omaisuus- tai henkilövahingoista on toisen moottoriajoneuvovakuutusdirektiivin 1 artiklan 4 kohdassa tarkoitettulla toimielimellä. Jäsenvaltio voi täyttää velvollisuutensa luoda tai valtuuttaa toisen moottoriajoneuvovakuutusdirektiivin 1 artiklan 4 kohdassa tarkoitettu toimielin eri tavoin. Kyseeseen tulee viranomainen, julkinen toimielin tai yksityisoikeudellinen toimielin, kuten esillä olevassa asiassa. Joka tapauksessa jäsenvaltion on valtuutettava toimielin tehtävään. Voidaan siis katsoa, että vaateen luonne riippuu siitä, miltä toimielimeltä korvausta vaaditaan.

38. Toisen moottoriajoneuvovakuutusdirektiivin 1 artiklan 4 kohdassa säädetään kuitenkin nimenomaan seuraavaa: ”Tällä säännöksellä ei rajoiteta jäsenvaltioiden oikeutta pitää kyseisen elimen suorittamaa korvausta ensisijaisena tai toissijaisena eikä oikeutta järjestää korvausvaatimusten sovittelua kyseisen toimielimen ja vahingosta korvausvastuussa olevan henkilön tai henkilöiden — — välillä — — .”

39. Tämä sanamuoto osoittaa, että menettely toimielimeen nähdessä kiinteästi alkuperäiseen vahingonkorvausvaateeseen. Tämän perusteella myös liitännäisiä oikeuksia on pidettävä siviilioikeudellisina oikeuksina. Tätä näkemystä tukee myös se, että esillä olevan asian oikeudellinen asia-yhteys on yksityisoikeudellinen. Siten MIB:n ja liikenneministerin väliset sopimukset ovat yksityisoikeudellisia sopimuksia ja MIB on yksityisoikeudellinen yhtiö. Lähtökohdanta asian lähemmässä tarkastelussa voidaan näin pitää sitä, että kyse on yksityisoikeudellisesta vahingonkorvausvaateesta.

40. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö antaa jossain määrin viitteitä siitä, missä yhteyksissä korot muodostavat olennaisen osan vahingonkorvausvaateesta. Asianosaisten mainitsemassa asiassa Marshall²⁰ oli kysymys palvelussuhteen päättämisessä sukupuolen perusteella tapahtuneesta syrjinnästä aiheutuneen vahingon korvaamisesta riittävällä tavalla²¹ eli siviilioikeudellisesta korvausvaateesta. Kansallisessa oikeusjärjestyksessä kyseisille korvauksille oli asetettu enimmäismäärä. Sen lisäksi tuomioistuimilta näytti puuttuvan toimivalta määrätä korkoa vahingonkorvaukselle.²² Yhteisöjen tuomioistuin totesi tältä osin seuraavaa: ”Palvelussuhteen päättämisessä tapahtuneesta syrjinnästä aiheutuneen vahingon täysimääräisessä korvaamisessa ei voida jättää ottamatta huomioon sellaisia tekijöitä, jotka voivat vähentää korvauksen tosiasiallista arvoa, eli esimerkiksi ajan kulumista. Korkojen määrääminen sovellettavien kansallisten oikeussääntöjen mukaan on näin ollen katsottava erottamattomaksi osaksi korvausta, jonka avulla voidaan palauttaa ennalleen tilanne, jossa kaikkia asianomaisia kohdellaan tasa-arvoisesti.”²³

41. Asiassa Ireks-Arkady²⁴ oli kysymys siitä, onko korkoa periaatteessa määrättävä ETY:n perustamissopimuksen 215 artiklan toisen kohdan mukaiseen sopimussuhteen ulkopuoliseen yhteisön vastuuseen perustuvan vahingonkorvausvaateen yhteydessä. Yhteisöjen tuomioistuin päätyi ratkaisuun, jonka mukaan

20 — Ks. edellä alaviitteessä 7 mainittu asia C-271/91.

21 — Ks. edellä alaviitteessä 7 mainittu asia Marshall, tuomion 30 kohta.

22 — Ks. edellä alaviitteessä 7 mainittu asia Marshall, tuomion 6 kohta.

23 — Ks. edellä alaviitteessä 7 mainittu asia Marshall, tuomion 31 kohta.

24 — Ks. edellä alaviitteessä 10 mainitussa asiassa Ireks-Arkady annettu tuomio.

korkoa on määrättävä vahingonkorvauksen suorittamiseen velvoittavan tuomion perusteella ja jäsenvaltioiden lainsäädännön yhteisten ja yleisten oikeusperiaatteiden mukaisesti.²⁵

42. Samaan ratkaisuun yhteisöjen tuomioistuimien päätyi asiassa *Grifoni*.²⁶ Asiassa riidanalainen vahingon aiheuttanut tapahtuma oli onnettomuus. Yhteisöjen tuomioistuimien totesi asiassa seuraavaa: Vahingonkorvauksen tarkoituksena on saattaa niin pitkälle kuin mahdollista onnettomuudesta kärsineen henkilön omaisuus ennalleen. Tästä seuraa, että vahingon aiheuttavan tapahtuman jälkeinen rahan arvon aleneminen on todellakin otettava huomioon.²⁷ Yhteisöjen tuomioistuin määräsi korkoa maksettavaksi tuomion antamisesta lähtien.

43. Vahingonkorvausvelvollisuuden oikeudelliset perusteet olivat kolmessa edellä mainitussa asiassa erilaiset. Yhteistä tuomioissa oli kuitenkin se, että yhteisöjen tuomioistuin periaatteessa hyväksyy tarkemmin määriteltävin edellytyksin korkojen määräämisen osana vahingonkorvausvelvollisuutta.

44. Kirjallisessa käsittelyssä viitattiin kuitenkin asiassa *Sutton*²⁸ annettuun tuo-

mioon sen perustelemiseksi, että korot eivät välttämättä sisälly vahingonkorvausvelvollisuuteen. Tuomioissa tarkasteltiin kysymystä, onko takautuvasti maksettaville sosiaalietuuksille maksettava korkoa, jos sosiaalietuuksia ei ole maksettu ajoissa sukupuolia syrjivän menettelyn vuoksi. Yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa seuraavaa: ” — — sosiaalietuutena suoritettavat määrät eivät näet ole vahingonkorvausta,²⁹ joten koronmaksuvelvoitetta ei synny direktiivin 76/207/ETY 6 artiklan sen enempää kuin direktiivin 79/7/ETY 6 artiklankaan perusteella.”³⁰ Tuomioistuin jätti avoimeksi kysymyksen, syntyykö koronmaksuvelvollisuus jäsenvaltiolle yhteisön oikeuteen perustuvasta vastuusta, ja viittasi tästä osin kansalliseen lainsäädäntöön.³¹

45. Koska esillä olevassa asiassa on kuitenkin periaatteessa kysymys vahingonkorvausvelvollisuudesta eikä sosiaalietuuksien maksamisesta, asiassa *Sutton* annettuun tuomioon ei voida vedota koronmaksuvelvollisuuden hylkäämiseksi suoralta kädeltä. Asiassa esille tuotu korvausvaateita koskeva oikeuskäytäntö³² viittaa ennemminkin siihen, että korot kuuluvat vahingonkorvausvelvollisuuden piiriin.

46. Ennen kuin tätä periaatetta sovelletaan esillä olevaan asiaan, on selvítettävä, tukevatko direktiivin tavoitteet tätä näkemystä.

25 — Ks. edellä alaviitteessä 10 mainittu asia *Ireks-Arkady v. neuvosto ja komissio*, tuomion 20 kohta ja tuomiolauselman 2 kohta.

26 — Ks. edellä alaviitteessä 10 mainitussa asiassa *Grifoni* annettu tuomio.

27 — Ks. edellä alaviitteessä 10 mainittu asia *Grifoni*, tuomion 40 kohta.

28 — Ks. edellä alaviitteessä 9 mainitussa asiassa *Sutton* annettu tuomio.

29 — Kursivointi tässä.

30 — Ks. edellä alaviitteessä 9 mainittu asia *Sutton*, tuomion 27 kohta.

31 — Ks. edellä alaviitteessä 9 mainittu asia *Sutton*, tuomion 33 kohta ja tuomiolauselma.

32 — Ks. edellä 40—42 kohta.

47. Moottoriajoneuvojen käyttöön liittyvää vahingonkorvausvastuuta koskevissa direktiiveissä asetetaan vähimmäisvaatimukset liikenneonnettomuuksien uhrien suojaamiseksi. Ensimmäinen moottoriajoneuvovakuutusdirektiivi koskee lähinnä vain vakuutusturvan laajuutta. On kuitenkin huomattava, että direktiivin tavoitteena on lieventää ”jäsenvaltioiden välillä kulkevien ihmisten ja moottoriajoneuvojen liikumista koskevia säännöksiä”.³³

48. Tuntemattomien ajoneuvojen uhreista säädettiin ensimmäistä kertaa yhteisön laissa vasta toisessa moottoriajoneuvovakuutusdirektiivissä. Velvoittamalla jäsenvaltiot perustamaan tai valtuuttamaan toimielin, jonka on suoritettava korvauksia ”ainakin vakuuttamisvelvollisuuden vastuurajoihin saakka”,³⁴ viitataan selvästi säännönmukaiseen korvausvelvollisuuteen vakuutettujen ajoneuvojen uhrien osalta. Korvauksen laajuuden arviointiperusteena pitäisi siis käyttää sellaisista vahingoista maksettavaa korvausta, jotka on aiheuttanut vakuutettu ajoneuvo. Mikäli direktiivissä on poikkeuksia tästä säännöstä, ne mainitaan nimenomaisesti ja perustellaan asianmukaisesti.

49. Tuntemattomien ajoneuvojen aiheuttamien vahinkojen korvausmenettelystä säädetään ainoastaan 1 artiklan 4 kohdan neljännessä alakohdassa. Sen mukaan jäsenvaltiot voivat rajoittaa toimielimen korvausten maksamista tai vapauttaa sen

siitä, jos kyseessä on omaisuusvahinko. Kuten johdanto-osan perustelukappaleissa³⁵ nimenomaan todetaan, jäsenvaltioille annetaan tämä mahdollisuus mahdollisen vilpin huomioon ottamiseksi.

50. Tätä poikkeusta lukuun ottamatta lähtökohtana on se, että tuntemattomien ajoneuvojen aiheuttamien vahinkojen uhreille on maksettava saman verran vahingonkorvausta kuin tunnettujen ja vakuutettujen ajoneuvojen aiheuttamien vahinkojen uhreille. Kysymyksessä on siis vähimmäisvaatimus, mikä käy ilmi sanamuodosta ”ainakin vakuuttamisvelvollisuuden vastuurajoihin saakka”.³⁶ Toisaalta myös toisen moottoriajoneuvovakuutusdirektiivin 1 artiklan 4 kohdan viimeisessä alakohdassa käytetty sanamuoto ”tämän kuitenkin rajoittamatta muun vahingonkärsineelle edullisemmän käytännön soveltamista” viittaa siihen, että direktiivillä on tarkoitus taata tuntemattomien ajoneuvojen aiheuttamien vahinkojen uhreille vähimmäisturva.

51. Vastattaessa kysymykseen, onko korot maksettava ja kulut korvattava tässä tapauksessa, on siis selvitettävä, kuinka vakuutettujen ajoneuvojen aiheuttamien vahinkojen yhteydessä menetellään. Jos kyseisissä tapauksissa korko ja kulut yleensä maksetaan, on silloin myös tuntemattoman ajoneuvon aiheuttaman onnettomuuden uhrilla oltava oikeus saada kyseiset korvaukset.

33 — Ks. ensimmäisen moottoriajoneuvovakuutusdirektiivin johdanto-osan viides perustelukappale.

34 — Ks. toisen moottoriajoneuvovakuutusdirektiivin 1 artiklan 4 kohta.

35 — Ks. toisen moottoriajoneuvovakuutusdirektiivin johdanto-osan kuudes perustelukappale.

36 — Ks. toisen moottoriajoneuvovakuutusdirektiivin 1 artiklan 4 kohta; kursivointi tässä.

52. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus on katsonut, että vakuutettujen ja tunte-mattomien ajoneuvojen aiheuttamien vahinkojen uhrien epätasa-arvoinen koh-telu on objektiivisesti perusteltua. Näke-mystä voidaan kuitenkin vastustaa tote-malla, että korvaus ei saa olla pienempi kuin asianmukaisesti vakuutettujen ajo-neuvojen aiheuttamien vahinkojen uhreille maksettava korvaus siitä huolimatta, että korvauksen hakumenettely on periaatteessa erilainen.

53. Yhdistyneen kuningaskunnan hallituk-sen vetoaminen toisen moottori-ajoneuvovakuutusdirektiivin 1 artiklan 4 kohdan viimeiseen alakohtaan, jonka mukaan ”jäsenvaltioiden tulee lisäksi soveltaa lakejaan, asetuksiaan ja hallin-nollisia määräyksiään tämän toimielimen korvausten maksuun”, ei johda toisenlai-seen päätelmään. Säännöksessä kyllä vii-tataan jäsenvaltioiden lakeihin, asetuksiin ja hallinnollisiin määräyksiin, mutta siitä huolimatta yhteisön lainsäädännön täytän-töönpanossa, eli tässä tapauksessa tunte-mattomien ajoneuvojen aiheuttamien vahinkojen uhrien vähimmäisturvaa kos-kevien säädösten täytäntöönpanossa, on noudatettava yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä vahvis-tettuja periaatteita.

54. Tässä yhteydessä on kysymys vastaa-vuusperiaatteen ja tehokkuusperiaatteen noudattamisesta. Nämä periaatteet, jotka mainitaan varsinaisesti vasta yhteisöjen tuomioistuimen viimeaikaisessa oikeus-käytännössä,³⁷ pohjautuvat vakiintunee-

seen pitkäaikaiseen oikeuskäytäntöön.³⁸ Näiden periaatteiden mukaan menettely-säännöt yhteisön oikeuteen perustuvien yksityisten oikeuksien suojaamiseksi eivät saa olla epäedullisempia kuin ne, jotka koskevat vastaavia jäsenvaltion sisäiseen oikeuteen perustuvia oikeussuojakeinoja, eivätkä ne saa tehdä yhteisön oikeusjärjes-tyksessä vahvistettujen oikeuksien käyttä-mistä käytännössä mahdottomaksi tai kohtuuttoman vaikeaksi.³⁹

55. Jos kansallisissa tuomioistuimissa vireillä olevissa ajoneuvojen käyttöön liit-tyvää vastuuta koskevista asioissa, joissa vakuutettu ajoneuvo on aiheuttanut lii-kenneonnettomuuden, korko ja kulut määrätään maksettavaksi, on päätöstä sovellettava edellä mainittujen peri-aatteiden mukaan myös tuntemattomien ajoneuvojen aiheuttamien vahinkojen uhrien vahingonkorvausmenettelyyn. Tämä vaatimus johtuu toisesta moottori-ajoneuvovakuutusdirektiivistä tarkastel-tuna yhdessä yhteisön oikeuden sovelta-misperiaatteiden kanssa.

56. Tähän päätelmään ei vaikuta se, että MIB oli perustettu jo ennen toisen moot-toriajoneuvovakuutusdirektiivin antamista eikä se, että MIB:n ja liikenneministerin välinen tuntemattomia kuljettajia koskeva sopimus oli tehty jo kauan ennen direktii-vin voimaantuloa. Toisen moottori-ajoneuvovakuutusdirektiivin 1 artiklan

37 — Ks. esim. asia C-231/96, Edis, tuomio 15.9.1998 (Kok. 1998, s. I-4951, 34 kohta); asia C-228/96, Aprile, tuomio 17.11.1998 (Kok. 1998, s. I-7141, 18 kohta) ja asia C-120/97, Upjohn, tuomio 21.1.1999 (Kok. 1999, s. I-223, 32 kohta).

38 — Ks. esim. asia 33/76, Rewe, tuomio 16.12.1976 (Kok. 1976, s. 1989, Kok. Ep. III, s. 271, 5 kohta) ja asia 45/76, Comet, tuomio 16.12.1976 (Kok. 1976, s. 2043, 12—16 kohta).

39 — Ks. asia C-312/93, Peterbroeck, tuomio 14.12.1995 (Kok. 1995, s. I-4599, 12 kohta ja siinä mainitut viit-taukset).

4 kohdassa säädetään nimenomaisesti toimielimen valtuuttamisesta eli oletetaan, että joissakin jäsenvaltioissa on jo mahdollisesti kyseinen toimielin ja sitä koskevat säädökset. Tämä ei kuitenkaan vapauta jäsenvaltion lainsäätäjää velvollisuudesta säätää direktiivin edellyttämistä korvausjärjestelyjä koskevista vähimmäisvaatimuksista. Jos tuntemattomien ajoneuvojen aiheuttamien vahinkojen uhrin ovat huomionnassa asemassa kuin asianmukaisesti vakuutettujen ajoneuvojen, kyse on mahdollisesti direktiivin asianmukaiseen täytäntöönpanoon liittyvästä ongelmasta, mihin palataan jäljempänä.

57. Ensimmäisen ja toisen ennakkoratkaisukysymyksen välipäätelmänä on todettava, että korko ja kulut ovat välttämätön osa tuntemattomien ajoneuvojen aiheuttamien vahinkojen uhreille maksettavaa vahingonkorvausta, jos ja siltä osin kuin ne ovat osa asianmukaisesti vakuutettujen ja tunnettujen ajoneuvojen aiheuttamien vahinkojen uhreille maksettavaa vahingonkorvausta. Tämä pätee niin perusteiden kuin käsittelyn yksityiskohtaisten sääntöjenkin osalta.

58. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus ja MIB väittävät, että kansallisen lainsäädännön rakenteen mukaan korko ja kulut eivät oikeastaan kuulu vahingonkorvausvelvollisuuden piiriin, mutta tuomioistuimet saavat lain nojalla määrätä korkoja maksettavaksi.

59. Tästä on todettava, että tuntemattomien ajoneuvojen aiheuttamista vahin-

goista ja asianmukaisesti vakuutettujen ajoneuvojen aiheuttamista vahingoista maksettavien korvausten laajuuden vertailu on osoitus taloudellisesta tarkastelutavasta. Jos samasta vahingosta maksetaan periaatteessa vähemmän korvausta sen mukaan, kuka vahingon on aiheuttanut, menettelyä ei voida perustella vedoten kansallisen oikeusjärjestyksen rakenteeseen, jos otetaan huomioon yhteisön oikeudessa asetettu vaatimus.

60. Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen ja MIB:n väite, jonka mukaan vain tuomioistuimet voivat määrätä korkoa maksettavaksi, merkitsee myös, että korkoa ei periaatteessa maksettaisi tuomiota edeltävältä ajalta.

61. Vahingonkorvaukselle laskettavan koron suuruus määräytyy periaatteessa sen mukaan, mistä ajankohdasta lähtien korko lasketaan. Korko voidaan laskea ajankohdasta, jona vahinko aiheutui, tai myös ajankohdasta, jona tuomio annettiin, jos tuomioissa esimerkiksi määritetään vahingon laajuus ottamalla huomioon ajan kulumisen.⁴⁰ Asioissa Ireks-Arkady⁴¹ ja Grifoni⁴² annettuja tuomioita, joihin viitataan edellä,⁴³ voitaneen myös tulkita tällä tavoin. Kyseisessä jäsenvaltiossa yleistä menettelyä voidaan tällöin periaatteessa soveltaa, mikäli se ei rajoita yhteisön oikeuteen perustuvia oikeuksia.

40 — Ks. edellä alaviitteessä 7 mainittu asia Marshall, tuomion 31 kohta.

41 — Ks. edellä alaviite 10.

42 — Ks. edellä alaviite 10.

43 — Ks. edellä 41 ja 42 kohta.

62. Esillä olevan asian kannalta on kuitenkin ongelmallista, jos vain tuomioistuimet voivat määrätä korkoja maksettavaksi, mutta asian saattaminen tuomioistuimen käsiteltäväksi on tehty kohtuuttoman vaikeaksi. Menettely saattaisi siis jo sinänsä olla ongelmallinen yhteisön oikeuden kannalta. Näitä ongelmia tarkastellaan vielä jäljempänä.

63. Esillä olevassa asiassa sovellettavan sopimuksen 3 kohdassa (ks. edellä 6 kohta) kylläkin määrätään, että korvaus, joka MIB:n on maksettava, on määritettävä samalla tavalla kuin tuomioistuin sen tekisi. Sen, että ainoastaan tuomioistuimet voivat määrätä korkoja maksettavaksi, ei siis pitäisi olla esteenä korvauksen laske- miselle yhteisön oikeuden mukaisesti.

64. Lisäksi on todettava, että vakuuttamattomia kuljettajia koskevan sopimuksen mukaista korvausta laskettaessa korko ja kulut voidaan ottaa huomioon. Tuntemattomia kuljettajia koskevan sopimuksen mukaista korvausta ei siten ole objektiivisesti perusteltua laskea eri tavalla myöskään sen vuoksi, että asianomaisen vakuutusyhtiön sijaan maksuvelvollisena on yleinen toimielin.

2) Kolmas ennakkoratkaisukysymys — sovittelumenettely

Asianosaisten väitteet

65. *Kantaja* väittää, että tuntemattomia kuljettajia koskevassa sopimuksessa määrätty sovittelumenettely ei ole yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Johnston⁴⁴ antamassa tuomiossa tehokkaalle oikeus- suojalle asettamien vaatimusten mukainen eikä Euroopan ihmisoikeussopimuksen⁴⁵ 6 artiklassa tarkoitetun hyvän oikeuden- hoidon periaatteen mukainen.⁴⁶ Asiassa ei järjestetä suullista käsittelyä ja välimiehen ratkaisuun voidaan hakea muutosta ainoastaan välimiesmenettelyssä ilmenneen vakavan sääntöjenvastaisuuden vuoksi tai oikeuskysymysten osalta, jos valituslupa jälkimmäisessä tapauksessa myönnetään.

66. Soveltamalla erilaisia menettelytapoja vahinkoa kärsineitä kohtaan rikotaan tasa-arvoisen kohtelun periaatetta, jonka mukaan Yhdistyneessä kuningaskunnassa tuntemattomien kuljettajien uhreille on taattava sama oikeusuoja kuin vakuu- tettujen tai vakuuttamattomien kuljettajien uhreille. Epätasa-arvoista kohtelua ei voida perustella objektiivisesti sillä, että tunte- mattoman kuljettajan uhri ei voi asettaa

44 — Ks. asia 222/84, Johnston, tuomio 15.5.1986 (Kok. 1986, s. 1631, Kok. Ep. VIII, s. 621, 18 ja 19 kohta).

45 — Roomassa 4 päivänä marraskuuta 1950 ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehty yleissopimus (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus).

46 — Ks. asia Scarth v. Yhdistynyt kuningaskunta, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 22.7.1999.

tätä syytteeseen. Korvausvelvollisuuden laiminlyönti tuntemattomien kuljettajien uhrien kannalta epäedullisella tavalla sallitaan sitä paitsi yksinomaan kustannusten säästämiseksi.

67. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus ja MIB väittävät aluksi, että toisen moottorijoneuvovakuutusdirektiivin 1 artiklan 4 kohdassa asetetut vähimmäisvaatimukset koskevat vain menettelyä. Säännöksen mukaan uhrin on käännytävä suoraan määrätyn toimielimen puoleen. Lisäksi direktiivissä viitataan jäsenvaltioiden lakeihin, asetuksiin ja hallinnollisiin määräyksiin.

68. Tehokkaan oikeussuojan periaatteen osalta Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus väittää, että tuntemattoman kuljettajan uhrin käytettävissä olevat oikeussuojakeinot muodostavat porrastetun järjestelmän, joka ei suinkaan tee oikeuksien käyttämistä käytännössä mahdottomaksi tai kohtuuttoman vaikeaksi. Vaikka välimies ei ole järjestänytään suullista käsittelyä, se ei ole estänyt kantajaa esittämästä näkemyksiään perusteellisesti ja vastaimasta osasyällisyyttä koskevaan väitteeseen.

69. Tasa-arvoisen kohtelun periaatteen osalta on todettava, että tuntemattoman kuljettajan uhri on monessa suhteessa edullisemmassa asemassa kuin vakuuttamattoman kuljettajan uhri. Menettelyn ansiosta asia pystytään usein käsittelemään

nopeammin ja edullisemmin kuin oikeudenkäyntimenettelyssä.

70. Sekä Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus että MIB asettavat Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaan viitaten kyseenalaiseksi sen, onko esillä olevassa asiassa kyse ”siviilioikeudellisista oikeuksista ja velvollisuuksista”. Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön⁴⁷ mukaan menettelyä on joka tapauksessa tarkasteltava kokonaisuutena, oikeussuojalimet mukaan luettuina. Vaikka asian käsittely MIB:ssä ei täyttäisi-kään Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan vaatimuksia täydellisesti, välimiesmenettely täyttää ne joka tapauksessa. Välimiehen puolueettomuus ja riippumattomuus voidaan taata, ja hän käyttää täyttä harkintavaltaansa High Courtin valvonassa. Ottaen huomioon, että välimies ei toimita suullista käsittelyä, Yhdistyneen kuningaskunnan edustaja esitti yhteisöjen tuomioistuimen suullisessa käsittelyssä kuitenkin epäilyksen välimiesmenettelyn vaatimustenmukaisuudesta Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan suhteen.

71. Komissio väittää, että tuntemattoman ajoneuvon kuljettajan uhrilla on toisen moottorijoneuvovakuutusdirektiivin 1 artiklan 4 kohdan mukaan oikeus saada vahingonkorvausta ja tämän vuoksi jäsenvaltioiden on taattava tehokas oikeussuoja tämän oikeuden turvaamiseksi. Tämän jälkeen komissio tarkastelee sitä, täyttääkö välimiesmenettely Euroopan ihmis-

47 — Ks. asia Bryan v. Yhdistynyt kuningaskunta, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 22.11.1995, A-sarja, N:o 335.

oikeussopimuksen 6 artiklan vaatimukset. Ennakkoratkaisupyynnössä esitettyjen seikkojen perusteella, ja jollei täsmennyksistä muuta johdu, komissio katsoo, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen arviointiperusteiden mukaan menettelyssä on puutteita. Puutteet liittyvät erityisesti välimiehen aseman riippumattomuuteen, suullisen käsittelyn suorittamatta jättämiseen ja uhrin hyvin rajallisiin oikeuksiin hakea muutosta välimiehen päätökseen.

Arviointi

72. Ennakkoratkaisua pyytänyt kansallinen tuomioistuin pyytää kolmannella kysymyksellään vastausta siihen, täyttääkö sopimuksen perusteella sovellettava korvauksen hakumenettely yhteisön oikeudessa tehokkaalle oikeussuojalle asetetut vaatimukset. Kolmannen ennakkoratkaisukysymyksen V kohdasta ilmenee, että kysymys ei koske kuitenkaan pelkästään sopimuksessa määrättyä menettelyä MIB:ssä asian saattamiseksi välimiesoikeuden käsiteltäväksi vaan myös siihen liittyvää mahdollisuutta hakea määrättyiltä osin muutosta välimiehen ratkaisuun tuomioistuinta.

73. Näihin kysymyksiin vastaamiseksi on aluksi selvitettävä yhteisön oikeudessa turvatut oikeudet, joiden täytäntöön panemiseksi oikeussuojaa tarvitaan. Lähtökohtana

on toisen moottoriajoneuvovakuutusdirektiivin 1 artiklan 4 kohta, jota on tarkasteltava yhdessä direktiivin johdanto-osan kuudennen perustelukappaleen kanssa. Tämän asian kannalta merkityksellisissä kohdissa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on perustettava tai valtuutettava toimitiloin suorittamaan korvauksia — — tai korvausta henkilövahingoista, jotka on aiheuttanut tuntematon ajoneuvo tai ajoneuvo, jolle ei ole otettu — — liikennevakuutusta.

Kaikissa tapauksissa vahingon kärsinyt voi suoraan kääntyä toimitilimen puoleen, joka on — — velvollinen antamaan tälle perustellun päätöksen korvausten maksamisesta.”

Johdanto-osan kuudennessa perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”on välttämätöntä huolehtia siitä, että jokin toimitilin takaa, ettei vahingon kärsinyt jää vaille korvausta, jos vahingon aiheuttanut ajoneuvo on vakuuttamaton tai tuntematon; on tärkeää varmistaa — — , että vahingon kärsinyt voi tällaisessa vahinkotapauksessa ensimmäiseksi ottaa yhteyttä suoraan kyseiseen toimitilimeen”.

74. Huolimatta jäsenvaltioille kuuluvasta oikeudesta pitää kyseisen elimen suorittamaa korvausta ensisijaisena tai toissijaisena⁴⁸ vahingon kärsineellä on oikeus saada vahingonkorvausta vähintään vakuuttamisvelvollisuuden vastuun laajuisesti. Kyse on selvästä oikeudesta, joka taataan yhteisön oikeudessa direktiivissä määritetyille henkilöille.

75. Tämän oikeuden täytäntöön panemiseksi on taattava tehokas oikeussuoja. Vaikka direktiivissä ei nimenomaisesti säädetä vaatimuksesta tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi tämän oikeuden osalta, sitä on kuitenkin noudatettava yhteisön oikeuden yleisten soveltamisperiaatteiden nojalla.

76. Yhteisöjen tuomioistuin on jo useissa yhteyksissä ottanut kantaa tehokasta oikeussuojaa koskevaan yhteisön oikeuden yleiseen oikeusperiaatteen. Se otti kantaa tähän asiaan liittyviin ongelmiin asiassa Johnston⁴⁹ ja asiassa Coote⁵⁰ kiinnittäen huomiota miesten ja naisten tasa-arvoisesta kohtelusta työelämässä annetun direktiivin⁵¹ 6 artiklan soveltamiseen. Yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa Johnston annetussa tuomiossa seuraavaa: ”Tuomioistuinten harjoittama valvonta, jota — —

edellytetään tosiasiallisesti, ilmentää kaikille jäsenvaltioille yhteisten valtiosääntöperinteiden taustalla olevaa yleistä oikeusperiaatetta. Periaate vahvistetaan myös ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi 4.11.1950 tehdyn yleissopimuksen 6 ja 13 artiklassa. Kuten — — yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä on tunnustettu, ne periaatteet, joihin yleissopimus perustuu, on otettava huomioon yhteisön oikeudessa.”⁵²

77. Yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa Johnston annetussa tuomiossa myös seuraavaa: ”Jäsenvaltioiden on taattava, että tuomioistuimet valvovat tehokkaasti yhteisön oikeuden sovellettavien säännösten ja määräysten sekä sellaisen kansallisen lainsäädännön, jonka tarkoituksena on panna täytäntöön direktiivissä säädetyt oikeudet, noudattamista.”⁵³

78. Nämä yleiset päätelmät eivät suinkaan päde vain tasa-arvodirektiivin asia-yhteydessä vaan myös muilla oikeudenaloilla, mikä ilmenee myös päätelmien yleisestä sanamuodosta. Tarkastellessaan asiassa Heylens⁵⁴ yhteisön oikeuteen perustuvaa työnteon perusoikeutta yhteisöjen tuomioistuin viittasi esimerkiksi asiassa Johnston esitettyihin yleisiin päätelmiin.

48 — Ks. 1 artiklan 4 kohdan toinen virke.

49 — Edellä alaviiteessä 44 mainitussa asiassa Johnston annettu tuomio.

50 — Asia C-185/97, Coote, tuomio 22.9.1998 (Kok. 1998, s. I-5199).

51 — Miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen toteuttamisesta mahdollisuuksissa työhön, ammatilliseen koulutukseen ja uralla etenemiseen sekä työoloissa 9 päivänä helmikuuta 1976 annettu neuvoston direktiivi 76/207/EY (EYVL L 39, s. 40), jäljempänä tasa-arvodirektiivi.

52 — Ks. edellä alaviiteessä 44 mainittu asia Johnston, tuomion 18 kohta; ks. myös edellä alaviiteessä 50 mainittu asia Coote, tuomion 21 kohta.

53 — Ks. edellä alaviiteessä 44 mainittu asia Johnston, tuomion 19 kohta ja edellä alaviiteessä 50 mainittu asia Coote, tuomion 22 kohta.

54 — Asia 222/86, Heylens ym., tuomio 15.10.1987 (Kok. 1987, s. 4097, Kok. Ep. IX, s. 225, 14 kohta).

79. Tehokkaan oikeussuojan periaatteen aineellisten vaatimusten osalta viitataan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaan. Sopimuksen 6 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä virkkeessä määrätään seuraavaa: ”Jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan — — .”

80. Lisäksi viitataan perusoikeuskirjan⁵⁵ 47 artiklaan, joka tosin ei ole sellaisenaan oikeudellisesti sitova. Se sopii kuitenkin vertailukohdaksi ainakin siltä osin kuin siinä määrätään yleisesti tunnustetuista oikeusperiaatteista. Perusoikeuskirjan 51 artiklan mukaan myös jäsenvaltioiden on noudatettava perusoikeuskirjan määräyksiä silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta. Perusoikeuskirjan 47 artiklan 1 ja 2 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava tässä artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa.

Jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa, joka on etukäteen laillisesti perustettu.”

81. Yhteisön oikeudessa vakiintuneella tehokasta oikeussuojaa koskevalla oikeusperiaatteella asetetaan toisaalta lainatuissa säädöksissä vahvistetut vaatimukset ja toisaalta kansallisia tuomioistujia sitova velvoite osallistua oikeussuojan turvaamiseen.⁵⁶

82. Jotta voitaisiin arvioida yksityiskohtaisesti, täyttääkö tuntemattomien ajoneuvojen uhreille maksettavan korvauksen hakumenettely yhteisön oikeudessa sille asetetut vaatimukset, on ensin tarkasteltava direktiivissä menettelylle asetettuja vaatimuksia ja sen jälkeen tehokkaan oikeussuojan periaatteesta johtuvia muita edellytyksiä.

83. Vähimmäisvaatimuksena menettelylle voidaan pitää toisen moottoriajoneuvovakuutusdirektiivin 1 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan säännöstä, jonka mukaan vahingon kärsineen on kaikissa tapauksissa voitava kääntyä suoraan toimielimen puoleen, joka on velvollinen

55 — Ks. EYVL 2000, C 364, s. 1.

56 — Ks. edellä alaviitteessä 39 mainittu asia Peterbroeck, tuomion 12 kohta.

antamaan tälle perustellun päätöksen korvausten maksamisesta. Vähimmäisvaatimusten täyttämiseksi riittää, että vahingon kärsinyt voi sopimuksen nojalla käänntyä suoraan MIB:n puoleen,⁵⁷ jonka on tutkittava hakemus⁵⁸ ja tiedotettava päätöksestään.⁵⁹ Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus katsoo, että direktiivistä ei voida johtaa tiukempia menettelyä koskevia vaatimuksia.

84. Kuten edellä jo mainitaankin, direktiivissä myönnetään vahinkoa kärsineelle myös aineellinen oikeus, jonka täytäntönpäntäoikeusteitse tarvittaessa säädetään myös yhteisön oikeudessa. Sen vuoksi on selvitettävä, täyttyvätkö tehokkaalle oikeussuojalle asetetut edellytykset. Tarkastelussa arviointiperusteena käytetään osaksi yhteisön oikeutta saatettua Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa ja perusoikeuskirjan 47 artiklaa, joiden sisältö on suureksi osaksi yhtäläinen.

85. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus on tosin kyseenalaistanut kyseisen menettelyn esittämällä epäilyksen, voidaanko vahingon kärsineen oikeuksia edes pitää

57 — Sopimuksen 1 kohdassa todetaan seuraavaa: ” — — this Agreement applies to any case in which an application is made to M.I.B. for a payment to respect of the death of or bodily injury to any person caused by or arising out of the use of a motor vehicle on a road in Great Britain — — ”. Ks. myös edellä 6 kohta.

58 — Sopimuksen 7 kohdassa todetaan seuraavaa: ”M.I.B. shall cause any application made to them for a payment under this Agreement to be investigated — — ”. Ks. myös edellä 6 kohta.

59 — Sopimuksen 9 kohdassa todetaan seuraavaa: ”M.I.B. shall notify their decision to the applicant — — ”. Ks. myös edellä 6 kohta.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa tarkoitettuina ”siviilioikeudellisina oikeuksina”. Koronmaksuvaadetta koskevien päätelmien tekemiseksi⁶⁰ selvitettiin oikeuden luonnetta ja siinä yhteydessä otettiin kantaa vahingonkorvausvaateen siviilioikeudelliseen taustaan. Sen perusteella voidaan katsoa, että kysymys on siviilioikeudellisesta oikeudesta. Ja vaikka vahingonkorvausvaateen katsottaisiinkin perusteista riippumatta olevan julkisoikeudellinen oikeus, ei vahinkoa kärsineeltä voitaisi sen perusteella evätä oikeussuojaa oikeutta täytäntöön pantaessa. Siviilioikeudellisia oikeuksia ei voida rajoittaa vastaavalla tavalla myöskään perusoikeuskirjan 47 artiklan nojalla. Näin ollen riittää, että kyse on ”unionin oikeudessa taatusta oikeudesta”. Toisen moottoriajoneuvovakuutusdirektiivin 1 artiklan 4 kohdassa tarkoitettua vahingonkorvausvaadetta voidaan epäilemättä pitää sellaisena oikeutena.

86. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklalle ja perusoikeuskirjan 47 artiklalle on yhteistä se, että niiden mukaan oikeussuoja on turvattava riippumattomassa, puolueettomassa ja laillisesti perustetussa tuomioistuimessa järjestettävässä oikeudenmukaisessa ja julkisessa oikeudenkäynnissä.

87. Valitusoikeus MIB:ssä, joka tarkoittaa lähinnä vain ratkaisuehdotuksen tarkistamista vahinkoa kärsineen mahdollisesti esittämät lisätodisteet huomioon ottaen, ei täytä edellä mainitulla tavalla määriteltyjä tuomioistuinten valvontaa koskevia vaatimuksia. Valitusmenettelyn ensimmäinen

60 — Ks. edellä 36 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

vaihe on rinnastettavissa viranomaisen toimittamaan vastustamismenettelyyn. Korvauksia suorittavan toimielimen ei voida olettaa olevan täysin riippumaton ja puolueeton. MIB tekee päätöksen, joka velvoittaa MIB:tä ja johon voidaan vedota MIB:tä vastaan vahinkoa kärsineen hyväksytyä sen. Mutta myöskään valitus-oikeuden turvaaminen sopimuksen mukaisesti — jonka yksityisoikeudelliseen statukseen viitattiin jo edellä⁶¹ — ei täytä laillisen perustamisen vaatimusta.

*pakottavuus, menettelyn kontradiktorisuus ja toimiminen oikeussääntöjen soveltajana.*⁶²

90. Mikäli lähtökohtana pidetään sitä, että väliesmenettely perustuu MIB:n ja liikenneministerin väliseen sopimukseen, voidaan jo tuomioistuimen lakisääteisyys kyseenalaistaa. Toisaalta tuomioistuimen ei tarvitse välttämättä kuulua kansalliseen oikeuslaitokseen.⁶³ Jos väliesmen sen sijaan toimii Arbitration Actin⁶⁴ nojalla, tuomioistuinta voidaan pitää lakisäateisenä.

88. Tästä ei kuitenkaan ole haittaa, jos kyseiseen päätökseen voidaan hakea muutosta. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus on oikeassa siinä, että oikeussuojakeinoja on tarkoituksenmukaista tarkastella kokonaisuutena. Aluksi on arvioitava väliesmenettelyä — tosin tarkastelua ei pidä rajoittaa vain siihen.

91. Väliesmenettelyn väliesmen nimitään MIB:n ja liikenneministerin välisen sopimuksen mukaan kylläkin ad hoc -periaatteella. Tämä on toimielimen pysyvyyden vaatimuksen kannalta erittäin ongelmallista, ellei pysyväksi toimielimeksi katsota luetteloa asianajajista, jotka voidaan nimetä välimiehiksi, jolloin ainoastaan luettelon käyttäminen tai asian vireillepano määrättyä käytännön tarpeiden perusteella.

89. Seuraavaksi on selvitettävä, onko sopimuksessa määrättyssä väliesmenmenettelyssä kysymys oikeudenkäyntimenettelystä. EY:n perustamissopimuksen 177 artiklassa (josta on tullut EY 234 artikla) tarkoitettujen tuomioistuinten asetettujen vaatimusten määrittämistä koskevan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella voidaan mainita viisi vaatimusta: *toimielimen lakisääteisyys, pysyvyys, sen tuomiovallan*

92. Tuomiovallan *pakottavuuden* vaatimus sen sijaan täyttyy — jos tuomiovaltaa sinänsä ei kyseenalaisteta — koska esillä olevassa asiassa esitettyjen seikkojen

62 — Ks. asia 246/80, Broekmeulen, tuomio 6.10.1981 (Kok. 1981, s. 2311, Kok. Ep. VI, s. 205).

63 — Esimerkiksi kysymystä, onko Conseil des Avocat tuomioistuin, tarkastellaan asiassa 138/80, Borker, 18.6.1980 annetussa tuomiossa (Kok. 1980, s. 1975, Kok. Ep. V, s. 245).

64 — Laki väliesmenmenettelystä; ks. asiaa koskevat viitteet ennakkoratkaisupyyntöön 111 ja 114 kohdassa.

61 — Ks. edellä 39 kohta.

perusteella on katsottava, että MIB:n päätökseen ei voida muuten hakea muutosta oikeusteitse.⁶⁵

93. Erittäin kyseenalaista sen sijaan on, täyttääkö välimiesmenettely kontradiktorisuutta koskevan vaatimuksen. Molemmat asianosaiset, sekä MIB että vahinkoa kärsinyt, voivat esittää näkemyksensä ja kuulla muiden asianosaisten väitteet. Tämän esillä olevan asian käsittelyssä yhteisöjen tuomioistuimessa kuitenkin ilmeni, että kantajan oli katsottu toimineen vilpillisesti valittaessaan välimiehen päätöksestä eikä hänelle ollut tarjottu mahdollisuutta esittää kantansa tästä syytöksestä. Kysymys on menettelyvirheestä, joka on monessa suhteessa ongelmallinen.

94. Sovellettaessa tiedonantoperiaatteen soveltamisalaan kuuluvaa siviiliprosessia koskevia prosessioikeuden sääntöjä tuomioistuin ei saa käyttää päätöksensä perustana seikkoja, joita asianosaiset eivät ole esittäneet asian käsittelyn yhteydessä ja joihin vastapuoli ei ole voinut ottaa kantaa. Siinäkin tapauksessa, että välimiesmenettelyn katsottaisiin tietyin varauksin kuuluvan julkisoikeuden piiriin sillä perusteella, että se on jatkoa hallinnollista menettelyä muistuttavalle menettelylle MIB:ssä, kantajan puolustautumisoikeuksia⁶⁶ olisi loukattu. Puolustautu-

misoikeudet on taattava myös menettelyssä, jossa sovelletaan tutkintaperiaatetta,⁶⁷ jotta asianosainen voi ottaa kantaa häntä vastaan esitettyihin seikkoihin.

95. Viides eli oikeussääntöjen soveltamista koskeva vaatimus täyttyy, jos tuomioistuimen päätökset perustuvat lainsäädäntöön, mutta se ei täyty, jos se tekee päätöksensä kohtuullisuusperusteilla. Kysymys kaippaa vielä lähempää tarkastelua, jotta voitaisiin ottaa lopullisesti kantaa siihen, täyttyykö viides vaatimus. Kantajan vahingoksi koitunut oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskeva välimiehen päätös, jota perusteltiin tämän väitetyllä vilpillisyydellä — tästä enemmän sopimuksen 22 kohdassa, johon viitataan edellä 6 kohdassa — antamatta kantajalle mahdollisuutta ottaa kantaa esitettyihin väitteisiin, antaa olettaa, että päätöksiä voidaan tehdä kohtuullisuusperusteilla.

96. Välipäätelmänä on sen vuoksi todettava, että välimiesmenettely ei täytä kaikilta osin EY:n perustamissopimuksen 177 artiklassa (josta on tullut EY 234 artikla) tuomioistuimelle asetettuja suhteellisen tiukkoja vaatimuksia.

97. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa ja perusoikeuskirjan 47 artiklassa määrätyn puolueettomuutta ja riippumattomuutta koskevan vaatimuksen osalta on esillä olevan asian asianosaisten huomautusten perusteella

65 — Ks. asia C-54/96, Dorsch Consult, tuomio 17.9.1997 (Kok. 1997, s. I-4961, 28 ja 29 kohta).

66 — Puolustautumisoikeuksien turvaamista huomioon otettavana vaatimuksena tarkastellaan esimerkiksi yhdistetyissä asioissa C-430/93 ja C-431/93, van Schijndel ja van Veen, 14.12.1995 annetussa tuomiossa (Kok. 1995, s. I-4705, 19 kohta).

67 — Yleensä julkisoikeudellisissa riidoissa ja rikosoikeudenkäynneissä.

ilmeisesti katsottava, että edellä kuvatuissa luetteloissa mainittujen asianajajien riippumattomuus on kiistaton. Kyseenalaista kuitenkin on, onko heidän puolueettomuutensa yhtä kiistaton, kun otetaan huomioon heidän prosessuaalinen asemansa ja läheinen yhteytensä MIB:hen. Välimies voi vaatia MIB:tä tekemään tarkoituksenmukaisena pidettyjä lisätutkimuksia. Välimiehen ja MIB:n välillä on siis eräänlainen neuvotteluyhteys. Kun välimies on tehnyt päätöksensä, se toimitetaan aluksi vain MIB:hen, jonka tehtävänä on toimittaa se edelleen vahinkoa kärsineelle.

98. Välimies ei sitä paitsi toimita Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa ja perusoikeuskirjan 47 artiklassa tarkoitettua julkista käsittelyä, koska hän tekee päätöksensä asiakirjojen perusteella (ks. sopimuksen 17 kohta, johon viitataan edellä 6 kohdassa). Välimiehen ja MIB:n prosessuaalista yhteistyötä ei voida pitää julkisena käsittelynä. Vahinkoa kärsinyt ei myöskään saa osallistua käsittelyyn menettelyn kontradiktorisuuden vaatimuksen edellyttämällä tavalla. Suullisuusperiaatteella ja julkisuusperiaatteella on oikeudenkäyntimenettelyn yhteydessä yhtäläisyyttä keskenään. Tuomiota ei myöskään voida katsoa julkistetun tavalla, joka vastaisi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa tarkoitettua tuomion julkista julistamista. Vaikuttaa siis siltä, että menettelyn julkisuutta ei pystytäkään takaamaan riittävän hyvin.

99. Sopimuksen mukainen välimiesmenettely on kyseenalaistettava monessa suhteessa.

100. Yhteisöjen tuomioistuin on jo asiassa Nordsee⁶⁸ annetussa tuomiossa ottanut erään yksityisen välimiesoikeuden osalta kantaa siihen, onko kyseessä EY:n perustamissopimuksen 177 artiklassa (josta on tullut EY 234 artikla) tarkoitettu tuomioistuin. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi tuolloin, että kysymyksen kannalta ratkaisevia ovat välimiesmenettelyn tapauskohtaiset erityispiirteet. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi kyseisessä tuomiossa, että välimiesoikeus ei ole tuomioistuin, ja perusteli ratkaisuaan sillä, että toisaalta sopimuspuolet olivat sopimusta tehdessään saaneet vapaasti päättää, antavatko he mahdolliset riita-asiat tuomioistuimen ratkaistavaksi,⁶⁹ ja että toisaalta julkinen valta ei ollut ollut mukana päättämässä riita-asioiden ratkaisemisesta välimiesmenettelyllä eikä myöskään voisi viran puolesta puuttua välimiesmenettelyyn.⁷⁰

101. Kun esillä olevan asian välimiesmenettelyä arvioidaan näiden seikkojen valossa, huomio kiinnittyy siihen, että julkinen valta eli tässä tapauksessa liikenneministeri oli osallisena päätettäessä riita-asioiden ratkaisemisesta välimiesmenettelyllä. Toisaalta mahdollisesti vahinkoa kärsineen on turvaututtava oikeussuojaan sopimuksen perusteella, jonka sopimuspuoli hän ei ole ja joka on tehty osapuolten välillä, joihin hänellä ei ole mitään yhteyttä ja joihin hän ei voi vaikuttaa millään tavalla.

68 — Asia 102/81, Nordsee, tuomio 23.3.1982 (Kok. 1982, s. 1095, Kok. Ep. VI, s. 363).

69 — Ks. edellä alaviitteessä 68 mainittu asia Nordsee, tuomion 11 kohta.

70 — Ks. edellä alaviitteessä 68 mainittu asia Nordsee, tuomion 12 kohta.

102. Kun otetaan huomioon kaikki esille tuodut välimiesoikeuden perustamiseen ja menettelyyn liittyvät ongelmalliset näkökohdat, on ratkaisevaa, millainen vahinkoa kärsineen oikeussuoja on muilta osin.

103. Kuten ennakkoratkaisupyynnön kolmannen kysymyksen V kohdasta ilmenee ja asianosaisten tältä osin yhtenäisissä kannanotoissa todetaan, vahingon kärsinyt voi hakea muutosta välimiehen päätökseen tuomioistuimelta. Kysymyksessä ei kuitenkaan ole rajoittamaton muutoksenhaku-oikeus, vaan oikeutta saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi ja lisätutkimusten laajuutta on rajoitettu monin ehdoin.

104. Ennakkoratkaisua pyytänyt kansallinen tuomioistuin on esittänyt edellä mainitusta asiasta seuraavat väitteet. Välimiehen ratkaisuun voidaan hakea muutosta välimiesmenettelyssä ilmenneen vakavan sääntöjenvastaisuuden vuoksi tai oikeuskysymyksen osalta; oikeuskysymykseksi katsotaan myös kysymys siitä, oliko välimiehen jonkin päätelmän tueksi näyttöä tai oliko jokin päätelmä sellainen, että välimies ei voi siihen kohtuudella päätyä esitetyn näytön perusteella. Oikeuskysymystä koskevan muutoksenhaun osalta on saatava valituslupa tuomioistuimelta, eikä valituslupaa myönnetä, ellei välimiehen ratkaisu ole ilmeisen väärä ja ellei olosuhteet huomioon ottaen ole oikein ja kohtuullista, että tuomioistuin ratkaisee asian.

105. Ehtoihin, joilla rajoitetaan asian saattamista tuomioistuimen käsiteltäväksi, liittyy selvän laillisuus- tai oikeellisuusvalvonnan piirteitä. Laillisuusvalvonta ja valitusluvan myöntäminen on muu-

toksenhakumenettelyn yhteydessä usein yksinomaan ylioikeuksien tehtävä. Valituksen arviointi sen suhteen, onko välimiehen ratkaisu ilmeisen väärä ja onko olosuhteet huomioon ottaen oikein ja kohtuullista, että tuomioistuin ratkaisee asian, merkitsee vielä lisärajoituksia. Tuntemattoman ajoneuvon aiheuttaman onnettomuuden uhriin mahdollisuutta käyttää oikeuttaan saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi on siis vaikeutettu huomattavasti. Tämä on tehokasta oikeussuojaa koskevien vaatimusten kannalta erittäin ongelmallista.

106. Kun otetaan huomioon, että menettelyn tässä vaiheessa on oikeastaan kysymys käsittelystä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa, eivät tehokasta oikeussuojaa koskevat vaatimukset täyty. Vahingon kärsineelle on taattava täysi oikeussuoja sekä tosiseikkojen että oikeuskysymysten osalta vähintään yhdessä oikeusas- teessa.

107. Kun tätä oikeussuojakeinoja verrataan vakuutettujen kuljettajien tai tunnettujen ajoneuvojen vakuuttamattomien kuljettajien uhreille taattuun oikeussuojaan, joilla on käytössään tehokas oikeussuojakeino, käy ilmi, että tuntemattomien kuljettajien uhrien oikeussuoja on huomattavasti jälkimmäisten uhrien oikeussuojaa heikompi. Näihin kahteen eri ryhmään kuuluvien henkilöiden oikeussuojakeinojen ei tarvitse yhteisön lainsäädännön mukaan olla välttämättä täysin yhtäläiset, mutta oikeussuojan on kuitenkin oltava laadultaan vastaava. Esillä olevassa tapauksessa tämä merkitsee sitä, että oikeus saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi on taattava.

108. Ottaen huomioon, että kyse on siviilioikeudellisesta vahingonkorvausta koskevasta asiasta, jossa asianosaisina ovat vahinkoa kärsinyt ja vakuutuslaitos, pidän tosiseikat tutkivaa tuomioistuinta välttämättömänä. Asiassa Upjohn⁷¹ annettu tuomio ei myöskään ole ristiriidassa tämän näkemyksen kanssa. Kyseisessä tapauksessa yhteisöjen tuomioistuin piti tuomioistuimen toimivaltaa tosiseikkojen perusteellisessa tutkinnassa tarpeettomana. Kyseinen tapaus oli kuitenkin aivan erilainen. Kyseisessä menettelyssä lääkeluvan myöntämisen tai peruuttamisen suhteen toimivaltaisen viranomaisen piti suorittaa monitahoisia arvioita lääketieteen tai farmakologian alaan kuuluvissa kysymyksissä.⁷² Tätä varten oli annettava tietty harkintavalta varsinkin siksi, että hakijalla oli oikeus vaatia viranomaisen päätöksen uudelleenarviointia jättämällä uusi hakemus.⁷³

109. Perustellakseen olemassa olevaa käytäntöä Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus ja MIB väittävät, että sen ansiosta korvauskäsittely sujuu kyseisissä tapauksissa tavallisesti nopeammin ja pienemmin kustannuksin.

110. Vahingon aiheuttanut teko, jonka vuoksi esillä olevaa asiaa koskeva menettely aloitettiin, tapahtui 25.12.1991. Välimies ilmoitti ratkaisustaan lähes viisi vuotta myöhemmin, 27.8.1996. Siihen mennessä asiaa ei ollut vielä käsitelty tuomioistuimessa.

71 — Ks. edellä alaviitteessä 37 mainittu asia Upjohn.

72 — Ks. edellä alaviitteessä 37 mainittu asia Upjohn, tuomion 33 kohta.

73 — Ks. edellä alaviitteessä 37 mainittu asia Upjohn, tuomion 40 kohta.

111. Vaikka sopimuksen mukainen välimiesmenettely olisikin nopeampi ja edullisempi vaihtoehto kuin vahingonkorvausasioiden käsittely tuomioistuimissa, se ei oikeuta epäämään vahingon kärsineeltä oikeutta tehokkaaseen oikeussuojaan eli tässä tapauksessa oikeutta saattaa tosiseikat tuomioistuimen tutkittavaksi.

112. Ennakkoratkaisua pyytäneen kansallisen tuomioistuimen on kuitenkin lopulta arvioitava oikeussuojan puutteellisuudet ja tehtävä sen perusteella oikeudelliset päätelmät. Tuomioistuimen on silloin otettava huomioon, että jos välimiehen toisesta moottoriajoneuvovakuutusdirektiivistä johtuvaa korvausvaadetta koskevia päätelmiä ei ole tutkittu tuomioistuimessa tosiseikkojen ja oikeuskysymysten osalta, yhteisön oikeudessa tehokkaalle oikeussuojalle asetetut vaatimukset eivät täyty.

3) Neljäs ennakkoratkaisukysymys — direktiivin asianmukainen täytäntöönpano

Asianosaisten väitteet

113. Kantaja väittää, että toista moottoriajoneuvovakuutusdirektiiviä ei ole pantu asianmukaisesti täytäntöön, jos jäsenvaltio ei ole velvoittanut valtuutettua toimielintä suorittamaan tuntemattoman kuljettajan uhrille yhtä laajaa korvausta kuin ensimmä-

mäisessä moottoriajoneuvovakuutusdirektiivissä tarkoitettua pakollisen vakuutuksen perusteella maksetaan. Toista moottoriajoneuvovakuutusdirektiiviä ei siis ole pantu Yhdistyneessä kuningaskunnassa täytäntöön niin pakottavasti, että oikeusvarmuutta koskeva edellytys täyttyisi. Huolimatta siitä, että sopimuksessa määrätty vahingonkorvaus ei vastaa kaikilta osin toisessa moottoriajoneuvovakuutusdirektiivissä säädettyä vahingonkorvausta, uhrien on noudatettava sopimusta, jonka sopimuspuolia he eivät ole, ja luotettava pelkkään MIB:n käytäntöön olla vetoamatta tuomioistuimissa siihen, että uhri ei voi vaatia sopimuksen perusteella oikeuksia.

114. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus ja MIB pitävät tarpeettomana ottaa kantaa neljänteen ennakkoratkaisukysymykseen. He muistuttavat kuitenkin, että saattaesaan direktiivin osaksi kansallista lainsäädäntöä jäsenvaltio voi valita muodon ja toteuttamistavan. Jos kansallinen oikeusjärjestys jo täyttää direktiivin vaatimukset, sitä ei tarvitse enää muuttaa. Toisen moottoriajoneuvovakuutusdirektiivin täytäntöönpanosta Yhdistyneessä kuningaskunnassa voidaan todeta seuraavaa: sopimus täyttää täsmällisyyttä, selkeyttä ja yksiselitteisyyttä koskevat vaatimukset ja on siten oikeusvarmuuden periaatteen mukainen.

115. Komission kirjallisesti esittämän näkemyksen mukaan MIB on toisen moottoriajoneuvovakuutusdirektiivin 1 artiklan 4 kohdassa tarkoitettu toimielin, koska jäsenvaltion viranomaiset ovat valtuuttaneet sen toisessa moottori-

ajoneuvovakuutusdirektiivissä tarkoitettujen tehtävien suorittamiseen ja se sekä pystyy että on veloitettu maksamaan korvauksia uhreille. Uhrit voivat myös ottaa suoraan yhteyttä toimielimeen, ja sen on annettava heille perusteltu päätös. Lisäksi voidaan turvautua oikeudelliseen menettelyyn, jos uhri ei hyväksy ehdotettua korvausta.

116. Komission edustaja esitti suullisessa käsittelyssä varauksensa, jotka perustuvat oikeuskäytäntöön asianosaisten mainitsemassa asiassa White vastaan White⁷⁴ sekä kantajan valituksen hylkäävään Court of Appealin tuomioon.⁷⁵ Mikäli MIB on kansallisen oikeusjärjestyksen mukaan nimenomaan yksityinen toimielin ja MIB:n ja ministerin välinen sopimus nimenomaan yksityisoikeudellinen sopimus, minkä vuoksi toisen moottoriajoneuvovakuutusdirektiivin vaatimuksia ei tarvitse soveltaa, ei toimielintä ole valtuutettu asianmukaisesti toisen moottoriajoneuvovakuutusdirektiivin 1 artiklan 4 kohdan nojalla.

Arviointi

117. Ennakkoratkaisua pyytänyt kansallinen tuomioistuin pyytää neljännellä kysymyksellään vastausta siihen, onko Yhdistynyt kuningaskunta täyttänyt toisen moottoriajoneuvovakuutusdirektiivin 1 artiklan 4 kohdasta johtuvan velvollisuutensa valtuuttaa toimielin, jonka on

74 — House of Lordsin tuomio 1.3.2001 [2001], UKHL 9.

75 — Ks. edellä 12 kohta.

suoritettava korvauksia vahingoista, jotka on aiheuttanut tuntematon tai vakuuttamaton ajoneuvo. Epäselvää on, onko velvollisuus täytetty, jos jo olemassa olevan toimielimen on korvattava kyseiset vahingot toimivaltaisen viranomaisen kanssa tehdyn sopimuksen perusteella, mutta vahingon kärsineillä ei ole välittömästi täytäntöön pantavissa olevaa laillista oikeutta esittää vaatimuksia tätä toimielintä vastaan. Ennakkoratkaisua pyytänyt kansallinen tuomioistuimisto pyytää vastausta myös siihen, onko sillä vastauksen kannalta merkitystä, että jäsenvaltio oletti vilpittömästi, että sopimuksessa annetaan vahinkoa kärsineille vähintään toisen moottoriajoneuvovakuutusdirektiivin takaamaa suojaa vastaava suoja.

118. MIB perustettiin vuonna 1946, ja ensimmäiset sopimukset korvauksista vakuuttamattomien tai tuntemattomien kuljettajien uhreille ovat peräisin siltä ajalta. Yhdistyneessä kuningaskunnassa siis määrättiin vakuuttamattomien tai tuntemattomien kuljettajien aiheuttamien liikenneonnettomuuksien uhreille maksettavasta korvauksesta jo kauan ennen toisen moottoriajoneuvovakuutusdirektiivin antamista.

119. Asiakirjoista ilmenee, että neuvoston annettua toisen moottoriajoneuvovakuutusdirektiivin 30.12.1983 Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus käynnisti yleisen keskustelun siitä, olisivatko itsenäiset täytäntöönpanotoimenpiteet tarpeen direktiivin täytäntöön panemiseksi. Harkinnan tuloksena päädyttiin siihen, että olemassa oleva uhrien turva täyttää vaatimukset täysin eikä uusia täytäntöönpanotoimenpiteitä näin ollen tarvita. Komissio oli ilmeisesti tämän tulkinnan kannalla, koska sillä

ei ollut toisen moottoriajoneuvovakuutusdirektiivin täytäntöönpanosta huomautettavaa. Koska MIB on myös käytännössä — kuten esillä olevan asian asianosaiset yksimielisesti vahvistavat — aina täyttänyt kummastakin vakuuttamattomia tai tuntemattomia kuljettajia koskevasta sopimuksesta johtuvat velvollisuutensa, ei myöskään ole ollut tarvetta epäillä sitä, onko toinen moottoriajoneuvovakuutusdirektiivi pantu asianmukaisesti täytäntöön.

120. Tulkintaa, jonka mukaan toisen moottoriajoneuvovakuutusdirektiivin täytäntöön panemiseksi ei ollut tarvetta perustaa uusia toimielimiä, tuki myös toisen moottoriajoneuvovakuutusdirektiivin 1 artiklan 4 kohdan sanamuoto, jonka mukaan voidaan nimenomaan valtuuttaa jo olemassa oleva toimielin. Niinpä Yhdistyneessä kuningaskunnassa ei ole annettu virallista säädöstä toisen moottoriajoneuvovakuutusdirektiivin täytäntöön panemiseksi, vaikka direktiivin 5 artiklan 1 kohdassa asetettu määräaika direktiivin täytäntöön panemiseksi päättyi 31.12.1987 eikä komissio ole huomauttanut siitä 15 vuoden aikana.

121. Toisen moottoriajoneuvovakuutusdirektiivin täytäntöönpanoon liittyi kuitenkin ongelmia, mistä osoituksena on esillä oleva asia ja lisäksi tämän asian yhteydessä usein mainittu House of Lordsin 1.3.2001 antama tuomio asiassa White vastaan White,⁷⁶ joka koskee vakuuttamattomia kuljettajia koskevaa rinnakkaista

76 — Mainittu edellä alaviitteessä 74.

sopimusta. House of Lords ei mielestään voinut tulkita — kuten yhteisöjen tuomioistuimen Marleasingiä koskevassa tuomiossa⁷⁷ edellytetään — sopimusta tavalla, joka olisi saattanut direktiivin voimaan (ks. jäljempänä 127 kohta). House of Lords perusteli tätä kantaa toteamalla, että sopimus kuuluu yksityisoikeuden piiriin siitäkin huolimatta, että toinen sopimuspuoli on valtion toimielin. Sopimuspuolia sitoo siis vain se, mitä he ovat sopineet. House of Lords totesi, että Marleasingiä koskevat periaatteet on jätettävä sen vuoksi ottamatta huomioon, vaikka se oli muualla tuomiossa nimenomaisesti todennut, että vuoden 1988 MIB-sopimus oli tehty direktiivin täytäntöön panemiseksi.⁷⁸

122. Kysymystä valottaa myös Court of Appealin tuomio, jolla hylättiin kantajan valitus esillä olevaa asiaa koskevan menettelyn aikaisemmassa vaiheessa. Tuomioistuimien totesi, että Yhdistyneen kuningaskunnan toimissa direktiivin täytäntöönpanemiseksi kyse ”ei ole toimielimestä tai suhteesta”, jonka ansiosta direktiiviä voidaan soveltaa ketä tahansa vastaan (paitsi mahdollisesti itseään vastaan Francovich-tuomiossa tarkoitettulla tavalla).⁷⁹

123. Tästä syystä kantaja katsoo esillä olevassa asiassa, että Yhdistynyt kuningaskunta ei ole pannut toista moottori-ajoneuvovakuutusdirektiiviä täytäntöön.

77 — Ks. asia C-106/89, Marleasing, tuomio 13.11.1990 (Kok. 1990, s. I-4135, Kok. Ep. X, s. 599).

78 — ”The MIB-Agreement was entered into with the specific intention of giving effect to the Directive.”

79 — Ks. yhdistetyt asiat C-6/90 ja C-9/90, Francovich ym., tuomio 19.11.1991 (Kok. 1991, s. I-5357, Kok. Ep. XI, s. I-467).

124. Jäsenvaltioiden velvollisuudet direktiivin täytäntöönpanossa ovat vakiintuneet vakiintuneessa oikeuskäytännössä. Ne esitellään tässä vielä pääpiirteissään. Yhteisöjen tuomioistuin totesi EY:n perustamis-sopimuksen 189 artiklan kolmannelta kohdasta (josta on tullut EY 249 artiklan kolmas kohta) pääpiirteittäin seuraavaa:

”Mainitusta artiklasta ilmenee, että direktiivin saattaminen osaksi kansallista oikeusjärjestystä ei välttämättä edellytä lainsäädäntötoimia jokaisessa jäsenvaltiossa. Erityisesti valtiosääntöoikeuden tai hallinto-oikeuden yleisten periaatteiden olemassaolo voi tehdä tarpeettomaksi direktiivin täytäntöönpanemisen erityisillä säännöksillä tai määräyksillä, kuitenkin sillä edellytyksellä, että periaatteet takaavat todellisuudessa sen, että kansalliset hallintoviranomaiset soveltavat direktiiviä täydellisesti, ja että tilanteessa, jossa direktiivillä on tarkoitus antaa yksityisille oikeuksia, näistä periaatteista ilmenevä oikeustila on riittävän täsmällinen ja selkeä ja että asianomaisilla henkilöillä on mahdollisuus saada tietää kaikista oikeuksistaan ja mahdollisuus tarpeen vaatiessa vedota niihin kansallisessa tuomioistuimessa. Viimeksi mainittu edellytys on erityisen tärkeä, kun kyseisellä direktiivillä pyritään myöntämään oikeuksia muiden jäsenvaltioiden kansalaisille, koska nämä eivät ole yleensä tietoisia tällaisista periaatteista.”⁸⁰

80 — Ks. asia 29/84, komissio v. Saksa, tuomio 23.5.1985 (Kok. 1985, s. 1661, Kok. Ep. VIII, s. 231, 23 kohta). ks. vastaavasti myös asia C-96/95, komissio v. Saksa, tuomio 20.3.1997 (Kok. 1997, s. I-1653, 35 kohta).

125. Tämä oikeuskäytäntö vahvistetaan useissa tuomioissa.⁸¹ Yhteisöjen tuomioistuimen oli kuitenkin selvennettävä kantansa eri yhteydessä: ”Jotta taattaisiin direktiivien soveltaminen täysin myös oikeudellisella eikä vain tosiasiallisella tasolla, jäsenvaltioiden on säädettävä *täsmälliset oikeudelliset puitteet* asianomaisella alalla.”⁸²

126. Oikeusvarmuutta koskevista edellytyksistä yhteisöjen tuomioistuin totesi seuraavaa: ”Direktiivin säännökset on siis toteutettava kiistattoman pakottavasti ja riittävän yksilöidysti, täsmällisesti ja selvästi, jotta täytettäisiin se oikeusvarmuutta koskeva edellytys, jonka mukaan tapauksessa, jossa direktiivin tarkoituksena on luoda oikeuksia yksityisille oikeussubjekteille, nämä voivat saada selville kaikki oikeutensa.”⁸³ Yhteisöjen tuomioistuin on esittänyt tämän näkemyksen myös muissa tuomioissa käyttäen eri sanamuotoa.⁸⁴

127. Yhteisöjen tuomioistuin vahvisti asiassa *Marleasing*⁸⁵ antamassaan tuomiossa, että jäsenvaltioiden velvoite saavuttaa siinä säädetty tulos kohdistuu ”kaikkiin jäsenvaltioiden viranomaisiin, mukaan lukien tuomioistuimet niiden toimivallan rajoissa.

Tästä aiheutuu, että kansallisen tuomioistuimen on kansallista oikeutta soveltaessaan, riippumatta siitä, onko kyse direktiiviä edeltävistä tai sen jälkeen annetuista säännöksistä, tulkittava kansallista lainsäädäntöä mahdollisimman pitkälle direktiivin sanamuodon ja tarkoituksen mukaisesti, jotta ETY:n perustamissopimuksen 189 artiklan kolmannessa kohdassa tarkoitettu tulos saavutettaisiin”.⁸⁶

128. Kuten kolmannen ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelun yhteydessä jo osoitettiin, toisen moottoriajoneuvovakuutusdirektiivin tavoitteena on taata vakuutamattomien tai tuntemattomien ajoneuvojen uhreille oikeus esittää vaatimuksia jäsenvaltion toimielimelle. Koska muodon ja toteuttamistavan direktiivissä asetetun velvoittavan tavoitteen saavuttamiseksi on EY 249 artiklan mukaan kansallisten toimielinten tehtävä valinta, siinä ei ole sinänsä mitään huomauttamista, että vahinkoa kärsineiden oikeuksien perustana käytetään viranomaisen ja yksityisoikeudellisen toimielimen välistä sopimusta. Oikeudet on kuitenkin voitava saada selville ja panna täytäntöön riittävän selvästi ja varmasti.

129. Kantajan edustaja kiinnitti suullisessa käsittelyssä huomiota toisen moottoriajoneuvovakuutusdirektiivin ja sopimuksen sisällön eroihin, joilla ei kuitenkaan kaikilla ole merkitystä esillä olevan asian kannalta. Olennaisia ovat kuitenkin vahinkoa kärsineen oikeuteen ja sen täytäntöönpanoon liittyvät kysymykset.

81 — Ks. asia 247/85, komissio v. Belgia, tuomio 8.7.1987 (Kok. 1987, s. 3029, 9 kohta); ks. vastaavasti myös asia C-190/90, komissio v. Alankomaat, tuomio 20.5.1992 (Kok. 1992, s. I-3265, 17 kohta) ja asia C-217/97, komissio v. Saksa, tuomio 9.9.1999 (Kok. 1999, s. I-5087, 31 ja 32 kohta).

82 — Asia C-339/87, komissio v. Alankomaat, tuomio 15.3.1990 (Kok. 1990, s. I-851, 25 kohta); kursivoitiin tässä.

83 — Ks. asia C-197/96, komissio v. Ranska, tuomio 13.3.1997 (Kok. 1997, I-1489, 15 kohta).

84 — Ks. asia C-354/98, komissio v. Ranska, tuomio 8.7.1999 (Kok. 1999, s. I-4927, 11 kohta).

85 — Ks. edellä alaviiteessä 77 mainittu asia *Marleasing*.

86 — Ks. edellä alaviiteessä 77 mainittu asia *Marleasing*, tuomion 8 kohta.

130. Jos vahinkoa kärsineiden suhde MIB:hen on asianosaisten yksimielisen kuvauksen mukainen, vahinkoa kärsineillä ei ole juuri oikeuksia MIB:hen nähden. Toisaalta vaikuttaa siltä, että MIB ei kieltäydy maksamasta korvausta huolimatta sen ja vahinkoa kärsineen välisen sopimusoikeudellisen oikeussuhteen puuttumisesta, koska sen on maksettava vahingonkorvausta liikenneministerin kanssa tehdyn sopimuksen perusteella. Jos vahinkoa kärsinyt katsoo kuitenkin tulleen kohdelluksi väärin, hänen on mahdollisesti nostettava ministeriä vastaan kanne tuomioistuimessa saadakseen tämän noudattamaan sopimusta osaltaan.

131. Tähän menettelyyn liittyy niin monia epävarmuustekijöitä, että se ei täytä edellä kuvattuja oikeusvarmuutta koskevia vaatimuksia. Tätä päätelmää tukee myös kolmannen ennakkoratkaisukysymyksen yhteydessä tarkasteltu oikeussuojaan liittyvä problematiikka.

132. Asian kannalta ongelmallisin tekijä on kuitenkin kansallisten tuomioistuinten asenne. Kansallisten tuomioistuinten olisi vähintään pitänyt käyttää Marleasing-tuomioissa tarkoitettua vahinkoa kärsineiden oikeuksien määrittelyssä tulkintaa, joka koskee MIB:n ja liikenneministerin välisistä sopimuksista johtuvia, toisen moottoriajoneuvovakuutusdirektiivin mukaisia oikeuksia, varsinkin kun House of Lords katsoi, että vuoden 1988 vakuuttamattomia kuljettajia koskeva sopimus oli tehty toisen moottoriajoneuvovakuutusdirektiivin täytäntöönpanemiseksi.

133. Koska Yhdistyneen kuningaskunnan tuomioistuimet eivät mielestään voi menettellä kyseisellä tavalla oikeussuhteiden rakenteen takia, on katsottava, että toista moottoriajoneuvovakuutusdirektiiviä ei ole saatettu Yhdistyneessä kuningaskunnassa osaksi kansallista lainsäädäntöä riittävän täsmällisesti ja selvästi. Tästä syystä oikeusvarmuuden vaatimuksia ei täytetä.

134. Ennakkoratkaisua pyytänyt kansallinen tuomioistuin pyytää lopuksi vastausta siihen, onko ratkaisun kannalta merkitystä sillä, että jäsenvaltio oletti vilpittömästi, että direktiivi oli pantu täytäntöön asianmukaisesti. Kysymys siitä, onko direktiivi saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä, ratkaistaan periaatteessa objektiivisin perustein. Jäsenvaltion vilpillisyydellä tai vilpittömyydellä ei ole merkitystä, jos todetaan, että direktiiviä ei ole pantu täytäntöön yhteisön oikeuden vaatimusten mukaisesti. Sillä voi kuitenkin olla merkitystä mahdollisen vahingonkorvausvaateen kannalta.

135. Neljänteen kysymykseen on siis vastattava, että toista moottoriajoneuvovakuutusdirektiiviä ei ole saatettu asianmukaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä, jos vahinkoa kärsineellä ei ole täytäntöönpantavissa olevaa oikeutta esittää vaatimuksia toimielintä vastaan, jonka jäsenvaltion viranomaiset ovat valtuuttaneet suorittamaan korvausta tuntemattomien (tai vakuuttamattomien) ajoneuvojen aiheuttamien onnettomuuksien uhreille.

4) *Viides ennakkoratkaisukysymys — jäsenvaltion vahingonkorvausvelvollisuus*

Asianosaisten väitteet

136. Kantaja katsoo, että edellytykset oikeuteen vaatia vahingonkorvausta Yhdistyneeltä kuningaskunnalta täyttyvät, koska toista moottoriajoneuvovakuutusdirektiiviä ei ole pantu täytäntöön. Direktiivissä säädettyihin tavoitteisiin kuuluu, että yksityisille oikeussubjekteille eli tuntemattomien tai vakuuttamattomien kuljettajien uhreille, joiden joukkoon kantaja epäilemättä kuuluu, on taattava oikeudet. Oikeuksien sisältö voidaan määrittää direktiivin säännösten perusteella. Kysymys on valtuutetun toimielimen maksamasta korvauksesta. Yhteisöjen tuomioistuimen ei tarvitse ottaa kantaa syyhteyttä koskevaan kysymykseen, koska se on kansallisen tuomioistuimen tehtävä. Yhteisön oikeutta on joka tapauksessa rikottu riittävän ilmeisellä tavalla. Yhdistynyt kuningaskunta ei ole kantajan mukaan ryhtynyt mihinkään toimenpiteisiin direktiivin täytäntöön panemiseksi.

137. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus katsoo, että väitteet koron ja kulujen maksua koskevien säädösten rikkomisesta herättävät useita kysymyksiä. Siinäkin tapauksessa, että Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen perusteluja ei pidetä hyväksyttävänä, yhteisön oikeutta ei ole rikottu riittävän ilmeisellä tavalla, jotta Yhdistyneeltä kuningaskunnalta voitaisiin vaatia vahingonkorvausta. Yhdistynyt kuningaskunta saattoi yhtä hyvin olettaa

aiheellisesti, että menettely täyttää tehokalle oikeussuojalle asetetut vaatimukset. Vaikka lopulta katsottaisiinkin, että toimielintä ei ole valtuutettu direktiivin säännösten mukaisesti, kantajalle ei joka tapauksessa olisi aiheutunut vahinkoa.

138. MIB katsoo, että pääasian vastaajan on vastattava viidenteen ennakkoratkaisukysymykseen.

139. Komissio katsoo, että jäsenvaltion tuomioistuimen on selvitettävä, onko yhteisön oikeutta rikottu riittävän ilmeisellä tavalla. Samalla se kuitenkin toteaa, että koron ja kulujen käsitteitä ei mainita toisessa moottoriajoneuvovakuutusdirektiivissä eikä niistä ole myöskään olemassa olevaa oikeuskäytäntöä. Komissio toteaa lisäksi, että se ei ole tarkastellut tätä kysymystä aiemmin direktiivin täytäntöönpanon kannalta. Komission mukaan on pohdittava vielä yksityiskohteisemmin, täyttääkö sovittelumenettely tehokasta oikeussuojaa koskevat vaatimukset.

Arviointi

140. Ennakkoratkaisua pyytänyt kansallinen tuomioistuin pyytää viidennellä kysymyksellään vastausta siihen, merkitseekö

toisen moottoriajoneuvovakuutusdirektiivin puutteellinen täytäntöönpano sellaista riittävän ilmeistä yhteisön oikeuden rikkomista, minkä vuoksi jäsenvaltiolta voitaisiin vaatia vahingonkorvausta.

141. Kuten edellä esitetystä ilmenee, herättää toisen moottoriajoneuvovakuutusdirektiivin täytäntöönpano ja täytäntöönpanoksi määriteltyjen toimenpiteiden toteutus monessa suhteessa kysymyksiä. Ensinnäkin korvauksen laajuus on sovitettava pakollisen vakuutuksen perusteella tavallisesti maksettavia korvauksia vastaavaksi, jolloin jättämällä korko ja kulut määräämättä osana sopimuksen perusteella laskettavaa korvausta menetellään hyvin todennäköisesti väärin. Sen lisäksi vahinkoa kärsineen käytössä oleva oikeussuojakeino ei täytä kaikilta osin tehokkaalle oikeussuojalle asetettuja vaatimuksia. Myös toisen moottoriajoneuvovakuutusdirektiivin 1 artiklan 4 kohdan mukaisen toimielimen eli MIB:n valtuutus on toteutettu puutteellisesti, koska vahinkoa kärsineillä ei ole tätä toimielintä kohtaan välittömästi täytäntöön pantavissa olevaa oikeutta, jonka perusteella he voisivat saattaa asian tuomioistuimen käsiteltäväksi.

142. Näin ollen voidaan katsoa, että näiden puutteiden vuoksi direktiivin täytäntöönpanossa on rikottu yhteisön oikeutta. On kuitenkin kyseenalaista, voidaanko jäsenvaltiolta vaatia vahingonkorvausta tämän rikkomuksen perusteella.

143. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö, joka koskee yhteisön oikeuteen perustuvaa oikeutta vaatia jäsenvaltiolta vahingonkorvausta, perustuu asiassa Francovich annettuun tuomioon.⁸⁷ (Menettely aloitettiin, koska Italian lainsäätävä ei ollut saattanut määräajassa osaksi kansallista lainsäädäntöä direktiiviä työntekijöiden suojaa työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä.⁸⁸) Yhteisöjen tuomioistuin toteaa tuomiossa valtion vastuun periaatteesta pääpiirteittäin seuraavaa:

”Yhteisön oikeusnormien täysi tehokkuus vaarantuisi ja niissä tunnustettujen oikeuksien suoja heikentyisi, jos yksityisillä oikeussubjekteilla ei olisi mahdollisuutta saada korvausta silloin kun jäsenvaltio yhteisön oikeutta rikkomalla on loukannut heidän oikeuksiaan”.⁸⁹

Tämä mahdollisuus saada korvausta valtiolta on erityisen välttämätön silloin, kun yhteisön oikeusnormien täyden oikeusvaikutuksen edellytyksenä on valtion toiminta ja kun yksityiset oikeussubjektit eivät näin ollen tällaisen toiminnan puuttuessa voi vedota kansallisessa tuomioistuimessa niihin oikeuksiin, joita heille on yhteisön oikeudessa annettu.

87 — Ks. edellä alaviitteessä 79 mainitut yhdistetyt asiat Francovich ym., tuomion 41 kohta.

88 — Työntekijöiden suojaa työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 20 päivänä lokakuuta 1980 annettu neuvoston direktiivi 80/987/ETY (EYVL L 283, s. 23).

89 — Ks. edellä alaviitteessä 79 mainitut yhdistetyt asiat Francovich ym., tuomion 33 ja 34 kohta.

144. Korvauksen saamisen edellytykset ”riippuvat siitä, millaisesta yhteisön oikeuden rikkomisesta vahinkoa on aiheutunut”.⁹⁰

145. Silloin kun jäsenvaltio ei noudata ETY:n perustamissopimuksen 189 artiklan kolmatta kohtaa (josta on tullut EY 249 artiklan kolmas kohta), kuten yhteisöjen tuomioistuin asiassa Francovich katsoi, korvauksen saaminen edellyttää seuraavaa:

”Ensimmäinen näistä edellytyksistä on se, että direktiivin tarkoituksena on antaa oikeuksia yksityisille. Toinen edellytys on se, että näiden oikeuksien sisältö voidaan määrittää direktiivin säännösten perusteella. Kolmanneksi edellytetään, että jäsenvaltiolle kuuluvan velvoitteen täyttämättä jättämisen ja yksityisille aiheutuneen vahingon välillä on syy-yhteys”.⁹¹

146. Yhteisöjen tuomioistuin on sen jälkeen täsmentänyt kyseistä oikeuskäytäntöä moneen kertaan.⁹² Asiassa Brasserie du

Pecheur⁹³ annetussa tuomiossa oli kyse lähinnä siitä, voidaanko valtio asettaa vastuuseen myös silloin, kun kansallinen lain säätäjä on rikkonut *primäarioikeutta*.⁹⁴ Yhteisöjen tuomioistuin vastasi kysymykseen periaatteessa myöntävästi.⁹⁵ Yhteisöjen tuomioistuin katsoi kyseisessä tuomiossa ensimmäistä kertaa, että rikkomisen olisi oltava riittävän ilmeistä.

147. Peruste, jolla yhteisön oikeuden rikkomista voitaisiin pitää riittävän ilmeisenä, oli tuomioistuimen mukaan ”jäsenvaltion — — harkintavallalle asetettujen rajojen ilmeinen ja vakava ylittäminen”.⁹⁶

”Niistä seikoista, joita toimivaltainen tuomioistuin voi ottaa huomioon, on mainittava rikutun oikeusnormin selkeys ja täsmällisyys, rikutussa oikeusnormissa kansallisille tai yhteisön toimielimille annetun harkintavallan laajuus, laiminlyönnin tai vahinkoa aiheuttaneen teon tahallisuus tai tahattomuus, mahdollisen oikeudellisen erehdyksen anteeksiannettavuus tai anteeksiantamattomuus ja se seikka, onko yhteisön toimielimen toiminta voinut vaikuttaa kansallisten toimenpiteiden tai menettelyiden laiminlyöntiin, toteuttami-

90 — Ks. edellä alaviiteessä 79 mainitut yhdistetyt asiat Francovich ym., tuomion 38 kohta.

91 — Ks. edellä alaviiteessä 79 mainitut yhdistetyt asiat Francovich ym., tuomion 40 kohta.

92 — Ks. yhdistetyt asiat C-46/93 ja C-48/93, Brasserie du Pecheur ja Factortame, tuomio 5.3.1996 (Kok. 1996, s. I-1029); asia C-392/93, British Telecommunications, tuomio 26.3.1996 (Kok. 1996, s. I-1631); asia C-5/94, Hedley Lomas, tuomio 23.5.1996 (Kok. 1996, s. I-2553); yhdistetyt asiat C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 ja C-190/94, Dillenkofer ym., tuomio 8.10.1996 (Kok. 1996, s. I-4845); asia C-319/96, Brinkmann, tuomio 24.9.1998 (Kok. 1998, s. I-5255); asia C-302/97, Konle, tuomio 1.6.1999 (Kok. 1999, s. I-3099); asia C-140/97, Rechberger, tuomio 15.6.1999 (Kok. 1999, s. I-3499); asia C-424/97, Haim, tuomio 4.7.2000 (Kok. 2000, s. I-5123) ja asia C-150/99, Stockholm Lindöpark, tuomio 18.1.2001 (Kok. 2001, s. I-493).

93 — Mainittu edellä alaviiteessä 92.

94 — Kyse oli ETY:n perustamissopimuksen 30 ja 52 artiklan rikkomisesta. Ks. edellä alaviiteessä 92 mainittu asia Brasserie du Pecheur, tuomion 23 ja 36 kohta.

95 — Ks. edellä alaviiteessä 92 mainittu asia Brasserie du Pecheur, tuomion 40 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

96 — Ks. edellä alaviiteessä 92 mainittu asia Brasserie du Pecheur, tuomion 55 kohta.

seen tai ylläpitämiseen yhteisön oikeuden vastaisesti”.⁹⁷

148. Yhteisöjen tuomioistuin vastasi kysymykseen tuottamuksen merkityksestä vas-
tuuvelvollisuuden kannalta, että tuotta-
muksellisuus ei sinänsä ole välttämätön
edellytys, mutta että ”tietyt objektiiviset ja
subjektiiviset tekijät, joita kansallisessa
oikeusjärjestyksessä saatetaan liittää tuot-
tamuksen käsitteeseen, ovat siis merkityk-
sellisiä arvioitaessa, onko yhteisön oikeutta
rikottu ilmeisellä tavalla”.⁹⁸

149. Yhteisöjen tuomioistuin sovelsi
asiassa Brasserie du Pecheur annetussa tuo-
miossa asetettuja tiukempia edellytyksiä
myös asiassa British Telecommunica-
tions⁹⁹ annetussa tuomiossa tapaukseen,
jossa oli kyse *direktiivin* puutteellisesta
täytäntöönpanosta vahingon aiheuttavana
tekona.

150. Asiassa Hedley Lomas¹⁰⁰ annetussa
tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin kuiten-
kin osoitti, että yhteisön oikeuden rikko-
misen voidaan sinänsä katsoa merkitsevän
riittävän ilmeistä rikkomista, ” — kun
jäsenvaltio oli yhteisön oikeutta rik-

koessaan tilanteessa, jossa se ei joutunut
tekemään lainsäädäntöön liittyviä valintoja
ja jossa sen harkintavalta oli oleellisesti
vähentynyt tai jopa olematon”.¹⁰¹

151. Yhteisöjen tuomioistuin totesi yhdis-
tetyissä asioissa Dillenkofer ym.¹⁰² an-
netussa tuomiossa, jossa oli samoin kuin
asiassa Francovich kyse direktiivin säade-
tyn määräajan mukaisen täytäntöönpanon
edellyttämien toimenpiteiden laiminlyön-
nistä, minkä vuoksi kantaja katsoo tuo-
mioilla olevan tämän asian kannalta mer-
kitystä, että ”vaikka edellä mainitussa asia-
sa Francovich ym. annetussa tuomiossa ei
mainittukaan riittävän ilmeistä rikkomista
koskevaa edellytystä, se liittyi kuitenkin
erottamattomasti asiaan liittyviin seikkoi-
hin”.¹⁰³

152. Tämän perusteella on siis katsottava,
että aina kun vahinkoa kärsineellä on
oikeus vaatia vahingonkorvausta jäsenval-
tiolta, kysymyksessä on riittävän ilmeinen
rikkominen.

153. Yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa
Hedley Lomas annetussa tuomiossa esitet-
tyjen oleellisesti vähentynyttä tai jopa ole-
matonta harkintavaltaa koskevien pää-

97 — Ks. edellä alaviitteessä 92 mainittu asia Brasserie du Pecheur, tuomion 56 kohta.

98 — Ks. edellä alaviitteessä 92 mainittu asia Brasserie du Pecheur, tuomion 78 kohta.

99 — Ks. edellä alaviitteessä 92 mainittu asia British Telecommunications, tuomion 40 kohta.

100 — Ks. edellä alaviitteessä 92 mainittu asia Hedley Lomas.

101 — Ks. edellä alaviitteessä 92 mainittu asia Hedley Lomas, tuomion 28 kohta; samoin edellä alaviitteessä 92 mainittu asia Stockholm Lindöpark, tuomion 40 kohta.

102 — Ks. edellä alaviitteessä 92 mainitut yhdistetyt asiat Dillenkofer ym.

103 — Ks. edellä alaviitteessä 92 mainitut yhdistetyt asiat Dillenkofer ym., tuomion 23 kohta.

telmien perusteella asiassa Dillenkofer annetussa tuomiossa seuraavaa: "Kun jäsenvaltio perustamissopimuksen 189 artiklan kolmannen kohdan vastaisesti ei toteuta mitään niistä toimenpiteistä, jotka ovat tarpeellisia direktiivissä säädetyn tuloksen saavuttamiseksi säädetystä määräajassa, kuten asiassa Francovich ym., tämä jäsenvaltio siis rikkoo selvällä ja vakavalla tavalla sen toimivallan käytölle asetettuja rajoja".¹⁰⁴

154. Viidenteen kysymykseen annettavan vastauksen kannalta on siis ratkaisevaa, merkitsevätkö mainitut yhteisön oikeuden rikkomistapaukset yksittäin vai kokonaisuutena riittävän ilmeistä yhteisön oikeuden rikkomista. Asioissa Francovich ja Dillenkofer annettujen tuomioiden perusteella voitaisiin yhtyä kantajan näkemykseen ja todeta, että laiminlyönnillä toimenpiteisiin ryhtymisen Yhdistynyt kuningaskunta rikkoo selvällä ja vakavalla tavalla sen toimivallan käytölle asetettuja rajoja.¹⁰⁵ Tämä näkemys vaikuttaa kuitenkin pelkistetyltä, kun otetaan huomioon, että jäsenvaltio pystyi ainakin osittain hyödyntämään myös jo olemassa olevia rakenteita nimenomaan direktiivin mukaisesti. On siis ratkaistava, kuinka tarpeellisia jäsenvaltion lainsäädäntötoimet olivat direktiivissä säädetyn tuloksen saavuttamiseksi.¹⁰⁶

155. Toisen moottoriajoneuvovakuutusdirektiivin 1 artiklan 4 kohdassa tarkoitetun toimielman perustaminen ei epäilemättä ollut enää tarpeen. Kuten edellä on jo todettu, direktiivissä annetaan yksittäiselle vahinkoa kärsineelle oikeus vaatia vahingonkorvausta toimielimeltä.¹⁰⁷ Oikeuden perustelemiseksi ja täytäntöön panemiseksi ei kuitenkaan riitä, että mahdollisesti vahinkoa kärsinyt voi jollain tavalla kääntyä toimielman puoleen. Tästä oikeudesta direktiivissä säädetään täsmällisesti ja selvästi. Koska MIB:n ja liikenneministerin välisissä sopimuksissa vahinkoa kärsineelle ei anneta sellaista oikeutta, jäsenvaltion lainsäätäjän olisi pitänyt ryhtyä toimenpiteisiin. Sen olisi pitänyt toimia taatakseen vahinkoa kärsineelle oikeusteitse täytäntöön pantavissa olevan oikeuden vahingonkorvaukseen ainakin vakuuttamisvelvollisuuden vastuurajoihin saakka. Jäsenvaltio olisi voinut itse päättää, olisiko oikeus varmistettu säätämällä siitä laissa vai mukauttamalla sopimuksen sisältöä. Siltä osin direktiivissä annetaan jäsenvaltioille tietty harkintavalta. Jäsenvaltion olisi joka tapauksessa pitänyt säätää velvoittavasti direktiivistä johtuvasta vahinkoa kärsineen oikeutta koskevasta tulosvelvollisuudesta sekä aineellisen että menettelyoikeuden alalla.

156. Koska Yhdistyneessä kuningaskunnassa oli jo toimiva järjestelmä, ongelmaa ei aluksi huomattu eikä komissiokaan puuttanut direktiivin täytäntöönpanotoimien laiminlyöntiin. Nämä seikat eivät silti vaikuta siihen, että toimien laiminlyönnillä jäsenvaltio on rikkonut sille EY 249 artiklan kolmannen kohdan nojalla kuuluvia vel-

104 — Ks. edellä alaviitteessä 92 mainitut yhdistetyt asiat Dillenkofer ym., tuomion 26 kohta; kursivointi tässä.

105 — Ks. edellä alaviitteessä 92 mainitut yhdistetyt asiat Dillenkofer ym., tuomion 26 kohta.

106 — Ks. edellä alaviitteessä 92 mainitut yhdistetyt asiat Dillenkofer ym., tuomion 26 ja 47 kohta.

107 — Ks. edellä 74 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

voitteita, jotka koskevat tarvittavien toimenpiteiden toteuttamista.

157. Jäsenvaltion tuomioistuimen tehtävänä on arvioida, onko kantajalle aiheutunut vahinkoa ja kuinka paljon ja onko vahinko aiheutunut velvoitteen rikkomisesta. Koska Yhdistynyt kuningaskunta ei ole antanut tuntemattomien ajoneuvojen

aiheuttamien onnettomuuksien uhreille täytäntöönpantavissa olevaa oikeutta esittää vaatimuksia toisen moottoriajoneuvovakuutusdirektiivin 1 artiklan 4 kohdassa tarkoitettua toimielintä vastaan ainakin vakuuttamisvelvollisuuden vastuurajoihin saakka, se on syyllistynyt yhteisöjen tuomioistuimen jäsenvaltioilta vaadittavaa vahingonkorvausta koskevassa oikeuskäytännössä tarkoitettuun riittävän ilmeiseen yhteisön oikeuden rikkomiseen.

V Ratkaisuehdotus

158. Ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1. Korko ja kulut ovat olennainen osa tuntemattomien ajoneuvojen aiheuttamien vahinkojen uhreille maksettavaa vahingonkorvausta, jos ja siltä osin kuin ne ovat osa asianmukaisesti vakuutettujen ja tunnettujen ajoneuvojen aiheuttamien vahinkojen uhreille maksettavaa vahingonkorvausta. Tämä pätee niin perusteiden kuin käsittelyn yksityiskohtaisten sääntöjenkin osalta.

2. Vahinkoa kärsineellä on oltava kolmannessa ennakkoratkaisukysymyksessä kuvailuissa olosuhteissa muutoksenhakuoikeus sekä tosiseikkojen että oikeuskysymysten osalta tuomioistuimessa tehokkaan oikeussuojan turvaamiseksi.

3. Toista moottoriajoneuvovakuutusdirektiiviä ei ole saatettu vahinkoa kärsineen oikeuksien osalta osaksi kansallista lainsäädäntöä niin täsmällisesti ja selvästi, kuin oikeusvarmuuden periaate edellyttää.

4. Koska Yhdistynyt kuningaskunta ei ole antanut tuntemattomien ajoneuvojen aiheuttamien onnettomuuksien uhreille täytäntöön pantavissa olevaa oikeutta esittää vaatimuksia toisen moottoriajoneuvovakuutusdirektiivin 1 artiklan 4 kohdassa tarkoitettua toimielintä vastaan ainakin vakuuttamisvelvollisuuden vastuurajoihin saakka, se on syyllistynyt riittävän ilmeiseen yhteisön oikeuden rikkomiseen.