Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

11 päivänä lokakuuta 2016*

Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen — Direktiivi 2004/80/EY — 12 artiklan 2 kohta — Tahallisten väkivaltarikosten uhreja koskevat kansalliset korvausjärjestelmät, joilla varmistetaan uhreille oikeudenmukaiset ja asianmukaiset korvaukset — Kansallinen järjestelmä, joka ei kata kaikkia sen alueella tehtyjä tahallisia väkivaltarikoksia

Asiassa C-601/14,

jossa on kyse SEUT 258 artiklaan perustuvasta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta kanteesta, joka on nostettu 22.12.2014,

Euroopan komissio, asiamiehinään E. Traversa ja F. Moro, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

jota tukee

Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään E. Moro, M. Chavrier ja K. Pleśniak,

väliintulijana,

vastaan

Italian tasavalta, asiamiehenään G. Palmieri, avustajiaan G. Palatiello ja E. De Bonis, avvocati dello Stato, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti K. Lenaerts, varapresidentti A. Tizzano, jaostojen puheenjohtajat L. Bay Larsen, T. von Danwitz, J. L. da Cruz Vilaça, E. Juhász, M. Berger (esittelevä tuomari), A. Prechal, M. Vilaras ja E. Regan sekä tuomarit A. Rosas, A. Borg Barthet, J. Malenovský, D. Šváby ja C. Lycourgos,

julkisasiamies: Y. Bot,

kirjaaja: hallintovirkamies L. Carrasco Marco,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 29.2.2016 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 12.4.2016 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan komissio vaatii kanteellaan unionin tuomioistuinta toteamaan, että Italian tasavalta ei ole noudattanut rikoksen uhreille maksettavista korvauksista 29.4.2004 annetun neuvoston direktiivin 2004/80/EY (EUVL 2004, L 261, s. 15) 12 artiklan 2 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole toteuttanut kaikkia tarvittavia toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että on olemassa korvausjärjestelmä, joka koskee kaikkien sen alueella tehtyjen tahallisten väkivaltarikosten uhreja.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

2 Direktiivin 2004/80 johdanto-osan ensimmäisessä, toisessa, kolmannessa, kuudennessa ja seitsemännessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(1) Yksi Euroopan [unionin] tavoitteista on poistaa henkilöiden ja palvelujen vapaata liikkuvuutta rajoittavat esteet jäsenvaltioiden väliltä.

(2) Yhteisöjen tuomioistuin katsoi [tuomiossa 2.2.1989, Cowan (C-186/87, EU:C:1989:47)], että kun [unionin] 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.

(3) 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.

– –

(6) Euroopan unionin alueella tapahtuneiden rikosten uhrien tulisi voida saada kärsimistään vahingoista oikeudenmukainen ja asianmukainen korvaus riippumatta siitä, missä Euroopan [unionin] alueella rikos on tehty.

(7) 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.”

3 Direktiivin 2004/80 I lukuun, jonka otsikko on ”Korvauksen saaminen rajatylittävissä tilanteissa”, sisältyvässä 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.”

4 Direktiivin 2 artiklassa, jonka otsikko on ”Vastuu korvauksen maksamisesta”, säädetään seuraavaa:

”Korvauksen maksaa sen jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen, jonka alueella rikos on tehty.”

5 Direktiivin 3 artiklassa, jonka otsikko on ”Toimivaltaiset viranomaiset ja hallintomenettelyt”, säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on perustettava tai nimettävä yksi tai useampi viranomainen tai muu elin, jäljempänä ’avustava viranomainen tai avustavat viranomaiset’, jotka vastaavat 1 artiklan soveltamisesta.

2. Jäsenvaltioiden on perustettava tai nimettävä yksi tai useampi viranomainen tai muu elin, jäljempänä ’päättävä viranomainen tai päättävät viranomaiset’, jotka ovat vastuussa korvaushakemuksia koskevien päätösten tekemisestä.

_ _”

6 Direktiivin II lukuun, jonka otsikko on ”Kansalliset korvausjärjestelmät”, sisältyvässä 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.”

7 Direktiivin 2004/80 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.”

Italian oikeus

8 Direktiivi 2004/80 pantiin täytäntöön Italian oikeudessa rikoksen uhreille maksettavista korvauksista annetun direktiivin 2004/80/EY täytäntöönpanosta 6.11.2007 annetulla asetuksella nro 204 (Decreto legislativo n. 204 – attuazione della direttiva 2004/80/CE relativa all’indennizzo delle vittime di reato) (Supplemento ordinario, GURI nro 261, 9.11.2007; jäljempänä asetus nro 204/2007) ja asetuksen nro 204/2007 7 §:ssä tarkoitetusta sääntelystä 23.12.2008 annetulla ministeriön päätöksellä nro 222 (decreto ministerial n. 222 –regolamento ai sensi dell’articolo 7 del decreto legislativo n. 204/2007) (GURI nro 108, 12.5.2009).

9 23.12.2008 annettu ministeriön päätös nro 222 koskee muun muassa muutoksenhakutuomioistuimessa toimivien virallisten syyttäjien toimivaltaan kuuluvien tehtävien käytännön näkökohtia.

10 Useissa erityislaeissa säädetään, että Italian valtio myöntää tietyin edellytyksin korvauksia tiettyjen tahallisten väkivaltarikosten uhreille. Näihin kuuluvat muun muassa terrorismiin ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvät väkivaltarikokset. Asetuksessa nro 204/2007 viitataan korvausten myöntämisen aineellisten edellytysten osalta näihin erityislakeihin, joissa säädetään Italian alueella tehtyjen rikosten uhreille maksettavista eri korvausmuodoista.

Oikeudenkäyntiä edeltävä menettely

11 Käytyään tuloksetonta kirjeenvaihtoa Italian tasavallan kanssa komissio osoitti sille 25.11.2011 virallisen huomautuksen, jossa se moitti tätä jäsenvaltiota siitä, ettei Italian lainsäädännössä säädetä tahallisten väkivaltarikosten uhreja koskevasta yleisestä korvausjärjestelmästä, mikä on tämän toimielimen mukaan vastoin direktiivin 2004/80 12 artiklan 2 kohdassa asetettuja vaatimuksia, ja kehotti Italian tasavaltaa esittämään huomautuksena tältä osin.

12 Italian tasavalta esitti 14.5.2012 antamassaan vastauksessa yleisen korvausjärjestelmän käyttöönottoa koskevia lainsäädäntötoimenpiteitä koskevan ehdotuksen. Koska kyseisen ehdotuksen toteuttamiseksi ei esitetty mitään lainsäädäntöaikataulua, komissio jatkoi oikeudenkäyntiä edeltävää menettelyä.

13 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, ja ehdotti, että odotetaan unionin tuomioistuimen päätöstä kyseisessä asiassa ennen komission aloittaman menettelyn jatkamista.

14 Komissio antoi kuitenkin 18.10.2013 Italian tasavallalle tiedoksi perustellun lausunnon, jossa se kehotti Italian viranomaisia toteuttamaan toimenpiteet, jotka ovat tarpeen direktiivin 2004/80 12 artiklan noudattamiseksi, kahden kuukauden kuluessa viimeksi mainitusta päivämäärästä.

15 Vastauksessaan, joka saapui komissioon 18.12.2013, Italian tasavalta huomautti, että se katsoi tarkoituksenmukaiseksi odottaa unionin tuomioistuimen vastausta Tribunale ordinario di Firenzen esittämään kysymykseen. Unionin tuomioistuin totesi kuitenkin 30.1.2014 annetussa määräyksessä C. (C-122/13, EU:C:2014:59), että se ei selvästi ole toimivaltainen vastaamaan tähän kysymykseen.

16 Niinpä komissio päätti nostaa unionin tuomioistuimessa SEUT 258 artiklan toisen kohdan nojalla tämän jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen.

17 Unionin tuomioistuimen presidentin 22.5.2015 antamalla määräyksellä Euroopan unionin neuvosto hyväksyttiin tässä asiassa väliintulijaksi tukemaan komission vaatimuksia.

Kanne

Asianosaisten lausumat

18 Komissio toteaa, että direktiivin 2004/80 12 artiklassa velvoitetaan jäsenvaltiot ottamaan käyttöön kansallinen korvausjärjestelmä tahallisten väkivaltarikosten uhrien hyväksi.

19 Komissio toteaa, että vaikka direktiivin 12 artiklan 2 kohdassa ei määritellä tahallisen väkivaltarikollisuuden käsitettä, siinä ei jätetä jäsenvaltioille lainkaan harkintavaltaa kansallisen korvausjärjestelmän soveltamisalan osalta, koska tämä voi vain kattaa kaikki tahalliset väkivaltarikokset, sellaisina kuin ne on määritelty kunkin jäsenvaltion aineellisessa rikosoikeudessa. Tämän vuoksi jäsenvaltioilla ei ole oikeutta jättää tiettyjä näistä rikoksista sen kansallisen lainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle, jolla direktiivi 2004/80 on tarkoitus panna täytäntöön.

20 Komission mukaan Italian tasavalta on kuitenkin pannut täytäntöön vain direktiivin 2004/80 I luvun säännökset, jotka koskevat korvauksen saamista rajatylittävissä tilanteissa. Sen sijaan direktiivin II luvun osalta komissio toteaa, että kyseinen jäsenvaltio on säätänyt korvausjärjestelmästä useissa erityislaeissa vain eräiden tiettyjen rikosten, kuten terrorismiin tai järjestäytyneeseen rikollisuuteen

liittyvien rikosten, uhrien hyväksi, kun taas mitään korvausjärjestelmää ei ole otettu käyttöön sellaisten tahallisten väkivaltarikosten osalta, joita nämä erityislait eivät koske, kuten raiskaus tai muut vakavat seksuaaliväkivaltarikokset.

21 Näin ollen Italian tasavalta ei ole noudattanut sille direktiivin 2004/80 12 artiklan 2 kohdan mukaan kuuluvia velvoitteita.

22 Italian tasavalta väittää ensiksi, että komission nostama kanne ei vastaa 18.10.2013 annettuun perusteltuun lausuntoon sisältyviä väitteitä. Sen mukaan mainittu perusteltu lausunto koski vain ”henkirikosta ja vakavaa pahoinpitelyä, jotka eivät kuulu erityislaeissa säädeltyihin tapauksiin”, sekä ”raiskausta ja muita vakavia seksuaaliväkivaltarikoksia”. Komissio arvostelee käsiteltävän kanteen yhteydessä Italian tasavaltaa kuitenkin siitä, ettei se ole ottanut käyttöön yleistä korvausjärjestelmää, joka koskee kaikkien sen alueella tehtyjen tahallisten väkivaltarikosten uhreja, joten se laajentaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamista koskevan kanteen kohdetta. Kanne on näin ollen jätettävä tutkimatta.

23 Italian tasavalta toteaa toissijaisesti, että direktiivi 2004/80 annettiin EY 308 artiklan nojalla. Unionilla ei kuitenkaan ole toimivaltaa antaa menettelyllistä eikä aineellista lainsäädäntöä kunkin jäsenvaltion yleisesti sovellettavan lainsäädännön piiriin kuuluvien rikollisten tekojen rankaisemisesta, eikä sillä ole myöskään toimivaltaa säännellä näiden tekojen siviilioikeudellisista seurauksista. Kun otetaan huomioon kyseisen direktiivin oikeudellinen perusta, direktiivissä ainoastaan velvoitetaan jäsenvaltiot mahdollistamaan se, että jossakin toisessa jäsenvaltiossa asuvat unionin kansalaiset voivat saada korvausta järjestelmistä, joista jo säädetään kunkin jäsenvaltion lainsäädännössä niiden kansalaisille, jotka ovat tahallisten väkivaltarikosten uhreja. Italian tasavalta noudatti tätä velvollisuutta asetuksen nro 204/2007 ja 23.12.2008 annetun ministeriön päätöksen nro 222 menettelyllisten säännösten kautta.

24 Italian tasavalta väittää ainakin, että jäsenvaltioilla on edelleen laaja harkintavalta määritettäessä tahallisten väkivaltarikosten eri tilanteita, joiden varalta on säädettävä jonkinlaisesta korvauksesta. Jäsenvaltiot voivat näin ollen yksilöidä tilanteet, joissa korvausta voidaan saada.

25 Italian tasavalta viittaa lisäksi direktiivin 2004/80 antamiseen johtaneeseen lainsäädäntömenettelyyn, jonka kuluessa aluksi aiottiin asettaa täsmällisiä sääntöjä muun muassa rikosten uhrien korvauksia koskevista vähimmäisvaatimuksista. Tämä alkuperäinen tavoite kuitenkin hylättiin. Direktiivin 12 artikla koskee näin ollen ainoastaan korvausjärjestelmiä, joista jäsenvaltiot olivat jo säätäneet direktiivin antamisajankohtana, ja sen 2 kohdassa velvoitetaan jäsenvaltiot, jossa tällaista järjestelmää ei ole, säätämään siitä. Italian tasavallassa on kuitenkin jo säädetty erilaisten tahallisten väkivaltarikosten osalta useista korvauksen muodoista.

26 Kyseinen jäsenvaltio väittää lopuksi, että jos direktiivin 2004/80 12 artiklan 2 kohtaa tulkittaisiin komission esittämin tavoin, tämä säännös olisi pätemätön, koska EY 308 artiklalla ei suhteellisuusperiaatteen vuoksi voida antaa unionille toimivaltaa toteuttaa muun muassa puhtaasti sisäisiä kysymyksiä koskevia toimenpiteitä.

27 Neuvosto vaatii ensisijaisesti, että Italian tasavallan esittämä lainvastaisuusväite on jätettävä tutkimatta. Kyseinen toimielin toteaa, että jäsenvaltio ei voi perustellusti väittää direktiivin olevan lainvastainen puolustautuakseen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa, kyseisen direktiivin täytäntöönpanon laiminlyöntiin perustuvaa kannetta vastaan ja että Italian tasavalta ei ole esittänyt mitään näyttöä, joka voisi osoittaa, että direktiivin 2004/80 12 artiklan 2 kohtaa, sellaisena kuin komissio sitä tulkitsee, rasittaisi virhe, jonka vakavuus olisi niin ilmeinen, että olisi katsottava, ettei kyseisellä kohdalla ole lainkaan oikeusvaikutusta.

28 Neuvosto katsoo toissijaisesti, että väitettä direktiivin 2004/90 12 artiklan 2 kohdan lainvastaisuudesta ei voida hyväksyä. EY 308 artiklan nojalla voidaan näet korjata se, että perussopimusten erityismääräyksillä ei ole annettu toimintavaltaa unionin toimielimille, silloin, kun suunniteltu toiminta on tarpeen perussopimusten jonkin tavoitteen saavuttamiseksi. Italian tasavalta ei kuitenkaan vetoa siihen, että näitä edellytyksiä ei olisi noudatettu.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

Tutkittavaksi ottaminen

29 Siltä osin kuin kyse on Italian tasavallan esittämästä oikeudenkäyntiväitteestä, jonka mukaan komissio laajensi tällä kanteella 18.10.2013 annetussa perustellussa lausunnossa väitetyn jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen kohdetta, perustellun lausunnon sanamuodosta käy ilmi, että komissio moitti Italian tasavaltaa siitä, että tämä ei ollut ”toteuttanut – – direktiivin 2004/80 12 artiklan 1 ja 2 kohdan noudattamisen edellyttämiä toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että olemassa on korvausjärjestelmä, joka koskee kaikkien sen alueella tehtyjen tahallisten väkivaltarikosten uhreja”.

30 Komissio tosin viittasi kyseisessä perustellussa lausunnossa myös siihen, että Italian lainsäädännössä ei ollut korvausjärjestelmää ”erityisesti” henkirikosten ja vakavien pahoinpitelyjen, joista ei säädetä erityislaeissa, uhreille, eikä raiskausten ja muiden vakavien seksuaaliväkivaltarikosten uhreille, sekä edelleen siihen, että tässä lainsäädännössä suljettiin tietyt henkirikoksen ja seksuaalisen väkivallan ”kaltaiset” rikokset kokonaan korvausjärjestelmien ulkopuolelle. Itse sanamuodosta, jota tämä toimielin käyttää kyseiseen lainsäädäntöön kohdistuvissa viittauksissaan, käy kuitenkin ilmi, että sen tarkoituksena oli täten vain kuvata paremmin, mitä konkreettisia seurauksia on siitä tosiseikasta – jota Italian tasavalta ei kiistä –, että Italiassa voimassa oleva korvausjärjestelmä ei kata kaikkia tahallisia väkivaltarikoksia, ilman, että se näin rajaisi väitetyn jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen koskemaan vain mainittuja esimerkkejä.

31 Näin ollen komissio ei ole käsiteltävässä kanteessa laajentanut väitetyn jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen kohdetta siltä osin kuin se vaatii unionin tuomioistuinta toteamaan, että ”Italian tasavalta ei ole noudattanut – – direktiivin 2004/80 12 artiklan 2 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole toteuttanut kaikkia tarvittavia toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että olemassa on korvausjärjestelmä, joka koskee kaikkien sen alueella tehtyjen tahallisten väkivaltarikosten uhreja”.

32 Näin ollen kanne on otettava tutkittavaksi.

Asiakysymys

33 Siltä osin kuin ensiksi kyse on Italian tasavallan väitteestä, jonka mukaan direktiivin 2004/80 12 artiklan 2 kohta, sellaisena kuin komissio sitä tulkitsee, on pätemätön pääasiallisesti siitä syystä, että unionilla ei ole toimivaltaa antaa EY 308 artiklan nojalla säännöstä, joka koskee muun muassa puhtaasti sisäisiä tilanteita, on riittävää todeta, että unionin tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä on katsottu, että 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. Tilanne voi olla toinen ainoastaan, jos kyseessä olevaan toimeen liittyy niin vakavia ja ilmeisiä virheitä, että toimea voidaan pitää mitättömänä (ks. mm. tuomio 29.7.2010, komissio v. Itävalta C-189/09, ei julkaistu, EU:C:2010:455, 15 ja16 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 5.3.2015, komissio v. Luxemburg, C-502/13, EU:C:2015:143, 56 kohta).

34 Ilman että on tarpeen tutkia perusteellisemmin väitteitä, jotka Italian tasavalta esitti sen tueksi, että direktiivin 2004/80 12 artiklan 2 kohta olisi lainvastainen, on todettava, että kyseinen jäsenvaltio ei esitä mitään näyttöä, joka voisi osoittaa, että tätä säännöstä rasittaisi virhe, joka saattaisi itse sen olemassaolon kyseenalaiseksi siten kuin tämän tuomion edellisessä kohdassa tarkoitetaan.

35 Tästä seuraa, että Italian tasavalta vetoaa käsiteltävän kanteen yhteydessä turhaan direktiivin 2004/80 12 artiklan 2 kohdan pätemättömyyteen.

36 Siltä osin kuin toiseksi on kyse jäsenvaltioiden direktiivin 2004/80 12 artiklan 2 kohtaan perustuvista velvollisuuksista, on otettava huomioon paitsi säännöksen sanamuoto myös tämän direktiivin tavoitteet sekä direktiivillä käyttöön otettu järjestelmä, jonka osa kyseinen säännös on.

37 Direktiivin 2004/80 12 artiklan 2 kohdassa säädetään, että ”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”.

38 Tässä säännöksessä ei säädetä, että jäsenvaltiot voisivat rajata korvausjärjestelmän, joka niiden on otettava käyttöön direktiivin 2004/80 nojalla, soveltamisen vain osaan niiden alueilla tehdyistä tahallisista väkivaltarikoksista.

39 Direktiivin 2004/80 tavoitteista on todettava, että sen johdanto-osan ensimmäisessä perustelukappaleessa viitataan unionin tahtoon poistaa henkilöiden vapaata liikkuvuutta rajoittavat esteet jäsenvaltioiden väliltä.

40 Oikeuskäytännössä on jo todettu, että kun unionin 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 ja siellä asuvien koskemattomuutta (tuomio 2.2.1989, Cowan, C-186/87, EU:C:1989:47, 17 kohta). Tähän liittyen direktiivin 2004/80 johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa todetaan, että tämän tavoitteen toteuttamiseksi olisi myös toteutettava toimenpiteitä, joilla helpotetaan korvausten maksamista rikosten uhreille.

41 Direktiivin johdanto-osan kolmannessa perustelukappaleessa todetaan lisäksi, että Tampereella 15. ja 16.10.1999 kokoontunut Eurooppa-neuvosto kehotti laatimaan vähimmäisvaatimukset rikoksen uhrien suojaamisesta, erityisesti heidän mahdollisuuksistaan saada oikeussuojaa ja oikeudestaan saada vahingonkorvauksia.

42 Lisäksi direktiivin johdanto-osan kuudennen perustelukappaleen mukaan unionin alueella tapahtuneiden rikosten uhrien tulisi voida saada kärsimistään vahingoista oikeudenmukainen ja asianmukainen korvaus riippumatta siitä, missä unionin alueella rikos on tehty. Direktiivin seitsemännessä perustelukappaleessa täsmennetään, että kaikilla jäsenvaltioilla olisi oltava rikosten uhreja koskeva korvausjärjestelmä.

43 Todettakoon direktiivillä 2004/80 käyttöön otetusta järjestelmästä, että sen 1 artiklassa, joka sisältyy korvauksen saamista rajatylittävissä tilanteissa koskevaan direktiivin I lukuun, säädetään, että 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. Direktiivin 2 artiklassa, joka niin ikään sisältyy I lukuun ja jonka otsikko on ”Vastuu korvauksen maksamisesta”, säädetään, että korvauksen maksaa sen jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen, jonka alueella rikos on tehty.

44 Lisäksi direktiivin 2004/80 12 artiklan, joka muodostaa direktiivin II luvun ja koskee kansallisia korvausjärjestelmiä, 1 kohdassa säädetään, että tämän direktiivin korvauksen saamista rajatylittävissä tapauksissa koskevia sääntöjä on sovellettava ”jäsenvaltioiden alueella tehtyjen tahallisten väkivaltarikosten uhreja koskevien kansallisten korvausjärjestelmien perusteella”.

45 Edellä esitetyistä toteamuksista seuraa, että direktiivillä 2004/80 otetaan käyttöön järjestelmä, jolla pyritään helpottamaan rikosten uhrien mahdollisuutta saada korvaus rajatylittävissä tilanteissa ja jota olisi sovellettava jäsenvaltioiden alueella tehtyjen tahallisten väkivaltarikosten uhreja koskevien kansallisten korvausjärjestelmien perusteella. Näin ollen direktiivin 12 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että sillä pyritään varmistamaan unionin kansalaiselle oikeus oikeudenmukaiseen ja asianmukaiseen korvaukseen sen jäsenvaltion alueella kärsimistään vahingoista, jossa hän on käyttäessään oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, siten, että siinä asetetaan kullekin jäsenvaltiolle velvollisuus ottaa käyttöön korvausjärjestelmä, joka koskee kaikkien sen alueella tehtyjen tahallisten väkivaltarikosten uhreja.

46 Siltä osin kuin tässä yhteydessä on kyse rikoksen tahallisuuden ja väkivaltaisuuden määrittämisestä, on niin, kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 69 ja 83 kohdassa, että vaikka jäsenvaltioilla on lähtökohtaisesti toimivalta täsmentää tämän käsitteen sisältö kansallisessa oikeudessaan, ne eivät kuitenkaan voi tämän toimivallan perusteella rajoittaa uhreja koskevan korvausjärjestelmän soveltamista vain tiettyihin tahallisiin väkivaltarikoksiin, sillä muutoin direktiivin 2004/80 12 artiklan 2 kohta menettää tehokkaan vaikutuksensa.

47 Tätä tulkintaa ei saata kyseenalaiseksi Italian tasavallan väite, jonka mukaan unionin lainsäätäjä hylkäsi direktiivin 2004/80 antamiseen johtaneessa lainsäädäntömenettelyssä alkuperäisen tavoitteen täsmällisten normien antamisesta rikosten uhreille maksettavien korvausten alalla.

48 On niin ikään hylättävä Italian tasavallan väite, jonka mukaan 2.2.1989 annetussa tuomiossa Cowan (186/87, EU:C:1989:47), joka mainitaan direktiivin 2004/80 johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa, yhteisöjen tuomioistuin olisi ainoastaan vaatinut kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kiellon noudattamista siltä osin kuin kyse on uhrien mahdollisuudesta saada korvaus rajatylittävissä tilanteissa eikä tuonut esiin jäsenvaltioiden velvollisuutta säätää kansallisessa oikeudessaan kaikkien tahallisten väkivaltarikosten uhreja koskevasta korvausjärjestelmästä, mikä Italian tasavallan mukaan on vahvistettu 30.1.2014 annetulla määräyksellä *C.* (C-122/13, EU:C:2014:59).

49 Unionin tuomioistuin on tosin katsonut, että direktiivissä 2004/80 säädetään korvauksesta vain sellaisen tahallisen väkivaltarikoksen tapauksessa, joka on tehty jäsenvaltiossa, jossa uhri on käyttäessään oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, joten puhtaasti jäsenvaltion sisäinen tilanne ei kuulu tämän direktiivin soveltamisalaan (ks. vastaavasti tuomio 28.6.2007, Dell’Orto, C-467/05, EU:C:2007:395, 59 kohta ja tuomio 12.7.2012, Giovanardi ym., C-79/11, EU:C:2012:448, 37 kohta ja määräys 30.1.2014, *C.*, C-122/13, EU:C:2014:59, 12 kohta). On kuitenkin niin, että näin tehdessään unionin tuomioistuin vain täsmensi, 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.

50 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.

51 Käsiteltävässä asiassa unionin tuomioistuimelle toimitetusta asiakirja-aineistosta käy ilmi, että Italiassa voimassa oleva korvausjärjestelmä ei kata kaikkia tahallisia väkivaltarikoksia, sellaisina kuin ne on määritelty Italian oikeudessa, mitä Italian tasavalta ei myöskään kiistä. Koska tämä jäsenvaltio ei näin ollen ole pannut direktiivin 2004/80 12 artiklan 2 kohtaa täysimääräisesti täytäntöön, on todettava, että komission kanne on perusteltu.

52 Tämän vuoksi on todettava, että Italian tasavalta ei ole noudattanut direktiivin 2004/80 12 artiklan 2 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole toteuttanut kaikkia tarvittavia toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että rajatylittävissä tilanteissa on olemassa korvausjärjestelmä, joka koskee kaikkien sen alueella tehtyjen tahallisten väkivaltarikosten uhreja.

Oikeudenkäyntikulut

53 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut oikeudenkäyntikulujen korvaamista ja koska Italian tasavalta on hävinnyt asian, Italian tasavalta on velvoitettava vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan ja korvaamaan komission oikeudenkäyntikulut.

54 Työjärjestyksen 140 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan. Neuvosto vastaa siis omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) **Italian tasavalta ei ole noudattanut rikoksen uhreille maksettavista korvauksista 29.4.2004 annetun neuvoston direktiivin 2004/80/EY 12 artiklan 2 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole toteuttanut kaikkia tarvittavia toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että rajatylittävissä tilanteissa on olemassa korvausjärjestelmä, joka koskee kaikkien sen alueella tehtyjen tahallisten väkivaltarikosten uhreja.**

2) **Italian tasavalta vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se velvoitetaan korvaamaan Euroopan komission oikeudenkäyntikulut.**

3) **Euroopan unionin neuvosto vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Allekirjoitukset