



Oikeustapauskokoelma

RATKAISUEHDOTUS
MICHAL BOBEK
14 päivänä toukokuuta 2020¹

Asia C-129/19

**Presidenza del Consiglio dei Ministri
vastaan
BV,
ja muina osapuolina
Procura della Repubblica di Torino**

(Ennakkoratkaisupyyntö – Corte Suprema di Cassazione (ylin tuomioistuin, Italia))

Ennakkoratkaisupyyntö – Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue – Direktiivi 2004/80/EY – 12 artiklan 2 kohta – Kansalliset korvausjärjestelmät tahallisten väkivaltarikosten uhreja varten – Puhtaasti jäsenvaltion sisäiset tilanteet – Rajatylittävien tilanteiden käsite – Oikeudenmukainen ja riittävä korvaus

I Johdanto

1. Corte Suprema di Cassazione (ylin tuomioistuin, Italia) nostaa tässä asiassa esiin kaksi oikeudellista kysymystä rikoksen uhreille maksettavista korvauksista 29.4.2004 annetun neuvoston direktiivin 2004/80/EY tulkinnasta.² Ensimmäinen kysymys on, edellytetäänkö kyseisen direktiivin 12 artiklan 2 kohdassa, että jäsenvaltiot ottavat käyttöön korvausjärjestelmän, joka ulottuu kaikkiin niiden alueella tehtyjen tahallisten väkivaltarikosten uhreihin niin, että rikoksiin sisältyvät myös ”puhtaasti valtion sisäiset” rikokset. Toinen kysymys on, mitä perusteita tulisi käyttää määritettäessä, onko kansallisesta järjestelmästä annettava korvaus direktiivissä tarkoitettu tavoin ”oikeudenmukainen ja riittävä”.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

2. Direktiivissä 2004/80 on kolme lukua. Luvun I otsikko on ”Korvauksen saaminen rajatylittävissä tilanteissa”. Sen 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että jos tahallinen väkivaltarikos on tehty muussa jäsenvaltiossa kuin korvauksen hakijan asuinvaltiossa, hakijalla on oikeus tehdä hakemus asuinvaltionsa viranomaiselle tai muulle elimelle.”

¹ Alkuperäinen kieli: englanti.

² EUVL 2004 L 261 p. 15.

3. Direktiivin II luvussa, jonka otsikko on ”Kansalliset korvausjärjestelmät”, on vain yksi artikla (12 artikla). Siinä säädetään seuraavaa:

”1. Tämän direktiivin nojalla laadittuja korvauksen saamista rajatylittävissä tapauksissa koskevia sääntöjä on sovellettava jäsenvaltioiden alueella tehtyjen tahallisten väkivaltarikosten uhreja koskevien kansallisten korvausjärjestelmien perusteella.

2. Kaikkien jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että niiden kansallisissa säädöksissä on säännökset niiden alueella tehtyjen tahallisten väkivaltarikosten uhreja koskevasta korvausjärjestelmästä, jolla varmistetaan uhreille oikeudenmukaiset ja riittävät korvaukset.”

4. Direktiivin III lukuun sisältyvät ”Täytäntöönpanosäännökset”. Sen 18 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on saatettava tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 1 päivänä tammikuuta 2006, lukuun ottamatta 12 artiklan 2 kohtaa, jonka osalta voimaantulopäivä on 1 päivä heinäkuuta 2005. Niiden on ilmoitettava tästä komissiolle viipymättä.”

B Kansallinen lainsäädäntö

5. Asian kannalta merkityksellisenä ajankohtana sovellettavan kansallisen lainsäädännön olennaiset säännökset olivat seuraavat.

6. Italian rikoslain (Codice penale) 609-bis §:ssä säädetään rikoksesta, jonka nimike on seksuaalinen väkivalta.

7. Italian siviililain (Codice civile) 1218 §:ssä säädetään seuraavaa: ”Ellei velallinen tee suoritusta täsmällisesti, hän on velvollinen korvaamaan vahingon, ellei hän osoita, että laiminlyönti tai viivästys on johtunut siitä, että suorituksen tekeminen on ollut velallisesta riippumattomasta syystä mahdotonta.”

8. 7.7.2016 annetun lain nro 122, ”Italian kuulumisesta Euroopan unioniin johtuvien velvoitteiden täyttämiseksi annetut säännökset – Eurooppalaki 2015–2016” (Disposizioni per l’adempimento degli obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea – Legge europea 2015–2016), joka tuli voimaan 23.7.2016,³ 11 §:n 1 momentissa, sellaisena kuin se on muutettuna, säädettiin ”henkilöön kohdistuvan tahallisen väkivaltarikoksen ja joka tapauksessa rikoslain 603-bis §:ssä tarkoitetun rikoksen uhrin oikeudesta saada korvausta valtiolta, lukuun ottamatta 581 ja 582 §:ssä tarkoitettuja rikoksia, paitsi jos käsillä on rikoslain 583 §:ssä säädettyjä raskauttavia seikkoja”. Saman pykälän 2 momentin mukaan korvaus murhasta, seksuaalisesta väkivallasta tai vaikean ruumiinvamman aiheuttamisesta maksetaan uhrille tai, jos uhri on rikoksen seurauksena menehtynyt, uhrin oikeudenhaltijoille, ja korvaus on saman 11 pykälän 3 momentissa tarkoitetussa ministeriön asetuksessa määritetyn suuruinen. Muista kuin edellä mainituista rikoksista korvaus sen sijaan toteutetaan sairaanhoito- ja hoitokulujen korvauksena.

³ Muutettu 20.11.2017 annetun lain nro 167, ”Italian kuulumisesta Euroopan unioniin johtuvien velvoitteiden täyttämiseksi annetut säännökset – Eurooppalaki 2017” (Disposizioni per l’adempimento degli obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea – Legge europea 2017) 6 §:llä ja 30.12.2018 annetun lain nro 145 ”Valtion talousarvio verovuodelle 2019 ja monivuotinen talousarvio kolmivuotiskaudelle 2019–2021” (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021) 1 §:n 593–596 momentilla.

9. Tahallisten väkivaltarikosten uhreille maksettavan korvauksen määrien määrittämisestä 31.8.2017 annetun sisäministeriön asetuksen⁴ (Decreto del Ministro dell'Interno, 31 agosto 2017, Determinazione degli importi dell'indennizzo alle vittime dei reati intenzionali violenti) 1 §:ssä määritellään korvausten määrät seuraavasti: "a) henkirikoksesta 7 200 euron suuruinen kiinteä korvaus ja lisäksi siinä tapauksessa, että henkirikoksen on tehnyt uhrin puoliso (asumuserossa olevat tai avioeroon tuomitut entiset puoliset mukaan luettuina) tai henkilö, jolla on tai on ollut uhuriin tunneside, 8 200 euron suuruinen kiinteä korvaus yksinomaan uhrin lapsille; b) rikoslain 609-bis §:ssä tarkoitettua seksuaalisesta väkivaltarikoksesta 4 800 euron suuruinen kiinteä korvaus, paitsi jos käsillä on teon vakavuutta lieventävä seikka; c) muista kuin kohdissa a ja b tarkoitetuista rikoksista enintään 3 000 euroa sairaanhoito- ja hoitokulujen korvauksena".

10. Lisättäköön täydennyksenä, että Italian hallitus ilmoitti unionin tuomioistuimelle istunnossa, että Italian hallitus on 22.11.2019 annetulla ministerin asetuksella korottanut tahallisten väkivaltarikosten uhreille maksettavien korvausten määrää. Raiskauksesta maksettavan korvauksen määrää on korotettu 4 800 eurosta 25 000 euroon. Ymmärtääkseni näillä uusilla säännöksillä ei kuitenkaan ole taannehtivaa vaikutusta. Ne eivät tämän vuoksi näytä olevan sovellettavissa käsiteltävänä olevassa asiassa.

III Tosiseikat, asian käsittelyn vaiheet ja ennakkoratkaisukysymykset

11. Lokakuussa 2005 vastapuoli, joka asuu Italiassa, joutui kahden Romanian kansalaisen häneen kohdistaman seksuaalisen väkivallan uhriksi. Tekijät tuomittiin vankeusrangaistukseen kymmeneksi vuodeksi ja kuudeksi kuukaudeksi. Heidät veloitettiin myös suorittamaan aiheuttamastaan vahingosta korvausta, jonka suuruus oli määrä vahvistaa erillisessä oikeudenkäynnissä ja josta tuomioistuin määräsi maksettavaksi vastapuolelle välittömästi täytäntöönpanokelpoisena enakkona 50 000 euroa.

12. Vastapuoli ei kuitenkaan saanut tuomittua määrää, koska rikoksen tekijät pakoilivat oikeutta.

13. Vastapuoli nosti helmikuussa 2009 Tribunale di Torinossa (Torinon alioikeus) kanteen Presidenza del Consiglio dei Ministriä (pääministerin kanslia) vastaan ja vaati tältä vahingonkorvausta direktiivin 2004/80 täytäntöönpanon laiminlyönnin johdosta. Tribunale di Torino katsoi 26.5.2010 antamassaan tuomiossa kanteen perustelluksi ja velvoitti Presidenza del Consiglio dei Ministrin maksamaan vastapuolelle 90 000 euroa.

14. Presidenza del Consiglio dei Ministri valitti kyseisestä tuomiosta Corte d'appello di Torinoon (Torinon ylioikeus, Italia). Kyseinen tuomioistuin hyväksyi valituksen osittain 23.1.2012 antamallaan tuomiolla. Se alensi vastapuolelle maksettavaa summaa 50 000 euroon.

15. Presidenza del Consiglio dei Ministri teki kyseisestä tuomiosta kassaatiovalituksen Corte Suprema di Cassazioneen (ylin tuomioistuin, Italia). Kyseinen tuomioistuin lykkäsi asian käsittelyä siihen saakka, kunnes unionin tuomioistuin antaisi ratkaisun kahdessa asiassa: Euroopan komission Italian tasavaltaa vastaan 22.12.2014 vireille panemassa jäsenyyssveloitteiden noudattamatta jättämisestä koskevassa menettelyssä, jossa oli kyse direktiivin 2004/80 täytäntöönpanon laiminlyönnistä, sekä Tribunale di Roma (Rooman alioikeus, Italia) 24.3.2015 tekemällä välipäätöksellä vireille panemassa ennakkoratkaisupyynnönmenettelyssä, jossa oli kyse direktiivin 12 artiklan 2 kohdan tulkinnasta.

⁴ Gazzetta Ufficiale, Serie Generale nro 237, 10.10.2017.

16. Kun nämä kaksi menettelyä unionin tuomioistuimessa oli saatu päätökseen (ensimmäinen 11.10.2016 annetulla tuomiolla⁵ ja toinen unionin tuomioistuimen presidentin 28.2.2017 antamalla määräyksellä⁶), asian käsittelyä Corte Suprema di Cassazionessa jatkettiin.

17. Koska Corte Suprema di Cassazione oli epävarma direktiivin 2004/80 tulkinnasta, se päätti uudelleen lykätä tämän asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Tilanteessa, jossa [direktiiviä 2004/80 ei ole pantu kansallisesti täytäntöön määräajassa (ja/tai se on pantu täytäntöön puutteellisesti) ja jossa kyseisellä direktiivillä ei ole välittömiä oikeusvaikutuksia (non self-executing) siltä osin kuin kyse on siinä säädetyn väkivaltarikosten uhreja koskevan korvausjärjestelmän perustamisesta ja jossa syntyy rajatylittävissä tilanteissa oleville henkilöille, joita direktiivi yksinomaan koskee, oikeus saada jäsenvaltiolta vahingonkorvausta unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä (mm. tuomioissa Francovich ja Brasserie du Pêcheur ja Factortame III) vahvistettujen periaatteiden nojalla, velvoittaako [Euroopan unionin] oikeus katsomaan, että vastaava jäsenvaltion vastuu vallitsee myös suhteessa muihin kuin rajatylittävissä tilanteissa oleviin henkilöihin (toisin sanoen jäsenvaltiossa asuviin henkilöihin), jotka eivät olisi olleet direktiivin täytäntöönpanosta johtuvien etujen suoria saajia mutta joiden olisi – samaten [Euroopan unionin] oikeuteen kuuluvan yhdenvertaisuusperiaatteen tai syrjintäkiellon periaatteen loukkaamisen välttämiseksi – pitänyt ja ollut mahdollista hyötyä direktiivistä (eli edellä mainitusta korvausjärjestelmästä) sen tehokkaan vaikutuksen takaamiseksi, jos direktiivi olisi pantu täytäntöön oikea-aikaisesti ja täydellisesti?

2) Siinä tapauksessa, että edellä esitettyyn kysymykseen vastataan myöntävästi:

Voidaanko tahallisten väkivaltarikosten (ja nimenomaisesti rikoslain 609-bis §:ssä tarkoitetun seksuaalisen väkivaltarikoksen) uhreille maksettava korvaus, jonka määräksi on vahvistettu 31.8.2017 annetussa sisäministeriön asetuksessa [joka on annettu 7.7.2016 annetun lain nro 122, ”Italian kuulumisesta Euroopan unioniin johtuvien velvoitteiden täyttämiseksi annetut säännökset – Eurooppalaki 2015–2016”, sellaisena kuin se on myöhemmin (20.11.2017 annetun lain nro 167 6 §:llä ja 30.12.2018 annetun lain nro 145 1 §:n 593–596 momentilla) muutettuna, 11 §:n 3 momentin nojalla] kiinteä 4 800 euron määrä, katsoa direktiivin 2004/80 12 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuksi oikeudenmukaiseksi ja riittäväksi korvaukseksi uhrielle?”

18. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet vastapuoli, Italian hallitus ja Euroopan komissio. Mainitut osapuolet esittivät myös suullisia lausumia 2.3.2020 pidetyssä istunnossa.

IV Asian tarkastelu

19. Tämän ratkaisuehdotuksen rakenne on seuraavanlainen. Tarkastelen ensiksi lyhyesti Italian hallituksen esittämää väitettä siitä, että käsiteltävänä oleva kanne on jäänyt vaille kohdetta (A). Tämän jälkeen käsittelen tämän ennakkoratkaisupyyntöön herättämää olennaista kysymystä: direktiivin 2004/80 12 artiklan henkilöllistä soveltamisalaa, kun säännös luetaan itse direktiivin asiayhteydessä, johon kuuluu sen varsin monitahoinen lainsäädäntöhistoria (B). Lopuksi esitän joitakin tiivistettyjä huomioita ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämästä toisesta kysymyksestä (C).

⁵ Tuomio komissio v. Italia, (C-601/14, EU:C:2016:759), jossa unionin tuomioistuin totesi, että Italian tasavalta ei ollut noudattanut direktiivin 2004/80 12 artiklan 2 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ollut toteuttanut kaikkia tarvittavia toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että rajatylittävissä tilanteissa on olemassa korvausjärjestelmä, joka koskee kaikkien sen alueella tehtyjen tahallisten väkivaltarikosten uhreja.

⁶ Määräys 28.2.2017, X (C-167/15, ei julkaistu, EU:C:2017:187), jolla asia poistettiin rekisteristä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen peruutettua ennakkoratkaisupyyntönsä.

A Vaille kohdetta jäänyt kanne

20. Italian hallitus väittää, että vastapuolelle on myönnetty korvausta kansallisesta järjestelmästä. Itse asiassa näyttää siltä, että kun kansallinen järjestelmä⁷ (viiveellä) otettiin käyttöön, siitä tehtiin taannehtivasti sovellettava 30.6.2005 alkaen tehtyjen tahallisten väkivaltarikosten uhreihin direktiivin 2004/80 18 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Vastapuoli on siten ilmeisesti saanut 4 800 euron suuruisen kiinteämääräisen korvauksen. Italian hallituksen mukaan käsiteltävänä oleva ennakkoratkaisupyyntö on sinällään jäänyt vaille kohdetta. Unionin tuomioistuin pitäisi näin ollen todeta, että lausunnon antaminen asiasta raukeaa.

21. Tämä väite ansaitsee vain lyhyen käsittelyn. Minusta on jokseenkin selvää, että vastapuolella on edelleen intressi menettelyn jatkamiseen siltä osin kuin hän vaatii ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa kansallisesta järjestelmästä myönnettyä korvausta suurempaa korvausta. Vastapuoli nojautuu tässä tarkoituksessa pääasiallisesti kahteen perusteeseen. Hän vetoaa ensiksi valtion vastuuseen direktiivin 2004/80 myöhästyneestä tai puutteellisesta täytäntöönpanosta Francovich-oikeuskäytännön perusteella.⁸ Hän väittää toiseksi, että hänelle Italian järjestelmästä myönnettyä korvausta ei sen suhteellisen alhaisen määrän (4 800 euroa) vuoksi voida pitää direktiivissä tarkoitettuihin tavoin ”oikeudenmukaisena ja riittävänä”.

22. Kumpikin näistä seikoista, jotka heijastuvat ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymyksistä, edellyttävät selvästi edelleen unionin tuomioistuimen vastausta. Näin ollen siirryn käsittelemään esitettyjen kahden ennakkoratkaisukysymyksen asiasisältöä.

B Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys

23. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa ensimmäisellä kysymyksellään selvittää ennen kaikkea, voidaanko jäsenvaltion, joka laiminloi direktiivin 2004/80 täytäntöönpanon, katsoa olevan sopimussuhteen ulkopuolisessa vahingonkorvausvastuussa tahallisen väkivaltarikoksen tässä jäsenvaltiossa asuvaa uhria kohtaan siitä huolimatta, että direktiiviä 2004/80 sovelletaan vain rajatylittäviin tilanteisiin, kun kyseisen jäsenvaltion kansallisessa lainsäädännössä kielletään käänteinen syrjintä.

24. Mielestäni tämä kysymys tulisi muotoilla uudelleen seuraavasti: edellyttääkö direktiivi 2004/80 ja erityisesti sen 12 artiklan 2 kohta, että jäsenvaltiot ottavat käyttöön kansallisen korvausjärjestelmän, joka kattaa *kaikki* niiden alueella tehtyjen tahallisten väkivaltarikosten uhrit ja joka kattaa myös tilanteet, jotka eivät ole rajatylittäviä?

25. Muistutan, että ajankohtana, jolloin vastapuoli, joka on Italian kansalainen, joutui kyseessä olevan väkivaltarikoksen uhriksi, Italia ei ollut vielä pannut täytäntöön direktiiviä 2004/80, vaikka täytäntöönpanolle varattu määräaika oli päättynyt. Kun Italia lopulta pani direktiivin 2004/80 täytäntöön, vastapuoli kuitenkin sai korvausta vasta perustetusta kansallisesta korvausjärjestelmästä. Järjestelmästä oli tehty taannehtivasti sovellettava kaikkiin rikoksen uhreihin, myös niihin, joiden asuinpaikka on Italiassa.

26. Tätä taustaa vasten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että vastapuoli ei voi (suoraan) vaatia vahingonkorvausta Italiasta direktiivin 2004/80 myöhästyneestä täytäntöönpanosta. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan direktiivissä edellytetään, että jäsenvaltiot ottavat käyttöön korvausjärjestelmän tahallisten väkivaltarikollisten uhreja varten vain siltä osin kuin kyse on rajatylittävistä tilanteista. Vastapuolen tilanne ei kuitenkaan ollut tällainen: hän asui Italiassa ja rikos

⁷ Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 8 ja 9 kohta.

⁸ Tuomio 19.11.1991, Francovich ym. (C-6/90 ja C-9/90, EU:C:1991:428).

tapahtui Italiassa. Tilanne oli siis täysin kyseisen jäsenvaltion alueen sisäinen. Tämän vuoksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii, voidaanko Italian kuitenkin katsoa olevan sopimussuhteen ulkopuolisessa vahingonkorvausvastuussa muulla perusteella, nimittäin siitä syystä, että Italian lainsäädännössä kielletään käänteinen syrjintä.

27. Tällainen kysymys edellyttäisi väistämättä kielteistä vastausta: jos tilannetta ei sääntele unionin oikeus, kyseeseen ei voi tulla unionin oikeuden rikkominen, ja tämän vuoksi unionin oikeus ei voi olla jäsenvaltion sopimussuhteen ulkopuolisen korvausvastuun lähde.⁹ Tällainen korvausvastuu voisi korkeintaan tulla kyseeseen kansallisen lain perusteella ja siltä osin kuin kansalliset viranomaiset ovat rikkoneet kansallista lainsäädäntöä (esimerkiksi käänteisen syrjinnän kieltoa).

28. Ratkaisu ei voisi olla toisenlainen, jos yhtälöön otettaisiin mukaan kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kiellon periaate, jonka ennakkoratkaisupyyntöön esittänyt tuomioistuin ennakkoratkaisupyyntössään mainitsee. Tältä osin on muistettava, että kyseistä periaatetta (joka vahvistetaan SEUT 18 artiklassa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 21 artiklassa) sovelletaan vain tilanteissa, joita unionin oikeus sääntelee. Kun relevantit unionin oikeuden säännökset ja määräykset koskevat vain rajatylittäviä tilanteita ja jättävät näin jäsenvaltioille vapauden säännellä puhtaasti valtionsisäisiä tilanteita, tätä periaatetta ei sovelleta. Unionin oikeuden nykytilassa on kansallisen oikeuden tehtävänä – jos ja kun se on tarkoituksenmukaista – korjata näissä tilanteissa mahdollisesti ilmenevät käänteisen syrjinnän vaikutukset.¹⁰

29. Edellä esitetyn valossa Corte Suprema di Cassazionen ensimmäisessä kysymyksessään esiin tuoma olennainen seikka on toinen, nimittäin se, onko oletama, jolle ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ensimmäinen kysymys perustuu, itse asiassa oikea: sovelletaanko direktiiviä 2004/80 ja erityisesti sen 12 artiklaa vain rajatylittäviin tilanteisiin mutta ei täysin valtion sisäisiin tilanteisiin?

30. Käsiteltävässä asiassa vastapuoli väittää, että tähän kysymykseen olisi vastattava kieltävästi, kun taas Italian hallituksen ja komission näkemys on päinvastainen. Molemmat puolet katsovat, että direktiivin 2004/80 sanamuoto, tarkoitus ja syntyhistoria tukevat niiden näkemystä. He vetoavat myös eräisiin unionin tuomioistuimen ratkaisuihin tämän perusteeksi.

31. Seuraavassa selvitän ensiksi, minkä vuoksi direktiivin 2004/80 teksti ja sisäinen rakenne eivät ole selviä eivätkä erikseen tarkasteltuina anna vastausta tähän kysymykseen (1). Pysin tämän jälkeen yksilöimään tavoitteen (tai tavoitteet), joihin unionin lainsäätäjät pyrki direktiivin 2004/80 ja erityisesti sen 12 artiklan 2 kohdan antamisella, tarkastelemalla direktiivin johdanto-osaa (2) ja valmisteluasiakirjoja (3). Sitten tarkastelen direktiivin 2004/80 oikeusperustaa (4) ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä (5) sen selvittämiseksi, tarjoavatko nämä elementit mitään lisätietoa.

32. Koko tämän tarkastelun päätteeksi minun on kuitenkin myönnettävä, että nähdäkseni selvää vastausta kumpaankaan suuntaan ei ole. Molemmat ehdotetut tulkinnat ovat edelleen puolustettavissa. Päätteeksi esitän kolme luonteeltaan perustuslaillista lisäargumenttia sen tueksi, minkä vuoksi kaiken kaikkiaan ehdottaisin unionin tuomioistuimelle, että se noudattaisi vastapuolen esittämää tulkintaa (6).

9 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltio voi joutua vastuuseen vahingoista, joita yksityisille on aiheutunut valtion syyksi luettavasta unionin oikeuden rikkomisesta silloin, kun kolme edellytystä täyttyy, eli kun rikutun unionin oikeussäännön tarkoituksena on antaa oikeuksia yksityisille, kun tämän oikeussäännön rikkominen on riittävän ilmeinen ja kun kyseisille yksityisille aiheutunut vahinko on välittömässä syy-yhteydessä tähän rikkomiseen (ks. vastaavasti viimeisimmistä oikeustapauksista tuomio 29.7.2019, *Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe* (C-620/17, EU:C:2019:630, 35 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

10 Ks. tältä osin tuomio 16.6.1992, *Steen* (C-132/93, EU:C:1994:254, 8–1 kohta) ja tuomio 5.6.1997 *Uecker ja Jacquet* (C-64/96 ja C-65/96, EU:C:1997:285, 23 kohta). Ks. hiljattain ilmestynyt katsaus tätä koskevasta unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä: *Arena, A., "The Wall Around EU Fundamental Freedoms: the Purely Internal Rule at the Forty-Year Mark", Yearbook of European Law*, 2020, s. 12–67.

1. Direktiivin 2004/80 teksti ja sisäinen rakenne

33. Italian hallitus ja komissio väittävät ensiksi, että kun direktiivin 2004/80 12 artikla luetaan kokonaisuudessaan, on selvää, että siinä edellytetään jäsenvaltioilta korvausjärjestelmien käyttöönottoa vain rajatylittäviä tilanteita varten. Sen 1 kohdassa viitataan nimenomaisesti rajatylittäviin tapauksiin. Olisi outoa tulkita saman säännöksen 2 kohtaa niin, että sen soveltamisala olisi laajempi kuin ensimmäisen.

34. Tämä väite ei ole vakuuttava.

35. Direktiivin 2004/80 12 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa: ”Tämän direktiivin nojalla laadittuja korvauksen saamista rajatylittävissä tapauksissa koskevia sääntöjä on sovellettava jäsenvaltioiden alueella tehtyjen tahallisten väkivaltarikosten uhreja koskevien kansallisten korvausjärjestelmien perusteella.” Direktiivin 2004/80 12 artiklan 2 kohdassa puolestaan säädetään seuraavaa: ”Kaikkien jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että niiden kansallisissa säädöksissä on säännökset niiden alueella tehtyjen tahallisten väkivaltarikosten uhreja koskevasta korvausjärjestelmästä, jolla varmistetaan uhreille oikeudenmukaiset ja riittävät korvaukset.”

36. Säännöksen 1 kohdassa pelkästään ilmaistaan se, että direktiivillä käyttöön otettava yhteistyöjärjestelmä, jolla varmistetaan mahdollisuus saada korvausta rajatylittävistä rikoksista (ja josta säädetään direktiivin 2004/80 1–11 artiklassa), on ”lisättävä” kansallisiin korvausjärjestelmiin. Säännöksessä todetaan vain, että säännöt, joita tässä direktiivissä edellytetään, muodostavat ”lisäyksen” niihin kansallisiin korvausjärjestelmiin, joita jäsenvaltiot tarjoavat niiden kunkin alueella tehtyjen tahallisten väkivaltarikosten uhreja varten.

37. Tätä toteamusta seuraa sitten 12 artiklan 2 kohta, jossa lisätään, että jäsenvaltioilla on oltava niiden alueella tehtyjen tahallisten väkivaltarikosten uhreja koskeva korvausjärjestelmä. Jos kansallisella tasolla ei ylipäätään olisi säädetty mitään, direktiivin 2004/80 I luvun säännöillä ei voitaisi lisätä niihin mitään.

38. Tekstin tasolla kyseisissä säännöksissä ei ole mitään, mikä rajoittaisi 12 artiklan soveltamisalan vain rajatylittäviin tilanteisiin. Sinänsä säännöksen 2 kohdan tulkitseminen vastapuolen esittämällä tavalla siten, että siinä edellytetään, että jäsenvaltiot ottavat käyttöön järjestelmiä, jotka kattavat *kaikki* ”niiden alueella tehtyt tahalliset – rikokset”, on tämän säännöksen tekstin osalta täysin perusteltua. Se ei myöskään johda minkäänlaiseen sisäiseen epä johdonmukaisuuteen direktiivin 2004/80 12 artiklan tulkinnassa.

39. Toiseksi Italian hallitus ja komissio katsovat, että direktiivin 2004/80 1 artiklasta seuraa, että velvollisuus ottaa käyttöön kansalliset korvausjärjestelmät ulottuu vain rajatylittäviin tilanteisiin. Kyseisen säännöksen mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava oikeus hakea korvausta siinä tapauksessa, että tahallinen väkivaltarikos on tehty ”*muussa jäsenvaltiossa kuin korvauksen hakijan asuinvaltiossa*.”¹¹ Yleisemmin tätä kantaa – väittävät Italian hallitus ja komissio – vahvistaa direktiivi muilta osin: on kiistatonta, että direktiivillä käyttöön otettu yhteistyöjärjestelmä, jolla helpotetaan mahdollisuutta saada korvaus, koskee vain rikoksen uhreja rajatylittävissä tilanteissa.

40. Nämä argumentit ovat mielestäni paikkansapitäviä siltä osin kuin kyse on direktiivin 2004/80 I luvun tulkinnasta. Ne eivät kuitenkaan ole vakuuttavia II luvun ja sen 12 artiklan osalta.

¹¹ Kursivointi tässä.

41. Minun on heti aluksi korostettava, että – toisin kuin monien muiden samankaltaisten instrumenttien – direktiivin 2004/80 ensimmäiset artiklat eivät sisällä säännöstä, jossa lausuttaisiin sen tarkoitus tai kohde tai rajattaisiin sen soveltamisala ja/tai joka sisältäisi määritelmät. Direktiivin 2004/80 1 artikla ei ole osa johdantolukua, joka olisi määritelty esimerkiksi ”yleisiksi säännöksiksi”, joita sovellettaisiin koko lainsäädäntöinstrumenttiin. Sen 1 artikla sisältyy itse asiassa jo I lukuun (1–11 artikla), jonka otsikko on ”Korvauksen saaminen rajatylittävissä tilanteissa”. Tätä lukua seuraa II luku, joka otsikko on ”Kansalliset korvausjärjestelmät” (vain 12 artikla).

42. Tästä syystä en ymmärrä, miten minkään tavanomaisten lainsäädännön tulkintaa koskevien sääntöjen perusteella lainsäädäntöinstrumentin yhden luvun johdantosäännöstä tai -säännöksiä voitaisiin käyttää saman instrumentin muiden lukujen soveltamisalan rajoittamiseen. Direktiivin 1 artikla koskee vain direktiivin I luvussa säädettyä yhteistyöjärjestelmää. Sitä vastoin kahden erillisen luvun olemassaolo voidaan hyvin tulkita osoitukseksi siitä, että kumpikin niistä koskee sen lainsäädännön eri puolta, joka direktiivillä 2004/80 oli tarkoitus ottaa käyttöön. Jos näin on, direktiiviä 2004/80 voidaan todellakin, kuten vastapuoli esittää, tulkita siten, että siinä asetetaan jäsenvaltioille kaksi erillistä velvollisuutta: i) ottaa käyttöön yhteistyöjärjestelmä, jolla helpotetaan mahdollisuutta saada korvaus *rajatylittävissä tilanteissa*, ja ii) perustaa kansallinen korvausjärjestelmä, jonka käynnistää *mikä hyvänsä* tahallinen väkivaltarikos.

43. Kolmanneksi tälle kannalle voidaan löytää lisätukea direktiivin 2004/80 18 artiklasta, jossa säädetään kahdesta eri määräajasta direktiivin täytäntöönpanolle: yhdestä (aikaisemmasta) 12 artiklan 2 kohtaa varten ja toisesta (myöhemmästä) direktiivin muita osia varten.¹² Kyseisen säännös kaikiesti osoittaa direktiivin 12 artiklan 2 kohdan itsenäisen luonteen. Jos tarkoituksena oli, että kansalliset järjestelmät vain mahdollistavat direktiivin 2004/80 muissa säännöksissä vahvistetun järjestelmän tehokkaan toiminnan, logiikkaa tuon määräaikojen välisen eron takana olisi vaikea ymmärtää.

44. Neljänneksi huomattakoon direktiivin 2004/80 nimi: kyseessä on direktiivi ”rikoksen uhreille maksettavista korvauksista”. Kyseessä ei ole ”direktiivi rikoksen uhreille maksettavista korvauksista rajatylittävissä tilanteissa” tai ”direktiivi yhteistyöstä rikosten uhreille maksettavan korvauksen osalta” tai – kuten neuvoston puheenjohtajavaltio esitti lainsäädäntömenettelyn eräässä vaiheessa – ”direktiivi rikoksen uhreille suoritettavien korvausten maksamisen *helpottamisesta*”.¹³ Voidaan ajatella, että mikä hyvänsä noista olisi ollut asianmukaisempi instrumentille, joka koskee vain rajatylittäviä tilanteita.

45. Tämä argumentti voi tosin vaikuttaa formalistiselta tai vähämerkitykselliseltä. Direktiivin 2004/80 nimi kuitenkin itse asiassa heijastaa sen 12 artiklan 2 kohdan sanamuotoa. Kyseisessä artiklassa viitataan jäsenvaltioiden ”niiden alueella tehtyjen tahallisten väkivaltarikosten uhreja koskev[isiin] korvausjärjestelm[isiin]” (ilman muita luokitteluja tai rajoituksia) ja ”uhreihin” (jälleen ilman muita luokitteluja tai rajoituksia). Lisäksi toisin kuin direktiivin 2004/80 1 artiklan osalta, jota sovelletaan vain I luvun sisällä, direktiivin kaiken kattavan nimen tulisi epäilemättä olla merkityksellinen koko direktiivin kannalta, ei vain sen luvuista yhden kannalta.

46. Todettakoon viidenneksi ja lopulta direktiivin sisäisen järjestelmän kannalta, että jos 12 artikla olisi ollut vain säännös, jolla on välinearvo, tai jos se olisi ollut luonteeltaan menettelysäännös, kuten komissio ja Italian hallitus ovat pääasiallisesti esittäneet, se olisi mahdollisesti voitu sisällyttää direktiivin III lukuun (”Täytäntöönpanosäännökset”). Tätä säännöstä pidettiin kuitenkin niin tärkeänä, että sille annettiin erityinen luku (II luku), jolle annettiin ”aineellinen” otsikko (”Kansalliset korvausjärjestelmät”).

¹² Kyseisen säännöksen mukaan jäsenvaltioiden oli saatettava direktiivin 2004/80 säännökset osaksi kansallista oikeusjärjestystä viimeistään 1.1.2006, ”lukuun ottamatta 12 artiklan 2 kohtaa, jonka osalta voimaantulopäivä [oli] 1 päivä heinäkuuta 2005”.

¹³ Ks. neuvoston asiakirja 8033/04, 5.4.2004. Ehdotusta ei lopulta hyväksytty.

47. Mielestäni direktiivin 2004/80 teksti ja sisäinen järjestelmä erikseen tarkasteltuina tukevat pikemminkin vastapuolen esittämää tulkintaa. Direktiivistä saatavasta kuvasta tulee kuitenkin varmasti monitahoisempi, kun siirrytään tarkastelemaan tämän instrumentin tavoitteita siltä osin kuin ne voidaan saada selville direktiivin johdanto-osan perustelukappaleiden (2) ja direktiivin antamiseen johtaneen lainsäädäntöprosessin (3) tarkastelun perusteella.

2. Unionin lainsäätäjän tavoitteet I: direktiivin 2004/80 johdanto-osa

48. Molemmat puolet väittävät, että direktiivin 2004/80 12 artiklan soveltamisala tulee selvemmäksi, kun tarkastellaan tavoitteita, joihin unionin lainsäätäjä direktiivillä pyrkii, sellaisina kuin niitä kuvataan tietyissä tämän instrumentin johdanto-osan perustelukappaleissa.

49. Tämän argumentin ainoa ongelma on, että kumpikin puoli vetoaa eri johdanto-osan perustelukappaleisiin kantojensa tueksi. Vielä hankalammaksi asian tekee se, että molemmat osapuolet ovat tavallaan oikeassa. Direktiivin 2004/80 artiklojen moniselitteisyys näkyy myös johdanto-osassa. Sen sijaan että johdanto-osan tarkastelu selkiyttäisi, miten direktiivin 2004/80 12 artiklaa on tulkittava, se pikemminkin aiheuttaa lisää epävarmuutta.

50. Yksinkertaistetusti on niin, että huolimatta siitä, että jotkin direktiivin 2004/80 johdanto-osan yksittäisissä perustelukappaleissa asetetuista tavoitteista ovat hieman epämääräisiä, ne voidaan sijoittaa kolmeen eri ryhmään:¹⁴ i) rikosten uhrien auttaminen rajatylittävissä tilanteissa, ii) henkilöiden ja palvelujen vapaa liikkuvuus, iii) rikosten uhrien suojelu rikosoikeudellisessa menettelyssä.

51. Ensinnäkin, kuten Italian hallitus ja komissio väittävät, ensimmäinen perustelukappaleiden ryhmä näyttäisi osoittavan, että direktiivillä 2004/80 pelkästään otetaan käyttöön säännöt, jotka koskevat korvauksen saantia rajatylittävissä tilanteissa. Kyseiset osapuolet tarkoittavat rajatylittävillä tilanteilla niitä, joissa rikoksen uhri asuu muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, jossa rikos tapahtui.

52. Tässä yhteydessä kyseiset osapuolet viittaavat erityisesti ensimmäiseen ja toiseen perustelukappaleeseen. Ensimmäisessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa: ”Yksi Euroopan [unionin] tavoitteista on poistaa *henkilöiden ja palvelujen vapaata liikkuvuutta rajoittavat esteet* jäsenvaltioiden väliltä.”¹⁵ Viittausta vapaaseen liikkuvuuteen täydentää toinen perustelukappale, jossa todetaan seuraavaa: ”Yhteisöjen tuomioistuimien katsoi Cowanin asiassa, että kun yhteisön oikeudessa taataan *luonnolliselle henkilölle oikeus mennä toiseen jäsenvaltioon*, tähän liikkumisen vapauteen kuuluu välttämättä se, että *tällaisen henkilön* koskemattomuutta *suojataan* kyseisessä jäsenvaltiossa samalla tavoin kuin valtion omien kansalaisten tai siellä asuvien koskemattomuutta. Tämän tavoitteen toteuttamiseksi olisi myös toteutettava toimenpiteitä, joilla helpotetaan korvausten maksamista rikosten uhreille.”¹⁶

53. Lisäksi Italian hallitus ja komissio korostavat, että 11, 12 ja 13 perustelukappaleessa viitataan (nimenomaisesti tai implisiittisesti) tilanteisiin, joissa rikos tehdään muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, jossa rikoksen uhri asuu. Ne lisäävät edelleen, että 15 perustelukappaleessa direktiivin 2004/80 antamista perustellaan oikeasuhteisuuden ja toissijaisuuden kannalta vain viittaamalla tarpeeseen ”helpottaa rikosten uhrien mahdollisuutta saada korvaus rajatylittävissä tilanteissa”. Tällaista perustelua voitaisiin mahdollisesti pitää riittämättömänä sellaisen instrumentin osalta, jonka soveltamisala ulottuu rajatylittävien tilanteiden säätelyä pidemmälle.

¹⁴ Jotkin niistä voitaisiin kiistatta sijoittaa useampaan kuin yhteen ryhmään.

¹⁵ Kursivointi tässä.

¹⁶ Kursivointi tässä.

54. En kuitenkaan pidä kyseisten perustelukappaleiden sanamuotoa ratkaisevana huolimatta siitä, että niihin sisältyy lukuisia viittauksia rajatylittäviin tilanteisiin. Mielestäni vain 15 perustelukappaletta voitaisiin pitää selvänä osoituksena unionin lainsäätäjän tarkoituksesta rajata direktiivin 2004/80 soveltamisala. Antamastaan vaikutelmasta huolimatta muut perustelukappaleet eivät tue yhtä yksiselitteisesti Italian hallituksen ja komission puolustamaa näkemystä. Lisäksi 11, 12 ja 13 perustelukappaleessa yksinkertaisesti viitataan direktiivin 2004/80 I luvussa käyttöön otettuun yhteistyöjärjestelmään. Ne eivät tämän vuoksi paljasta juuri mitään siitä, millä tavoin 12 artiklaa on tulkittava.

55. Toiseksi ”rajatylittävät tilanteet”, joihin Italian hallitus ja komissio viittaavat (eli tilanteet, joissa rikoksen *uhri* on käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen), eivät käsitä tyhjentävästi ”rajatylittäviä tilanteita”, jotka direktiivi 2004/80 voisi tarkoituksensa valossa kattaa.

56. Tämä tarkoitus nousee etualalle, kun paneudutaan ensimmäiseen perustelukappaleeseen (muistaen, että *henkilöiden ja palvelujen vapaan liikkuvuuden* esteiden poistaminen on yksi Euroopan unionin tavoitteista) ja otetaan huomioon muiden perustelukappaleiden yleinen kieli. Erityisesti kymmenennessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa: ”Rikoksen uhri ei useinkaan voi saada korvausta rikosentekijältä, koska rikosentekijä ei varojen puutteen vuoksi välttämättä pysty maksamaan hänen maksettavakseen tuomittuja vahingonkorvauksia tai koska häntä ei ole saatu selville tai häntä vastaan ei ole voitu nostaa syytettä”.

57. Jos kymmenettä perustelukappaletta – ja osittain myös seitsemättä ja ensimmäistä perustelukappaletta – pidettäisiin selityksenä sille, miksi unionin lainsäätäjä katsoi tarpeelliseksi ryhtyä toimiin tällä alalla, esiin tulee myös toisentyyppinen rajatylittävä tilanne: ei ainoastaan ”matkustavan rikoksen uhrin” vaan myös ”matkustavan rikosentekijän” tilanne. Usein on niin, että tilanne, jossa tahallisen väkivaltarikoksen uhri ei voi saada korvausta rikosentekijältä ja on tämän vuoksi erityisessä suojelun tarpeessa, kun on kyse henkilöiden vapaan liikkuvuuden esteiden poistamisesta, on se, jossa *rikosentekijä* on käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen. Noissa tilanteissa rikosentekijän voi itse asiassa olla helpompi välttää rikostutkinta tai paeta yksinkertaisesti siten, että hän palaa asuinmaahansa.

58. Tämän vuoksi se, että ensimmäisessä ja toisessa perustelukappaleessa korostetaan direktiivin 2004/80 ja liikkumavapauksien välistä yhteyttä, ei välttämättä puhu direktiivin niin kapean soveltamisalan puolesta kuin mitä Italian hallitus ja komission puolustavat. On eräitä rajatylittäviä rikoksia, jotka – jos seurattaisiin niiden kantaa – joka tapauksessa ”jätettäisiin ulkopuolelle”, mikä ei todellakaan olisi direktiivin selvästi suojaavan tarkoituksen mukaista.

59. Näin ollen ensimmäinen ja toinen perustelukappale eivät ainakaan nimenomaisesti sulje pois laajempaa ”rajatylittävän” käsitettä. Tämä käsite kattaisi siis tilanteet, joissa *joko* rikoksen uhri *tai* sen tekijä on käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen.

60. Tämä kanta olisi yhteensopiva seitsemännen perustelukappaleen kanssa. Kyseisessä perustelukappaleessa, joka erityisesti koskee jäsenvaltioiden velvollisuutta ottaa käyttöön kansallinen korvausjärjestelmä, todetaan seuraavaa: ”Tässä direktiivissä otetaan käyttöön yhteistyöjärjestelmä, jolla helpotetaan rikosten uhrien mahdollisuutta saada korvaus rajatylittävissä tilanteissa ja jota olisi sovellettava *jäsenvaltioiden alueella tehtyjen* tahallisten väkivaltarikosten uhreja koskevien kansallisten korvausjärjestelmien perustella. – –”¹⁷

¹⁷ Kursivointi tässä.

61. Kolmanneksi ja lopuksi todettakoon, että on olemassa vielä yksi perustelukappaleiden ryhmä, joka näyttää selvästi tukevan vastapuolen puolustamaa kantaa. Direktiivin 2004/80 johdanto-osaan sisältyy ilmauksia tai sanoja, jotka 12 artiklan 2 kohdan tavoin menevät selvästi pelkkiä rajatylittäviä tilanteita pidemmälle. Kyseiset tekstinkohdat näyttävät erityisesti perustuvan unionin lainsäätäjän yleisempään tavoitteeseen auttaa rikosten uhreja.

62. Tarkemman tarkastelun perusteella kymmenennen perustelukappaleen voidaan katsoa menevän vielä edellä esitettyä pidemmälle. Kyseisen perustelukappaleen sanamuodossa ei itse asiassa ole mitään, mikä rajoittaisi sen voimassaolon pelkästään rajatylittäviin tilanteisiin: siinä yksinkertaisesti viitataan rikosten uhrien tarpeeseen saada korvausta mutta ei esitetä mitään alueellisia rajoituksia.

63. Mikä vielä tärkeämpää, kuudennessa perustelukappaleessa todetaan lisäksi, että ”Euroopan unionin alueella tapahtuneiden rikosten uhrien tulisi voida saada kärsimistään vahingoista oikeudenmukainen ja asianmukainen korvaus *riippumatta siitä, missä Euroopan yhteisön alueella rikos on tehty*”.¹⁸

64. Samansuuntaisesti kolmannesta kuudenteen ja kahdeksanteen perustelukappaleeseen sisältyvät viittaukset direktiivin 2004/80 historialliseen taustaan puhuvat myös direktiivin laajemman soveltamisalan puolesta. Instrumentit, joihin kyseisissä perustelukappaleissa viitataan,¹⁹ eivät itse asiassa millään tavoin olleet sisämarkkinakeskeisiä. Päinvastoin kyseiset instrumentit liittyivät ennen kaikkea tavoitteisiin, jotka ovat tyypillisempiä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskeville säännöksille ja määräyksille. Näin ollen direktiivi, jolla pyritään suojelemaan, vaikkakin epäsymmetrisesti, kaikkia rikoksen uhreja Euroopan unionissa heidän kansalaisuudestaan tai asuinpaikastaan riippumatta, vaikuttaisi olevan enemmän näiden tavoitteiden mukainen.

65. Erityisesti tarkasteltaessa kolmatta ja kuudetta perustelukappaletta, jotka – kun otetaan huomioon niiden sijainti ja sisältö – ovat melko yleisiä ja joita sovelletaan koko lainsäädäntöinstrumenttiin, niissä käytetty kieli ja argumentit ovat sellaisia, joita tavallisesti nähdään vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen liittyvissä toimitissa. Mainituissa perustelukappaleissa ei ole kerta kaikkiaan mitään, mikä rajoittaisi niissä esitetyt seikat vain rajatylittäviin rikoksiin, joiden uhrit ovat tilapäisesti muualla kuin asuinjäsenvaltiossaan.

66. Todettakoon lopuksi, että direktiivin 2004/80 johdanto-osan yksityiskohtainen tarkastelu ei tuo vastausta tulkintakysymyksiin. Se pikemminkin korostaa niitä entisestään. Tässä vaiheessa lainvalmisteluasiakirjat auttavat selittämään, miten näin epäselvä unionin lainsäädäntöinstrumentti syntyi.

3. Unionin lainsäätäjän tavoitteet II: direktiivin 2004/80 syntyhistoria

67. Jälleen Italian hallitus ja komissio toisella sekä vastapuoli toisella puolella väittävät, että direktiivin 2004/80 esityöt tukevat heidän tulkintaansa sen 12 artiklasta.

68. Asiakirja-aineistoon liitettyjen asiakirjojen perusteella direktiivin 2004/80 antamiseen johtanut pitkä tie voidaan tiivistää seuraavasti.

69. Komission vuonna 2003 esittämässä alkuperäisessä ehdotuksessa rikoksen uhreille maksettavista korvauksista annettavasta neuvoston direktiivistä (jäljempänä ehdotus)²⁰ pyrittiin *kahteen erilliseen* tavoitteeseen, joista komissio totesi, että ne ”liittyvät läheisesti toisiinsa”.²¹

¹⁸ Kursivointi tässä.

¹⁹ Eurooppa-neuvoston päätelmät Tampereen kokouksessa 1999, Eurooppa-neuvoston julkilausuma terrorismin torjunnasta 2004, uhrin asemasta rikosoikeudenkäyntimenettelyissä annettu puitepäättös 2001/220/YOS ja uhreille suoritettavia korvauksia koskeva 24.11.1983 tehty Euroopan neuvoston yleissopimus.

²⁰ COM(2002) 562 final (EUVL 2003, C 45 E, p. 69).

²¹ Ks. erityisesti perustelujen 3 kohta.

70. *Ensimmäinen tavoite* oli sen varmistaminen, että kaikki unionin kansalaiset ja EU:n alueella laillisesti asuvat henkilöt voivat saada asianmukaisen korvauksen vahingoista, joita heille on aiheutunut heidän joutuessaan rikoksen uhriksi *missä hyvänsä unionin alueella*. Tähän tavoitteeseen oli määrä pyrkiä vahvistamalla rikoksen uhreille maksettavia valtion korvauksia koskevat vähimmäisvaatimukset.

71. *Toinen tavoite* oli sen varmistaminen, että rajatylittävät tilanteet eivät vaikuta kielteisesti rikoksen uhrin käytännön mahdollisuuksiin saada korvausta valtiolta. Siten oli tarpeen ”helpottaa korvauksen saamista tilanteissa, joissa rikos on tehty jossakin muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, jossa uhrilla on asuinpaikka”. Tämän tavoitteen toteuttamiseen oli määrä pyrkiä perustamalla jäsenvaltioiden viranomaisten välinen yhteistyöjärjestelmä, jonka ansiosta uhrilla on mahdollisuus tehdä korvaushakemus asuinvaltionsa viranomaisille.

72. Nämä kaksi tavoitetta ilmenivät ensinnäkin ehdotuksen 1 artiklasta, jossa todettiin seuraavaa: ”Tämän direktiivin tarkoituksena on säätää rikoksen uhreille maksettaviin korvauksiin sovellettavat vähimmäisvaatimukset *sekä* helpottaa tällaisten korvausten saatavuutta rajatylittävissä tilanteissa.”²² Näitä kahta tavoitetta kuvasti myös direktiivin rakenne, sillä se käsitti kaksi erillistä jaksoa, yksi kumpaakin tavoitetta varten. Direktiivin 1 jakso (2–15 artikla) koski ”rikoksen uhreille maksettavia korvauksia koske[ia] vähimmäisvaatimuks[ia], kun taas 1 jaksolle rakentuva 2 jakso (16–23 artikla) koski ”korvauksen saami[sta] rajatylittävissä tilanteissa”.²³

73. Ehdotus ei kuitenkaan saavuttanut yksimielistä kannatusta neuvostossa.²⁴ Laaja yksimielisyys saavutettiin joka tapauksessa ehdotuksen siitä osasta, joka koski yhteistyöjärjestelmää rajatylittävissä tilanteissa. Neuvoston puheenjohtajavaltio esitti ongelman ratkaisemiseksi välitysehdotuksen, jolla muutettiin komission ehdotusta (jäljempänä välitysehdotus).²⁵ Välitysehdotuksessa ehdotettiin rajatylittäviä tilanteita koskevien säännösten (2 jakso) mutta ei vähimmäisvaatimuksia koskevien säännösten (1 jakso) säilyttämistä. Viimeksi mainittu jakso tultiin korvaamaan yhdellä ainoalla säännöksellä: A artiklalla, josta myöhemmin tuli 12 artikla. A artiklassa edellytettiin, että jäsenvaltiot ottavat käyttöön kansalliset järjestelmät, jotta rajatylittävä korvausjärjestelmä toimisi tehokkaasti,²⁶ mutta siinä jätettiin unionin toimielimille vapaus kehittää tulevaisuudessa korvausta koskevat vähimmäisvaatimukset.²⁷ Välitysehdotus toimi sitten lopulta annetun direktiivin perustana.

74. Tässä valossa tarkasteltuina esityöt näyttävät lähtökohtaisesti vahvistavan Italian hallituksen ja komission esittämät argumentit. Erityisesti välitysehdotus saattaa itse asiassa osoittaa – kuten komissio painokkaasti argumentoi –, että kansallisten järjestelmien käyttöön ottamisen tarkoituksena on (vain) korvauksen saamista rajatylittävissä tilanteissa koskevan järjestelmän tehokkaaseen toimintaan myötävaikuttaminen.

75. Tähän komission ehdotukseen liittyy kuitenkin kolme ongelmaa.

76. Ennen kaikkea tämä ”rajoitettu myötävaikuttaminen” ei selvästi seuraa tekstistä, sellaisena kuin se annettiin. Huomautettakoon, että se ei edes selvästi seuraa välitysehdotuksen tekstistä. Sikäli kuin sillä on merkitystä, kyseisen asiakirjan C jakso (13–16 kohta) alkaa sen korostamisella, että vuoden 2004 Madridin terrori-iskujen jälkeen oli olemassa tarve lähettää rikoksen uhreille selkeä viesti siitä, että

22 Kursivointi tässä.

23 Lopuksi 3 jakso (24–28 artikla) sisälsi ”täytäntöönpanosäännökset”.

24 Ehdotus perustui silloiseen EY 308 artiklaan, joka on nykyisin SEU 352 artikla. Palaan tähän kysymyksen jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 85–90 kohdassa.

25 Neuvoston asiakirja 7752/04.

26 Ks. välitysehdotuksen 15 kohta.

27 Ks. välitysehdotuksen 16 kohta.

Euroopan unionin tasolla on ryhdytty heille maksettaviin korvauksiin liittyviin toimenpiteisiin.²⁸ Sen jälkeen, kun myönnettiin yhteisymmärryksen puute tuolloisen EY 308 perusteella, siinä yksinkertaisesti todetaan, että kaikilla jäsenvaltioilla olisi oltava ”korvausjärjestelmät”, eikä millään tavoin tehdä vain rajatylittäviä tilanteita koskevaa rajausta.²⁹

77. Toiseksi kun komissiolta istunnossa kysyttiin jäsenvaltioiden kansallisen korvausjärjestelmän perustamista koskevan velvollisuuden taustalla olevista syistä, huolimatta siitä, että sen on väitetty rajoittuvan rajatylittäviin rikoksiin, komissio selitti, että se, että jäsenvaltioille olisi annettu vapaus pitää yllä eri järjestelmiä rajatylittäville ja sisäisille tilanteille, olisi voinut johtaa tarpeettomiin vaikeuksiin tietyissä tilanteissa.

78. Kun komissiolta kysyttiin, olisiko jäsenvaltio voinut panna direktiivin 2008/40 asianmukaisesti täytäntöön, jos se olisi *rajoittanut* kansallisen korvausjärjestelmän *vain rajatylittäviin rikoksiin*, se ei tästä huolimatta kyennyt antamaan selkeää vastausta unionin tuomioistuimen tältä osin osoittamasta hellittämättömyydestä huolimatta. Komissio sen sijaan väitti edelleen, että ainoa oikea tapa panna 12 artiklan 2 kohta täytäntöön ei ollut se, että jäsenvaltiolla on ”korvausjärjestelmä” tai ”joukko korvausjärjestelmiä”, vaan se, että jäsenvaltiolla on vain *yksi korvausjärjestelmä* kaikkia *tämän* jäsenvaltion alueella tehtyjä tahallisia väkivaltarikoksia varten.

79. Tätä kantaa on vaikea puolustaa loogisista syistä: joko kansalliset järjestelmät voivat laillisesti kattaa vain rajatylittävät tilanteet (edellyttäen, että jäsenvaltio päättää olla perustamatta korvausjärjestelmää maan sisäisiä rikoksia varten), tai näiden järjestelmien on väistämättä ulotuttava puhtaasti valtion sisäisiin tilanteisiin.

80. Jos asiaa vaihtoehtoisesti katsotaan rikoksen uhrin ja hänen oikeuksiensa näkökulmasta, on joko niin, että 1) unionin oikeudessa edellytetään korvauksen maksamista vain rikoksesta, joka on tehty muualla kuin siinä jäsenvaltiossa, jossa rikoksen uhri asuu (jolloin ”kotimaisten” rikosten uhreilla ei ole mitään unionin oikeuteen perustuvia oikeuksia), tai niin, että 2) jäsenvaltioilla on velvollisuus ylläpitää yhtä korvausjärjestelmää kaikkia niiden alueilla tehtyjen tahallisten väkivaltarikosten uhreja varten (jolloin kaikilla rikoksen uhreilla on unionin oikeuden perusteella oikeus korvaukseen 12 artiklan 2 kohdan mukaan). Tertium non datur: ei voi olla olemassa sellaista unionin oikeudessa kaikkien ihmisten hyväksi vahvistettua velvollisuutta, jota ei vastaa näiden ihmisten oikeus vaatia tämän velvollisuuden täytäntöönpanoa.

81. Kolmanneksi ja joka tapauksessa katson, että komission siteeraamat asiakirjat eivät anna varmaa ja yksiselitteistä vastausta esitettyyn kysymykseen. Näiden asiakirjojen perusteella ei ole täysin selvää, poistettiinko välitysehdotuksella kaikki ehdotukseen alun perin sisältyneet vähimmäisvaatimuksia koskevat säännöt ja periaatteet vai mahdutettiin niistä hyvin vähäinen osa 12 artiklaan.

82. Välitysehdotuksessa ei todeta nimenomaisesti, onko laajemman henkilöryhmän (mukaan lukien muut kuin rajatylittävien tilanteiden rikosten uhrit) suojelemisen tavoite kadonnut kokonaan vai pienennettiin vain sen merkitystä ja asetettiin jäsenvaltioille minimalistinen velvollisuus – pienin yhteinen nimittäjä, johon kaikki jäsenvaltiot voivat suostua – tarjota kaikille rikoksen uhreille ”oikeudenmukainen ja riittävä korvaus”.³⁰

²⁸ Välitysehdotuksen 13 kohta.

²⁹ Erityisesti välitysehdotuksen 16 kohta.

³⁰ Eikä enää suojella laajempaa henkilöryhmää, kuten alun perin esitettiin komission ehdotuksen 2 artiklan 1 kohdan a alakohdassa.

83. Edelleen kuten vastapuoli huomautti, eräiden valmisteluasiakirjojen – erityisesti välitysehdotuksen *jälkeen* pidettyjen kahden neuvoston kokouksen pöytäkirjojen³¹ – valossa näyttää siltä, että direktiivin toinen tavoite eli tahallisten väkivaltarikosten kaikkien uhrien suojan parantaminen varmistamalla oikeudenmukaisen ja riittävän korvauksen saaminen riippumatta siitä, missä Euroopan unionin alueella rikos tehtiin, ”jäi henkiin”. Väitteelle löytyy tukea, kun otetaan huomioon, että joukko tällaisia seikkoja ”jäi henkiin” 3–6 perustelukappaleen muodossa.³²

84. Kaiken kaikkiaan tämä direktiivin 2004/80 antamiseen johtaneen lainsäädäntöprosessin kuvaus valaisee omalta osaltaan sitä, miten näin epätavallisesti laadittu instrumentti syntyi. Kuitenkin on niin, että lopulta hyväksytyn tekstin valossa ja yhtä lailla prosessin itsensä kuluessa ilmenneiden moniselitteisyyksien ja annettujen lausuntojen valossa ei taaskaan saada selvää vastausta siihen, mihin nimenomaisiin tavoitteisiin unionin lainsäätaja pyrki direktiivillä 2004/80 ja erityisesti sen 12 artiklan 2 kohdalla.

4. Oikeusperusta

85. Siirryn tarkastelemaan toista seikkaa, josta osapuolet keskustelivat kirjallisissa ja suullisissa lausumissaan: oikeusperustan valinta – EY 308 artikla (nykyisin SEUT 352 artikla) – ja sen merkitys direktiivin 2004/80 soveltamisalan kannalta. Toisin kuin osapuolet ovat väittäneet, en kuitenkaan näe mitään argumenttia, joka voitaisiin pätevästi esittää tältä osin, koska yksinkertaisesti on niin, että kummankin tyyppiset instrumentit olisi voitu antaa EY 308 artiklan nojalla.

86. Komissio selitti ehdotuksessaan, että direktiivin perustana oli käytettävä tuolloista EY 308 artiklaa. Instrumentilla oli kiinteä yhteys sisämarkkinoihin, mutta sen aihe meni tätä pidemmälle ja se vaikutti myös henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen yleensä ja kansalliseen yksityisoikeuteen; näitä aloja säänneltiin tuolloin EY:n perustamissopimuksen kolmannen osan IV osastossa³³ (nykyisin SEU-sopimuksen kolmannen osan V osasto³⁴). Missään IV osaston määräyksessä ei kuitenkaan annettu tuolloiselle yhteisölle – komission mukaan – valtaa antaa direktiiviehdotuksen sisältämän kaltaisia sääntöjä. Komissio katsoi tämän vuoksi, että unionin lainsäätaja voi käyttää vain joustolausekkeessa unionille annettua toimivaltaa.³⁵

87. Tässä valossa en näe, millä tavoin se, että komission alun perin ehdottama oikeudellinen perusta pysytettiin (vieläpä sen jälkeen, kun välitysehdotuksella oli tehty huomattavia muutoksia), vahvistaisi joko Italian hallituksen ja komission taikka vastapuolen näkemyksiä. Siitä huolimatta, että ehdotuksen 1 jakson (useimmat) säännökset poistettiin, direktiivillä 2004/80 säilyi vahva yhteys sekä sisämarkkinoita koskeviin säännöksiin että nyt vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskeviin säännöksiin. Komission ehdotuksessaan seuraama logiikka oikeudellisen perustan osalta päti siis myös direktiivin lopullisen version osalta.

88. Todettakoon lisäksi, ettei ole mahdollista päätellä taaksepäin ja pyrkiä rajoittamaan (tai sen paremmin laajentamaan) johdetun oikeuden instrumentin alaa sen primaarioikeuteen kuuluvan perustan nojalla, kun kyseisen johdetun instrumentin tekstiin ei sisälly mitään tällaista rajoitusta.

89. Ensiksikin varoitin hiljattain tällaisista johdetun oikeuden ex post tulkintarajoituksista niiden oikeusperustan nojalla ja katsoin, että tämäntyyppiset argumentit pitäisi esittää pikemminkin pätevyysriitauttamisen yhteydessä.³⁶

31 Ks. neuvoston asiakirja 7209/04, s. 9, ja neuvoston asiakirja 8694/04, s. II.

32 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 64 ja 65 kohta.

33 ”Viisumi- turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikka ja muut henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvät politiikat” (EY 61–69 artikla).

34 ”Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue” (SEUT 67–89 artikla).

35 Ks. Perustelujen 5.1 ja 5.2 kohta.

36 Ks. ratkaisuehdotukseni asiassa C-815/18, *Federatie Nederlandse Vakbeweging* (EU:C:2020:319, 45–49 kohta).

90. Toiseksi vaikka näin ei olisikaan, EY 308 artiklan erityisluonne yksinkertaisesti estäisi tämänkaltaisen ”takaisin palaamisen”, johon voidaan joskus vedota muihin, perussopimuksen täsmällisempiin oikeusperustoihin nähden.³⁷ Perussopimuksen perustuslaillisessa järjestelmässä EY 308 artikla (samoin kuin SEUT 352 artikla, tosin nyt muutamin lisävaroituksin) on yksinkertaisesti avoin: kun jäsenvaltiot ovat yksimielisiä, voidaan toteuttaa koko joukko toimenpiteitä, jotka eivät millään tavoin rajoitu rajatylittäviin tilanteisiin.³⁸

5. Olemassa oleva oikeuskäytäntö

91. Lopulta osapuolet viittasivat eräisiin unionin tuomioistuimen ratkaisuihin direktiivin 2004/80 12 artiklan 2 kohdasta tekemänsä tulkinnan tueksi. Erityisesti Italian hallitus ja komissio viittasivat unionin tuomioistuimen asioissa Dell’Orto³⁹ ja Giovanardi ym.⁴⁰ antamiin tuomioihin ja asiassa C. antamaan määräykseen⁴¹. Vastapuoli vetosi unionin tuomioistuimen antamaan tuomioon⁴² ja julkiasiamies Botin ratkaisuehdotukseen⁴³ asiassa komissio v. Italia.

92. Jälleen kerran on niin, että kumpikaan osapuolista ei ole selvästi väärässä: mainitusta oikeuskäytännöstä ilmenee seikkoja, jotka tukevat kumpaakin tulkintaa. Yhtäältä on totta, että unionin tuomioistuimen pienissä jaostoissa antamat vanhemmat ratkaisut ovat komission ja Italian hallituksen esittämien linjojen mukaisia. Toisaalta olemassa on unionin tuomioistuimen suuren jaoston myöhemmin asiassa komissio v. Italia antama tuomio.

93. Yhtäältä yhteisöjen tuomioistuin totesi tuomiossa Dell’Orto, että tilanne, jossa rikos on tehty sen jäsenvaltion alueella, jossa rikoksen uhri asuu, ei kuulu direktiivin 2004/80 soveltamisalaan. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että direktiivissä ”säädetään korvauksesta *vain* sellaisen tahallisen väkivaltarikoksen tapauksessa, joka on tehty muussa jäsenvaltiossa kuin uhrin asuinvaltiossa”.⁴⁴

94. Tuomio asiassa Giovanardi on hyvin samankaltainen. Unionin tuomioistuin totesi, että direktiivin 2004/80 1 artiklasta ilmenee, että sillä pyritään ”helpottamaan tahallisen väkivaltarikoksen uhrien oikeutta saada korvausta rajat ylittävissä tilanteissa”, kun taas pääasiassa oli selvää, että syytteet koskivat ”tuottamuksellisesti tehtyjä rikoksia ja *vieläpä pelkäänsä kansallisessa asiayhteydessä*”.⁴⁵

95. Näin ollen ainoastaan asiassa C. on samankaltaisuuksia käsiteltävän asian kanssa. C. joutui tahallisen väkivaltarikoksen uhriksi Italiassa ja nosti Presidenza del Consiglio dei Ministriä vastaan kanteen direktiivin 2004/80 täytäntöönpanon laiminlyönnistä. Unionin tuomioistuin katsoi, ettei se ollut toimivaltainen vastaamaan ennakkoratkaisukysymykseen,⁴⁶ todeten, että rikos oli tehty siinä jäsenvaltiossa, jossa uhri asui (Italia). Tässä valossa tilanne ei unionin tuomioistuimen mukaan

37 Ks. esim. SEUT 114 artiklan osalta tuomio 20.5.2003, Österreichischer Rundfunk ym. (C-465/00, C-138/01 ja C-139/01, EU:C:2003:294, 41–43 kohta) tai tuomio 6.11.2003, Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596, 40–42 kohta). Samoin SEUT 82 artiklan 2 kohdan osalta ks. tuomio 13.6.2019 Moro (C-646/17, EU:C:2019:489, 32 ja 33 kohta).

38 Ks. vastaavasti esim. tuomio 3.9.2008, Kadi ja Al Barakaat International Foundation v. neuvosto ja komissio (C-402/05 P ja C-415/05 P, EU:C:2008:461, 235 kohta) ja lausunto 15.11.1994, 1/94 (WTO-sopimuksen liitteenä olevat sopimukset) (EU:C:1994:384, 235 kohta).

39 Tuomio 28.6.2007 (C-467/05, EU:C:2007:395).

40 Tuomio 12.7.2012 (C-79/11, EU:C:2012:448).

41 Määräys 30.1.2014, (C-122/13, EU:C:2014:59).

42 Tuomio 11.10.2016 (C-601/14, EU:C:2016:759).

43 C-601/14 (EU:C:2016:249).

44 Tuomio 28.6.2007, Dell’Orto (C-467/05, EU:C:2007:395, 57–59 kohta). Kursivointi tässä. Huomattakoon joka tapauksessa, että tämä lausuma annettiin in passim asiassa, joka koski erilaista kysymystä eli sitä, voiko oikeushenkilöllä olla rikoksen uhrin asema direktiivin 2004/80 ja ennen kaikkea uhrin asemasta rikosoikeudenkäyntimenettelyissä 15.3.2001 annetun puitepäätöksen 2001/2002/YOS nojalla (EYVL 2001, L 82, s. 1).

45 Tuomio 12.7.2012, Giovanardi ym. (C-79/11, EU:C:2012:448, 37 kohta). Kursivointi tässä. Samoin kuin asiassa Dell’Orto, tässäkin oli kyse uhrin käsitteen tulkinnasta puitepäätöksen 2001/220/YOS nojalla, ja direktiivi 2004/80, jota ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei edes maininnut, yksinkertaisesti todettiin tuomion yhdessä kohdassa merkityksettömäksi pääasian kannalta.

46 ”Onko direktiivin [2004/80] 12 artiklaa tulkittava siten, että sen nojalla jäsenvaltiot voivat säätää korvauksen maksamisesta tiettyntyyppisten tahallisten rikosten tai väkivaltarikosten uhreille, vai onko jäsenvaltioiden direktiivin nojalla otettava käyttöön järjestelmä, jossa korvaus maksetaan kaikkien tahallisten rikosten tai väkivaltarikosten uhreille?”

kuulunut direktiivin 2004/80 soveltamisalaan vaan yksin kansallisen oikeuden soveltamisalaan. Unionin tuomioistuin totesi tällä perusteella seuraavaa: ”Täysin jäsenvaltion sisäisessä tilanteessa unionin tuomioistuimella ei lähtökohtaisesti ole toimivaltaa ratkaista ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämää kysymystä.” Koska ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ollut vedonnut käänteisen syrjinnän kieltoon ennakkoratkaisupyyntönsä, unionin tuomioistuin päätyi siihen, että se ei ollut toimivaltainen vastaamaan ennakkoratkaisukysymykseen.⁴⁷

96. Toisaalta tämän oikeuskäytännön näennäistä selkeyttä horjuttaa, kuten vastapuoli aivan oikein huomautti, unionin tuomioistuimen suuren jaoston hiljattain antama tuomio. Unionin tuomioistuin pyrki tuomiossa komissio v. Italia⁴⁸ selkiyttämään tämän aiemman oikeuskäytännön merkitystä ja ulottuvuutta. Unionin tuomioistuin katsoi tuomionsa 49 kohdassa, että se oli asioissa Dell’Orto, Giovanardi ja C todennut, että ”direktiivillä 2004/80 käyttöön otettu yhteistyöjärjestelmä koskee ainoastaan korvauksen saantia rajatylittävissä tilanteissa, *mutta ei sulkenut pois sitä, että kyseisen direktiivin 12 artiklan 2 kohdassa asetetaan kullekin jäsenvaltiolle velvollisuus kyseisen direktiivin tavoitteen saavuttamisen takaamiseksi tällaisissa tilanteissa ottaa käyttöön kansallinen järjestelmä, joka takaa korvauksen kaikkien sen alueella tehtyjen tahallisten väkivaltarikosten uhreille*”.⁴⁹

97. Unionin tuomioistuin katsoi sitten tuomion 50 kohdassa, että ”direktiivin 2004/80 12 artiklan 2 kohdan tällainen tulkinta *vastaa* lisäksi *direktiivin tavoitetta*, joka on henkilöiden ja palvelujen vapaata liikkuvuutta rajoittavien esteiden poistaminen jäsenvaltioiden väliltä sisämarkkinoiden toiminnan parantamiseksi”.⁵⁰

98. Näin ollen siitä huolimatta, että ratkaisu on hieman moniselitteinen,⁵¹ tuomiossa komissio v. Italia unionin tuomioistuin nimenomaisesti i) totesi, että direktiivin 2004/80 12 artiklan 2 kohdan soveltamisalaa ei ollut määritetty aiemmassa oikeuskäytännössä, ja ii) jätti tämän kysymyksen avoimeksi siltä osin kuin vastaus siihen ei ollut tarpeen komission nostaman kanteen ratkaisemiseksi.

99. Tämä on ymmärrettävää, kun otetaan huomioon asian luonne; kyseessä oli SEUT 258 artiklaan perustuva jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely. Komissio väitti, että Italia ei ollut noudattanut direktiivin 2004/80 mukaisia velvoitteitaan, koska kansallisessa lainsäädännössä tarjottiin korvausjärjestelmä vain tiettyjen rikosten, kuten terrorismin tai järjestäytyneen rikollisuuden, uhreja varten, kun taas mitään korvausjärjestelmää ei ollut otettu käyttöön muiden tahallisten väkivaltarikosten, kuten raiskauksen tai muiden vakavien seksuaalirikosten, osalta.⁵² Tämän erityisen seikan ratkaisemiseksi direktiivin 2004/80 12 artiklan 2 kohdan henkilöllisellä soveltamisalalla ei ollut kovin suurta merkitystä, koska oli varsin selvää, kuten unionin tuomioistuin lopulta tuomiossaan vahvisti, että Italia ei ollut pannut direktiiviä täytäntöön kummankaan (tai oikeastaan minkään) rikoksen uhrien ryhmän osalta.

6. Välipäätelmä (ja ratkaisevat kysymykset)

100. Minun on myönnettävä, että on harvinaista, että unionin lainsäädäntöinstrumentin tekstin, asiayhteyden, lainsäädäntöhistorian ja oikeusperustaa koskevien argumenttien tarkastelun jälkeen tarkastelija on ikään kuin edelleen alkupisteessä: yksityksissä.

47 Määräys 30.1.2014, C. (C-122/13, EU:C:2014:59, 11–18 kohta ja tuomiolauselmä). Kursivointi tässä.

48 Tuomio 11.10.2016 (C-601/14, EU:C:2016:759).

49 Kursivointi tässä.

50 Kursivointi tässä.

51 Myönnettäkään, että tuomion 49 ja 50 kohta ovat vaikeasti yhteensovitettavissa sen 44 ja 45 kohdan kanssa.

52 Ks. tuomio 11.10.2016, komissio v. Italia (C-601/14, EU:C:2016:759, 18 –20 kohta).

101. Tiivistetysti voidaan todeta, että instrumentin teksti ja sisäinen logiikka puhuvat vastapuolen puolesta. Lainsäädäntöhistoria kuitenkin, tosin ei täysin, puhuu komission ja Italian tasavallan puolesta. Oikeusperusta puolestaan on ”agnostinen” molempien ratkaisujen suhteen. ”Valitse haluamasi perustelukappale” -peli johtaa sinne, minne itse kukin haluaa sen johtavan: tarvitsee vain valita sopiva perustelukappale.

102. Kun kaikkia näitä osatekijöitä tarkastellaan yhdessä, tarkastelu näyttää tämän vuoksi päättyvän – urheiluterminä lainatakseni – tasapeliin direktiivin 2004/80 12 artiklan 2 kohdan kahden kilpailevan tulkinnan välillä.

103. Ei siis ole mitenkään yllättävää, että paitsi pääasian osapuolet myös useat kansalliset tuomioistuimet ja oikeusoppineet ovat päätyneet asiassa erilaisiin lopputuloksiin.⁵³ Erilaisia näkökantoja tältä osin näyttää esiintyvän jopa komission yksiköiden sisällä.⁵⁴

104. Näin harvinaisessa tilanteessa, käyttäkseni edelleen urheiluvertausta, tarvitaan katkaisupelejä. Esitän unionin tuomioistuimelle näistä kolme, jotka ovat laajempia, perustuslaillisia luonteeltaan.

105. Ensiksi kysymykseen tulee Euroopan unionin perusoikeuskirja (jäljempänä perusoikeuskirja). Kuten perusoikeuskirjan 51 artiklan 2 kohdassa tehdään selväksi, perusoikeuskirjalla *ei* todellakaan *uloteta* unionin oikeuden soveltamisalaa *laajemmalle*. Perusoikeuskirjaa voidaan kuitenkin käyttää ”tulkinnan katkaisupelinä” tilanteessa, jossa unionin johdetun oikeuden instrumentti on selvästi saattanut unionin oikeuden sovellettavaksi, mutta sillä on useita yhtä mahdollisia tulkintoja kaikkea muuta kuin täydellisen lainsäädännön valmistelun vuoksi.

106. Se, että direktiivi 2004/80 annettiin ennen kuin perusoikeuskirjasta tuli osa sitovaa primaarioikeutta, ei muuta tilannetta tältä osin. Ensiksikin direktiiviä tulkitaan nyt, nykyisen lain voimassa ollessa ja nykyisissä olosuhteissa. Toiseksi voitaisiin luonnollisesti keskustella, miten paljon siitä, mikä nyt on kodifioituna perusoikeuskirjassa vahvistetun oikeuden muodossa, oli jo aiemmin olemassa yleisen oikeusperiaatteen muodossa. Kolmanneksi direktiivissä 2004/80 itsessään viitataan nimenomaisesti perusoikeuskirjaan. Johdanto-osan 14 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa: ”Tässä direktiivissä kunnioitetaan perusoikeuksia ja otetaan huomioon erityisesti [perusoikeuskirjassa] tunnustetut periaatteet yhteisön oikeuden yleisinä oikeusperiaatteina.”

107. Kun tämä kysymys on ratkaistu, en pidä edes tarpeellisena pohtia syvemmin niitä perusoikeuskirjassa vahvistettuja yksittäisiä oikeuksia, jotka puhuisivat sitä vastaan, että valitaan 12 artiklan 2 kohdan mahdollisimman suppea soveltamisala. Pidän selvänä, että perusoikeuskirjan 1 artiklassa (ihmisarvo) ja 6 artiklassa (oikeus vapauteen ja turvallisuuteen) vahvistetut oikeudet olisivat erityisen merkityksellisiä. Nämä oikeudet taataan *jokaiselle*, samoin kuin direktiivin 2004/80 12 artiklan 2 kohdan tekstissä oikeus korvaukseen kaikille jäsenvaltion alueella tehtyjen tahallisten väkivaltarikosten uhreille.

108. Ihmisarvo ja myös osittain henkilön oikeus turvallisuuteen ovat loukkaamattomia ja jakamattomia. Niiden yksiselitteisen ja ehdottoman luonteen vuoksi niissä väistämättä määrätään yhtä lailla ihmisarvon ja henkilön turvallisuuden suojasta ilman, että olisi tarpeen soveltaa samanaikaisesti perusoikeuskirjan 21 artiklaa (kaikenlaisen syrjinnän kielto).

⁵³ Ks. esim. seuraavissa esitetyt näkökannat: Mastroianni, R., ”La responsabilità patrimoniale dello Stato italiano per violazione de Diritto dell’Unione: il caso della direttiva sull’indennizzo delle vittime dei reati”, *Giustizia Civile*, 2014, nro 1, s. 283–318, ja Peers, S. ”Reverse discrimination against rape victims: a disappointing ruling of the CJEU”, *EU Law Analysis Blog*, 24.3.2014 (sivustolla käyty viimeksi 20.3.2020). Mainituista kirjoituksista ensimmäiseen sisältyy useita viittauksia italialaisten tuomioistuinten ratkaisuihin.

⁵⁴ Kuvaava viittaus samankaltaiseen (luonnollisesti ei-sitovaan) materiaaliin löytyy komission ylläpitämästä oikeusportaalista e-justice Portal, jossa direktiivin 2004/80 kuvataan edellyttävän, että jäsenvaltiot ”ottavat käyttöön kansallisen korvausjärjestelmän *kaikille* tahallisten väkivaltarikosten uhreille” (kursivointi tässä). Kyseisen direktiivin mukaan ”kaikilla tahallisten väkivaltarikosten uhreilla on pääsy kansalliseen korvausjärjestelmään maassa, jonka alueella rikos tehtiin” (verkossa osoitteessa https://e-justice.europa.eu/content_compensation-67-en.do, sivustolla käyty viimeksi 20.3.2020). Komissio ei ota tältä osin selvää kantaa myöskään kertomuksessaan 20.4.1999 rikosten uhreille maksettavista korvauksista annetun neuvoston direktiivin soveltamisesta COM(2009)170 final, erityisesti 3.4.1 kohta.

109. Tällä tavoin ja siinä erityisessä huomattavan moniselitteisessä lainsäädäntökontekstissa, johon tulkittavana oleva teksti kuuluu, en pidä tarpeellisenä keskustelua siitä, sisältääkö perusoikeuskirjan 21 artikla joko yksin tai yhdessä sen 1 artiklan kanssa käänteisen syrjinnän kiellon. Tässä asiassa tulkittavana olevan johdetun oikeuden instrumentin hyvin erityisen sisällön vuoksi perusoikeuskirjan 1 ja 6 artikla tarjoavat jo enemmän kuin riittävän perustan direktiivin 2004/80 12 artiklan 2 kohdan tulkinnan kääntymiselle yhteen suuntaan.

110. Toiseksi perusoikeuskirjan 21 artikla voi kuitenkin olla merkityksellinen hieman erilaisessa kontekstissa: eri rajatylittävien tilanteiden välisen mahdollisen syrjinnän kannalta ja erityyppisen liikkumisen ja ei-liikkumisen välisten erojen tekemisen kannalta.

111. Jos direktiiviä 2004/80 tulkitaan Italian hallituksen ja komission ehdotusten mukaisesti, erilainen kohtelu varataan kahdentyyppisille tilanteille, joihin molempiin liittyy rajatylittäviä tekijöitä: tilanne, jossa rikoksen uhri itse käytti oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen (matkustava rikoksen uhri), ja tilanne, jossa rikoksen tekijä käytti tätä oikeutta (matkustava rikosentekijä).⁵⁵

112. Kummassakin tilanteessa rikoksen uhri kohtaa todennäköisesti tavallista suurempia esteitä pyrkiessään saamaan korvausta rikosentekijältä. Käsiteltävänä oleva asia voi toimia esimerkkinä: rikosentekijät olivat Romanian kansalaisia, jotka pakenivat langettavan tuomion antamisen jälkeen. Kun direktiivin julki lausuttuna tavoitteena on rajatylittävien rikosten uhrien auttaminen henkilöiden vapaan liikkuvuuden edistämiseksi, eikö näitä kahta tilannetta pitäisi kohdella samalla tavalla, ainakin direktiivin 2004/80 12 artiklan 2 kohdan nojalla, jonka teksti selvästi mahdollistaa tällaisen tulkinnan?⁵⁶

113. Lisäksi SEUT 2 artiklan 2 kohdan mukaan yksi unionin päämääristä on ”tarjo[ta] kansalaisilleen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alu[e], jolla ei ole sisärajoja ja jolla taataan henkilöiden vapaa liikkuvuus”. Uljasta unelmaa alueesta ilman sisärajoja voidaan tuskin rakentaa yksipuolisesti siten, että ylhäältä käsin määrättyyn avoimuuteen ei liity vastaavan asteista vastuuta ja vahingonkorvausvelvollisuutta. Ei voida jättää huomiotta sitä, että henkilöiden vapaan liikkuvuuden lisääntyminen väistämättä tuottaa kielteisiä ulkoisvaikutuksia, toisin sanoen siitä aiheutuu sosiaalisia kustannuksia.

114. Italian tasavallan ja komission esittämä direktiivin 2004/80 12 artiklan 2 kohdan hyvin suppea tulkinta merkitsisi, että kyseisellä instrumentilla pyritään melko yksiulotteiseen henkilöiden vapaan liikkuvuuden edistämiseen: vahvistetaan *tiettyjen* rajatylittävien rikosten uhrien asemaa samalla kun jätetään huomiotta muiden uhrien asema, joihin henkilöiden vapaa liikkuvuus voi aivan yhtä helposti vaikuttaa kielteisesti.

115. Jos sen sijaan noudatetaan vastapuolen esittämää direktiivin 2004/80 12 artiklan 2 kohdan laajempaa tulkintaa, ei aiheudu tällaista kahden erityyppisen rajatylittävän tilanteen välistä erilaista kohtelua. Kyseinen säännös velvoittaisi jäsenvaltiot ottamaan käyttöön järjestelmän, joka kattaa *kaikki* rikoksen *uhrit* heidän asuinpaikastaan riippumatta.

⁵⁵ Käsitelty myös tämän ratkaisuehdotuksen 55–60 kohdassa direktiivin 2004/80 osalta.

⁵⁶ Palautettakoon mieleen, että sellaisen todetun syrjinnän lievittämiseksi, joka on osa lainsäädäntöä, jossa sallittiin toisiinsa verrattavissa olevien tilanteiden erilainen kohtelu, unionin tuomioistuin ei aiemmin epäröinyt mennä vielä paljon pidemmälle – joidenkin mielestä ehkä jopa itse tekstiä pidemmälle. Ks. esim. tuomio 19.11.2009, Sturgeon ym. (C-402/07 ja C-432/07, EU:C:2009:716, 49–54 kohta), verrattuna julkisasiamies Sharpstonin yhdistetyissä asioissa Sturgeon ym. antamaan ratkaisuehdotukseen (C-402/07 ja C-432/07, EU:C:2009:416, 62–97 kohta).

116. Ongelmallinen erilainen kohtelu voitaisiin myös välttää, jos rajatylittävän tilanteen käsitettä voitaisiin tulkita laajemmin siten, että se käsittäisi myös tilanteet, joissa rikoksentekijä käytti oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen. Myönnettäköön, että tällainen laajempi rajatylittävän tilanteen (tai rikoksen) käsite on vaikeasti yhteensovitettavissa direktiivin 2004/80 12 artiklan 2 kohdan kanssa: rajatylittävän käsitettä ei käytetä koko säännöksessä.⁵⁷

117. Kolmantena ja viimeisenä on argumentti, joka koskee toimivallan jakoa (unionin terminologiassa institutionaalinen tasapaino) unionin lainsäätäjän ja tuomioistuinten välillä. Yksinkertaisesti ilmaistuna on kysyttävä, kuinka paljon Euroopan unionin tuomioistuinten tulisi kunnioittaa lainsäätäjän oletettua tai todellista lainsäädäntötarkoitusta, kun tätä tarkoitusta ei ole millään tavoin ilmaistu annetussa ja voimassa olevassa lainsäädännössä.

118. Komission mukaan neuvoston aikomuksena ei ollut edes korvauksia koskevien vähimmäissääntöjen antaminen muissa tilanteissa kuin niissä, joissa rikos on tehty muussa kuin siinä jäsenvaltiossa, jossa uhri asuu. Tällainen lainsäätäjän selkeä tarkoitus ei mielestäni ilmene annetun lainsäädännön lopullisesta tekstistä eikä neuvoston antaman välitysehdotuksen tekstistä.⁵⁸

119. Vaikka tätä näkemystä pidettäisiin oikeana, katsoisin, ettei tällaisen lainsäätäjän tarkoituksen, jota ei ole selvästi ilmaistu voimassaolevan lainsäädännön missään kohdassa, pitäisi muodostua ratkaisevaksi. Tosin verrattaessa tapaan, jolla lakeja useissa jäsenvaltioissa tulkitaan, minun on myönnettävä, että olen aina hieman hämmästellyt sitä suurta kunnioitusta, jota unionin lainsäädännön tulkintakäytännössä osoitetaan lainsäätäjän tahtoa kohtaan. Lainsäätäjän tahto otetaan varmastikin huomioon kansallisella tasolla,⁵⁹ mutta pikemminkin yhtenä merkityksellisistä tekijöistä eikä suinkaan automaattisesti ratkaisevana tekijänä. Se, millä lopulta on merkitystä, on annettu teksti. Tämä lähestymistapa on johtanut siihen, että useat järjestelmät ovat aidon toimivallan jaon nimissä saavuttaneet tietyn etäisyyden lainsäätäjän tarkoitukseen, jota ei ole ilmaistu voimassa olevassa laissa.⁶⁰

120. Unionin oikeudessa sen sijaan lainsäätäjällä on yksinoikeus laatia lainsäädännön teksti. Lisäksi unionin lainsäätäjä tarjoaa ”autenttisia tulkintaohjeita” lainsäädäntötoimissaan olevien johdanto-osan perustelukappaleiden muodossa. Vallitsevana oppina luonnollisesti on, että perustelukappaleet eivät ole sitovia. Käytäntö on kuitenkin paljon epämääräisempi.⁶¹

121. Siten unionin oikeudessa tulkitsijaa sitoo ei vain kerran vaan itse asiassa kaksi kertaa (oletettavasti sama) lainsäätäjän tarkoitus. Tässä kontekstissa ajatus siitä, että näiden kahden kerroksen jälkeen on olemassa vielä kolmas kerros, joka tosiasiallisesti edellyttää lähes arkeologista tutkimusta siltä osin, kuka sanoi mitään vuosikymmeniä sitten, jotta huonosti laadittu laki voidaan korjata tai pikemminkin kirjoittaa uudelleen, menee mielestäni askelen – ellei kaksi – liian pitkälle.

⁵⁷ Kuten edellä on todettu, käsitteen ”rajatylittävä” käytöllä direktiivin 2004/80 12 artiklan 1 kohdassa on hyvin erilainen merkitys kuin komissio ja Italian tasavalta ovat sille antaneet (edellä 33–38 kohta).

⁵⁸ Kuten todettiin edellä tämän ratkaisuehdotuksen 75–84 kohdassa.

⁵⁹ Vertailevasti ks. esim. Stefan Vogenauer, ”Die Auslegung von Gesetzen in England und auf dem Kontinent. Eine vergleichende Untersuchung der Rechtsprechung und ihrer historischen Grundlagen” (Mohr Siebeck, Tübingen 2001) – I osa, s. 31–32 ja s. 115–120 (Saksan osalta); I osa, s. 235 ja s. 274–276 (Ranskan osalta).

⁶⁰ Eräissä järjestelmissä, erityisesti common law’sta lähtöisin olevissa, tämä johtaa suureen vastahakoisuuteen lainsäädäntöhistoriaan ja lain laatimista koskeviin keskusteluihin viittaamista kohtaan tai peräti sen kieltämiseen – ks. kuitenkin Pepper (Inspector of Taxes) v Hart [1992] UKHL 3. Kanaalin toisella puolella jo FC Von Savigny esitti, että lainsäätäjän tahdolla on merkitystä vain siltä osin kuin se on objektiivisesti ilmaistu itse laissa; lainsäätäjän subjektiiviset motiivit, joita ei ole ilmaistu, eivät ole merkityksellisiä – FC von Savigny, *System des heutigen Römischen Rechts* (2. painos, Berliini 1840, Scientia Verlag 1981), 38 § (s. 241).

⁶¹ Ks. esim. tuomio 12.7.2005, Alliance for Natural Health ym. (C-154/04 ja C-155/04, EU:C:2005:449, 91 ja 92 kohta); tuomio 21.12.2011, Ziolkowski ja Szeja (C-424/10 ja C-425/10, EU:C:2011:866, 42 ja 43 kohta) tai tuomio 25.7.2018, Confédération paysanne ym. (C-528/16, EU:C:2018:583, 44–46 ja 51 kohta). Erityisesti viimeksi mainitun asian osalta voidaan keskustella siitä, miten pitkälle johdanto-osan perustelukappaleen tällainen käyttö pitäytyy pelkän tulkinnallisen ohjauksen alalla.

122. Sen sijaan on niin, että kun unionin lainsäädäntöinstrumentti on kerran annettu, sillä on oltava oma itsenäinen elämänsä. Sen tulkinnan kannalta merkityksellisiä ovat tekstissä ilmaistut seikat ja lainsäädännölliset aikomukset yhdessä tekstin johdanto-osan perustelukappaleissa ilmaistun lainsäätäjän tarkoituksen kanssa. Lainsäädäntömenettelyn aikana ilmaistuilla aikomuksilla ja ajatuksilla, joita ei ole ilmaistu tekstissä, ei sen sijaan ole merkitystä.⁶²

123. Näin on oltava kolmesta muustakin syystä. Ensiksi lainsäädäntöä on tulkittava näkökulmasta, joka on sen tavallisen adressaatin, joka todennäköisesti ei ryhdy etsimään instrumentin lainsäädäntöhistoriaan liittyviä asiakirjoja (jotka eivät aina ole yleisön saatavilla) selvittääkseen, kuvastaako tekstiin kirjoitettu lainsäätäjän subjektiivista tahtoa. Toiseksi on syytä pitää mielessä, että unionin oikeudessa ei tavallisesti ole yhtä vaan useita lainsäätäjiä, joista kullakin mahdollisesti on oma ajatuksensa siitä, mitä he kuvittelivat olevansa laatimassa. Kolmanneksi on vielä argumentti laatijan, jolla oli mahdollisuus ilmaista aikomansa selkeästi, moraalista vastuusta. Jos lainsäätäjä ei kyennyt tai halunnut yksiselitteisesti ilmaista haluamaansa, tähän ryhtyminen myöhemmin tulkinnan kautta on ongelmallista, etenkin yksilöiden, joita asia koskee ja jotka ovat voineet järkevästi ajatella annetun säännön tekstin perusteella toisin, vahingoksi.

124. Kaikista näistä syistä katson, että direktiivin 2004/80 12 artiklan 2 kohtaa olisi tulkittava niin, että jäsenvaltiot ottavat käyttöön kansalliset korvausjärjestelmät, joista maksetaan korvauksia *kaikille* tahallisen väkivaltarikoksen, joka on tehty jäsenvaltioiden alueella, uhreille näiden asuinpaikasta riippumatta.

C Toinen kysymys

125. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy toisella kysymyksellään ennen kaikkea, voidaanko seksuaalisen väkivallan uhreille vahvistettua 4 800 euron suuruista korvausta pitää direktiivin 2004/80 12 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuihin tavoin ”oikeudenmukaisena ja riittävänä”.

126. Ennen tämän kysymyksen yksityiskohtaisempaa tarkastelua esitän kaksi alustavaa huomautusta.

127. Vastapuoli vaatii pääasiassa Italian viranomaisilta korvausta direktiivin 2004/80 myöhästyneestä tai puutteellisesta täytäntöönpanosta. Koska vastapuoli sai kansallisesta järjestelmästä 4 800 euron suuruisen korvauksen, hänen Presidenza del Consiglion kohdistamallaan vaatimuksella on muu peruste (esimerkiksi viivästys järjestelmän käyttöönotossa tai siihen pääsyssä; korvaus ei vastaa täyttä korvausta; sellaisen summan täydentäminen, joka ei ole ”oikeudenmukainen ja riittävä”). Täsmälliset perusteet eivät kuitenkaan käy ilmi ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ennakkoratkaisupyyntöstä eivätkä vastapuolen unionin tuomioistuimille esittämistä suullisista ja kirjallisista lausumista. Näin ollen kattavan ohjauksen antamiseksi ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle esitän lyhyesti kaksi näkökohtaa liittyen Francovich-oikeuskäytännön soveltamiseen pääasiassa kyseessä olevan kaltaisissa olosuhteissa.

128. Ensiksi vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on niin, että vahinko, joka on aiheutunut siitä, että direktiivi on pantu täytäntöön tätä varten säädetyn määräajan jälkeen, voidaan korvata soveltamalla kansallisia täytäntöönpanotoimenpiteitä taannehtivasti edellyttäen, että direktiivi on pantu täytäntöön säännönmukaisesti. Kansallisen tuomioistuimen on kuitenkin varmistettava, että edunsaajille myönnettävä vahingonkorvaus vastaa kärsittyä vahinkoa. Tätä varten yksityisten, jotka vaativat vahingonkorvausta, on näytettävä toteen, että heille on aiheutunut suurempi vahinko siitä syystä, etteivät he voineet aikanaan saada direktiivillä turvattuja oikeuksia.⁶³

⁶² Samansuuntaisesti hiljattain asiassa C-815/18, *Federatie Nederlandse Vakbeweging* (EU:C:2020:319, 61–63 kohta).

⁶³ Ks. tältä osin tuomio 10.7.1997, *Maso ym.* (C-373/95, EU:C:1997:353, 39 –42 kohta), tuomio 25.2.1999 *Carbonari ym.* (C-131/97, EU:C:1999:98, 53 kohta) ja tuomio 3.10.2000, *Gozza ym.*, (C-371/97, EU:C:2000:526, 39 kohta).

129. Toiseksi on epäselvää, olisiko sellaisen vahingonkorvauskanteen yhteydessä, jonka rikoksen uhrin puhtaasti jäsenvaltion sisäisessä tilanteessa ovat nostaneet, vaikea osoittaa riittävän vakava unionin oikeuden rikkominen tilanteessa, jossa jäsenvaltio on ottanut käyttöön kansallisen järjestelmän, joka kattaa vain rajatylittävät tilanteet. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on itse asiassa niin, että yksi valtion vahingonkorvausvastuun edellytyksistä, jonka on täytyttävä, on se, että unionin oikeuden rikkominen on ”riittävän ilmeinen.”⁶⁴ Tekijöihin, jotka kansalliset tuomioistuimet voivat ottaa tässä yhteydessä huomioon, kuuluu mm. ”rikotun säännön selkeys ja täsmällisyys”.⁶⁵

130. Koko tämän ratkaisuehdotuksen edellisessä jaksossa kuitenkin osoitettiin, että direktiivin 2004/80 12 artiklan 2 kohdan sanamuoto on moniselitteinen, eikä muihin tulkintakeinoihin turvautuminen tuo juuri enempää selvyyttä tältä osin.

131. Kyseinen seikka ei näytä kuitenkaan lainkaan olevan esillä pääasiassa. Italia pani direktiivin 2004/80 täytäntöön ottamalla käyttöön kansallisen korvausjärjestelmän, joka kattaa sekä sisäiset että rajatylittävät tilanteet. Käsitykseni mukaan kansallisissa tuomioistuimissa väitellään siten vain riittävästä korvauksen määrästä.

132. Näillä täsmennyksillä siirryn nyt tarkastelemaan Corte Suprema di Cassazione toisessa ennakkoratkaisukysymyksessä esiin tuotua keskeistä ongelmaa. Voidaanko 4 800 euron suuruista korvausta raiskauksen uhrille pitää direktiivin 2004/80 12 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuin tavoin ”oikeudenmukaisena ja riittävänä”?

133. Tähän kysymykseen on hyvin vaikea vastata ”kyllä” tai ”ei”. Kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on ottaa huomioon kaikki asiaan liittyvät seikat sen ratkaisemiseksi, voidaanko viranomaisten käsiteltävässä asiassa rikoksen uhrille myöntämää korvausta pitää oikeudenmukaisena ja riittävänä. Unionin tuomioistuimen tehtävänä ennakkoratkaisupyyntöön yhteydessä on yleisten ohjeiden antaminen selventämällä kriteerejä, joita kansallisen tuomioistuimen tulisi käyttää asiaa arvioidessaan.

134. Tässä valossa esitän seuraavat huomautukset.

135. Ensiksi voin vain yhtyä Italian hallituksen näkemykseen siitä, että koska tältä osin ei ole yhdenmukaistettuja sääntöjä, jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta siltä osin kuin kyse on siitä, *mitä korvataan, kriteereistä*, jotka ovat merkityksellisiä korvauksen määrän määrittämiseksi, ja näin ollen itse korvauksen *määrästä*.

136. Direktiivin 2004/80 12 artiklan 2 kohtaan toki sisältyy ”oikeudenmukaisen ja riittävän” käsite. Siinä ei kuitenkaan ole mitään muuta. Erityisesti unionin lainsäätäjä päätti lopulta olla hyväksymättä alkuperäiseen ehdotukseen, erityisesti sen 4 artiklaan (jonka otsikko oli ”Korvauksen määrän määrittämisessä sovellettavat periaatteet”), sisältyneitä yksityiskohtaisempia sääntöjä korvausta koskevista vähimmäisvaatimuksista. Voidaan siis rauhassa olettaa, että unionin lainsäätäjän tarkoitus oli jättää jäsenvaltioille tältä osin erityisen laaja harkintavalta.

137. Toiseksi olen Italian hallituksen kanssa samaa mieltä myös siitä, että direktiivistä 2004/80 ei löydy perustetta näkemykselle, jonka mukaan kansallisista järjestelmistä maksettavan korvauksen on *vastattava* vahingonkorvausta, joka rikosentekijän olisi kansallisen lainsäädännön mukaan maksettava. Näiden korvaustyyppien tarkoitus ja logiikka poikkeavat toisistaan.

64 Ks. tuomio 5.3.1996, Brasserie du pêcheur ja Factortame (C-46/93ja C-48/93, EU:C:1996:79, 51 kohta) ja nytemmin tuomio 20.9.2019, HTTS v, neuvosto (C-123/18 P, EU:C:2019:694, 32 kohta).

65 Ks. tuomio 5.3.1996, Brasserie du pêcheur ja Factortame (C-46/93ja C-48/93, EU:C:1996:79, 56 kohta) ja nytemmin tuomio 10.9.2019, HTTS v, neuvosto (C-123/18 P, EU:C:2019:694, 33 kohta).

138. Yhtäältä korvauksella (tai vahingonkorvauksella), joka rikoksentekijän on maksettava rikoksen uhrille, on tapana noudattaa täyden korvauksen periaatetta. Maksettavaksi määrätyn summan on niin tarkoin kuin mahdollista ilmennettävä uhrin kärsimän tappion, vamman ja haitan täyttä korvaamista.⁶⁶

139. Toisaalta sikäli kuin annetuista vähimmäisvaatimuksia koskevista säännöistä voidaan päätellä, direktiivin 2004/80 mukaisesti maksettavan korvauksen logiikka on lähinnä (yleisluontoisen) julkisen (rahallisen) avun tarjoaminen rikosten uhreille. Kansallisen järjestelmän soveltamisen perustana ei ole mikään jäsenvaltion viranomaisten tekemä virhe esimerkiksi rikoksentekijöiden selville saannissa tai syytteeseen asettamisessa. Lisäksi useissa kieliversioissa direktiivin 2004/80 nimi ja säännökset viittaavat myös kansallisesta järjestelmästä maksettavaan korvaukseen vahingonkorvauksena (indemnity).⁶⁷ Ymmärtääkseni tämä sana yhdistetään monissa maissa usein kiinteämääräiseen korvaustyyppiin tai joka tapauksessa sellaiseen korvauksen muotoon, joka ei välttämättä vastaa (täyttä) vahingonkorvausta yksityisoikeudessa.

140. Kolmanneksi se on myös yhteensopiva sen tavan kanssa, jolla järjestelmää on hallinnoitava kansallisella tasolla. Korvauksen määrän arviointi ei direktiivin 2004/80 mukaan ole tuomioistuimen, joka arvioi kaikkia asian erityisolosuhteita asianosaisten esittämien todisteiden valossa, tehtävä.⁶⁸ Pitkä ja raskas menettely (jota todennäköisesti edellytettäisiin sen varmistamiseksi, että myönnetty korvaus vastaa täyttä korvausta⁶⁹) ei vastaisi unionin lainsäätäjän tarkoittamaa prosessia. Direktiivin 2004/80 3 artiklan 3 kohdan mukaan ”jäsenvaltioiden on pyrittävä pitämään korvauksen hakijalta edellytettävät muodollisuudet mahdollisimman vähäisinä”.

141. Neljänneksi tämä logiikka ja menettely vaikuttavat sitten tapaan, jolla määrät vahvistetaan. Mielestäni ”oikeudenmukainen ja riittävä” ei ole rakenteellisesti ristiriidassa kertamääräisen korvauksen tai yhdenmukaisten korvausmäärien kanssa. Direktiivissä 2004/80 ei ole mitään, mikä estäisi sen, että kansallisissa lainsäädännöissä ja menettelyissä vahvistettaisiin säännöksiä, joissa myönnettävän korvauksen määrää määritettäessä sallitaan asteikko, enimmäis- ja/tai vähimmäismäärä ja yhdenmukainen tai kiinteä rahallinen arvo rikoksen uhrin kärsimän tappion tai vamman mukaan tai tehdyn rikoksen tyyppin mukaan.⁷⁰

142. Viidenneksi ja lopuksi direktiivin 2004/80 12 artiklan 2 kohdassa edellytetään, että korvaus on ”oikeudenmukainen ja riittävä”, joten siinä asetetaan jäsenvaltioiden harkintavallalle raja tässä asiassa. Raja on kuitenkin huomattavan ”kevyt”. Ehdottaisin tämän käsitteen tulkittamista siten, että se on vaatimus siitä, että rikoksen aiheuttaman vahingon ja tappion ja järjestelmästä maksettavan korvauksen välillä on jonkinlainen korrelaatio. Tämä ei merkitse sitä, että määrän pitäisi olla lähellä täyttä korvausta. Se merkitsee pikemminkin sitä, että määrän on myötävaikutettava mielekkäästi rikoksen uhrille aiheutuneen aineellisen vahingon ja henkisen kärsimyksen korjaamiseen ja tarjottava tälle jonkinlainen hyvitys kärsitystä haitasta. Korvauksen määrä ei etenkään saa olla niin alhainen, että se on puhtaasti symbolinen tai että rikoksen uhrin siitä saama hyöty ja lohtu ovat käytännössä olemattomia tai vähäisiä.

⁶⁶ Näin on yleensä, kun on kyse sopimussuhteen ulkopuolisesta vastuusta toiselle henkilölle aiheutuneen vahingon korvaamisesta. Esimerkiksi Euroopan unionin sopimussuhteen ulkopuolisesta vastuusta ks. SEUT 340 artikla, jossa määrätään, että ”sopimussuhteen ulkopuolisen vastuun perusteella unioni korvaa toimielintensä ja henkilöstönsä tehtäviään suorittaessaan aiheuttaman vahingon jäsenvaltioiden lainsäädännön yhteisten yleisten periaatteiden mukaisesti” (kursivointi tässä). Unionin tuomioistuimet ovat johdonmukaisesti tulkinneet tätä määräystä siten, että se käsittää lähtökohtaisesti sekä omaisuudelle aiheutuneet vahingot (varojen pienenemisen ja voittojen menettämisen muodossa) että muut kuin omaisuudelle aiheutuneet vahingot: ks. lisäviittauksineen julkisasiamies Wahlin ratkaisuehdotus asiassa Kendrion (C-150/17 P, EU:C:2018:612, 103 kohta).

⁶⁷ Näihin kuuluvat saksan- (Entschädigung), espanjan- (indemnización), ranskan- (indemnisation), italian- (indennizzo), portugalín- (indemnização) ja slovakinkielinen (odškodnenie) versio.

⁶⁸ Ks. direktiivin 2004/80 3 artiklan 1 ja 2 kohta.

⁶⁹ Ks. Van Dam, C., *European Tort Law*, 2. painos, Oxford University Press, Oxford, 2013, s. 346.

⁷⁰ On syytä todeta, että eräillä lainkäyttöalueilla kansalliset tuomioistuimet käyttävät myös samankaltaisia parametreja niiden vahingonkorvausten suuruuden määrittämiseksi, joita tietyissä tapauksissa myönnetään nopeasti ja joutuisasti, kun samalla varmistetaan yhdenvertainen kohtelu toisiinsa rinnastettavissa olevissa tapauksissa. A fortiori tämän pitäisi luonnollisesti olla mahdollista direktiivillä 2004/80 käyttöön otetun kaltaisessa järjestelmässä.

143. Lisättäköön, etten yhdy vastapuolen näkemykseen siitä, että direktiivin 2004/80 12 artiklan 2 kohdassa vahvistettu riittävyttä koskeva vaatimus väistämättä edellyttää, että ratkaiseva viranomainen voi mukauttaa kansallisessa lainsäädännössä säädettyä määrää kunkin yksittäistapauksen erityisiin olosuhteisiin. Kunhan kansallisessa lainsäädännössä tietyntyyppistä rikosta varten vahvistettu määrä on kohtuullinen, en näe mitään syytä sille, että kiinteää määrää pidettäisiin sinällään direktiivin 2004/80 säännösten vastaisena.

144. Kaiken kaikkiaan myönnän, että tällainen ohjaus on minimalistista ja itse asiassa hieman epämääräistä. Nimenomaisesti tältä osin – ja toisin kuin direktiivin 2004/80 12 artiklan 2 kohdan soveltamisalan osalta – direktiivin teksti, sellaisena kuin se on annettu, on melko selvä siinä, että siinä *ei anneta* enempää ohjausta. Vaikuttaisi siltä, että unionin lainsäätäjä halusi jättää tämän tilan tyhjäksi. Se, mitä tästä seurasi, on huomattavan vaihtelevat järjestelmät, menettelyt sekä myönnettävät korvausmäärät yksittäisissä jäsenvaltioissa.⁷¹ Tämän lainsäädännön eteenpäin vieminen yhteisten vähimmäisvaatimusten kehittämisen kautta, kuten alun perin kaavailtiin neuvoston vuoden 2004 välitysehdotuksen 16 kohdassa,⁷² on unionin lainsäätäjän tehtävä,⁷³ jos tätä vaihtelevuutta pidetään ongelmana.

V Ratkaisuehdotus

145. Ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Corte Suprema di Cassazione (Italia) esittämään ennakkoratkaisupyyntöön seuraavasti:

- 1) Rikoksen uhreille maksettavista korvauksista 29.4.2009 annetun neuvoston direktiivin 2004/80/EY 12 artiklan 2 kohdassa edellytetään, että jäsenvaltiot perustavat kansalliset korvausjärjestelmät, joista maksetaan korvauksia *kaikille* tahallisen väkivaltarikoksen uhreille näiden asuinpaikasta riippumatta.
- 2) Rikoksen uhrille maksettava korvaus on direktiivin 2004/80 12 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu tavoin ”oikeudenmukainen ja riittävä” silloin, kun se myötävaikuttaa mielekkäästi uhrin kärsimän vahingon korjaamiseen. Korvauksen määrä ei etenäkään saa olla niin alhainen, että se on puhtaasti symbolinen tai että rikoksen uhrin siitä saama hyöty ja lohtu on käytännössä olematon tai vähäinen.

⁷¹ Ks. esim. komission kertomus direktiivin 2004/80/EY soveltamisesta (COM(2009) 170 final) yhdessä liitteiden kanssa, joissa viitataan jäsenvaltioiden järjestelmiin ja jotka sisältyvät komission direktiivin 2004/80/EY soveltamisesta antaman kertomuksen liiteasiakirjaan (SEC(2009) 495). Ajantasaisemman tiedon osalta ks. myös maakohtaiset esitteet Euroopan oikeusportaalissa (https://e-justice.europa.eu/content_if_my_claim_is_to_be_considered_in_this_country-491-en.do).

⁷² Siteerattu edellä 73 kohdassa.

⁷³ Ks. tältä osin selonteko, jonka on laatinut maaliskuusta 2019 lukien Euroopan komission puheenjohtajan erityisneuvonantajana toiminut J. Milquet, *Strengthening Victims' Rights: From Compensation to Reparation: For a new EU Victims' rights strategy 2020–2025*, Euroopan unionin julkaisutoimisto, Luxemburg, 2019.