

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

CHRISTINE STIX-HACKL

5 päivänä lokakuuta 2006¹

I Johdanto

1. Yhteisöjen tuomioistuimen on nyt käsiteltävässä ennakkoratkaisuasiassa vastattava kysymykseen siitä, onko moottoriajoneuvojen käyttöön liittyvän vastuun varalta otettavan pakollisen vakuutuksen yhteydessä henkilöä pidettävä neuvoston direktiivin 90/232/ETY² 1 artiklassa tarkoitettuna ”matkustajana”, jos hän joutuu liikenneonnettomuuteen, kun hän oli mennyt ajoneuvoon, jota ei ollut tarkoitettu matkustajien kuljettamiseen ja jossa ei ollut tähän tarkoitukseen istuimia. Kansallinen tuomioistuin tiedustelee toisella kysymyksellään yhteisöjen tuomioistuimelta vielä sitä, onko oikeussubjekteilla mahdollisuutta vedota kansallisissa tuomioistuimissa oikeuksiin, joita annetaan direktiivin 90/232 1 artiklalla.

1 – Alkuperäinen kieli: ranska.

2 – Moottoriajoneuvojen käyttöön liittyvän vastuun varalta otettava vakuutusta koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 14 päivänä toukokuuta 1990 annettu kolmas neuvoston direktiivi 90/232/ETY (EYVL L 129, s. 33; jäljempänä kolmas direktiivi).

II Asiaa koskeva lainsäädäntö

A Yhteisön oikeus

2. Neuvoston direktiivin 72/166/ETY³ 1 artiklan mukaan ajoneuvolla tarkoitetaan ”moottoriajoneuvoa, joka on tarkoitettu kulkemaan mekaanisella voimalla maata mutta ei raiteita pitkin, sekä kytkettyä tai irrallista perävaunua”.

3. Ensimmäisen direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on toteutettava – – tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että

3 – Moottoriajoneuvojen käyttöön liittyvän vastuun varalta otettava vakuutusta ja vakuuttamisvelvollisuuden voimaansaattamista koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 24 päivänä huhtikuuta 1972 annettu neuvoston direktiivi 72/166/ETY (EYVL L 103, s. 1; jäljempänä ensimmäinen direktiivi).

sellaisten ajoneuvojen käyttöön liittyvän vastuun varalta on otettu liikennevakuutus, joilla on pysyvä kotipaikka sen alueella. Vakuutetun vastuun laajuus sekä vakuutus-turvan ehdot määräytyvät näiden toimenpi-teiden mukaisesti.”

- henkilöt, jotka ovat rikkoneet kyseisen ajoneuvon kuntoa ja turvallisuutta kos-kevia lakisääteisiä teknisiä vaatimuksia,

4. Toisen neuvoston direktiivin 84/5/ETY⁴ 2 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että mitään direktiivin 72/166/ETY 3 artiklan 1 kohdan mukaisesti tehdyn vakuutuskirjan sisältämää lakisääteistä määräystä tai sopi-muslauseketta, jolla evätään korvaus tapauk-sissa, joissa ajoneuvoja käyttävät tai kuljetta-vat:

ei sovelleta direktiivin 72/166/ETY 3 artiklan 1 kohdan mukaisesti vahinkoa kärsineiden kolmansien korvausvaatimuksiin.

- henkilöt, joilla ei ole nimenomaista tai muutoin annettua lupaa siihen,
- henkilöt, joilla ei ole kyseisen ajoneuvon kuljettamiseen oikeuttavaa ajokorttia, tai

Edellä ensimmäisessä luettelimakohdassa mai-nittua säännöstä tai lauseketta voidaan kui-tenkin soveltaa sellaisten henkilöiden vahin-goksi, jotka ovat vapaaehtoisesti menneet vahingon tai vamman aiheuttaneeseen ajo-neuvoon, jos vakuutuksenantaja voi osoittaa heidän tienneen ajoneuvon olleen varastettu.

4 – Moottoriajoneuvojen käyttöön liittyvän vastuun varalta otetta-vaa vakuutusta koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähen-tämisestä 30 päivänä joulukuuta 1983 annettu toinen neuvos-ton direktiivi 84/5/ETY (EYVL L 8, s. 17; jäljempänä toinen direktiivi).

Jäsenvaltiot saavat olla soveltamatta niiden alueella tapahtuviin vahinkoihin ensimmäisen alakohdan säännöstä, jos vahingonkärsinyt voi saada korvausta vahingostaan sosiaaliturvalaitokselta.”

moottoriajoneuvojen aiheuttamista liikennevahingoista vahinkoa kärsineille olisi taattava yhtäläinen kohtelu riippumatta siitä, missä yhteisön alueella vahingot tapahtuvat,

5. Kolmannen direktiivin johdanto-osan toisen, kolmannen, neljännen ja viidennen perustelukappaleen sanamuoto on seuraava:

tietyissä jäsenvaltioissa erityisesti moottoriajoneuvojen matkustajien pakollinen vakuutusturva on puutteellinen; tämän erityisen vahinkoalttiin mahdollisten vahingonkärsineiden ryhmän suojelemiseksi puutteet olisi korjattava,

– –.”

”direktiivin 72/166/ETY 3 artiklassa vaaditaan kaikkia jäsenvaltioita toteuttamaan kaikki tarvittavat toimenpiteet huolehtiakseen, että sellaisten ajoneuvojen käyttöön liittyvän vastuun varalta, joiden pysyvä kotipaikka on niiden alueella, on otettu liikennevakuutus; vastuun laajuus sekä vakuutusturvan ehdot olisi määrättävä näiden toimenpiteiden perusteella,

6. Kolmannen direktiivin 1 artiklan sanamuoto on seuraava:

direktiivi 84/5/ETY – – on vähentänyt tuntuvasti jäsenvaltioiden liikennevakuutusten tason ja sisällön välisiä eroja; tällainen vakuutusturva on kuitenkin edelleen huomattavan erilainen eri maissa,

”Direktiivin 72/166/ETY 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu vakuutus on korvattava ajoneuvon käytöstä kaikille matkustajille paitsi kuljettajalle aiheutuneet henkilövahingot, edellä sanotun kuitenkin rajoittamatta direktiivin 84/5/ETY 2 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan soveltamista.

Tässä direktiivissä 'ajoneuvolla' tarkoitetaan samaa kuin direktiivin 72/166/ETY 1 artiklassa."

henkilökohtainen edustajansa saattaisivat joutua vastuuseen kenelle hyvänsä henkilölle (poikkeustapauksiin kuuluvia henkilöitä lukuun ottamatta) sellaisen henkilö- tai omaisuusvahingon johdosta, joka on aiheutunut siitä, että käyttäjä on käyttänyt ajoneuvoa varomattomasti – –."

B Kansallinen lainsäädäntö

7. Vuoden 1961 Road Traffic Actin (tieliikennelaki, jäljempänä vuoden 1961 laki) 56 §:ssä säädetään ajoneuvon käyttöä koskevan vakuutuksen ottamiseen liittyvästä velvoitteesta seuraavaa:

8. Vuoden 1961 lain 65 §:n 1 momentin a kohdassa, sellaisena kuin se on lisätty vuoden 1992 European Communities (Road Traffic) (Compulsory Insurance) (Amendment) Regulationsin (pakollista liikennevakuutusta koskevien Euroopan yhteisöjen säännösten muutosten täytäntöönpanoasetukset) seitsemännellä asetuksella, määritellään poikkeustapauksiin kuuluva henkilö seuraavalla tavalla:

"1) Henkilö (jäljempänä tässä momentissa käyttäjä) ei saa käyttää konevoimaista kulkuneuvoa julkisella paikalla, ellei joko liikennevakuutuksen antaja tai vakuuttamisesta vapautettu oikeussubjekti ole vastuussa vahingoista, joita aiheutuu ajoneuvon huolimattomasta käytöstä, tai ellei ole voimassa joko

"a) Henkilö, joka vaatii korvausta sellaisista vahingoista, joita hänelle aiheutui hänen ollessaan – – tässä säädöksessä tarkoitettuna konevoimaisen kulkuneuvon sisällä tai päällä, pois lukien ne konevoimaiset kulkuneuvot tai sellaisen kulkuneuvoyhdistelmän muodostavat kulkuneuvot, jotka kuuluvat ministeriön asetuksissa tämän momentin osalta määritettyyn luokkaan, siltä osin kuin pakollista liikennevakuutusta ei kyseisissä asetuksissa uloteta kattamaan vahinkoja, jotka aiheutuvat matkustajille, jotka ovat

a) hyväksytty vakuutus, jonka perusteella käyttäjä tai muu henkilö, joka voisi olla vastuussa vahingoista, joita aiheutuu siitä, että käyttäjä käyttää ajoneuvoa varomattomasti, on rajoituksetta vakuutettu kaiken sen rahamäärän osalta – – jonka maksamisesta vahingonkorvauksena tai kuluina käyttäjä tai hänen

i) konevoimaisen ajoneuvon – suuret joukkoliikenteen ajoneuvot pois

lukien – jossain osassa, ellei ajoneuvon tähän osaan ole suunniteltu ja rakennettu istuimia matkustajia varten; – –

b) moottoripyörät ja mopot, joihin on suunniteltu ja rakennettu istuimet matkustajille.

– –.”

2) Tämän pykälän 1 momentin a kohta tulee voimaan 31.12.1995

9. Ministeriö antoi sille vuoden 1961 lain 5 §:ssä ja 65 §:n 1 momentin a kohdassa myönnetyn toimivallan perusteella vuoden 1992 asetuksen, jonka 4 §:llä lisättiin vuoden 1962 Road Traffic (Compulsory Insurance) Regulationsiin (liikennevakuutusasetus, jäljempänä vuoden 1962 asetus) uusi 6 §, joka kuuluu seuraavasti:

3) Tämän pykälän 1 momentin b kohta tulee voimaan 31.12.1998.”

”1) Lain 65 §:n 1 momentin a kohdassa tarkoitettuja ajoneuvoja ovat:

a) moottoripyöriä ja mopoja lukuun ottamatta ajoneuvot, joihin on suunniteltu ja rakennettu istuimet matkustajille;

10. Kansallinen tuomioistuin täsmentää, että vuoden 1961 lain 56 § ja 65 §:n 1 momentin a kohta tarkoittavat yhdessä, että ajoneuvoa käyttävällä henkilöllä on oltava hyväksytty vakuutus, joka kattaa kokonaan hänen vastuunsa ajoneuvossa matkustaville henkilöille – poikkeustapauksiin kuuluvia henkilöitä lukuun ottamatta – aiheutuvista henkilövahingoista. Poikkeustapauksiin kuuluvat henkilöt ovat niitä, jotka esittävät korvausvaatimuksia vahingosta, joka on aiheutunut heidän ollessaan ajoneuvossa, joka ei kuulu ministeriön asetuksessa määritetyn tyyppiin ajoneuvoihin. Näin ollen ministeriön asetuksessa määritettyjen ajoneuvojen osalta on olemassa velvollisuus ottaa pakollinen liikennevakuutus kyseisten ajoneuvojen matkustajille aiheutuvien vahinkojen varalta.

Kun ministeriö määrittää tietyn ajoneuvon tai ajoneuvoluokan, sillä ei ole kuitenkaan toimivaltaa ulottaa pakollisen liikennevakuutuksen ottamista koskevaa velvollisuutta sellaisille henkilöille aiheutuviin vahinkoihin, jotka matkustavat tällaisen ajoneuvon tai ajoneuvoluokan osassa, johon ei ole suunniteltu eikä rakennettu istuimia matkustajia varten.

III Pääasian tosiseikasto ja asian käsittelyn vaiheet sekä ennakkoratkaisukysymykset

11. Elaine Farrell joutui 26.1.1996 tieliikenneonnettomuuteen ollessaan matkustajana eräässä ajoneuvossa. Ajoneuvon omistaja ja kuljettaja Alan Whitty menetti ajoneuvon hallinnan, ja se törmäsi seinään. Tämä ajoneuvo oli pakettiauto, jota ei ollut suunniteltu eikä rakennettu sitä varten, että matkustajia kuljetettaisiin ajoneuvon takaosassa, eikä ajoneuvon takaosassa ole istuimia. Onnettomuuden sattuessa Farrell istui lattialla ajoneuvon takaosassa eli siinä osassa, jossa ei ollut istuimia.

12. Onnettomuuden jälkeen ilmeni, ettei Whittyllä ollut vakuutusta. Farrell haki tästä syystä korvausta MIBI:ltä ympäristöministe-

riön kanssa vuonna 1998 tehdyn sopimuksen (jäljempänä sopimus) mukaisesti. MIBI sitoutui kyseisessä sopimuksessa maksamaan korvauksia vahingonkärsijöille, jotka olivat olleet liikenneonnettomuuksissa, joissa oli osallisena kuljettaja, joka oli laiminlyönyt vuoden 1961 laissa asetetun velvollisuuden pakollisen liikennevakuutuksen ottamiseen.

13. MIBI kieltäytyi kuitenkin maksamasta korvausta Farrellille, koska tämä oli matkustanut ajoneuvon sellaisessa osassa, jota ei ollut suunniteltu eikä rakennettu matkustajien kuljettamista varten. Se katsoi, että vastuu kantajan kärsimästä henkilövahingosta ei siten ollut sellaista vastuuta, jota varten vakuutuksen ottaminen oli pakollista vuoden 1961 lain nojalla, joten sopimusta ei voitu soveltaa eikä MIBI ollut velvollinen maksamaan Farrellille korvausta eikä panemaan täytäntöön sellaista tuomiota, jonka Farrell mahdollisesti saisi Whittystä vastaan.

14. Farrell pani syyskuussa 1997 vireille oikeudenkäynnin kaikkia pääasian vastaajia vastaan. Hän sai heinäkuussa 2001 tuomion, jossa Whitty todettiin korvausvelvolliseksi. Vahingon suuruuden arvioiminen siirrettiin tapahtuvaksi pääasian käsittelyn yhteydessä.

15. Kantaja vaati kanteessaan tuomiota, jossa todettaisiin, että onnettomuuden sat-

tuessa voimassa olleella kansallisella lainsäädännöllä ei ollut saatettu asianmukaisesti kaikkia ensimmäisen direktiivin säännöksiä, sellaisena kuin kyseinen direktiivi on muutettuna kolmannella direktiivillä ja ennen kaikkea kolmannen direktiivin 1 artiklalla, osaksi kansallista oikeusjärjestystä. Asianomaiset viranomaiset ja MIBI kiistivät kansallisessa tuomioistuimessa sen, että onnettomuuden sattuessa voimassa olleilla kansallisilla säännöksillä ei olisi saatettu kolmannen direktiivin 1 artiklan säännöksiä asianmukaisesti osaksi kansallista oikeusjärjestystä. Kyseiset viranomaiset vetosivat siihen, että siltä osin kuin pakollinen liikennevakuutus ulotetaan kansallisen oikeuden säännöksillä matkustajien osalta konevoimaisen kulkuneuvon – suuret joukkoliikenteen ajoneuvot pois lukien – eri osiin vain, jos kyseiseen osaan on suunniteltu ja rakennettu istuimet matkustajille, niillä saatetaan direktiivien tässä asiassa merkitykselliset säännökset asianmukaisella ja hyväksyttävällä tavalla osaksi kansallista oikeusjärjestystä, sillä asiaa koskevissa yhteisön oikeussäännöissä sallitaan se, että pakollista liikennevakuutusta ei uloteta kattamaan ajoneuvon tässä osassa oleville matkustajille aiheutuvia vahinkoja.

tavaa vakuutusta koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 14 päivänä toukokuuta 1990 annetun kolmannen neuvoston direktiivin 90/232/ETY 1 artiklan nojalla 31.12.1995 lähtien – päivämäärä, johon mennessä Irlannin oli saatettava muiden ajoneuvojen kuin moottoripyörien matkustajia koskevat kolmannen direktiivin säännökset osaksi kansallista oikeusjärjestystä – velvollisuus ulottamaa pakollinen liikennevakuutus koskemaan vahinkoja, jotka aiheutuvat henkilöille, jotka matkustavat moottoriajoneuvon sellaisessa osassa, johon ei ole suunniteltu eikä rakennettu istuimia matkustajille?

- 2) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, annetaanko kolmannen direktiivin 1 artiklassa yksityisille oikeuksia, joihin voidaan suoraan vedota kansallisissa tuomioistuimissa?”

16. High Court of Ireland on tässä tilanteessa esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

IV Oikeudellinen arviointi

A Alustavia huomautuksia

”1) Onko Irlannilla moottoriajoneuvojen käyttöön liittyvän vastuun varalta otet-

17. Nyt käsiteltävä asia koskee pakollisesta liikennevakuutuksesta annettua yhteisön

lainsäädäntöä. Tämä lainsäädäntö perustuu useisiin direktiiveihin, joiden tarkoituksena on helpottaa liikkumista autolla jäsenvaltiosta toiseen.

direktiivissä säädetään vielä sellaisen toimielimen perustamisesta, jonka tehtävänä on suorittaa korvauksia henkilö- tai omaisuusvahingoista, jotka on aiheuttanut tuntematon ajoneuvo tai ajoneuvo, jolle ei ole otettu liikennevakuutusta.⁶

18. Ensimmäisessä direktiivissä asetettiin velvollisuus ottaa vakuutus moottoriajoneuvojen käyttöön liittyvän vastuun varalta henkilövahinkojen korvaamista varten. Vakuutuksen piti kattaa toisten jäsenvaltioiden alueella aiheutuneet vahingot kyseisissä valtioissa voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti.

20. Myös kolmannella direktiivillä pyritään vähentämään jäsenvaltioiden välisiä eroavaisuuksia erityisesti niiden puutteiden korjaamiseksi, joita pakollisessa vakuutusturvassa on matkustajien osalta.⁷ Kolmanteen direktiiviin sisältyy myös takuun alueelliseen ulottuvuuteen ja takurahaston käyttöön liittyviä säännöksiä.

19. Toisella direktiivillä pyritään vähentämään jäsenvaltioiden välisiä eroavaisuuksia pakollisen liikennevakuutuksen tason ja sisällön osalta vahvistamalla muun muassa takuun vähimmäismäärät. Lisäksi pakollisen vakuutuksen on katettava sekä henkilö- että omaisuusvahingot. Toisessa direktiivissä säädetään lisäksi, että vahinkoa kärsineiden kolmansien korvausvaatimuksiin ei sovelleta sopimuslauseketta, jolla evätään korvaus tapauksissa, joissa ajoneuvoja käyttävät tai kuljettavat henkilöt, joilla ei ole nimenomaisesti tai muutoin annettua lupaa siihen, henkilöt, joilla ei ole kyseisen ajoneuvon kuljettamiseen oikeuttavaa ajokorttia, tai henkilöt, jotka ovat rikkoneet kyseisen ajoneuvon kuntoa ja turvallisuutta koskevia lakisääteisiä teknisiä vaatimuksia.⁵ Toisessa

21. Neljäs direktiivi,⁸ joka ei ole sovellettavissa pääasian tosiseikastoon, koskee lähinnä sellaisten vahinkojen korvaamista, jotka liittyvät vahingonkärsijälle kotimaan ulkopuolella tapahtuneisiin liikenneonnettomuuksiin. Direktiivissä sallitaan vahinkoa kärsineen kolmannen osapuolen toimenpiteiden helpottamiseksi siitä, että tällä on oikeus esittää korvausvaatimus asuinvaltiossaan

5 – Toisen direktiivin 2 artiklan 1 kohta.

6 – Toisen direktiivin 1 artiklan 4 kohta.

7 – Ks. erityisesti kolmannen direktiivin johdanto-osan viides perustelukappale: ”– tietyissä jäsenvaltioissa erityisesti moottoriajoneuvojen matkustajien pakollinen vakuutusturva on puutteellinen; tämän erityisen vahinkoalttiin mahdollisten vahingonkärsineiden ryhmän suojelemiseksi puutteet olisi korjattava”.

8 – Moottoriajoneuvojen käyttöön liittyvän vastuun varalta otettava vakuutus koskevien jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen lähentämisestä ja neuvoston direktiivien 73/239/ETY ja 88/357/ETY muuttamisesta 16 päivänä toukokuuta 2000 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/26/EY (neljäs liikennevakuutusdirektiivi) (EYVL L 181, s. 65; jäljempänä neljäs direktiivi).

vahingosta vastaavan osapuolen vakuutusyhtiön kyseiseen maahan nimeämälle korvausedustajalle.

autoilijat joutuisivat tekemään sopimuksen vakuutussuojasta kaikkien niiden maiden rajoilla, joihin he matkustavat.

22. Lopuksi direktiivillä 2005/14/EY⁹ ajantasaistetaan ja parannetaan yhteisön autovakuutusjärjestelmää siten, että muun muassa neljännessä direktiivissä säädetty oikeus suoran kanteen nostamiseen ulotetaan koskemaan kaikkia vahingonkärsijöitä.

24. Vihreän kortin järjestelmä perustuu kansallisiin vakuutuksenantajien toimistoihin,¹⁰ jotka ovat yhtäältä vastuussa ulkomaalaisten autoilijoiden aiheuttamien vahinkojen hallinnoimisesta ja selvittämisestä ja toisaalta takaavat autovakuutustodistukset ("vihreä kortti"), joita niiden jäseninä olevat vakuutusyhtiöt antavat vakuutuksenottajilleen.

23. Huomattakoon, että yhteisön lainsäädäntö kuuluu alun perin vanhempaan järjestelmään eli vihreän kortin järjestelmään, joka otettiin käyttöön 1.1.1953 Yhdistyneiden Kansakuntien Euroopan talouskomission valvonnassa ja jota hallinnoi Lontooseen vuonna 1949 perustettu vihreän kortin järjestelmän keskustoimisto. Tämän järjestelmän tavoitteena on ensinnäkin valvoa sitä, että liikenneonnettomuuksiin joutuneet kolmannet osapuolet eivät joudu kärsimään siitä, että heille aiheutuneet omaisuus- tai henkilövahingot johtuvat ulkomaalaisen autoilijan eikä heidän kotimaassaan asuvan autoilijan virheestä, ja toiseksi välttää se, että

25. Kaiken kaikkiaan on todettava, että yhteisön oikeudessa on säädetty moottoriajoneuvojen käyttöön liittyvän vastuun varalta otettavan pakollisen vakuutuksen käyttöönotosta. Vahinkoa kärsineet kolmannet osapuolet voivat nostaa kanteen suoraan vakuutuksenantajaa vastaan tai alueellisesti toimivaltaista autotakuurahastoa vastaan. Yhteisön oikeudessa ei sitä vastoin ole lähennetty liikennevahinkoihin liittyvää vastuuta koskevia sääntöjä. Näin ollen on selvittävä, voiko vakuutuksenantaja tai

9 – Moottoriajoneuvojen käyttöön liittyvän vastuun varalta otettava vakuutus koskevien neuvoston direktiivien 72/166/ETY, 84/5/ETY, 88/357/ETY ja 90/232/ETY sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/26/EY muuttamisesta 11 päivänä toukokuuta 2005 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2005/14/EY (EUVL L 149, s. 14).

10 – Ks. ensimmäisen direktiivin 1 artiklan määritelmä, jonka mukaan sillä tarkoitetaan "erityisjärjestöä, joka on perustettu 25 päivänä tammikuuta 1949 annetun Yhdistyneiden Kansakuntien Euroopan talouskomission sisämaan liikennekomitean tieliikenteen alakomitean suositusten N:o 5 mukaisesti ja joka toimii niiden vakuutusyhtiöiden yhteiselimenä, joilla on valtiossa toimilupa liikennevakuutuksen käsittävän vakuutusliikkeen harjoittamiseen".

takuurahasto vedota vahinkoa kärsinyttä kolmatta osapuolta vastaan paitsi siihen, että vakuutuksenottaja ei ole vastuussa vahingosta, myös vahinkoa kärsineen kolmannen osapuolen käyttäytymiseen tai vakuutus sopimukseen perustuviin poikkeuksiin, ja millä edellytyksillä se voi näin tehdä.¹¹

sessä ja toisessa direktiivissä ei velvoiteta jäsenvaltioita tekemään ajoneuvon sellaisessa osassa, joka ei ole tarkoitettu matkustajien kuljettamiseen eikä varustettu tätä tarkoitusta varten, matkustaville henkilöille aiheuttavia henkilövahinkoja koskevan vastuun varalta otettavaa vakuutusta pakolliseksi. Lisäksi hän korostaa, että kolmannen direktiivin 1 artiklalla on muutettu pakollista liikennevakuutusta koskevia valtioiden velvoitteita, sillä ne on velvoitettu takaamaan, että vakuutus kattaa kaikki ajoneuvojen matkustajat. Kolmannessa direktiivissä ei siten jätetä valtioille tältä osin harkintavaltaa.

B Ensimmäinen ennakoratkaisukysymys

1. Tiivistelmä osapuolten lausumista

26. Farrell ja komissio katsovat lähinnä, että kolmannen direktiivin 1 artiklassa edellytetään, että pakollinen liikennevakuutus kattaa kaikissa jäsenvaltioissa sellaisessa ajoneuvon osassa matkustaneille henkilöille aiheutuneet vahingot, jota ei ole suunniteltu matkustajien kuljetukseen eikä varustettu istuimilla tätä tarkoitusta varten, kun Irlannin hallitus ja MIBI ovat puolestaan päinvastaista mieltä.

27. Farrell muistuttaa asiassa Withers annettuun määräykseen¹² viitaten, että ensimmäi-

28. Farrell esittää, että kolmannen direktiivin 1 artiklassa tarkoitettua käsitettä ”matkustaja” ei ole määritelty millään tavoin. Asiassa Withers annetusta määräyksestä¹³ ilmenee, että matkustajia ovat ajoneuvossa olevat henkilöt, istuivatpa he tai eivät. Hän katsoo, että mikäli kolmannessa direktiivissä käytettyä käsitettä ”matkustaja” tulkittaisiin siten, että sillä tarkoitetaan ainoastaan istuvia henkilöitä, yhteisöjen tuomioistuimen ei olisi pitänyt käyttää adjektiivia ”istuva” edellä mainitussa määräyksessä. Farrell korostaa lisäksi, että yhteisöjen tuomioistuin mainitsee matkustajat myös kohdassa, joka koskee ajoneuvon sellaista osaa, jossa ei ole istuinpaikkoja. Hänen mielestään on ilmeistä, että mikäli yhteisöjen tuomioistuin olisi halunnut erotella toisistaan matkustajat ja muut ajoneuvossa olevat henkilöt, sen olisi pitänyt käyttää käsitteitä ”henkilö” tai ”ihminen” eikä käsitettä ”matkustaja”.

¹¹ – Ks. tässä yhteydessä toisen direktiivin 2 artiklan 1 kohdan edellä siteerattu säännös sekä takuurahaston osalta toisen direktiivin 1 artiklan 4 kohdan 3 alakohta.

¹² – Asia C-158/01, Withers, määräys 14.10.2002 (Kok. 2002, s. I-8301).

¹³ – Mainittu alaviitteessä 12, määräyksen 21 kohta.

29. Farrellin mielestä tästä seuraa, että kolmannen direktiivin 1 artiklaa on tulkittava siten, että siinä veloitetaan jäsenvaltiot ulottamaan pakollinen liikennevakuutus koskemaan vahinkoja, joita aiheutuu henkilöille, jotka ovat asettuneet moottoriajoneuvon siihen osaan, jota ei ole suunniteltu matkustajien kuljettamiseen ja johon ei ole rakennettu istuimia tätä tarkoitusta varten. Tätä päätelmää ei hänen mielestään kyseenalaista kolmatta direktiiviä koskevan yhteisen kannan hyväksymisen yhteydessä laaditun neuvoston pöytäkirjan kohta, jonka mukaan ”neuvosto ja komissio julistavat, että 1 artiklan säännökset eivät vaikuta jäsenvaltioiden lainsäädännön sellaisiin säännöksiin, jotka koskevat vahingon korvaamista silloin, jos matkustaja on vastuussa onnettomuudesta, jos matkustajien lukumäärä on ollut liian suuri tai jos matkustajaa on kuljetettu ajoneuvossa, jota ei ole suunniteltu muiden henkilöiden kuin kuljettajan kuljettamiseen”. Farrell muistuttaa näet siitä, että oikeuskäytännön¹⁴ mukaan silloin, kun direktiivissä ei ole nimenomaisesti viitattu neuvoston pöytäkirjaan sisältyvään julistukseen, pöytäkirjaa ei voida käyttää direktiivin tulkitsemisessa.

30. Irlannin hallitus katsoo saattaneensa kolmannen direktiivin asianmukaisesti osaksi kansallista oikeutta, koska siinä ei veloiteta jäsenvaltioita takaamaan, että pakollinen liikennevakuutus kattaisi henkilövahingot, joita aiheutuu henkilöille, jotka ovat asettuneet ajoneuvon sellaiseen osaan, jota ei ole

suunniteltu matkustajien kuljettamiseen eikä varustettu tätä varten istuimilla.

31. Koska käsitettä ”matkustaja” ei ole määritelly kolmannessa direktiivissä, Irlannin hallitus katsoo, että jäsenvaltioiden tehtävänä on määrittää, keitä ovat ne ajoneuvoissa olevat henkilöt, joita on pidettävä kolmannessa direktiivissä tarkoitettuina ”matkustajina”. Irlannin hallituksen mielestä käsite ”matkustaja” edellyttää välttämättä ajoneuvoa, jossa on istumapaikkoja ja jossa on istumapaikka kyseistä matkustajaa varten. Tämä näkemys vastaa neuvoston aikomusta kyseisen direktiivin antamishetkellä. Irlannin hallitus vetoaa myös siihen, että komissio olisi ilmoittanut, että kolmas direktiivi ei estä jäsenvaltioita säättämästä vakuutusturvaa koskevista poikkeuksista, kuten vuoden 1992 asetuksen säännösten kaltaisista poikkeuksista.¹⁵

32. Irlannin hallitus arvioi, että on erotettava toisistaan kolmannen direktiivin 1 artiklassa tarkoitettu käsite ”matkustaja” ja toisaalta

14 – Asia 143/83, komissio v. Tanska, tuomio 30.1.1985 (Kok. 1985, s. 427, Kok. Ep. VIII, s. 31, 12 ja 13 kohta) ja asia C-292/89, Antonissen, tuomio 26.2.1991 (Kok. 1991, s. I-745, Kok. Ep. XI, s. I-67, 17 ja 18 kohta).

15 – Irlannin hallitus viittaa tässä yhteydessä Euroopan komission rahoituslaitoksiin liittyvistä asioista ja yhtiöoikeudesta vastaavan pääosaston johtajan 4.5.1990 päivätyn kirjeeseen, jossa mainitaan muun muassa, että olisi täysin selvää, että koska direktiivissä ei ole määritelty käsitettä ”matkustaja”, jäsenvaltioilla on luonnollisesti jonkin verran vapautta päättää sellaisista tapauksista, joissa henkilöä, joka on ajoneuvossa tai sen päällä vaarallisella tavalla, jota autovalmistaja ei ole suunnitellut, ei voida enää pitää ”matkustajana”.

"matkustaja" silloin, kun tätä käsitettä käytetään yleisemmässä merkityksessä kuvaamaan jotakuta, joka on autossa tai sen päällä ja joka ei kuljeta autoa. Koska jäsenvaltioilla on harkintavaltaa, kuten asiassa Mendes Ferreira annettu tuomio osoittaa,¹⁶ niillä on mahdollisuus päättää niistä tapauksista, joissa henkilöä, joka on ajoneuvossa tai sen päällä vaarallisella tavalla, jota autovalmistaja ei ole suunnitellut, ei voida enää pitää kyseisen direktiivin 1 artiklassa tarkoitettuna "matkustajana", koska käsitettä "matkustaja" ei ole millään tavoin määritelty kolmannessa direktiivissä.

33. Irlannin hallitus vetoaa lisäksi siihen, että sen lähestymistapa vastaa täysin turvallisuuden vaatimuksia. Sen mielestä yksi ajoneuvon tarkoituksista on kuljettaa turvallisesti muita henkilöitä kuin kuljettajaa. Irlannin hallitus viittaa tässä yhteydessä yhtäältä jatkuviin ponnisteluihin ajoneuvojen turvallisuuden parantamiseksi ja toisaalta sekä kansallisessa oikeudessa että yhteisön oikeudessa asetettuihin vaatimuksiin, jotka koskevat turvavöiden asentamista ajoneuvoihin ja niiden käyttöä.¹⁷ Irlannin päätös olla vaati-

matta pakollista vakuutusta, joka kattaisi matkustajat, jotka matkustavat ajoneuvojen sellaisissa osissa, joita ei ole suunniteltu matkustajien kuljettamiseen (esimerkiksi kai-vinkoneen kauhassa), on sen mielestä siis täysin tieliikenteen turvallisuutta koskevan kansallisen politiikan mukainen.

34. Sen mielestä olisi tämän näkemyksen vastaista hyväksyä se, että matkustajat matkustavat ajoneuvojen sellaisissa osissa, joita ei ole suunniteltu matkustajien kuljettamiseen eikä varustettu asianmukaisilla tukijärjestelmillä. Myös yhteisön oikeuden kannalta olisi ristiriitaista antaa direktiivejä, jotka koskevat ajoneuvojen rakennetta, varustelua ja käyttöä niiden turvallisuuden edistämiseksi ja vaatia turvavöiden asentamista kaikille matkustajille, ja samaan aikaan edellyttää sitä, että henkilöille, jotka matkustavat missä hyvänsä auton osassa ja jopa sen katolla tai alla, korvattaisiin vahingot vakuutuksesta, vaikka nämä henkilöt ovat itse saattaneet itsensä vaaralliseen tilanteeseen.

16 – Asia C-348/98, Mendes Ferreira ja Delgado Correia Ferreira, tuomio 14.9.2000 (Kok. 2000, s. I-6711).

17 – Irlannin hallitus mainitsee esimerkkeinä moottoriajoneuvojen turvavöiden kiinnityspisteitä koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 18 päivänä joulukuuta 1975 annetun neuvoston direktiivin 76/115/ETY (EYVL 1976, L 24, s. 6); moottoriajoneuvojen turvavöitä ja turvajärjestelmiä koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 28 päivänä kesäkuuta 1977 annetun neuvoston direktiivin 77/541/ETY (EYVL L 220, s. 95), sellaisena kuin se on muutettuna direktiivin 77/541/ETY mukauttamisesta teknii-kan kehitykseen 30 päivänä lokakuuta 1990 annetulla komission direktiivillä 90/628/ETY (EYVL L 341, s. 1) ja vähemmän kuin 3,5 tonnia painavien ajoneuvojen turvavöiden pakollista käyttöä koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 16 päivänä joulukuuta 1991 annetun neuvoston direktiivin 91/671/ETY (EYVL L 373, s. 26).

35. Komissio toteaa puolestaan, että keskustelu koskee lähinnä kolmannen direktiivin 1 artiklasta johtuvan matkustajien henkilö-vahingot kattavan pakollisen vakuutusturvan käyttöönottoa koskevan velvollisuuden ulottuvuutta. Se täsmentää, että ajoneuvojen matkustajien tilannetta ei ollut nimenomai-

sesti säännelty yhteisön tasolla ennen kyseisen direktiivin antamista. Komissio väittää sitä vastoin, että kyseisessä artiklassa on nimenomaisesti ulotettu ensimmäisen direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu pakollinen vakuutusturva kattamaan ”kaikille matkustajille paitsi kuljettajalle” aiheutuneet henkilövahingot, minkä osoittaa lisäksi myös asiassa Mendes Ferreira ja Delgado Correia Ferreira annetun tuomion^{18 19} 34 kohta.

36. Komission mielestä kolmannen direktiivin 1 artiklalla on pyritty ottamaan käyttöön yhtenäinen lähestymistapa matkustajien vakuutusturvaan, ja siitä seuraa väistämättä se, että on oltava olemassa käsitettä ”matkustaja” koskeva yhteisön määritelmä. Koska tätä käsitettä ei ole kuitenkaan nimenomaisesti määritelty kolmannessa direktiivissä, ”matkustaja” on yksinkertaisesti ”julkisen tai yksityisen ajoneuvon matkustava henkilö; mikä tahansa tällaisen ajoneuvon kyydissä oleva henkilö, joka ei ole kuljettaja, kapteeni eikä miehistön jäsen”.²⁰

37. Komissio muistuttaa siitä, että kolmannen direktiivin tarkoituksena on taata korkea

kuluttajansuojan taso autovakuutuksen alalla ja että käsitteen ”matkustaja” laajalla määritelmällä kyettäisiin paremmin saavuttamaan tämä tavoite, kun jokaiselle ajoneuvossa matkustavalle annettaisiin vakuutusturva. Se lisää, että käsite ”ajoneuvo” on määritelty erittäin yleisluonteisesti ensimmäisen direktiivin 1 artiklan 1 kohdassa. Komissio toteaa, että lainsäädäntöön sisältyy erillinen poikkeus, joka koskee henkilöitä, jotka ovat vapaaehtoisesti menneet ajoneuvoon, jonka he ovat tienneet olleen varastettu. Lainsäädännössä ei sen sijaan mainita mitään sellaisen henkilön tilanteesta, joka on ajoneuvon kyydissä sellaisella tavalla, jota autonvalmistaja ei ole suunnitellut, vaikka voitaisiin ilman muuta ajatella, että siihen liittyisi samoja yleisiä järjestystä koskevia ongelmia.

38. Komissio toteaa julistuksesta, joka otettiin neuvoston pöytäkirjaan neuvoston yhteistä kantaa annettaessa, että tällaista yleisluonteista julistusta, jota ei ole mainittu johdetun oikeuden säännöksen sanamuodossa, ei voida käyttää sen tulkinnessa.²¹ Varsinkaan julistuksella, joka on ristiriidassa direktiivin sanamuodon tai rakenteen kanssa, ei voida muuttaa sitä henkilöryhmää, joka on katettava pakollisella liikennevakuutuksella.²²

39. Lisäksi komissio arvioi, että julistusta ei ole laadittu nimenomaisesti käsitteen ”mat-

18 – Edellä alaviitteessä 16 mainittu asia.

19 – ”On kuitenkin huomattava, että vaikka kolmannen direktiivin 1 artiklassa ulotettiin ensimmäisen direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa, sellaisena kuin se on tarkennettuna ja täydennettynä toisella direktiivillä, säädetty pakollinen vakuutus koskemaan kaikille matkustajille paitsi kuljettajalle aiheutuneita henkilövahinkoja, [tästä tuomiosta] – käy ilmi, että siinä ei määritellä sen vahingonkorvausvastuun laatua, joka pakollisen liikennevakuutuksen täytyy kattaa.”

20 – Komission omaksuma määritelmä, New Shorter Oxford Dictionary, 1993.

21 – Edellä alaviitteessä 14 mainittu asia Antonissen ja asia C-402/03, Skov ym., tuomio 10.1.2006 (Kok. 2006, s. I-199).

22 – Ks. vastaavasti em. asia Skov, tuomion 43 kohta.

kustaja” selventämiseksi eikä siten myöskään vakuutusvelvollisuuden laajuuden selventämiseksi. Se käsittää asian pikemminkin siten, että kyseinen julistus koskee tiettyjä tilanteita, joissa korvausta voitaisiin rajoittaa vahingonkäräjän vastuuseen liittyvien seikkojen vuoksi.

40. Komissio viittaa tämän rajoituksen osalta asiassa *Candolin* annettuun tuomioon,²³ jossa yhteisöjen tuomioistuin joutui ottamaan kantaa Suomen lain säännöksen, jonka mukaan matkustajalle suoritettava korvausta voidaan vähentää hänen oman myötävaikutuksensa perusteella, mikäli ajoneuvon kuljettaja oli humalassa. Se korostaa, että yhteisöjen tuomioistuin hylkäsi kyseisessä asiassa väitteen, jonka mukaan yhteisön oikeudessa ei millään tavoin rajoitettaisi sitä, miten kansallisen vahingonkorvausvastuulainsäädännön mukaan arvioidaan sen myötävaikutuksen merkitystä, joka matkustajalla on kärsimänsä vahingon syntymiseen, ja että vahingonkäräjälle tulevan korvauksen laajuutta voidaan rajoittaa vain poikkeuksellisissa olosuhteissa ja tapauskohtaisen arvioinnin perusteella (eikä yleisten ja abstraktien kriteerien perusteella).²⁴ Komissio viittaa tässä yhteydessä kolmannen direktiivin muuttamiseen pääasian tapahtumien jälkeen direktiivillä 2005/14/EY,²⁵ jolla otettiin uusi kohta kolmannen direktiivin 1 artiklaan.²⁶

41. Lisäksi komissio katsoo, ettei sellaisen henkilön tilannetta, joka pelkää hyökkäystä tai valitsee paikan ajoneuvon sellaisesta osasta, jota ei ole varustettu istuimilla matkustajia varten, voida rinnastaa hyvin erityisiin ja vakaviin seikkoihin, joilla poikkeuksen tekeminen vakuuttamisvelvollisuudesta olisi perusteltavissa. Tällaisesta poikkeuksesta säädetään kolmannessa direktiivissä sellaisten matkustajien osalta, jotka ovat vapaaehtoisesti menneet ajoneuvoon, jonka he ovat tienneet olleen varustettu, ja toisessa direktiivissä, johon sisältyy korvausvelvollisuutta koskeva poikkeus sellaisten henkilöiden osalta, jotka ovat vapaaehtoisesti nousseet vahingon tai vammauksen aiheuttaneeseen ajoneuvoon, jos osoitetaan näiden tienneen ajoneuvon olevan vakuuttamaton.

42. Komissio katsoo siis, että kolmannen direktiivin 1 artiklan käsite ”matkustaja” on erittäin laaja käsite, joka kattaa kaikki ajoneuvossa kuljetettavat henkilöt.

2. Oikeudellinen arviointi

a) Kolmannen direktiivin 1 artiklan sanamuoto ja lainsäädännöllinen asiayhteys

23 – Asia C-537/03, *Candolin*, tuomio 30.6.2005 (Kok. 2005, s. I-5745).

24 – Em. asia *Candolin*, tuomion 29 ja 30 kohta.

25 – Mainittu edellä alaviitteessä 9.

26 – ”Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että mitään lakisääteistä määrystä tai vakuutuslainsäädännön sisältämää sopimussuhteesta, jolla evätään korvaus matkustajalta sillä perusteella, että hän tiesi tai hänen olisi pitänyt tietää, että ajoneuvon kuljettaja oli liikennevahingon aiheuttanut alkoholin tai muun huumausaineen vaikutuksen alaisena, ei sovelleta tällaisen matkustajan korvausvaatimuksiin.”

43. Vaikka ajoneuvon käsite on määritelty ensimmäisen direktiivin 1 artiklassa, sama ei päde matkustajan käsitteeseen. Lisäksi kolmannen direktiivin 1 artiklassa käytetään sanamuotoa ”kaikille matkustajille paitsi kuljettajalle”, mikä viittaa siihen, että kuljettaja ei ole matkustaja.²⁷

44. Irlannin hallitus ei kiistä sitä, että laajan tulkinnan mukaan matkustajan käsite kattaa kaikki henkilöt, jotka ovat ”ajoneuvon sisällä tai sen päällä”.

45. Selvitettävä kysymys on siten se, onko laajassa merkityksessä ymmärretyn matkustajien piirin ulkopuolelle jätettävä ne matkustajat, jotka ovat ajoneuvossa, jos tätä ajoneuvoa ei ole tarkoitettu heidän kuljettamiseensa ja/tai sitä ei ole varustettu siihen tarkoitukseen.

46. Irlannin hallitus puoltaa MIBI:n tukeamana suppeampaa matkustajan käsitettä, jossa poissuljettaisiin sellaisten vahinkoa kärsineiden kolmansien henkilöiden pakolli-

nen vakuutusturva, jotka ovat menneet ajoneuvoon, jota ei ole tarkoitettu heidän kuljettamiseensa eikä varustettu siihen tarkoitukseen. Irlannin hallitus perustelee tätä näkemystään sillä, että on varmistettava johdonmukaisuus tieliikenneturvallisuutta koskevan lainsäädännön kanssa, ja vetoaa siihen, että tällaisten henkilöiden sisällyttäminen pakollisen vakuutusturvan piiriin merkitsisi sitä, että vakuutus kattaisi tahallisen vaarallisen käyttäytymisen.

47. Vaikka Irlannin hallituksen esittämä johdonmukaisuutta koskeva huoli ansaitsee huomion, kolmannen direktiivin 1 artiklan ehdotettu tulkinta merkitsisi sitä, että otettaisiin käyttöön sellainen vahinkoa kärsineiden kolmansien henkilöiden erottelu, joka ei ilmene direktiivin sanamuodosta. Komissio korostaa perustellusti, että asiaa koskevassa yhteisön lainsäädännössä säädetään nimenomaisesti yhdestä vakuutusvelvollisuutta koskevasta poikkeuksesta, ja se koskee matkustajia, jotka ovat vapaaehtoisesti menneet vahingon tai vamman aiheuttaneeseen ajoneuvon, jos heidän osoitetaan tienneen ajoneuvon olleen varastettu,²⁸ sekä korvausvelvollisuutta koskevasta poikkeuksesta sellaisten henkilöiden osalta, jotka ovat vapaaehtoisesti nousseet vahingon tai vamman aiheuttaneeseen ajoneuvon, jos näiden osoitetaan tienneen ajoneuvon olevan vakuuttamaton.²⁹ Ei vaikuta näin ollen asianmukaiselta ottaa käyttöön implisiittisiä rajoituksia, jotka koskisivat matkustajille annettavaa vakuutusturvaa.

27 – Ks. kuljettajan määrittelyn käytännön vaikeuksista Centre du droit de la consommation de l’université de Louvainin tekemä varsin valaiseva tutkimus, joka koskee tilannetta Belgian oikeudessa: ”La notion de conducteur sous l’empire de la loi du 21 novembre 1989”, Forum de l’assurance, 2006.

28 – Toisen direktiivin 2 artiklan 1 kohdan toinen alakohta.

29 – Toisen direktiivin 1 artiklan 4 kohdan kolmas alakohta.

48. Kun kyseessä on Irlannin hallituksen omaksuman näkemyksen mukaisesti se, että vakuutus ei kata henkilöitä, jotka ovat vapaaehtoisesti asettuneet alttiiksi vaaralle, josta heidän olisi pitänyt tietää, on viitattava asiassa *Candolin* annettuun tuomioon,³⁰ joka koskee Suomen lain säännöstä, jonka mukaan matkustajalle suoritettavaa korvausta voitiin alentaa – sen näkemyksen mukaisesti, että kyseessä oli tuottamus, joka oli myötävaikuttanut vahingon syntymiseen – silloin kun ajoneuvon kuljettaja oli humalassa. Sen jälkeen kun yhteisöjen tuomioistuimien oli korostanut, että autovakuutusta koskevissa kolmessa ensimmäisessä direktiivissä ei ollut yhdenmukaistettu liikenneonnettomuuksiin liittyvää vahingonkorvausvastuusäännöstä, se arvioi, että tällaisilla säännöksillä ei voida riistää näiden direktiivien tehokasta vaikutusta. Se katsoi, että kyseessä on tällainen heikennys, jos kansallisessa säännöstössä yleisin ja abstraktein kriteerein eikä käyttäytymisen tapauskohtaisen arvioinnin perusteella rajoitetaan vahingonkäräjän oikeutta saada korvausta pakollisesta liikennevakuutuksesta. Kun tätä päätelmää sovelletaan nyt käsiteltävään asiaan, huolimatta siitä, että riidanalaiset kansalliset säännökset eivät koske vahingonkorvausvastuuseen liittyvää oikeutta, tämä saattaisi merkitä sitä, että tiettyjen kuljetettavien henkilöryhmien vakuutusturva ei voida rajoittaa eikä poissulkea sellaisten seikkojen perusteella, jotka liittyvät heidän käyttäytymisensä abstraktiin vaarallisuuteen.

49. Vaikka direktiivi 2005/14 ei olekaan sovellettavissa nyt käsiteltävään asiaan, on kuitenkin todettava, että siinäkin on omaksuttu suppea lähestymistapa matkustajille annettavan vakuutusturvan rajoitusten

osalta. Kolmannen direktiivin 1 artiklassa, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2005/14,³¹ säädetään nimittäin, että ”jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että mitään lakisääteistä määräystä tai vakuutuskirjan sisältämää sopimusklausellettä, jolla evätään korvaus matkustajalta sillä perusteella, että hän tiesi tai hänen olisi pitänyt tietää, että ajoneuvon kuljettaja oli liikennevahingon aiheutuessa alkoholin tai muun huumausaineen vaikutuksen alaisena, ei sovelleta tällaisen matkustajan korvausvaatimuksiin”. Tätä säännöstä on perusteltu sillä, että matkustaja ”ei yleensä pysty arvioimaan asianmukaisesti kuljettajan päihtymyksen tasoa”.³²

b) Kolmannen direktiivin 1 artiklan tarkoitus

50. On tutkittava, vahvistaako kolmannen direktiivin 1 artiklan tarkoitus edellä kyseisen artiklan sanamuodon ja lainsäädännöllisen asiayhteyden perusteella esitetyt vastaväitteet oikeiksi.

51. Kolmannella direktiivillä on muutettu merkittävästi yhteisön oikeuden tilannetta

30 – Edellä alaviitteessä 23 mainittu asia.

31 – Mainittu alaviitteessä 9.

32 – Direktiivin 2005/14 johdanto-osan 15 perustelukappale.

matkustajien pakollisesta autovakuutuksesta saaman vakuutusturvan osalta. Yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa Withers, joka koski samankaltaisia tosiseikkoja kuin nyt tutkittava pääasia, ensimmäisen ja toisen direktiivin osalta, että niillä ”ei estetä sellaisen kansallisen lainsäädännön voimassa pitämistä, jossa ei säädetä siitä, että moottoriajoneuvojen käyttöön liittyvän vastuun varalta otettavan pakollisen vakuutuksen on katettava sellaisille matkustajille aiheutuvat henkilövahingot, joita kuljetetaan muiden kuin joukkoliikenteen suurten ajoneuvojen sellaisessa osassa, jota ei ole suunniteltu ja rakennettu siten, että siinä on istumapaikat matkustajille”, sillä jäsenvaltiolla oli edelleen toimivalta määrittää matkustajien vakuutusturvan laajuus.³³

52. Tämä oikeuskäytäntö ei vaikuta nyt käsiteltävän asian kannalta ratkaisevalta, koska kolmannen direktiivin tavoitteena on korjata puutteet ”tietyissä jäsenvaltioissa erityisesti moottoriajoneuvojen matkustajien” pakollisessa vakuutusturvassa³⁴ siten, että ensimmäisen direktiivin 3 artiklan 1 kohdan mukainen pakollinen vakuutusturva ulotetaan koskemaan ”kaikille matkustajille paitsi kuljettajalle” aiheutuneita henkilövahinkoja.³⁵

53. Tässä yhteydessä on korostettava, että tällä laajennuksella pyrittiin ”erityisen vahin-

koalttiin mahdollisten vahingonkärsineiden ryhmän” suojelemiseen.³⁶ Tämä vahinkoalttius koskee kaikkia kuljetettavia henkilöitä, kuten komissio on perustellusti korostanut. Kuluttajansuojan korkeaan tasoon liittyvät komission näkemykset, sellaisina kuin se on ne esittänyt johdanto-osan 13 perustelukappaleessa, eivät sitä vastoin juurikaan vakuuta, sillä kuluttajansuojan vaatimusten perusteella ei voida vähätellä kuljetettavan henkilön käyttäytymistä, jos hän on vapaaehtoisesti asettunut alttiiksi vaaralle.

54. Kun otetaan huomioon se, että kolmannella direktiivillä pyrittiin yhdenmukaistamaan autojen käyttöön liittyvää vastuuta koskevan pakollisen vakuutusturvan sisältö ja ulottuvuus, on katsottava, että kolmannen direktiivin 1 artiklassa tarkoitettua matkustajan käsitettä on tulkittava yhteisön tasolla yhdenmukaisesti. Tällaisen yhtenäisen tulkinnan puuttumisesta seuraisi näet se, että sallittaisiin sellaisten aukkojen säilyminen, jotka kolmannella direktiivillä nimenomaan pyritään poistamaan.

55. Tässä yhteydessä on korostettava, että Irlannin hallituksen ehdottama tulkinta saataisi merkitä sitä, että otettaisiin käyttöön uusia eroavaisuuksia jäsenvaltioiden välillä.

33 – Ks. edellä alaviitteessä 12 mainittu asia, määräyksen 18 kohta.

34 – Kolmannen direktiivin johdanto-osan viides perustelukappale.

35 – Ks. tältä osin edellä alaviitteessä 16 mainittu asia Mendes Ferreira, tuomion 34 kohta.

36 – Kolmannen direktiivin johdanto-osan viides perustelukappale.

Mikäli näet matkustajan käsitettä rajoitetaan siten, että se koskee ainoastaan matkustajia, jotka käyttävät heidän kuljettamiseensa tarkoitettuja paikkoja, saattaisi ilmetä eroja näiden matkustajien määrän laskemisessa.³⁷

56. Tässä yhteydessä on mielestäni vaikeaa ajatella, että kolmannen direktiivin 1 artiklassa tarkoitettu matkustajan käsite riippuisi liikenneonnettomuudessa vahinkoa kärsineen käyttäytymisestä. Todellisuudessa liikenneonnettomuudessa vahinkoa kärsineen käyttäytymisen vaarallisuuden huomioon ottaminen, onpa tämä mennyt pakollisen liikennevakuutuksen piiriin kuuluvaan ajoneuvoon tai ei, kuuluu vahingonkorvausvastuun piiriin eikä sen suoran kanteen soveltamisalaan, jonka vahingonkärsijä voi nostaa vakuutuksenantajaa tai toisen direktiivin 1 artiklan 4 kohdassa tarkoitettua toimitelintä vastaan. Vakuutuksenantaja tai edellä mainittu toimitelin saa nostaa kanteen sellaista henkilöä vastaan, jonka käyttäytyminen on myötävaikuttanut vahingon syntymiseen.

57. Irlannin hallituksen viittaus neuvoston pöytäkirjaan neuvoston yhteisen kannan hyväksymisen yhteydessä otettuun neuvos-

ton ja komission yhteiseen julistukseen, joka on toistettu edellä mainitussa 4.5.1990 päivätyssä kirjeessä, ei liene asiaankuuluva. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yleisluonteista julistusta, jota ei ole mainittu johdetun oikeuden säännöksen sanamuodossa, ei voida käyttää sen tulkinnassa;³⁸ joka tapauksessa kyseinen julistus koskee ainoastaan ”matkustajalle suoritettavan korvauksen” rajoittamista, jos tämä on myötävaikuttanut vahinkonsa syntymiseen. Tämä julistus ei siten näytä koskevan vahingonkorvausvastuun sääntöjä, eikä sillä voida rajoittaa sellaisten yhteisön oikeussääntöjen ulottuvuutta, joilla taataan vakuutusturvan yhdenmukainen ulottuvuus – tällä poissuljetaan kaikki muut paitsi nimenomaisesti mainitut matkustajan käyttäytymiseen liittyvät rajoitukset.

c) Päätelmä

58. Neuvoston direktiivin 90/232/ETY 1 artiklaa on tulkittava siten, että se, että jäsenvaltio pitää voimassa kansallisen lainsäädännön, jonka mukaan vakuutuksenottovelvollisuus ei koske vahingonkorvausvastuuta henkilövahingoista, joita on aiheutunut sellaisille yksityisille, jotka matkustavat ajoneuvon sellaisissa osissa, joihin ei ole suun-

37 – Ks. esimerkiksi Ranskan osalta vakuutuslain (Code des assurances) A211-3 §: ”kuljetuksen katsotaan tapahtuneen riittävän turvallisissa olosuhteissa: a) henkilöautojen osalta – silloin, kun matkustajat kuljetetaan ajoneuvojen sisällä; b) hyötyajoneuvojen osalta silloin, kun kuljetettavat henkilöt ovat ottaneet paikan joko hytin sisältä, tasolta, jossa on tukilaudat, tai kiinteän korin sisältä ja kun heidän lukumääränsä ei ylitä kahdeksaa kuljettajan lisäksi; – – Edellä olevia säännöksiä sovellettaessa alle 10-vuotiaat lapset lasketaan puolikkaiksi – – ” (kursivointi tässä).

38 – Ks. edellä alaviitteessä 21 mainitut tuomiot.

niteltu eikä rakennettu istuimia matkustajia varten, on ristiriidassa sen kanssa.

C Toinen ennakkoratkaisukysymys

59. Kansallinen tuomioistuin pyrkii toisella kysymyksellään selvittämään, annetaanko kolmannen direktiivin 1 artiklassa yksityisille oikeuksia, joihin he voivat vedota kansallisissa tuomioistuimissa.

1. Tiivistelmä osapuolten lausumista

60. Farrell ja komissio väittävät, että kolmannen direktiivin 1 artiklassa annetaan oikeuksia, joihin yksityiset voivat vedota suoraan kansallisissa tuomioistuimissa. Irlannin hallitus ja MIBI sitä vastoin väittävät, että koska tämä direktiivi on pantu asianmukaisesti täytäntöön kansallisessa oikeudessa, tämä kysymys ei tule edes esiin.

61. Farrel korostaa, että silloin kun jäsenvaltioille asetetut velvoitteet ovat riittävän selviä ja täsmällisiä, direktiivillä voi olla välitön vaikutus. Hänen mielestään se, että yhtei-

söjen tuomioistuin katsoo näin kolmannen direktiivin osalta, ilmenee edellä mainitun asiassa Withers annetun määräyksen sanamuodosta. Hänen mukaansa se seikka, että yhteisöjen tuomioistuin ei ole todennut kyseisen määräyksen 20 kohdassa,³⁹ että kolmas direktiivi ei olisi ominaisuuksiltaan sellainen, että sillä voisi olla välitön vaikutus, osoittaa sen, että ainoastaan onnettomuuden päivämäärä esti vetoamisen kolmanteen direktiiviin. Farrell katsoo, että tästä syystä toiseen ennakkoratkaisukysymykseen pitäisi vastata, että ”koska kolmannen direktiivin 1 artiklan tarkoituksena on antaa oikeuksia täsmällisin ja selvin sanamuodoin, sillä on välitön vaikutus”.

62. Irlannin hallitus arvioi MIBI:n tukeamana, että koska kolmas direktiivi on pantu asianmukaisesti täytäntöön, ei ole tarpeen vedota kyseisen direktiivin välittömään vaikutukseen. Se väittää kuitenkin, sanotun vaikuttamatta tähän näkemykseen, että tällainen välitön vaikutus ei voi missään tapauksessa perustua edellä mainittuun asiassa Withers annettuun määräykseen. MIBI kiistää sen, että se olisi valtion yksikkö asiassa Foster annetussa tuomiossa⁴⁰ esitettyjen kriteerien mukaisesti: se viittaa tässä yhteydessä siihen, että se on oikeudelliselta muodoiltaan yksityinen, ja siihen, että se käyttää pakolliseen liikennevakuutukseen liittyvää toimivaltaansa valtion kanssa vapaasti neuvottelun sopimuksen perusteella.

39 – ”Kansallisen tuomioistuimen käsiteltävänä olevan riita-asian perustana oleva liikenneonnettomuus tapahtui kuitenkin – ennen kolmannessa direktiivissä Irlannille säädetyin direktiivin täytäntöönpanolle varatun määräajan päättymistä – . Pääasian asianosaiset eivät siten voi vedota direktiiviin kansallisissa tuomioistuimissa.”

40 – Asia C-188/89, Foster, tuomio 12.7.1990 (Kok. 1990, s. I-3313, Kok. Ep. X, s. 499, 18 kohta).

63. Komissio muistuttaa puolestaan siitä, että yksityiset voivat vedota suoraan direktiivin säännöksiin jäsenvaltiota vastaan siltä osin kuin nämä säännökset ovat ehdottomia ja riittävän täsmällisiä. Tästä syystä alustava kysymys, joka sen mukaan tulee esiin, on se, onko MIBI valtion yksikkö asiassa Foster annetussa tuomiossa⁴¹ esitettyjen kriteerien mukaisesti. Jotta MIBI olisi tällainen, sen on oltava toimielin tai yksikkö, joka kuuluu valtion määräys- tai valvontavaltaan tai jolla on sellaisia erityisiä toimivaltuuksia, jotka poikkeavat niistä oikeuksista, jotka johtuvat yksityisten välisiin suhteisiin sovellettavista oikeussäännöistä. Komissio väittää, että kun otetaan huomioon MIBI:n erityinen julkinen tehtävä, sitä on pidettävä valtion yksikkönä. Se mainitsee lisäksi Circuit Courtin (Irlanti) tuomion, jossa on tehty samankaltainen päätelmä.⁴²

tuksella katettavan vastuun tyyppi. Se lisää, että ensimmäisen direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa jätetään tosin jäsenvaltioille tiettyä harkintavaltaa sen osalta, miten ne järjestävät pakollisen vakuutusjärjestelmänsä, mutta tämä harkintavalta on sen mielestä kuitenkin täysin organisatorista eikä koske perustavanlaatuisen vakuuttamisvelvoitteen laajuutta. Tästä syystä komissio ehdottaa, että yhteisöjen tuomioistuin toteaisi, että yksityiset voivat vedota kolmannen direktiivin 1 artiklaan suoraan kansallisissa tuomioistuimissa.

2. Oikeudellinen arviointi

64. Komission mielestä on enää vain selvítettävä, ovatko kolmannen direktiivin 1 artiklan säännökset ehdottomia ja riittävän täsmällisiä, jotta niihin voidaan vedota MIBI:tä vastaan. Se toteaa, että kyseisessä säännöksessä säädetään, että pakollisesta liikennevakuutuksesta on korvattava ajoneuvon käytöstä kaikille matkustajille paitsi kuljettajalle aiheutuneet henkilövahingot, ja ainoana nimenomaisena poikkeuksena ovat ne, jotka matkustavat ajoneuvossa, jonka tietävät varastetuksi. Komissio katsoo siten, että kyseisen artiklan perusteella kyetään yksilöimään sekä edunsaajat että pakollisella vakuu-

65. Kun otetaan huomioon pääasian tosiseikasto, vaikuttaa siltä, että kansallinen tuomioistuin pyrkii selvittämään, voiko kantaja vedota kolmannen direktiivin 1 artiklaan vaatiakseen sellaisten kansallisten oikeussääntöjen hylkäämistä, joissa poissuljetaan pakollisen vakuutusturvan – ja siten MIBI:n suoritusten – ulkopuolelle sellaiset henkilöt, jotka matkustavat ajoneuvon sellaisessa osassa, johon ei ole suunniteltu eikä rakennettu istuimia matkustajia varten.

41 – Edellä alaviitteessä 40 mainittu asia.

42 – Asia Dublin Bus v. MIBI, tuomio 29.10.1999.

66. Oikeuskäytännön mukaan⁴³ yksityinen voi vedota valtiota vastaan ainoastaan ehdotomiin ja riittävän täsmällisiin säännöksiin.

koskeva määritelmä perustuu yksinomaan yhteisön oikeuteen, ja heidän oikeudellinen tilanteensa määritellään direktiivien kolmen seuraavan sukupolven kannalta.

67. Kolmannen direktiivin 1 artiklassa säädetään, että pakollisesta liikennevakuutuksesta "on korvattava ajoneuvon käytöstä kaikille matkustajille paitsi kuljettajalle aiheutuneet henkilövahingot", ja ainoana poikkeuksena ovat matkustajat, jotka tietävät ajoneuvon olevan varastettu. Koska kyseisen artiklan perusteella voidaan yksilöidä sekä edunsaajat että sen vastuun luonne, joka pakollisella liikennevakuutuksella on tarkoitus kattaa, vaikuttaa siltä, että sillä annetaan asianomaisille yksityisille ehdoton ja riittävän täsmällinen oikeus. Tätä päätelmää ei voida kyseenalaistaa sillä, että kolmannen direktiivin 1 artiklassa viitataan ensimmäisen direktiivin 3 artiklan 1 kohtaan, jonka mukaan jäsenvaltioiden on "toteutettava – – tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että sellaisten ajoneuvojen käyttöön liittyvän vastuun varalta on otettu liikennevakuutus, joilla on pysyvä kotipaikka sen alueella". Vaikka näet myöhemmissä direktiiveissä on jätetty jäsenvaltioille tiettyä liikkumavaraa niiden pakollista autovakuutusta koskevien säännösten täytäntöönpanossa, niissä on kuitenkin täsmennetty pakollisen autovakuutuksen sisältöä ja ulottuvuutta; matkustajia

68. On olemassa erityinen hankaluus, joka johtuu tässä tapauksessa siitä, että onnettomuusajoneuvoa ei ollut vakuutettu ja että vahingonkärsijä Farrell haki korvausta MIBI:ltä, joka on toisen direktiivin 1 artiklan 4 kohdassa tarkoitettu valtuutettu toimielin.

69. Koska kyseessä on yksityisoikeudellinen yhteisö, jonka jäsenet ovat Irlannissa autovakuutusmarkkinoilla toimivia vakuutusyhtiöitä ja joka on sidoksissa valtioon yksityisoikeudellisella sopimuksella⁴⁴ toisen direktiivin 1 artiklan 4 kohdassa tarkoitetun toimielimen tehtävien hoitamiseksi, on selvittävä, voidaanko MIBI:tä pitää valtion yksikkönä asiassa Foster annetun tuomion mukaisin kriteerein.⁴⁵ Yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että "yksityiset oikeussubjektit voivat vedota direktiivin ehdotomiin ja riittävän täsmällisiin säännöksiin sellaisia toimielimiä tai yksiköitä vastaan, jotka kuuluvat valtion määräys- tai valvontavaltaan tai joilla on sellaisia erityisiä toimi-

43 – Ks. esim. asia 8/81, Becker, tuomio 19.1.1983 (Kok. 1983, s. 53, Kok. Ep. VI, s. 295).

44 – MIBI:n ja ympäristöministeriön 21.12.1988 tekemä sopimus.

45 – Mainittu edellä alaviitteessä 40, tuomion 18 kohta.

valtuuksia, jotka poikkeavat niistä oikeuksista, jotka johtuvat yksityisten välisiin suhteisiin sovellettavista oikeussäännöistä”. Tästä seuraa yhteisöjen tuomioistuimen mukaan, että ”elin, joka oikeudellisesta muodostaan riippumatta on valtion toimenpiteen nojalla ja valtion valvonnan alaisuudessa velvollinen tarjoamaan yleisen edun mukaisia palveluja ja jolla tästä syystä on erityisiä toimivaltuuksia, jotka poikkeavat niistä oikeuksista, jotka johtuvat yksityisten oikeussubjektien välisiin suhteisiin sovellettavista oikeussäännöistä, kuuluu joka tapauksessa sellaisten kokonaisuuksien joukkoon, joita vastaan voidaan vedota sellaisiin direktiivin säännöksiin, joilla voi olla välittömiä oikeusvaikutuksia”.⁴⁶

70. Tällä kysymyksellä on erityinen merkitys, koska yhteisön autovakuutusjärjestelmä kuuluu vanhempaan järjestelmään,⁴⁷ jossa on jätetty laajasti tilaa vakuutusalan ammatteisille kansallisten vakuutuksenantajien toimistojen ja kansallisten takurahastojen perustamista varten, joten yhteisön lainsäädännön täytäntöönpano jäsenvaltioissa tapahtuu suureksi osaksi yksityisoikeudellisten rakenteiden kautta.

71. Kun otetaan huomioon ne vähäiset tiedot, joita kansallinen tuomioistuin on esittänyt MIBI:n osalta, on mielestäni vaikea

todeta ensi arviolta, että tämä olisi valtion määräys- tai valvontavallassa, eikä ole varmaa, että sillä olisi erityisiä toimivaltuuksia, jotka poikkeavat niistä oikeuksista, jotka johtuvat yksityisten oikeussubjektien välisiin suhteisiin sovellettavista oikeussäännöistä. Sitä vastoin on kiistatonta, että MIBI hoitaa toisen direktiivin 1 artiklan 4 kohdassa tarkoitetun valtuutetun toimielimen tehtäviä ja on vastuussa korvausten maksamisesta sellaisissa onnettomuuksissa vahinkoa kärsineille, jotka on aiheuttanut tuntematon ajoneuvo tai ajoneuvo, jolle ei ole otettu liikennevakuutusta. Tämä tehtävä on julkinen tehtävä, koska siitä säädetään toisessa direktiivissä, ja valtion valvontaa harjoitetaan kyseiselle toimielimelle annettavan valtuutuksen – tässä tapauksessa sopimuksen – perusteella.⁴⁸

72. Kaiken kaikkiaan vaikuttaa siltä, että MIBI voidaan rinnastaa valtioon, koska se on toisen direktiivin 1 artiklan 4 kohdassa tarkoitettu valtuutettu toimielin, joka vastaa tällaisille toimielimille toisessa direktiivissä annetusta tehtävästä, joten yksityiset voivat vedota kolmannen direktiivin 1 artiklaan suoraan kansallisissa tuomioistuimissa.

48 – Ks. ammatillisen toimielimen kaltaisen yksityisen yhteisön rinnastamisesta valtioon Wernicke, S., *Die Privatwirkung im Europäischen Gemeinschaftsrecht*, Baden-Baden, 2002, s. 186 ja sitä seuraavat sivut. Kirjoittaja pitää rinnastettavana tilanteena sellaista tilannetta, jossa yksityinen on ollut vastuussa valtiolle kuuluvan julkisen tehtävän hoitamisesta yhteisön oikeuden nojalla, kun kansallisen lainsäädännön mukaan tämän tehtävän hoitaminen kuuluu yksinomaan kyseiselle yksityiselle (ks. em. teos, s. 190). Kirjoittaja hyväksyy kuitenkin rinnastamisen ainoastaan siltä osin kuin se on välttämätöntä julkisen tehtävän hoitamiseksi. Tämä ratkaisu on parempi kuin valtioon kuulumista koskeva peruste, sillä se takaa sen, että johdetun oikeuden täsmällisiin ja ehdottomiin säännöksiin voidaan vedota kaikissa jäsenvaltioissa riippumatta siitä, mikä on sen toimielimen luonne, jonka valtio on hyväksynyt hoitamaan yhteisön oikeudessa säädettyä julkista tehtävää.

46 – Em. asia, tuomion 20 kohta.

47 – Ks. edellä 23 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

V Ratkaisuehdotus

73. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaisi kansallisen tuomioistuimen kysymyksiin seuraavasti:

- 1) Neuvoston direktiivin 90/232/ETY 1 artiklaa on tulkittava siten, että se, että jäsenvaltio pitää voimassa kansallisen lainsäädännön, jonka mukaan vakuutus-
senottovelvollisuus ei koske vahingonkorvausvastuuta henkilövahingoista, joita on aiheutunut sellaisille yksityisille, jotka matkustavat ajoneuvon sellaisissa osissa, joihin ei ole suunniteltu eikä rakennettu istuimia matkustajia varten, on ristiriidassa sen kanssa.
- 2) Yksityiset voivat vedota neuvoston direktiivin 90/232/ETY 1 artiklaan suoraan kansallisissa tuomioistuimissa.