Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
YVES BOT
12 päivänä huhtikuuta 2016*

Asia C-601/14

Euroopan komissio
vastaan

Italian tasavalta

Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen — Direktiivi 2004/80/EY — Rikoksen uhreille maksettavat korvaukset — 12 artikla — Italian alueella tehtyjen kaikentyyppisten tahallisten väkivaltarikosten uhreja koskevan yleisen korvausjärjestelmän puuttuminen — Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue

1. Euroopan komissio vaatii kanteellaan unionin tuomioistuinta toteamaan, että koska Italian tasavalta ei ole säätänyt alueellaan tehtyjen kaikentyyppisten tahallisten väkivaltarikosten uhreja koskevasta korvausjärjestelmästä, se on laiminlyönyt rikoksen uhreille maksettavista korvauksista 29.4.2004 annetun neuvoston direktiivin 2004/80/EY** 12 artiklan 2 kohdan mukaiset velvoitteensa.

2. Italian tasavalta säätää kansallisessa oikeudessaan, että tällainen korvaus on mahdollinen ainoastaan tiettyjen, tahallisten väkivaltarikosten piiriin lukeutuvien rikosten, kuten terroritekojen tai mafiaan liittyvien rikosten, ollessa kyseessä.

3. Esitän tässä ratkaisuehdotuksessa syyt, joiden vuoksi katson, että käsiteltävänä oleva jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne on perusteltu.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Unionin oikeus*

4. Direktiivin 2004/80 johdanto-osan kolmannessa perustelukappaleessa todetaan, että ”Tampereella 15 ja 16 päivänä lokakuuta 1999 kokoontunut Eurooppa-neuvosto kehotti laatimaan vähimmäisvaatimukset rikoksen uhrien suojaamisesta, erityisesti heidän mahdollisuuksistaan saada oikeussuojaa ja oikeudestaan saada vahingonkorvauksia, oikeudenkäyntikulut mukaan luettuina”.

5. Kyseisen direktiivin johdanto-osan kuudennen perustelukappaleen mukaan ”Euroopan unionin alueella tapahtuneiden rikosten uhrien tulisi voida saada kärsimistään vahingoista oikeudenmukainen ja asianmukainen korvaus riippumatta siitä, missä Euroopan yhteisön alueella rikos on tehty”.

* Alkuperäinen kieli: ranska.

** EUVL L 261, s. 15.

6. Kyseisen direktiivin johdanto-osan seitsemännen perustelukappaleen sanamuoto on seuraava:

”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 perusteella. Tämän vuoksi kaikilla jäsenvaltioilla olisi oltava rikosten uhreja koskeva korvausjärjestelmä.”

7. Direktiivin 2004/80 I luvun, jonka otsikko on ”Korvauksen saaminen rajatylittävissä tilanteissa”, 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.”

8. Direktiivin II luvussa, jonka otsikko on ”Kansalliset korvausjärjestelmät”, on vain yksi artikla. Kyseisessä 12 artiklassa 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 [oikeammin: asianmukaiset] korvaukset.”

9. Direktiivin 18 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. 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.

2. Jäsenvaltiot voivat säätää, että toimenpiteitä, jotka ovat tarpeen tämän direktiivin noudattamiseksi, toteutetaan ainoastaan niiden hakijoiden osalta, joiden vahingot aiheuttanut rikos on tehty 30 päivän kesäkuuta 2005 jälkeen.

_ _”

B *Italian lainsäädäntö*

10. Direktiivi 2004/80 pantiin täytäntöön Italian oikeudessa rikoksen uhreille maksettavista korvauksista annetun direktiivin 2004/80/EY täytäntöönpanosta 9.11.2007 annetulla asetuksella nro 204 (Decreto legislativo n. 204 – attuazione della direttiva 2004/80/CE relativa all’indennizzo delle vittime di reato)*** ja asetuksen nro 204/2007 7 §:ssä tarkoitetusta sääntelystä 23.12.2008 annetulla ministeriön päätöksellä nro 222) (decreto ministeriale n. 222 – regolamento ai sensi dell’articolo 7 del decreto legislativo n. 204/2007).****

11. Italian tasavalta on selittänyt vastineessaan tyhjentävästi erityislait, joilla säännellään tiettyjen tahallisten väkivaltarikosten uhreille maksettavan, valtion vastuulla olevan korvauksen myöntämistä.

*** Supplemento ordinario, GURI nro 261, 9.11.2007; jäljempänä asetus nro 204/2007.

**** GURI nro 108, 12.5.2009.

12. Nämä erityislait ovat seuraavat:

— laki nro 466, annettu 13.8.1980, erityisten korvausten myöntämisestä virkatehtäviensä yhteydessä tai terroriteon vuoksi uhriksi joutuneille tiettyihin ryhmiin kuuluville virkamiehille ja kansalaisille (legge n. 466 – recante norme in ordine a speciali elargizioni a favore di categorie di dipendenti pubblici e di cittadini vittime del dovere o di azioni terroristiche)***** (3 ja 4 §)

— laki nro 302, annettu 20.10.1990, terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden uhrien hyväksi toteutettavista toimenpiteistä (legge n. 302 – recante norme a favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata)****** (1, 3, 4 ja 5 §)

— asetus nro 419, annettu 31.12.1991, tukirahaston perustamisesta kiristyksen uhrien hyväksi, sellaisena kuin se on vahvistettuna 18.2.1992 annetulla lailla nro 172 (decreto legge n. 419 – recante istituzione del Fondo di sostegno per le vittime di richieste estorsive, convertito dalla legge 18 febbraio 1992, n. 172),******* (kyseisen asetuksen 1 §)

— laki nro 340, annettu 8.8.1995, lain nro 302/1990 4 ja 5 §:ssä säädettyjen etuuksien laajentamisesta koskemaan Ustican lento-onnettomuuden uhrien perheenjäseniä (legge n. 340 – recante norme per l'estensione dei benefici di cui agli articoli 4 e 5 della legge n. 302/1990, ai familiari delle vittime del disastro aereo di Ustica)******** (1 §, jossa viitataan lain nro 302/1990 4 ja 5 §:ään)

— laki nro 108, annettu 7.3.1996, koronkiskonnasta (legge n. 108 – recante disposizioni in materia di usura)********* (14 ja 15 §)

— laki nro 70, annettu 31.3.1998, ns. Uno bianca -rikollisjoukkion uhreille myönnettävistä etuuksista (legge n. 70 – recante benefici per le vittime della cosiddetta «Banda della Uno Bianca")********** (1 §, jossa viitataan lain nro 302/1990 1 ja 4 §:ään)

— laki nro 407, annettu 23.11.1998, uusista säännöksistä terrorismin ja rikollisuuden uhrien hyväksi (legge n. 407 – recante nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata)********** (2 §)

— laki nro 44, annettu 23.2.1999, kiristyksen tai koronkiskonnan uhrien solidaarisuusrahastoa koskevista säännöksistä (legge n. 44 – recante disposizioni concernenti il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usure)*********** (3, 6, 7 ja 8 §)

— presidentin asetus nro 510/1999, annettu 28.7.1999, uusista säännöksistä terrorismin ja rikollisuuden uhrien hyväksi (decreto del presidente della Repubblica n. 510 – regolamento recante nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata)************ (1 §)

— laki nro 512, annettu 22.12.1999, käyttöpääoman muodostamisesta solidaarisuuden osoittamiseksi mafiaan liittyvien rikosten uhreille (legge n. 512 – recante istituzione del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso)************* (4 §)

***** GURI nro 230, 22.8.1980.
****** GURI nro 250, 25.10.1990.
******* GURI nro 49, 28.2.1992.
******** GURI nro 192, 18.8.1995.
********* Supplemento ordinario, GURI nro 58, 9.3.1996.
********** GURI nro 80, 6.4.1998.
*********** GURI nro 277, 26.11.1998.
************ GURI nro 51, 3.3.1999.
************* GURI nro 4, 7.1.2000.
************** GURI nro 6, 10.1.2000.

— asetus nro 13, annettu 4.2.2003, kiireisistä toimenpiteistä terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden uhrien hyväksi, sellaisena kuin se on muutettuna ja vahvistettuna lailla nro 56/2003 (decreto legge n. 13 –recante disposizioni urgenti in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata, convertito con modificazioni dalla legge n. 56/2003) **********

— laki nro 228, annettu 11.8.2003, ihmiskaupan vastaisista toimenpiteistä ja rahaston perustamisesta ja rikoslain 600 ja 601 §:ssä tarkoitettujen rikosten uhrien avustamiseksi perustettavan ohjelman perustamisesta, sellaisena kuin se on muutettuna 4.3.2014 annetun asetuksen nro 24 6 §:llä (legge n. 228 – recante misure contro la tratta di persone che istituisce il Fondo per le misure anti-tratta e uno speciale programma di assistenza per le vittime dei reati previsti dagli articoli 600 e 601 del codice penale) ********** **********

— asetus nro 337, annettu 28.11.2003, kiireisistä toimenpiteistä ulkomailla tehtyjen terrori-iskujen sotilas- ja siviiliuhrien hyväksi, sellaisena kuin se on muutettuna ja vahvistettuna lailla nro 369/2003 (decreto legge n. 337 – recante disposizioni urgenti in favore delle vittime militari e civili di attentati terroristici all'estero, convertito con modificazioni dalla legge n. 369/2003) ********** (kyseisen asetuksen 1 §)

— laki nro 206, annettu 3.8.2004, uusista säännöksistä terrorismin ja muiden vastaavien attentaattien uhrien hyväksi (legge n. 206 – recante nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e delle stragi di tale matrice) ********** (1 §)

— laki nro 266 (vuoden 2006 finanssilaki), annettu 23.12.2005 (legge n. 266 – legge finanziaria 2006), ********** jonka 1 §:n 563–565 momentissa säädetään tukien maksamisesta virkatehtävien yhteydessä uhriksi joutuneille ja heihin rinnastettaville henkilöille ja näiden perheenjäsenille

— laki nro 91, annettu 20.2.2006, säännöksistä Kindussa 11 päivänä marraskuuta 1961 surmansa joukkosurmassa saaneiden italialaisten lentäjien jälkeenjääneiden omaisten hyväksi (legge n. 91 – recante norme in favore dei familiari superstiti degli aviatori italiani vittime dell'eccidio avvenuto a Kindu l'11 novembre 1961) **********

— presidentin asetus nro 243, annettu 7.7.2006, virkatehtävien yhteydessä uhriksi joutuneiden ja heihin rinnastettavien henkilöiden elatusavun vastaavuutta koskevista ehdoista ja yksityiskohtaisista säännöistä (decreto del presidente della Repubblica n. 243 – regolamento concernente termini e modalità di corresponsione delle provvidenze alle vittime del dovere ed ai soggetti equiparati) **********

— asetus nro 187, annettu 12.11.2010, turvallisuutta koskevista kiireellisistä toimenpiteistä, sellaisena kuin se on muutettuna lailla nro 217/2010 (decreto legge n. 187 – recante misure urgenti in materia di sicurezza, convertito con modificazioni dalla legge n. 217/2010) **********, näihin toimenpiteisiin kuuluu sen 2 bis §:n mukaan "yhteisvastuullisuusrahaston" luominen urheilu- tai muissa tapahtumissa tai sellaisten tapahtumien vuoksi tehtyjen rikosten uhrien hyväksi.

********** GURI nro 80, 5.4.2003.
********** GURI nro 195, 23.8.2003.
********** GURI nro 60, 13.3.2014.
********** GURI nro 8, 12.1.2004.
********** GURI nro 187, 11.8.2004.
********** Supplemento ordinario, GURI nro 302, 29.12.2005.
********** GURI nro 62, 15.3.2006.
********** GURI nro 183, 8.8.2006.
********** GURI nro 265, 12.11.2010.

13. Asetuksessa nro 204/2007 viitataan Italian valtion vastuulla olevien korvausten myöntämisen aineellisten edellytysten osalta erityislakeihin, joissa säädetään Italian alueella tehtyjen rikosten uhreille maksettavista erimuotoisista korvauksista. Nämä erityislait eivät kuitenkaan kata kaikkia tahallisten väkivaltarikosten tyyppejä. Erityislakia, jossa taattaisiin direktiivin 2004/80 12 artiklassa tarkoitettu oikeudenmukainen ja asianmukainen korvaus seksuaalisen väkivallan piiriin kuuluvan rikoksen uhrille, ei siten ole olemassa.

II Oikeudenkäyntiä edeltävä menettely

14. Komissio ilmoitti 20.6.2011 päivätyllä kirjeellä Italian tasavallalle, että se katsoi, ettei Italian lainsäädännössä säädetty tahallisten väkivaltarikosten uhreja koskevasta yleisestä korvausjärjestelmästä, mikä on sen mukaan vastoin direktiivin 2004/80 12 artiklan 2 kohtaa. Vastauksessaan kyseiseen kirjeeseen Italian tasavalta ilmoitti komissiolle 11.10.2011 päivätyllä kirjeellä katsovansa, että kyseisellä direktiivillä annettiin jäsenvaltioille laaja harkintavalta saattaa kyseinen säännös osaksi kansallista lainsäädäntöä.

15. Komissio katsoi edelleen, ettei Italian tasavalta ollut saattanut kyseistä direktiiviä asianmukaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä, ja osoitti sille 25.11.2011 virallisen huomautuksen ja kehotti sitä esittämään huomautuksensa tästä aiheesta.

16. Italian tasavalta esitti 14.5.2012 antamassaan vastauksessa yleisen korvausjärjestelmän käyttöönottoa koskevia lainsäädäntötoimenpiteitä koskevan ehdotuksen. Ehdotus koski avustusrahaston luomista korvausten maksamiseksi Italian alueella tehtyjen kuolemaan tai vaikeaan tai hyvin vaikeaan ruumiinvammaan johtaneiden tahallisten rikosten uhreille. Koska kyseistä ehdotusta varten ei esitetty mitään lainsäädäntöaikataulua, komissio ei ole voinut päättää oikeudenkäyntiä edeltävää menettelyä. Italian viranomaisille ilmoitettiin siitä 25.11.2012 pidetyssä kokouksessa.

17. Italian tasavalta ilmoitti komissiolle 24.1.2013 päivätyllä kirjeellä, että hallituskriisin ja siitä seuranneen Italian parlamentin ennenaikaisen hajoamisen vuoksi lakiesitystä ei voitu hyväksyä, mutta että se olisi mahdollista uuden hallituksen virkaanastumisen jälkeen. Kyseisen kirjeen liitteenä ei ollut mitään virallista lainsäädäntöaikataulua.

18. Italian tasavalta ilmoitti komissiolle 12.7.2013 päivätyllä kirjeellä, että Tribunale ordinario di Firenze (Firenzen alioikeus, Italia) oli esittänyt unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymyksen, joka koski direktiivin 2004/80 12 artiklan tulkintaa (30.1.2014 annettuun määräykseen C. johtanut asia (C-122/13, EU:C:2014:59)), ja ehdotti, että kyseisessä asiassa odotetaan unionin tuomioistuimen päätöstä ennen komission aloittaman menettelyn jatkamista.

19. Komissio antoi 17.10.2013 perustellun lausunnon, joka annettiin tiedoksi Italian tasavallalle 18.10.2013 ja jossa se kehotti Italian viranomaisia toteuttamaan toimenpiteet, jotka ovat tarpeen direktiivin 2004/80 12 artiklan panemiseksi täytäntöön kahden kuukauden kuluessa viimeksi mainitusta päivämäärästä.

20. Vastauksessaan, joka saapui komissioon 18.12.2013, Italian tasavalta huomautti, että se katsoi tarkoituksenmukaiseksi odottaa unionin tuomioistuimen päätöstä asiassa C-122/13 direktiivin 2004/80 12 artiklaa koskevien unionin tuomioistuimen mahdollisten ohjeiden huomioon ottamiseksi.

21. Unionin tuomioistuin totesi kyseisessä asiassa antamassaan määräyksessä,********** että se ei selvästikään ollut toimivaltainen vastaamaan Tribunale ordinario di Firenzen (Firenzen alioikeus, Italia) esittämään kysymykseen. Niinpä komissio päätti nostaa unionin tuomioistuimessa SEUT 258 artiklan toisen kohdan nojalla tämän jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen.

III Kanne

22. Komissio vaatii kanteellaan, että unionin tuomioistuin:

— toteaa, että Italian tasavalta ei ole noudattanut direktiivin 2004/80 12 artiklan 2 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole toteuttanut kaikkia tarvittavia toimenpiteitä sellaisen korvausjärjestelmän varmistamiseksi, joka koskee kaikkien sen alueella tehtyjen tahallisten väkivaltarikosten uhreja, ja

— velvoittaa Italian tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

23. Italian tasavalta vaatii, että unionin tuomioistuin:

— hylkää kanteen, ja

— velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

24. Euroopan unionin neuvosto jätti 27.4.2015 unionin tuomioistuimen kirjaamoon väliintulohakemuksen, jossa se pyytää saada osallistua oikeudenkäyntiin tukeakseen komission vaatimuksia. Unionin tuomioistuimen presidentti hyväksyi tämän hakemuksen 22.5.2015 tekemällään päätöksellä.

IV Asianosaisten lausumat

25. Komissio väittää, että Italian tasavalta on säätänyt oikeusjärjestyksessään ainoastaan tiettyjen tahallisten väkivaltarikosten uhreja koskevasta korvausjärjestelmästä, vaikka sen mukaan direktiivin 2004/80 12 artiklan 2 kohdassa velvoitetaan luomaan kaikkien tämäntyyppisten rikosten uhreja koskeva korvausjärjestelmä.

26. Komissio huomauttaa, että direktiivin 2004/80 johdanto-osan toisen ja kuudennen perustelukappaleen mukaan kyseisen direktiivin tavoitteena on varmistaa se, että Euroopan unionin alueella tapahtuneiden rikosten uhrit voivat saada kärsimistään vahingoista oikeudenmukaisen ja asianmukaisen korvauksen riippumatta siitä, missä Euroopan unionin alueella rikos on tehty. Tämä on sen mukaan seurausta henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta.

27. Komissio selittää tämän jälkeen, että kyseisessä direktiivissä otetaan käyttöön yhteistyömenettely, jolla helpotetaan rikosten uhrien mahdollisuutta saada korvaus rajatylittävissä tilanteissa. Tämän vuoksi direktiivin I luvussa vahvistetaan säännöt, jotka koskevat mahdollisuutta saada korvaus tällaisissa tilanteissa, kun taas saman direktiivin II luvussa olevassa 12 artiklassa, joka on kyseisen luvun ainoa artikla, esitetään kansallisiin korvausjärjestelmiin sovellettavat säännökset. Kyseiset järjestelmät ovat siten perusta, joka mahdollistaa yhteistyömenettelyn moitteettoman toiminnan. Direktiivin 2004/80 12 artiklan 2 kohdassa jäsenvaltiot velvoitetaan luomaan tällainen järjestelmä.

********** Ks. määräys C., 30.1.2014 (C-122/13, EU:C:2014:59).

28. Tässä yhteydessä ei sen mukaan riitä, että jäsenvaltiot, joissa ei ole tällaista korvausjärjestelmää, luovat sellaisen. Jäsenvaltioiden on komission mukaan nimittäin varmistettava, että uhreille maksettavia korvauksia koskeva järjestelmä, joka on otettu käyttöön niiden alueella, vastaa ominaisuuksiltaan direktiivissä 2004/80 esitettyjä vaatimuksia, toisin sanoen, että sillä varmistetaan oikeudenmukaiset ja asianmukaiset korvaukset ja että se kattaa direktiivissä tarkoitettujen rikosten tyypin. Komissio täsmentää, että kyseinen direktiivi koskee määrättyä rikostyyppiä, nimittäin tahallisia väkivaltarikoksia.

29. Erityisesti tästä käsitteestä komissio katsoo lähinnä, että vaikka direktiivissä 2004/80 ei määritellä kyseistä rikostyyppiä, vaan jätetään se kansallisen lainsäätäjän tehtäväksi, direktiivin 12 artiklan 2 kohdassa ei kuitenkaan anneta jäsenvaltioille mitään harkintavaltaa kansallisen korvausjärjestelmän soveltamisalan osalta. Kyseisen soveltamisalan on siten vastattava kaikkia kunkin jäsenvaltion aineellisessa rikosoikeudessa tahallisiksi väkivaltarikoksiksi määriteltyjä rikoksia.

30. Ainoa harkintavalta, joka jäsenvaltioilla on unionin lainsäätäjän haluaman kaltaisen tahallisten väkivaltarikosten uhreja koskevan korvausjärjestelmän käyttöön ottamiseksi, liittyy sen mukaan siihen, mitkä rikokset määritellään tahallisiksi väkivaltarikoksiksi. Komissio katsoo toisin sanoen, että aina kun rikos määritellään kansallisessa rikosoikeudessa tahalliseksi väkivaltarikokseksi, sen katsotaan automaattisesti kuuluvan niihin rikoksiin, joiden osalta on direktiivin 2004/80 mukaan säädettävä uhreja koskevasta korvausjärjestelmästä. Komissio toteaa esimerkiksi, että kun otetaan huomioon henkirikosten tai seksuaalisen väkivallan kaltaisten rikosten tunnusmerkistö, näitä rikoksia ei voida luonnollisestikaan jättää kyseisen direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle.

31. Komission mukaan tutustuminen väkivaltarikosten uhreille suoritettavista korvauksista 24.11.1983 Strasbourgissa allekirjoitettuun eurooppalaiseen yleissopimukseen vahvistaa tämän analyysin, ja direktiivin 2004/80 johdanto-osan kahdeksannessa perustelukappaleessa tukeudutaan selvästi kyseiseen yleissopimukseen. Kyseisen yleissopimuksen mukaan seksuaaliväkivalta kuuluu tahallisten väkivaltarikosten luokkaan, mikä osoittaa, että kaikkien varmasti tahallisten väkivaltarikosten on väistämättä katsottava kuuluvan kyseiseen luokkaan.

32. Komissio selittää myös, ettei missään direktiivin 2004/80 säännöksessä säädetä, että jäsenvaltiot voivat rajata korvauksen myöntämisen tiettyjen tahallisten väkivaltarikosten uhreihin. Se katsoo, että tällainen rajaaminen merkitsisi samaa kuin jos todettaisiin, että – vaikka kaikkia niitä pidettäisiin tahallisina väkivaltarikoksina – vain tietyt niistä saavat tuntemaan haavoittuvuutta, aiheuttavat traumoja, johtavat taloudellisiin ongelmiin, häiritsevät jokapäiväistä elämää tai vaarantavat uhrien tulevaisuuden, minkä vuoksi jäsenvaltion maksama korvaus on perusteltu.

33. Lisäksi komissio toteaa, että jos katsotaan, että jäsenvaltioilla on harkintavalta valita ne tahalliset väkivaltarikokset, joista jäsenvaltio voi maksaa korvauksen direktiivin 2004/80 12 artiklan 2 kohdan nojalla, se merkitsisi samaa kuin tahallisten väkivaltarikosten uhrien välinen syrjintä unionissa sikäli kuin korvauksen maksaminen kyseiseen luokkaan kuuluvan rikoksen johdosta voisi vaihdella jäsenvaltioittain sen mukaan, tarjoaako jäsenvaltio korvausoikeuden osalta laajan vai – kuten Italian alueella – rajoitetun suojan. Lisäksi siitä olisi seurauksena se, ettei kyseisellä direktiivillä käyttöön otetun rajat ylittävän yhteistyön järjestelmällä olisi mitään käytännön merkitystä.

34. Lopuksi komissio selittää, ettei sen ehdottama tulkinta kavenna kansallisen lainsäätäjän omaa toimivaltaa, koska sillä ei ratkaista kysymyksiä, jotka liittyvät myönnetyn suojan laajentamiseen korvattavan vahingon (aineettoman tai aineellisen vahingon, pitkäaikaisen työkyvyttömyyden, sairauden tai psyykkisen vahingon) osalta, tahallisuuden asteeseen (tuottamuksellisesti aiheutettujen ruumiinvammojen huomioonottaminen), korvauksen saamisen edellytyksiin (uhri ja uhrin perheenjäsenet), (rikoksentekijän, jäsenvaltion tai työnantajan maksaman tai vakuutuksesta maksettavan

toissijaisen) korvauksen muotoon, korvauksen määrään (asteikko, jolla vahvistetaan ennalta määrätty taloudellinen arvo kutakin vahinkotyyppiä varten, samalla kun korvausmäärä alenee, mikäli vahingon kärsijä on myötävaikuttanut vahingon syntymiseen) ja korvauksen myöntämisen menettelyllisiin ehtoihin (korvaushakemuksen laatimista ja/tai esittämistä koskeva määräaika).

35. Italian tasavalta toteaa ensin, että se on jo edennyt pitkälle tämän kanteen kohteena olevaa alaa koskevan lainsäädäntöluonnoksen laatimisessa.

36. Tämän jälkeen se esittää syyt, joiden vuoksi se katsoo, että komission puoltama tulkinta on virheellinen. Italian tasavalta käyttää tässä yhteydessä perusteenaan direktiivin 2004/80 oikeudellista perustaa jäsenvaltioiden kyseisen direktiivin 12 artiklan 2 kohdan mukaisen velvollisuuden rajaamiseksi. Se huomauttaa, että koska erityissäännöksiä ei ollut, kyseinen direktiivi annettiin EY 308 artiklan (josta on tullut SEUT 352 artikla) nojalla. Tästä seuraa Italian tasavallan mukaan se, ettei unionilla ollut ajankohtana, jona kyseinen direktiivi annettiin, toisin sanoen vuonna 2004, eikä ole nykyäänkään, toimivaltaa säännellä prosessuaalista kohtelua ja asiakysymyksen käsittelyä tapauksissa, joissa on kyseessä yleisten oikeussääntöjen törkeä rikkominen, myöskään sen osalta, mitä tulee niiden erityisiin varallisuusoikeudellisiin seurauksiin. Ymmärrän, että Italian tasavalta katsoo, että koska direktiivi 2004/80 perustuu EY 308 artiklaan ja koska sillä pyritään mahdollistamaan kansalaisten vapaa liikkuvuus, unioni ei voi velvoittaa jäsenvaltioita ottamaan käyttöön tahallisten väkivaltarikosten uhreja koskevaa yleistä korvausjärjestelmää, vaan ainoastaan velvoittaa kyseiset valtiot ottamaan huomioon kyseisen alan rajatylittävät tilanteet antamalla unionin kansalaisille mahdollisuuden saada korvauksia kansallisessa lainsäädännössä mahdollisesti säädetystä korvausjärjestelmästä. Kyseisen direktiivin 12 artiklan 2 kohdalla ei sen mukaan toisin sanoen velvoiteta ottamaan käyttöön tahallisten väkivaltarikosten uhreja koskevaa korvausjärjestelmää.

37. Italian tasavalta katsoo siten, ettei jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä voida todeta, koska kansallisen lainsäädännön, jossa säädetään jo useista tahallisista väkivaltarikoksista maksettavia korvauksia koskevista monista muodoista, mukaan näitä korvausmuotoja sovelletaan myös muiden jäsenvaltioiden kansalaisiin.

38. Italian tasavalta katsoo, että jos unionin tuomioistuin yhtyisi komission näkemykseen, jonka mukaan direktiivin 2004/80 12 artiklan 2 kohdassa jäsenvaltiot velvoitetaan säätämään kaikentyyppisten tahallisten väkivaltarikosten uhreja koskevasta yleisestä korvausjärjestelmästä, kyseisen velvollisuuden pätevyyttä olisi tarkasteltava, koska siitä ei määrätä missään perussopimusten erityismääräyksessä, eikä sitä voida myöskään johtaa EY 308 artiklassa tarkoitetusta ”toissijaista toimivaltaa” koskevasta lausekkeesta, koska kyseisellä artiklalla unionin toimivaltaa ei voida suhteellisuusperiaatteen vuoksi ulottaa koskemaan pelkästään sisäisiä kysymyksiä. Italian tasavalta muistuttaa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä, jonka mukaan ”jäsenvaltio ei – – voi ilman EUT-sopimuksen määräystä, jossa tähän annetaan nimenomaisesti lupa, perustellusti väittää sille osoitetun direktiivin olevan lainvastainen puolustautuakseen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa, kyseisen direktiivin täytäntöönpanon laiminlyöntiin perustuvaa kannetta vastaan”.********** Se katsoo kuitenkin, että direktiivin 2004/80 12 artiklan 2 kohtaa rasittaa kyseisessä oikeuskäytännössä tarkoitettu poikkeuksellisen vakava ja ilmeinen virhe, jonka ansiosta se voi vedota kyseisen säännöksen lainvastaisuuteen.**********

39. Mikäli unionin tuomioistuin katsoo, että kyseinen säännös velvoittaa jäsenvaltiot ottamaan käyttöön tahallisten väkivaltarikosten uhreja koskevan yleisen korvausjärjestelmän, Italian tasavalta väittää, että kyseisillä jäsenvaltioilla on kuitenkin harkintavalta määrittää direktiivin 2004/80 12 artiklan 2 kohdassa tarkoitetut tahallisten väkivaltarikosten piiriin lukeutuvat rikokset, joista valtio voi sitten maksaa korvauksia.

********** Tuomio 5.3.2015, komissio v. Luxemburg (C-502/13, EU:C:2015:143, 56 kohta).
********** Tuomio 5.3.2015, komissio v. Luxemburg(C-502/13, EU:C:2015:143, 56 kohta).

40. Italian tasavalta selittää tässä yhteydessä, että direktiivin 2004/80 muista säännöksistä, joissa säädetään yksityiskohtaisesti jäsenvaltioiden velvoitteista, poiketen sen 12 artiklan 2 kohdassa ainoastaan todetaan, että kyseisessä säännöksessä tarkoitetun rikoksen on oltava sekä tahallinen että väkivaltainen. Jokaisen jäsenvaltion on siten määritettävä asiaa koskevassa kansallisessa lainsäädännössään tilanteet, joiden johdosta voidaan maksaa korvauksia kyseisen säännöksen nojalla, sekä kyseisen korvauksen määrän määrittämisessä käytettävät peruskriteerit. Jäsenvaltioilla on sen mukaan hyvin laaja harkintavalta tahallisten väkivaltarikosten uhreja koskevan korvausjärjestelmän käyttöön ottamisessa, ja ne voivat siten rajata kyseisen korvauksen koskemaan tiettyjä rikoksia tai asettaa sen edellytykseksi määrättyjen ehtojen täyttymisen; näihin voi kuulua se, että tutkitaan uhrin käyttäytyminen, sillä uhri ei ole saanut – edes varomattomuuttaan – helpottaa tai aiheuttaa rikollisen teon tekemistä, tai rikoksen tekijän maksukyvyttömyyden osoittaminen.

41. Tätä tulkintaa tukee sen mukaan niiden valmisteluasiakirjojen tarkastelu, jotka johtivat direktiivin 2004/80 antamiseen. Italian tasavalta toteaa siten, että direktiiviehdotuksessaan ********** komissio oli säätänyt rikoksen uhreille maksettavia korvauksia koskevien vähimmäisvaatimusten asettamisesta ja täsmentänyt direktiivin henkilöllisen ja alueellisen soveltamisalan määrittämällä käsitteet ”uhrit”, ”tahalliset rikokset” ja ”henkilövahingot”. Italian tasavallan mukaan direktiiviehdotuksessa säädettiin muista erittäin yksityiskohtaisista vaatimuksista, joiden tarkoituksena oli valmistella rikosten uhreja koskevan yhtenäisen korvausjärjestelmän käyttöönottoa. Kyseisen luonnoksen vertaaminen direktiivin 2004/80 nykyiseen tekstiin osoittaa sen mukaan, että vähimmäisvaatimusten asettamista koskevasta tavoitteesta on luovuttu, jotta kunnioitettaisiin jäsenvaltioiden toimivaltaa rikosasioissa ja julkisia menoja koskevissa asioissa.

42. Komissio selitti vastauskirjelmässään, että EY 308 artiklan käyttäminen osoittaa ainoastaan, että koska unionin toimielimillä ei ole niille kuuluvia nimenomaisia ja erityisiä toimintavaltuuksia, on katsottu, että direktiiviin 2004/80 sisältyvät toimet on annettava neuvoston päätöksellä, jonka jäsenvaltiot, siten myös Italian tasavalta, hyväksyvät yksimielisesti, jonkin unionin tavoitteen saavuttamiseksi. Esillä olevassa asiassa tavoite, joka kyseisellä direktiivillä pyritään saavuttamaan erityisesti sen 12 artiklan 2 kohdassa asetetun velvoitteen avulla, on sen mukaan henkilöiden ja palvelujen vapaan liikkuvuuden esteiden poistaminen.

43. Komission mukaan ainoat perusteet, joiden vuoksi voitaisiin katsoa, ettei EY 308 artikla ole pätevä oikeusperusta, liittyvät perussopimuksissa määrättyjen ehtojen noudattamiseen, nimittäin siihen, että annettavalla toimella on saavutettava jokin perussopimuksissa tarkoitetuista tavoitteista, se, että toiminta voidaan toteuttaa noudattamalla perussopimuksissa määriteltyjä politiikkoja, ja se, ettei tätä varten tarvittavia toimintavaltuuksia ole määrätty perussopimuksissa. Italian tasavalta ei ole komission mukaan osoittanut vastineessaan, ettei kyseisiä ehtoja ole noudatettu, ja se ainoastaan toteaa, ettei EY 308 artiklalla voida korvata unionin puuttuvaa toimivaltaa rikosasioissa ja menettelyllisissä kysymyksissä.

44. Komissio huomauttaa, että EUT-sopimuksen voimaantulon johdosta unionilla on erityinen toimivalta rikosasioissa tehtävän oikeudellisen yhteistyön alalla. Siihen sisältyy muun muassa jäsenvaltioiden lakien ja asetusten yhdenmukaistaminen tiettyjen rikosasioiden käsittelyn erityisten osatekijöiden osalta (SEUT 82 artiklan 2 kohta) siltä osin kuin kyseessä on rikosten ja seuraamusten määrittely erityisen vakavan rikollisuuden alalla, joka on rajatylittävää (SEUT 83 artiklan 1 kohta), sekä jonkin unionin politiikan tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi alalla, jolla on toteutettu yhdenmukaistamistoimenpiteitä (SEUT 83 artiklan 2 kohta). Se lisää kuitenkin, että toimivalta toteuttaa toimenpiteitä tällaisilla aloilla edellyttää, että niiden on oltava tarpeen tuomioiden ja tuomioistuinten ratkaisujen vastavuoroisen tunnustamisen sekä poliisiyhteistyön ja oikeudellisen yhteistyön helpottamiseksi rajatylittävissä rikosasioissa.

********** Ehdotus neuvoston direktiiviksi rikoksen uhreille maksettavista korvauksista (COM(2002) 562 lopullinen; jäljempänä direktiiviehdotus).

45. Komissio päättelee tästä, että – kuten Italian tasavalta väittää – unionilla ei ole toimivaltaa puuttua jäsenvaltioiden rikosprosessioikeuteen ja aineelliseen rikosoikeuteen sen, mitä on määrätty edellä mainituissa määräyksissä, ylittävässä laajuudessa. Vain jäsenvaltiot ovat siten toimivaltaisia määrittämään rikokset ja niihin liittyvät seuraamukset kahdella edellytyksellä. Yhtäältä kyseistä toimivaltaa voidaan käyttää ainoastaan sellaisilla rikollisuuden aloilla, jotka eivät kuulu SEUT 83 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa mainittuihin aloihin, joita ovat terrorismi, ihmiskauppa sekä naisten ja lasten seksuaalinen hyväksikäyttö, laiton huumausainekauppa, laiton asekauppa, rahanpesu, lahjonta, maksuvälineiden väärentäminen, tietokonerikollisuus ja järjestäytynyt rikollisuus. Toisaalta kyseistä toimivaltaa ei voida käyttää rikosten ja sellaisten niistä määrättävien seuraamusten yhteydessä, jotka unionin lainsäätäjä katsoo välttämättömiksi muilla aloilla, joilla unioni on toimivaltainen, annettujen, lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttyjen yhdenmukaistamistoimien täytäntöönpanon edistämiseksi.

46. Komissio on siten samaa mieltä kuin Italian tasavalta, nimittäin, että ainoastaan jäsenvaltioilla on toimivalta määrittää, mitkä käyttäytymistavat merkitsevät yleisesti sovellettavan oikeuden mukaisia rikollisia tekoja, ja niihin liittyvät seuraamukset.

47. Komissio katsoo kuitenkin, etteivät rikosten uhrien tukemiseen ja suojeluun liittyvät näkökohdat kuulu tähän yksinomaiseen toimivaltaan. Sen mukaan direktiivissä 2004/80 säädetyt korvaukset, jotka jäsenvaltiot maksavat uhreille, perustuvat rikoksentekijän yksityisoikeudelliseen vastuuseen perustuvan siviilikanteen olemassaoloon. Korvauksen maksaminen rikoksen uhrille kuuluu näin ollen siviilioikeuden, eikä rikosoikeuden alaan. Komissio mainitsee tässä yhteydessä direktiiviehdotuksensa mukana toimitetut perustelut, joiden mukaan valtion varoista maksettavan korvauksen siviilioikeudellinen luonne käy selkeästi ilmi siitä, että sen perusteella yksilöille voidaan myöntää rahamääräinen korvaus ilman, että pyrittäisiin samalla määräämään rikoksentekijälle minkäänlaista rangaistusta hänen käytöksestään tai tuottamaan yleiseen etuun liittyvää välitöntä hyötyä. **********

48. Lisäksi komissio väittää, että 2.2.1989 annetusta tuomiosta Cowan (186/87, EU:C:1989:47) ilmenee, että jäsenvaltioiden kansalaisilla on oikeus saada suojaa väkivaltaa vastaan ja oikeus rahallisessa muodossa maksettavaan korvaukseen, josta säädetään sen jäsenvaltion lainsäädännössä, jonka alueella väkivalta on tapahtunut, vaikka kyseinen valtio ei olisi heidän kotijäsenvaltionsa. Kyseinen tuomio osoittaa sen mukaan, että vapaa liikkuvuus ja oikeus ruumiillisen koskemattomuuden suojaan liittyvät läheisesti toisiinsa; tässä yhteydessä ei ole merkitystä sillä, että korvauksen maksaa valtio talousarviostaan tarkoitukseen osoitetuista varoista. Juuri sen vuoksi, että ruumiillisen koskemattomuuden suojalla pyritään toteuttamaan henkilöiden vapaa liikkuvuus, on sen mukaan siten välttämätöntä säätää toimenpiteistä, joilla helpotetaan korvausten maksamista tahallisten väkivaltarikosten uhreille siten, että mahdollistetaan korvausten saaminen kansallisista korvausjärjestelmistä.

49. Komissio lisää, että direktiiviä 2004/80 valmisteltaessa jäsenvaltioiden välillä oli todettu merkittävä ero rikoksen uhreille maksettavien korvausten osalta, sillä tietyt jäsenvaltiot eivät yksinkertaisesti olleet säätäneet korvausjärjestelmästä. Kyseinen ero johti näin ollen erilaiseen kohteluun henkilöiden välillä asuinpaikan tai rikoksen tekopaikan mukaan; kohtelu on etenkin rajatylittävissä tapauksissa jopa niin epäyhdenvertaista, että se saa unionin kansalaiset luopumaan käyttämästä oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen.

50. Komissio päättelee tästä, ettei korvausten maksamisen rikosten uhreille voida katsoa kuuluvan jäsenvaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan. Tätä päätelmää ei voi saattaa kyseenalaiseksi jäsenvaltioiden velvollisuus säätää rikosten uhreja koskevasta korvausjärjestelmästä, joka kattaa kaikenlaiset kansallisessa lainsäädännössä tahallisiksi väkivaltarikoksiksi luonnehditut rikokset.

********** Direktiiviehdotuksen 5.1 kohta.

Komission mukaan tarve poistaa henkilöiden vapaan liikkuvuuden esteet suojaamalla heidän ruumiillista koskemattomuuttaan ja takaamalla heille mahdollisuus saada korvausta, jos kyseistä koskemattomuutta on loukattu, ei voi – niiden jäsenvaltioiden kohdalla, joilla tällaista järjestelmää ei ole – rajoittua niiden velvollisuuteen ottaa käyttöön tällainen korvausjärjestelmä. Komissio katsoo, että unionin lainsäätäjä on katsonut tahallisten väkivaltarikosten käsitteen olevan riittävän laaja, jotta se kattaa kaikenlaiset yleisimmät henkilöiden ruumiillista koskemattomuutta mahdollisesti koskevat rikokset.

51. Komission mukaan direktiivin 2004/80 12 artiklan 2 kohdassa, sellaisena kuin sitä on komission mukaan tulkittava, ei näin ollen voida katsoa olevan mitään sen pätevyyteen vaikuttavaa virhettä eikä varsinkaan niin vakavaa ja ilmeistä virhettä, että koko direktiivi olisi sen vuoksi mitätön.

52. Italian tasavalta toteaa vastauksessaan, että koska asiaa koskevia perussopimusten määräyksiä ei ole, korvausten maksaminen perinteisten tahallisten väkivaltarikosten uhreille kuuluu jäsenvaltioille varattuun toimivaltaan SEUT 5 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun annetun toimivallan periaatteen mukaisesti.

53. Italian tasavallan mukaan se, ettei Italian lainsäädännössä ole säädetty sen alueella tehtyjen kaikentyyppisten tahallisten väkivaltarikosten uhreja koskevasta yleisestä korvausjärjestelmästä, ei ole este unionin kansalaisten liikkumisvapauden tosiasiallisuudelle eikä käyttämiselle. Näin ollen henkilöiden vapaan liikkuvuuden tavoitteeseen pyrkimisellä ei voida perustella asiaa koskevia unionin lainsäätäjän toimia.

54. Lisäksi Italian tasavalta katsoo, että komissio on ymmärtänyt väärin 2.2.1989 annetun tuomion Cowan (186/87, EU:C:1989:47). Se katsoo nimittäin, että yhteisöjen tuomioistuin on kyseisessä tuomiossa ainoastaan todennut velvollisuuden ulottaa väkivallan uhreille maksettavat korvaukset koskemaan niitä unionin kansalaisia, jotka käyttäessään oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen matkustavat Ranskaan. Kyseisestä tuomiosta ei voida sen mukaan päätellä, että jäsenvaltioiden on otettava käyttöön perinteisten tahallisten väkivaltarikosten uhreille maksettavia korvauksia koskeva yleinen korvausjärjestelmä, jos sellaista ei vielä ole.

55. Italian tasavalta huomauttaa lisäksi, että SEUT 352 artiklan 3 kohdan nojalla kyseisen artiklan perusteella toteutetut toimenpiteet, kuten direktiivi 2004/80, ”eivät voi käsittää jäsenvaltioiden lakien ja asetusten yhdenmukaistamista niissä tapauksissa, joissa se ei perussopimusten mukaan ole mahdollista”. Direktiivin 12 artiklan 2 kohtaa on siten tulkittava SEUT 352 artiklan mukaisesti ilman, että laajennetaan unionin toimivaltaa tai määrätään jäsenvaltioiden lakien ja asetusten yhdenmukaistamisesta kysymyksissä, jotka koskevat tahallisten väkivaltarikosten uhreille maksettavia korvauksia. Italian tasavalta täsmentää nimittäin, että tällaisesta yhdenmukaistamisesta voidaan säätää vain SEUT 83 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa lueteltujen ”eurooppalaisten rikosten” eikä perinteisten rikosten osalta.

56. Italian hallitus toteaa myös, ettei siihen voida soveltaa direktiivin 2004/80 12 artiklan 2 kohtaa. Se katsoo nimittäin, että kyseisessä säännöksessä säädetään ainoastaan niiden jäsenvaltioiden, joilla ei vielä ole tahallisten väkivaltarikosten uhreja koskevaa korvausjärjestelmää, velvollisuudesta ottaa käyttöön sellainen. Italian tasavallalla oli kuitenkin jo tällainen korvausjärjestelmä ajankohtana, jona kyseinen direktiivi tuli voimaan.

57. Neuvosto, joka väliintulijana tukee komissiota, katsoo, että 2.2.1989 annetusta tuomiosta Cowan (186/87, EU:C:1989:47) ilmenee, että sillä, että yhtäältä helpotetaan mahdollisuutta saada korvaus tahallisten väkivaltarikosten uhreja koskevista kansallisista korvausjärjestelmistä yli rajojen ja toisaalta taataan, että kaikilla jäsenvaltioilla on tällainen järjestelmä, edistetään henkilöiden ja palvelujen vapaan

liikkuvuuden tavoitteen toteutumista. Siltä osin kuin on kyse unionin tällaisen toiminnan välttämättömyydestä, neuvosto katsoo, että sen arvioinnissa on käytettävä poliittisia, taloudellisia ja teknisiä kriteerejä, ja se kuuluu siten unionin toimielinten, jotka ovat sen mukaan pätevästi katsoneet, että asia oli näin, harkintavaltaan.

58. Jos direktiivin 2004/80 12 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, ettei siinä velvoiteta jäsenvaltioita säätämään sellaisesta yleisestä korvausjärjestelmästä, joka kattaa kaikenlaiset tahalliset väkivaltarikokset rajatylittävissä tapauksissa, henkilöiden ja palvelujen vapaan liikkuvuuden esteiden poistamisen tavoitetta ei näin ollen ole saavutettu, jos tietyistä tahallisten väkivaltarikosten muodoista ei voida maksaa korvauksia tietyissä jäsenvaltioissa.

V Asian arviointi

A *Kanteen tutkittavaksi ottaminen*

59. Italian tasavalta katsoo, että nyt käsiteltävä kanne on jätettävä tutkimatta. Se katsoo nimittäin, ettei kanteen kohde vastaa sitä perusteltua lausuntoa, jossa komissio on maininnut tietynlaiset rikokset, joiden osalta Italian tasavalta ei sen mukaan ole säätänyt korvausjärjestelmästä, vaikka komissio väittää kyseisessä kanteessa, ettei Italian tasavalta ollut säätänyt tällaisesta järjestelmästä kaikkien tahallisten väkivaltarikosten osalta. Kanteen kohdetta on siten laajennettu.

60. Tätä oikeudenkäyntiväitettä ei voida hyväksyä. Perustellun lausunnon lukemisen perusteella on nimittäin selvää, että komissio moittii Italian tasavaltaa siitä, ettei se ole säätänyt kaikentyyppisten tahallisten väkivaltarikosten uhreja koskevasta korvausjärjestelmästä. Jo kyseisen lausunnon 1 kohdassa todetaan, että vuosina 2009–2013 vastaanotettujen ilmoitusten perusteella komissio päätteli, ettei Italian tasavallalla ole tahallisten väkivaltarikosten uhreja koskevaa yleistä korvausjärjestelmää. Italian lainsäädännössä säädetään nimittäin tällaisista korvauksista tiettyjen tahallisten väkivaltarikosten osalta, joihin lukeutuvat terrorismiin ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvät rikokset, ”mutta ei kaikkien tällaisten rikosten osalta”. Kyseisestä kohdasta ilmenee, että komissio viittaa nimenomaisesti kaikentyyppisten tahallisten väkivaltarikosten uhreja koskevan yleisen korvausjärjestelmän puuttumiseen.

61. Pitää paikkansa, kuten Italian tasavalta väittää, että komissio viittaa perustellun lausunnon sivuilla 5 ja 8 uhreja koskevan korvausjärjestelmän puuttumiseen erityisesti siltä osin kuin kyseessä ovat henkirikokset ja sellaiset vakavat pahoinpitelyt ja sellaisen vakavan ruumiinvamman aiheuttaminen, jotka eivät lukeudu erityislaeissa tarkoitettuihin tapauksiin, sekä raiskaukset ja muut törkeät, luonteeltaan seksuaaliset rikokset. Mielestäni ei ole kuitenkaan epäilystä siitä, että kun komissio mainitsee erityisesti nämä rikokset, se ainoastaan antaa esimerkin rikoksista, jotka sen mielestä kuuluvat tahallisten väkivaltarikosten käsitteen piiriin ja joiden osalta Italian tasavallan olisi tämän vuoksi säädettävä uhreja koskevasta korvausjärjestelmästä. Myös lausunnon sivulla 5 komissio toteaa vastaukseksi Italian tasavallan esittämään toteamukseen, että siitä alkaen, kun direktiivin 2004/80 12 artiklan 2 kohdassa ei rajata sen soveltamista koskemaan tiettyjä tahallisia väkivaltarikoksia, kyseinen kohta koskee näin ollen kaikkia tämäntyyppisiä rikoksia, mikä mainitaan myös kyseisen lausunnon sivulla 6.**********

********** Kyseisellä sivulla mainitaan nimittäin, että viittaus väkivaltarikosten uhreille suoritettavista korvauksista tehtyyn eurooppalaiseen yleissopimukseen osoittaa, että kyseisen direktiivin tavoitteena on taata, kuten jo kyseisessä yleissopimuksessa määrättiin, kaikentyyppisten – eikä vain tietyntyyppisten – tahallisten väkivaltarikosten uhreja koskevat julkiset korvausjärjestelmät.

62. On erityisesti todettava, että perustellun lausunnon lausunto-osan osalta epäilylle ei ole sijaa. Komissio nimittäin toteaa siinä selvästi, että kun Italian tasavalta jätti toteuttamatta direktiivin 2004/80 12 artiklan 1 ja 2 kohdan noudattamisen edellyttämät toimenpiteet sellaisen korvausjärjestelmän olemassaolon varmistamiseksi, joka koskee ”kaikkien” sen alueella tehtyjen tahallisten väkivaltarikosten uhreja, se ei ole noudattanut SEUT 258 artiklan ensimmäisen kohdan mukaisia velvoitteitaan.

63. On siten todettava, ettei komissio ole esillä olevalla jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevalla kanteella laajentanut kyseisen kanteen kohdetta ja että kanne on siten otettava tutkittavaksi.

B *Kanteen perusteltavuus*

64. Komissio katsoo jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa kanteessaan, että säätämällä korvausjärjestelmästä, jota ei sovelleta kaikkien, vaan ainoastaan tiettyjen tahallisten väkivaltarikosten, joiden tekijä on maksukyvytön tai tunnistamaton, uhreihin, ja rikkomalla siten direktiivin 2004/80 12 artiklan 2 kohdan säännöksiä Italian tasavalta on jättänyt noudattamatta velvoitteitaan.

65. Italian tasavalta puolestaan katsoo, että kyseisellä säännöksellä jätetään jäsenvaltioiden tehtäväksi määrittää, mistä tahallisista väkivaltarikoksista jäsenvaltio voi maksaa korvauksen alueellaan.

66. Katson tässä yhteydessä komission tavoin, että kyseisessä säännöksessä säädetään, että kaikentyyppisten tahallisten väkivaltarikosten, sellaisina kuin ne on määritelty kansallisessa lainsäädännössä, uhreilla on oltava oikeus saada korvauksia kansallisesta korvausjärjestelmästä ja ettei jäsenvaltio voi valita, mitkä tämäntyyppisistä sen lainsäädännön mukaan tahallisiksi väkivaltarikoksiksi katsottavista rikoksista ovat sellaisia, joista valtio voi maksaa korvauksen.

67. Tämän näkökannan perusteet ovat mielestäni juuri niiden tekstien sanamuodossa, jotka nähdäkseni ovat direktiivin 2004/80 laillisuuden ja lainmukaisuuden perusta, sekä kyseisen direktiivin tekstissä.

68. Tällainen tulkinta on nimittäin välttämätön SEU 3 artiklan 2 kohdan vuoksi. Kyseisen määräyksen mukaan ”unioni tarjoaa kansalaisilleen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen, jolla ei ole sisärajoja ja jolla taataan henkilöiden vapaa liikkuvuus”. Direktiivin 2004/80 johdanto-osan ensimmäisessä perustelukappaleessa oleva, jo 2.2.1989 annetussa tuomiossa Cowan (186/87, EU:C:1989:47) tehty viittaus henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen on siten sitäkin perustellumpi, koska se on välttämätön kyseisen alueen rakentamiseksi, mikä on unionin itselleen asettama tavoite. Näin ollen on selvää, että jos tahallisten väkivaltarikosten tunnistettujen tai tunnistamattomien tekijöiden aiheuttamia vahinkoja ei korvattaisi, ei voitaisi enää puhua ”turvallisuuden alueesta”.

69. Vaikuttaa myös perustellulta katsoa, että kyseisen yhtenäisen alueen tosiasiallisuuden ja johdonmukaisuuden varmistamiseksi unionin kansalaista, joka liikkuu kyseisellä alueella, on ensinnäkin kohdeltava siellä samalla tavalla riippumatta siitä, mihin jäsenvaltioon hän matkustaa. Tarkasteltavalla alalla tämä tulos voidaan saavuttaa helposti ilman, että on tarpeen suorittaa kansallisten lainsäädäntöjen lähentämistä tai varsinkaan yhdenmukaistamista. On nimittäin selvää, että käsite ”tahallinen väkivaltarikos” on rikosoikeuden peruskäsite, joka tunnetaan kaikkien jäsenvaltioiden lainsäädännössä. Väkivalta puolestaan on tosiseikkoja koskeva käsite, jota koskeva ainoa arviointivaikeus ei koske sen luonnehdintaa, vaan sen vaikutusten mittaamista ottamalla huomioon koettu fyysinen, aineellinen tai aineeton vahinko, sekä sen seurauksia; nämä kysymykset kuuluvat erityisesti oikeuslääketieteellisen asiantuntemuksen alaan ja siten tosiseikat tutkivien tuomioistuinten toimivaltaan.

70. Tässä suhteessa alueella liikkuvan unionin kansalaisen tilanne on selkeä. Hänellä on takeet siitä, että jos hän joutuu liikkumisvapauttaan käyttäessään tahallisen väkivaltarikoksen uhriksi jäsenvaltiossa, johon hän matkustaa, hän voi pyytää korvausta kyseisen valtion toimivaltaisilta viranomaisilta, mikäli kyseisen rikoksen tekijä on maksukyvytön, aivan kuten hän olisi voinut tehdä, jos rikos olisi tapahtunut hänen asuinjäsenvaltionsa alueella.

71. Se, että jäsenvaltiot kriminalisoivat väkivaltaisen käyttäytymisen samalla tavalla, on itsessään suoja. Jos henkilö joutuu tällaisen rikoksen uhriksi, hän voi jäsenvaltioissa voimassa olevien rikoslakien ansiosta saada korvausta vahingoista, jotka johtuvat rikoksen aineelliset tunnusmerkit täyttävistä teoista.

72. Useimmiten velvoiteoikeudellinen vahingonkorvauskanne, jota nimitetään yleensä ”siviilikanteeksi”, voidaan – ilman, että se menettää luonnettaan sellaisena kanteena, jolla pyritään yksinomaan henkilövahinkojen korvaamiseen – nostaa samalla kun esitetään rikosoikeudellinen vaatimus, toisin sanoen, kun nostetaan niin sanottu virallinen syyte,********** ja yleensä uhrille tarjotaan tämä mahdollisuus, jotta menettelyn osalta helpotettaisiin hänen vahingonkorvauskanteensa esittämistä.**********

73. Tapauksessa, jossa rikoksen tekijä on tunnistamaton tai maksukyvytön, jäsenvaltiot ovat säätäneet korvauksesta, jonka maksaa julkinen elin tai erityinen rahasto, jotka huolehtivat tietyn vakavuusasteen vahinkojen korvaamisesta; jäsenvaltioilla on harkintavalta määritettäessä sitä rajaa, josta alkaen korvaaminen on mahdollinen.

74. Rikoksia, joiden tekijä on maksukykyinen, koskevan korvausperiaatteen yleisluonteisuus – jonka jäsenvaltiot tunnustavat – takaa yhdenvertaisen kohtelun. Se, että tekijän ollessa tunnistamaton tai maksukyvytön, tietyt jäsenvaltiot takaavat korvausten maksamisen julkisista varoista ainoastaan tiettyjen tällaisten rikosten osalta, on vastoin kyseistä yhdenvertaisen kohtelun periaatetta.

75. Kyseisellä tilanteella luodaan nimittäin eriarvoisuutta kahdella tasolla: yhtäältä kansallisessa oikeudessa ja toisaalta – mikä on suurin nyt käsiteltävää kannetta koskeva huolenaiheeni – vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen osalta, koska jossain jäsenvaltiossa esimerkiksi terroristin ampumasta luodista seurannut uhrin neliraajahalvaus korvattaisiin, mutta aseellisen ryöstön yhteydessä ammutusta laukauksesta seurannutta vastaavaa vahinkoa ei korvattaisi, kun taas naapurivaltiossa, toisin sanoen ehkä muutaman kymmenen metrin päässä, korvaus taattaisiin kummassakin tapauksessa. Tällainen lopputulos ei ole oikeudenmukainen eikä asianmukainen.

76. Unionin lainsäätäjä on siten tahtonut korjata kyseisen tilanteen edellä olevissa kohdissa esitetyistä syistä.

77. Tällöin direktiivin 2004/80 12 artiklalla saavutetaan asetettu päämäärä. Kyseinen artikla, jonka rakenne vaikuttaa minusta täysin johdonmukaiselta, koskee nimittäin kansallisia korvausjärjestelmiä. Kyseisen artiklan 1 kohdassa vahvistetaan periaate, jonka mukaan kyseisellä direktiivillä käyttöön otettu tahallisten väkivaltarikosten uhreille rajatylittävissä tilanteissa maksettavia korvauksia koskeva yhteistyöjärjestely toimii jäsenvaltioissa voimassa olevien järjestelmien perusteella. Tätä varten kyseisen

********** Ks. komission internetsivusto: http://ec.europa.eu/civiljustice/comp_crime_victim/comp_crime_victim_ec_fi.htm.

********** Lisäksi on mahdollista, että uhri voi joko valita tämän toimintatavan tai aloittaa oikeudenkäynnin suoraan siviilituomioistuimessa.

artiklan 2 kohdassa asetetaan jäsenvaltioille velvoite ottaa käyttöön tällainen järjestelmä oikeudenmukaisten ja asianmukaisten korvausten varmistamiseksi tällaisten rikosten uhreille. Unionin lainsäätäjä on nimittäin katsonut, että kaikkien jäsenvaltioiden on luotava tällainen korvausjärjestelmä, jotta korvausten saaminen siltä rajat ylittävissä tilanteissa helpottuisi.**********

78. Direktiivin 2004/80 12 artiklan 2 kohdassa viitataan ainoastaan uhrille maksettavaan korvaukseen. Näin ollen siinä ainoastaan velvoitetaan jäsenvaltiot tunnustamaan periaate, joka koskee kaikkien kansallisessa oikeudessa tahallisiksi väkivaltarikoksiksi luonnehdittujen rikosten uhrien oikeutta saada korvaus.

79. Näin ollen uhrin suojelu rajatylittävissä tilanteissa varmistetaan pelkästään heijastamalla kansallisen tason järjestelyjä.

80. Toisin kuin Italian tasavalta väittää,********** jäsenvaltioiden on siten täytynyt ottaa käyttöön järjestelmä, jonka mukaisesti kaikilla niiden alueella tehtyjen tahallisten väkivaltarikosten, jotka ovat niiden kansallisten lakien mukaan rangaistavia, uhreilla on oikeus saada korvausta, jotta silloin kun kyseessä on tällainen rikos rajatylittävässä tapauksessa, kyseistä järjestelmää voitaisiin soveltaa oikein ja tehokkaasti direktiivissä 2004/80 määrättyjen edellytysten mukaisesti.

81. Tällaisen kaikentyyppisten tahallisten väkivaltarikosten uhreja koskevan korvausjärjestelmän oikeuttamisperustana ei ole vain yhteisvastuullisuutta koskeva käsite, vaan vieläkin enemmän käsitys, jonka mukaan rikoksen tekeminen ja siitä seuraavan vahingon aiheutuminen ovat seurausta siitä, ettei valtio ole täyttänyt sille kuuluvaa suojelutehtävää. Kuten Euroopan parlamentti selittää mietinnössään ehdotuksesta direktiiviksi rikoksen uhreille maksettavista korvauksista,********** ”on varmistettava se, että rikoksen uhri saa korvauksen, ei pelkästään uhrin kärsimien vahinkojen lieventämiseksi parhaalla mahdollisella tavalla, vaan myös rikoksen aiheuttaman sosiaalisen konfliktin rauhoittamiseksi ja järkevän ja asianmukaisen kriminaalipolitiikan toteuttamisen edistämiseksi”.**********

82. Tällä direktiivin 2004/80 12 artiklan 2 kohdan tulkinnalla ei voida missään tapauksessa kyseenalaistaa sen pätevyyttä. Sitä vastaan ei voida vedota siihen, että kun direktiivissä säädetään niin, sillä puututaan alaan, joka on varattu jäsenvaltioille. Direktiivin oikeudellinen perusta on asianmukaisesti valittu siltä osin kuin on kyse unionin erään päämäärän saavuttamisesta, eikä ehdottamallani tulkinnalla luoda tai muuteta mitään rikostyyppiä.

83. Italian oikeudessa jo säädettyjen rikostyyppien lukumäärä ja sisältö eivät muutu. Italian tasavallalla ei ole direktiiviin 2004/80 perustuvaa velvollisuutta luoda tai muuttaa sellaisia rikostyyppejä, jotka jo katsotaan sen rikosoikeusjärjestelmässä tahallisiksi väkivaltarikoksiksi, tai luoda uusia sellaisia. On kiistatonta, että rikoksen ja siitä määrättävän rangaistuksen määritteleminen kuuluu jäsenvaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan varauksin, jotka mainitaan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä ja 2.2.1989 annetussa tuomiossa Cowan (186/87, EU:C:1989:47).

84. Lisäksi on todettava, ettei tahallisten väkivaltarikosten uhrien välisen yhdenvertaisen kohtelun palauttamisesta ehdottamani tulkinnan avulla seuraa korvausjärjestelmien yhdenmukaistaminen.

********** Ks. neuvoston asiakirjat 7752/04, 7209/04 (s. 9) ja 8694/04 (s. II). Komissio oli jo maininnut kyseisen välttämättömän vastineen direktiiviehdotuksessaan, sillä se totesi siinä, että ”on syytä korostaa, että [korvauksen saatavuus rajatylittävissä tilanteissa ja yleensäkin mahdollisuus saada korvaus] liittyvät läheisesti toisiinsa. Jos valtion korvausta ei ole saatavilla kaikissa jäsenvaltioissa, ei – – voida helpottaa sen saatavuutta” (3.2 kohta).

********** Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 36 kohta.

********** Asiakirja A5-0330/2003.

********** Ks. kyseisen mietinnön s. 39. Parlamentti toistaa siinä todellisuudessa väkivaltarikosten uhreille suoritettavista korvauksista tehtyä eurooppalaista yleissopimusta koskevan selitysmuistion ilmaisut (ks. kyseisen selitysmuistion 7 kohta).

85. Vaikka komission luonnokseen sisältyi alun perin erityisesti myönnettävän korvauksen määrän määrittämistä koskevien vähimmäisvaatimusten käyttöönottaminen, ********** keskusteluista ilmenee lopuksi, ettei tällaisia vaatimuksia voitu ottaa käyttöön EY 308 artiklan nojalla.

86. Korvauksen määrän vahvistaminen kärsityn vahingon – pysyvä työkyvyttömyys, vähintään kuukauden kestävä täysi työkyvyttömyys, alle kuukauden kestävä tilapäinen työkyvyttömyys – perusteella tai mahdollisten ylärajojen vahvistaminen on siten yksinomaan jäsenvaltioiden vastuulla.

87. Korvauksen on oltava kuitenkin oikeudenmukainen ja asianmukainen, kuten direktiivin 2004/80 12 artiklan 2 kohdassa vaaditaan; epäselvissä tapauksissa kansalliset tuomioistuimet voivat esittää unionin tuomioistuimelle asiaa koskevia kysymyksiä.

88. Direktiivissä 2004/80 jäsenvaltiot ainoastaan velvoitetaan säätämään tahallisten väkivaltarikosten uhreille maksettavista korvauksista, jos tekijä on tunnistamaton tai maksukyvytön; näin pyritään takaamaan unionin erään päämäärän saavuttaminen.

89. Katson edellä esitetyn perusteella, että väite, jossa Italian tasavaltaa moititaan siitä, että se ei ole säätänyt alueellaan tehtyjen kaikentyyppisten tahallisten väkivaltarikosten uhreja koskevasta korvausjärjestelmästä, on perusteltu.

VI Ratkaisuehdotus

90. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin

— toteaa, että koska Italian tasavalta ei ole säätänyt alueellaan tehtyjen kaikentyyppisten tahallisten väkivaltarikosten uhreja koskevasta korvausjärjestelmästä, se on laiminlyönyt rikoksen uhreille maksettavista korvauksista 29.4.2004 annetun neuvoston direktiivin 2004/80/EY 12 artiklan 2 kohdan mukaiset velvoitteensa, ja

— velvoittaa Italian tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

********** Ks. direktiiviehdotuksen 4 artikla ja sitä seuraavat artiklat.