

Asia C-129/19**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä****Jättämispäivä:**

19.2.2019

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

Corte suprema di cassazione (Italia)

Ennakkoratkaisupyynnön tekemispäivä:

29.1.2019

Valittaja:

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Vastavalittaja:

BV

Pääasian kohde

Presidenza del Consiglio dei Ministrin (pääministerin kanslia) valitus Corte di appello di Torinon (Torinon ylioikeuden) tuomiosta, jolla viimeksi mainittu vahvisti lähes kokonaisuudessaan Tribunale di Torinon (Torinon alioikeus) ensimmäisenä oikeusasteena tekemän ratkaisun, jonka mukaan Italiassa asuvalla Italian kansalaisella, joka oli joutunut tahallisen väkivaltarikoksen uhriksi, oli oikeus saada Italian valtiolta vahingonkorvausta sillä perusteella, ettei direktiiviä 2004/80/EY ollut saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä.

Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeudellinen perusta

Tämä SEUT 267 artiklan mukaisesti tehty ennakkoratkaisupyynnö koskee rikoksen uhreille maksettavista korvauksista 29.4.2004 annetun neuvoston direktiivin 2004/80/EY (jäljempänä myös direktiivi), erityisesti sen 12 artiklan 2 kohdan, täytäntöönpanovelvollisuuden laiminlyöntiä.

Ennakkoratkaisukysymykset

[Nyt tarkasteltavan pääasian kaltaisessa tilanteessa, jossa on kyse Italiassa vakituisesti asuvan Italian kansalaisen lainsäätäjänä toimivaa Italian valtiota vastaan nostamasta vahingonkorvauskanteesta, joka perustuu siihen, että valtio on jättänyt panematta täytäntöön ja/tai pannut virheellisesti täytäntöön ja/tai pannut puutteellisesti täytäntöön rikoksen uhreille maksettavista korvauksista 29.4.2004 annetun neuvoston direktiivin 2004/80/EY mukaiset velvollisuudet ja erityisesti sen 12 artiklan 2 kohdassa jäsenvaltioille asetetun velvollisuuden, jonka mukaan jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että ne ottavat 1.7.2005 mennessä (kuten direktiivin 18 artiklan 1 kohdassa säädetään) käyttöön yleisen korvausjärjestelmän, jolla kaikkien tahallisten väkivaltarikosten (myös seksuaalisen väkivaltarikoksen, jollaisen uhriksi kantaja oli joutunut) uhreille pystytään varmistamaan oikeudenmukaiset ja riittävät korvaukset siinä tapauksessa, etteivät nämä voi saada varsinaisilta syyllisiltä vahingonkorvausta koko kärsitystä vahingosta,] Euroopan unionin tuomioistuimelta pyydetään vastausta seuraaviin kysymyksiin:

- a) Tilanteessa, jossa rikoksen uhreille maksettavista korvauksista 29.4.2004 annettua neuvoston direktiiviä 2004/80/EY ei ole pantu kansallisesti täytäntöön määräajassa (ja/tai se on pantu täytäntöön puutteellisesti) ja jossa kyseisellä direktiivillä ei ole välittömiä oikeusvaikutuksia (non self-executing) siltä osin kuin kyse on siinä säädetyn väkivaltarikosten uhreja koskevan korvausjärjestelmän perustamisesta ja jossa syntyy rajatylittävissä tilanteissa oleville henkilöille, joita direktiivi yksinomaan koskee, oikeus saada jäsenvaltiolta vahingonkorvausta unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä (mm. tuomioissa Francovich ja Brasserie du Pêcheur ja Factortame III) vahvistettujen periaatteiden nojalla, velvoittaako [Euroopan unionin] oikeus katsomaan, että vastaava jäsenvaltion vastuu vallitsee myös suhteessa muihin kuin rajatylittävissä tilanteissa oleviin henkilöihin (toisin sanoen jäsenvaltiossa asuviin henkilöihin), jotka eivät olisi olleet direktiivin täytäntöönpanosta johtuvien etujen suoraa saajia mutta joiden olisi – samaten [Euroopan unionin] oikeuteen kuuluvan yhdenvertaisuusperiaatteen tai syrjintäkiellon periaatteen loukkaamisen välttämiseksi – pitänyt ja ollut mahdollista hyötyä direktiivistä (eli edellä mainitusta korvausjärjestelmästä) sen tehokkaan vaikutuksen takaamiseksi, jos direktiivi olisi pantu täytäntöön oikea-aikaisesti ja täydellisesti?

– Siinä tapauksessa, että edellä esitettyyn kysymykseen vastataan myöntävästi:

- b) Voidaanko tahallisten väkivaltarikosten (ja nimenomaisesti rikoslain 609-bis §:ssä tarkoitetun seksuaalisen väkivaltarikoksen) uhreille maksettava korvaus, jonka määräksi on vahvistettu 31.8.2017

annetussa sisäministeriön asetuksessa [joka on annettu 7.7.2016 annetun lain nro 122, ”Italian kuulumisesta Euroopan unioniin johtuvien velvoitteiden täyttämiseksi annetut säännökset – Eurooppalaki 2015–2016”, sellaisena kuin se on myöhemmin (20.11.2017 annetun lain nro 167 6 §:llä ja 30.12.2018 annetun lain nro 145 1 §:n 593–596 momentilla) muutettuna, 11 §:n 3 momentin nojalla] kiinteä 4 800 euron määrä, katsoa direktiivin 2004/80 12 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuksi oikeudenmukaiseksi ja riittäväksi korvaukseksi uhrille?

Unionin oikeussäännöt, joihin viitataan

Rikoksen uhreille maksettavista korvauksista 29.4.2004 annettu neuvoston direktiivi 2004/80/EY (erityisesti sen johdanto-osan 2, 6 ja 14 perustelukappale sekä 12 ja 18 artikla)

SEU 18 artikla

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 20, 21 ja 51 artikla

Kansalliset oikeussäännöt, joihin viitataan

Rikoslain (codice penale) 609-bis § – Seksuaalinen väkivalta

7.7.2016 annettu laki nro 122, ”Italian kuulumisesta Euroopan unioniin johtuvien velvoitteiden täyttämiseksi annetut säännökset – Eurooppalaki 2015–2016” (Disposizioni per l’adempimento degli obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea - Legge europea 2015-2016), joka tuli voimaan 23.7.2016, sellaisena kuin se on muutettuna ensin 20.11.2017 annetun lain, ”Italian kuulumisesta Euroopan unioniin johtuvien velvoitteiden täyttämiseksi annetut säännökset – Eurooppalaki 2017”(Disposizioni per l’adempimento degli obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea - Legge europea 2017) nro 167 6 §:llä ja viimeksi 30.12.2018 annetun lain, ”Valtion talousarvio verovuodelle 2019 ja monivuotinen talousarvio kolmivuotiskaudelle 2019–2021” (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021) nro 145 1 §:n 593–596 momentilla. Erityisesti

– 11 §, jonka 1 momentissa säädetään ”henkilöön kohdistuvan tahallisen väkivaltarikoksen ja joka tapauksessa rikoslain 603-bis §:ssä tarkoitettujen rikosten uhrin oikeudesta saada korvausta valtiolta, lukuun ottamatta 581 ja 582 §:ssä tarkoitettuja rikoksia, paitsi jos käsillä on rikoslain 583 §:ssä säädettyjä raskauttavia seikkoja”. Saman pykälän 2 momentin mukaan korvaus henkirikoksesta, seksuaalisesta väkivallasta tai vaikean henkilövamman aiheuttamisesta maksetaan uhrille tai, jos uhri on rikoksen seurauksena menehtynyt, uhrin oikeudenhaltijoille, ja korvaus on saman 11 pykälän 3

momentissa tarkoitettussa ministeriön asetuksessa määritetyn suuruinen. Muista kuin edellä mainituista rikoksista korvaus sen sijaan toteutetaan sairaanhoidosta ja avustuksesta aiheutuneiden kulujen korvauksena.

Tahallisten väkivaltarikosten uhreille maksettavan korvauksen määrien määrittämisestä 31.8.2017 annettu sisäministeriön asetus (Decreto del Ministro dell'interno 31 agosto 2017, Determinazione degli importi dell'indennizzo alle vittime dei reati intenzionali violenti). Kyseisessä asetuksessa tahallisten väkivaltarikosten uhreille maksettavien korvausten määrät määritetään seuraavasti: ”a) henkirikoksesta kiinteä 7 200 euron määrä ja lisäksi siinä tapauksessa, että henkirikoksen on tehnyt uhrin puoliso (asumuserossa olevat tai avioeroon tuomitut entiset puoliset mukaan luettuina) tai henkilö, joka on tai on ollut uhrin kanssa läheisyydessä, 8 200 euron kiinteä määrä yksinomaan uhrin lapsille; b) rikoslain 609-bis §:ssä tarkoitettua seksuaalisesta väkivaltarikoksesta kiinteä 4 800 euron määrä, paitsi jos käsillä on teon vakavuutta lieventävä seikka; c) muista kuin kohdissa a ja b tarkoitetuista rikoksista enintään 3 000 euroa sairaanhoidosta ja avustuksesta aiheutuneiden kulujen korvauksena” (1 §).

Siviililain (codice civile) 1218 §: ”Ellei velallinen tee suoritusta täsmällisesti, hän on velvollinen korvaamaan vahingon, ellei hän osoita, että laiminlyönti tai viivästys on johtunut siitä, että suorituksen tekeminen on ollut velallisesta riippumattomasta syystä mahdotonta.”

Yhteenveto tosiseikoista ja menettelystä

- 1 Lokakuussa 2005 kaksi Romanian kansalaista teki Torinossa (Italia) romanialaista syntyperää olevaan ja vakituisesti Italiassa asuvaan Italian kansalaiseen (jäljempänä BV) kohdistuneen tahallisen väkivaltarikoksen (seksuaalisen väkivaltarikoksen). Kyseiset Romanian kansalaiset tuomittiin lainvoimaisella rikosoikeudellisella tuomiolla 10 vuoden ja 6 kuukauden vankeusrangaistukseen sekä erillisessä oikeudenkäynnissä määritettävään vahingonkorvaukseen siten, että BV:lle oli maksettava välittömästi täytäntöönpanokelpoisena enakkona 50 000,00 euroa. Uhri ei kuitenkaan saanut kyseistä määrää, koska rikoksen tekijät pakoilivat oikeutta.
- 2 Helmikuussa 2009 BV nosti Tribunale di Torinossa kanteen Presidenza del Consiglio dei Ministriä (jäljempänä PCM) vastaan ja vaati, että PCM:n vahvistetaan olevan vahingonkorvausvastuussa direktiivissä 2004/80 säädettyjen velvoitteiden täytäntöönpanon laiminlyönnistä ja/tai virheellisestä täytäntöönpanosta ja/tai puutteellisesta täytäntöönpanosta.
- 3 PCM vaati kanteen hylkäämistä. Sen mukaan direktiivi 2004/80/EY koski yksinomaan rajatylittäviä tilanteita; 12 artiklan 2 kohta oli sisällöltään väljä siten, että se jätti kansalliselle lainsäätäjälle sekä vapauden valita ne yksittäiset rikosnimikkeet, joihin direktiivissä säädettyä korvausta sovelletaan, että vapauden määrittää uhreille maksettavan korvauksen kohtuullisen määrän. Italiassa oli jo käytössään vastaava korvausjärjestelmä tahallisten väkivaltarikosten uhreille,

tosin vain tiettyjen rikosnimikkeiden osalta, kuten terrori- ja mafiatyyppisten rikosten sekä kiskonnan ja kiristyksen osalta.

- 4 Tribunale di Torino vahvisti 26.5.2010 pääasiassa antamallaan tuomiolla PCM:n laiminlyöneen direktiivin 2004/80 täytäntöönpanon ja määräsi sen maksamaan BV:lle 90 000,00 euroa.
- 5 PCM valitti tuomiosta Corte di appello di Torinoon. Kyseinen ylioikeus julkaisi tuomionsa 23.1.2012. Siinä vahvistettiin, että Italian valtio oli jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan laiminlyömällä direktiivin 2004/80 12 artiklan 2 kohdassa säädetyn velvollisuuden täytäntöönpanon. Näin ollen Corte di appello hyväksyi PCM:n valituksen vain osittain, nimittäin rajoittamalla BV:lle maksettavan määrän 50 000 euroon.
- 6 PCM teki Corte di appello di Torinon tuomiosta kassaatiovalituksen. Corte di Cassazione lykkäsi asian käsittelyä, kunnes unionin tuomioistuin antaisi ratkaisun Euroopan komission Italian tasavaltaa vastaan 22.12.2014 vireille panemassa rikkomusmenettelyssä (C-601/14) sekä Tribunale di Roman 24.3.2015 tekemällä välipäätöksellä vireille panemassa ennakkoratkaisupyyntöasiassa, joka koski kyseisen direktiivin 12 artiklan 2 kohta.
- 7 Asian käsittelyä jatkettiin, kun edellä mainitut asiat oli ratkaistu, ensin mainittu unionin tuomioistuimen suuren jaoston 11.10.2016 antamalla tuomiolla (C-601/14, EU:C:2016:759) ja toinen 28.2.2017 tehdyllä Tribunale di Roman presidentin päätöksellä (ordinanza presidenziale), joka tehtiin ennakkoratkaisupyyntön tehneen tuomioistuimen peruutettua ennakkoratkaisupyyntönsä.

Pääasian asianosaisten keskeiset perustelut

- 8 PCM katsoo, ettei asiassa ole oikeudellisia edellytyksiä sille, että valtio olisi vastuussa direktiivin 2004/80 kansallisesta täytäntöönpanosta aiheutuneista vahingoista. Tarkemmin sanottuna PCM katsoo, ettei direktiivissä ja erityisesti sen 12 artiklassa säädetä sellaisista oikeuksista, joihin kansalainen voisi suoraan vedota suhteessa jäsenvaltioon, koska direktiivi koskee yksinomaan ”rajatylittäviä tapauksia”; direktiivin tavoitteenahan on varmistaa, että jos tahallinen väkivaltarikos on tehty muussa jäsenvaltiossa kuin uhrin asuinvaltiossa, uhrilla on mahdollisuus saada korvausta rikoksen tapahtumavaltiossa säädettyjen menettelyjen mukaisesti. Lisäksi PCM katsoo, että BV:lle myönnetyn korvauksen määrä on kohtuuttoman suuri.
- 9 BV muistuttaa, että muut tuomioistuimet, jotka ovat ratkaisemiensa pääasioiden yhteydessä hyväksyneet Italian valtioon kohdistuneen korvausvaatimuksen seksuaalisten väkivaltarikosten uhreille direktiivin 2004/80 täytäntöönpanon laiminlyönnistä aiheutuneen vahingon perusteella, ovat tuominneet maksettaviksi 70 000 euron ja 150 000 euron suuruiset määrät, jotka Corte di appello di Milano on vahvistanut 18.4.2017 antamallaan tuomiolla nro 1653.

Tiivistelmä ennakkoratkaisupyynnön perusteista

Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys

- 10 Corte di Cassazione vahvistaa, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä nyttemmin vakiintuneen näkemyksen mukaan jäsenvaltio on sopimuksenulkoisessa korvausvastuussa yksityishenkilöille, jos kyseinen valtio on rikkonut unionin oikeutta ja rikkomisesta on aiheutunut yksityiselle vahinkoa; tämä jäsenvaltion vahingonkorvausvastuu on unionin oikeuteen sisältyvä periaate, ja se antaa vahinkoa kärsineille yksityishenkilöille oikeuden saada kyseisen vastuun perusteella vahingonkorvausta edellyttäen, että kolme ehtoa täyttyy: 1) rikotun oikeusnormin tarkoituksena on oikeuksien antaminen yksityisille; 2) rikkomisen pitää olla riittävän ilmeinen; 3) vahingon, joka on aiheutunut henkilöille, joiden oikeuksia on loukattu, täytyy olla välittömässä syy-yhteydessä valtion velvoitteen laiminlyöntiin.
- 11 Corte di Cassazioneen mukaan a kohdassa esitettyä ennakkoratkaisukysymystä varten on keskityttävä tarkastelemaan erityisesti ensimmäistä edellä mainituista ehdoista. On nimittäin aivan selvää, että nyt tarkasteltavassa tapauksessa muut kaksi ehtoa täyttyvät: unionin tuomioistuin on näet tuomiossaan C-601/14 todennut, että Italian valtio on laiminlyönyt velvoitteitaan jättämällä noudattamatta direktiivin 2004/80 12 artiklan 2 kohdan mukaista velvoitettaan, ja vahinko, jota BV väittää itselleen aiheutuneen kyseisen velvoitteen viivästyneestä ja/tai puutteellisesta noudattamisesta, on syy-yhteydessä kyseiseen laiminlyöntiin.
- 12 Corte di Cassazione korostaa, että tuomiossa C-601/14 unionin tuomioistuin totesi seuraavaa: ”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”.
- 13 Tämä perustuu unionin tuomioistuimen direktiivin 2004/80 soveltamisalan laajuudesta esittämän tulkinnan (vrt. tuomion C-601/14 36–44 kohta) yhteydessä selventämään lähtökohtaan, jonka mukaan kyseisen 12 artiklan 2 kohtaa on tulkittava ”sitä, 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” (45 kohta).
- 14 Italian väitteeseen, jonka mukaan direktiivistä 2004/80 johtuvien velvoitteiden soveltamisala on suppea (48 kohta), vastattiin tuomiossa C-601/14 toteamalla, että vaikka unionin tuomioistuin onkin ”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” (49 kohta), ”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” (toisin sanoen rajatylittävissä tilanteissa) ”ottaa käyttöön kansallinen järjestelmä, joka takaa korvauksen kaikkien sen alueella tehtyjen tahallisten väkivaltarikosten uhreille” (49 kohta; vrt. myös 50 kohta).

- 15 Corte di Cassazione mukaan tuomio C-601/14 on linjassa unionin tuomioistuimen aiempien tuomioiden kanssa, joissa direktiivin 2004/80 on aina katsottu sääntelevän yksinomaan ”rajatylittäviä tilanteita” (vrt. tuomio 28.6.2007, Dell’Orto, C-467/05, EU:C:2007:395, 57 ja 59 kohta; tuomio 12.7.2012, Giovanardi, C-79/11, EU:C:2012:448, 37 kohta ja määräys 30.1.2014, Paola C., C-122/13, EU:C:2014:59, 12 ja 13 kohta).
- 16 Näin ollen on siis katsottava, että Italian valtion velvollisuuden tarjota korvausjärjestelmä kaikkien sen alueella tehtyjen tahallisten väkivaltarikosten uhreille (eli myös seksuaalisten väkivaltarikosten uhreille) on pelkästään direktiivin 2004/80 perusteella katsottava koskevan ”rajatylittävien tilanteiden” sääntelyä, mutta ei ”täysin jäsenvaltion sisäisten tilanteiden” sääntelyä. Tästä seuraa, että direktiivin 2004/80 12 artiklan 2 kohdan säännös, jota Italian valtio on rikkonut, on sellainen, että sitä on pidettävä suorana ja välittömänä edellytyksenä lainsäätäjänä toimivan valtion rikkomukseen perustuvan vahingonkorvauksen saamiselle ainoastaan ”rajatylittävissä tapauksissa”, mutta ei suoraan ja välittömästi Italiassa vakituisesti asuville tahallisten väkivaltarikosten uhreille.
- 17 Ennakkoratkaisukysymys a on näin ollen merkityksellinen, koska jos siihen vastataan kieltävästi, se vaikuttaa siihen, onko BV:llä ylipäänsä vahingonkorvausoikeutta.
- 18 Ennakkoratkaisukysymyksen merkitys ei ole vähentynyt myöskään tuoreen, 7.7.2016 annetun lain nro 122 myötä. Juuri rikkomusmenettelyn vuoksi siinä säädetään ”oikeudesta korvaukseen seksuaalisen väkivallan tapauksessa”, ja lailla nro 167/2017 sen sääntely on säädetty taannehtivaksi niin, että sitä sovelletaan siis myös tahallisiin väkivaltarikoksiin, jotka on tehty ”myöhemmin kuin 30.6.2005 ja ennen kyseisen lain voimaantulopäivää”; korvauksen myöntämistä koskevien vaatimusten esittämistä koskevia määräaikoja jatkettiin lailla nro 145/2018.
- 19 Vaikka BV voisikin hyötyä lain nro 122/2016 vaikutuksista, ennakkoratkaisukysymys on silti merkityksellinen, koska BV vetoaa vahingonkorvausoikeuteen, jonka perusteena on valtion laiminlyönti panna unionin oikeus ajoissa täytäntöön kansallisessa oikeudessa – ei siis vaatimus saada kansallisen oikeuden nojalla edellä mainitussa laissa säädettyä korvausta.

- 20 Tarkemmin sanottuna kyse on lainsäätäjänä toimivaa valtiota kohtaan nostetusta vahingonkorvauskanteesta, joka perustuu siihen, että valtio on rikkonut eurooppaoikeudellisia yhdenvertaisuus- ja/tai syrjimättömyysperiaatteita pannessaan direktiivin 2004/80 mukaiset velvollisuudet täytäntöön liian myöhään ja/tai virheellisesti ja/tai puutteellisesti.
- 21 Tältä osin Corte di Cassazione viittaa unionin tuomioistuimen vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön perusoikeuksien osalta (tuomio 12.12.2002, Caballero, C-442/00, EU:C:2002:752, 30 kohta), joihin ”kuuluu muun muassa yhdenvertaisen kohtelun ja syrjintäkiellon periaate” (em. tuomio Caballero, [32] kohta; tuomio 7.9.2006, Cordero Alonso, C-81/05, EU:C:2006:529, 45 kohta; määräys 16.1.2008, Molinari ym., C-128/07–C-131/07, EU:C:2008:15, 24 kohta).
- 22 Yhdenvertaisuusperiaate on nimenomaisesti ilmaistu Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 20 artiklassa. Periaate, jonka mukaan ketään ei saa syrjiä kansalaisuuden perusteella, on esitetty jo SEU 18 artiklassa (entinen EY 12 artikla) ja sittemmin perusoikeuskirjan 21 artiklan 2 kohdassa.
- 23 Corte di Cassazione muistuttaa perusoikeuskirjan oikeudellisesta arvosta ja sen soveltamisesta (tuomio 22.12.2010, DEB, C-279/09, EU:C:2010:811, 30 kohta; tuomio 15.11.2011, Murat Dereci, C-256/11, EU:C:2011:734, 71 kohta) ja muistuttaa, että velvollisuus noudattaa unionin määrittelemiä perusoikeuksia velvoittaa jäsenvaltioita ainoastaan silloin, kun ne soveltavat unionin lainsäädäntöä, ja että perusoikeuskirjan 51 artiklassa tarkoitettu käsite ”unionin oikeuden soveltaminen” edellyttää tietynvahvuisen yhteyden olemassaoloa (tuomio 29.5.1997, Kremzow, C-299/95, EU:C:1997:254, 16 kohta ja tuomio 6.3.2014, Siragusa, C-206/13, EU:C:2014:126, 24 ja 25 kohta).
- 24 Edellä mainitun yhteyden tai liittynän olemassaoloa unionin oikeuteen on pidetty välttämättömänä myös silloin, kun kyse on ollut jäsenvaltiota vastaan unionin oikeuden rikkomisen perusteella nostetusta sopimuksenulkoista vastuuta koskevasta kanteesta, jossa väitettiin, että kyseisen jäsenvaltion kansalaiselle voisi syntyä oikeuksia SEUT 49, SEUT 56 tai SEUT 63 artikloissa määrättyjen perusvapauksien nojalla (tuomio 15.11.2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, 52 ja 53 kohta).
- 25 Kyseisessä tuomiossa unionin tuomioistuin totesi seuraavaa: ”SEUT 49, SEUT 56 tai SEUT 63 artiklassa määrättyjen perusvapauksien tulkinta voi osoittautua merkitykselliseksi asiassa, jonka kaikki osatekijät rajoittuvat yhden ainoan jäsenvaltion sisälle, kun kansallisessa oikeudessa veloitetaan ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin myöntämään sen jäsenvaltion, jossa tämä tuomioistuin toimii, kansalaiselle samat oikeudet kuin jonkin muun jäsenvaltion kansalaisella olisi unionin oikeuden perusteella samanlaisessa tilanteessa” (52 kohta) ja ”sama pätee tapauksissa, joissa – vaikka pääasian tosiseikat eivät suoraan kuulu unionin oikeuden soveltamisalaan – unionin oikeuden määräykset ja säännökset on tehty sovellettaviksi kansallisella lainsäädännöllä, jossa noudatetaan unionin oikeudessa

- annettuja ratkaisuja sellaisten tilanteiden ratkaisemiseksi, joiden kaikki osatekijät rajoittuvat yhden ainoan jäsenvaltion sisälle” (53 kohta sekä tuomio 20.9.2018, Fremoluc NV, C-343/17, EU:C:2018:754, 20–24 kohta, tuomio 7.11.2018, K, C-380/17, EU:C:2018:877, 34 kohta ja tuomio 7.11.2018, C, C-257/17, EU:C:2018:876, 31 kohta).
- 26 Nyt tarkasteltavassa asiassa, kuten unionin tuomioistuin tuomiossa C-601/14 vahvisti, Italian valtio oli velvollinen noudattamaan unionin oikeutta, joka velvoitti sen tietyn määräjän kuluessa ottamaan käyttöön yleisen korvausjärjestelmän alueellaan tehtyjen tahallisten väkivaltarikosten uhreille.
 - 27 Vaikka kyseinen velvollisuus soveltuu suoraan ja välittömästi rajatylittäviin tilanteisiin, se säädettiin muissa jäsenvaltioissa asuvien kansalaisten vapaan liikkuvuuden edistämiseksi kuitenkin sellaisena, että yleistä korvausjärjestelmää on välttämättä sovellettava myös Italiassa vakituisesti asuviin henkilöihin.
 - 28 Corte di Cassazione katsoo, että Italian valtio voitiin suoraan ja välittömästi velvoittaa tähän – ainoastaan direktiivin 2004/80 12 artiklan 2 kohdan mukaan luonteeltaan välillisten – vaikutusten laajentamiseen unionin perusoikeuksiin kuuluvien yleisen yhdenvertaisuusperiaatteen (erillään tarkasteltuna) ja/tai kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltävän periaatteen nojalla (SEU 18 artikla ja perusoikeuskirjan 20 ja 21 artikla) siksi, että juuri näiden periaatteiden/oikeuksien nojalla kyseinen valtio ei olisi voinut viipymättä panna direktiiviä täytäntöön siten, että korvausjärjestelmä olisi ollut sovellettavissa yksinomaan rajatylittäviin tapauksiin, koska tällöin valtion alueella vakituisesti asuvaa kansalaista olisi perusteettomasti syrjitty.
 - 29 Corte di Cassazione viittaa 2.2.1989 annettuun tuomioon Cowan (C-186/87, EU:C:1989:47, 19 kohta) ja katsoo, että unionin tuomioistuin näyttää antavan itsenäisen ja erityisen arvon oikeudelle yhdenvertaiseen kohteluun (joka tuolloin tarkastellussa tapauksessa kytkeytyi kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltävään periaatteeseen) suhteessa perussopimuksessa vahvistetuille perusvapauksille annettuun arvoon (joihin kuuluu muun muassa kyseisessä tapauksessa merkityksellinen liikkumisvapaus).
 - 30 Tästä näkökulmasta yleinen yhdenvertaisuusperiaate, joka ilmentää jäsenvaltioiden valtiosääntöperinteitä, on koko unionin oikeusjärjestyksen kivijalka.
 - 31 Näin ollen yhdenvertaisuusperiaate ja/tai kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltävä periaate muodostavat unionin perusoikeuksina edellä mainitun välttämättömän yhteyden edellä tarkoitettujen ”täysin jäsenvaltion sisäisten tilanteiden” ja unionin oikeuden välille.
 - 32 Tämän yhteyden perusteella ja koska asiassa yhdistyvät yhtäältä SEU 18 artiklassa ja perusoikeuskirjan 20 artiklassa ja 21 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen unionin perusperiaatteiden loukkaaminen ja toisaalta tuomioistuimen vahvistama Italian valtion laiminlyönti toteuttaa direktiivin 12 artiklan 2 kohdan mukainen

velvollisuus viipymättä, Corte di Cassazione katsoo tarpeelliseksi esittää unionin tuomioistuimelle a kohdassa mainitun ennakkoratkaisukysymyksen.

Toinen ennakkoratkaisukysymys

- 33 Jos ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen vastataan myöntävästi, Italian valtiolle unionin oikeuden rikkomisen perusteella mahdollisesti syntyvä vastuu tekee merkitykselliseksi myös b kohdassa mainitun ennakkoratkaisukysymyksen.
- 34 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan vahinko voidaan korvata myös siten, että kansallinen lainsäädäntö mukautetaan taannehtivasti vastaamaan täydellisesti unionin säännöksiä, jos tämä riittää korvaamaan unionin oikeuden rikkomisesta aiheutuneen vahingon, sanotun kuitenkin rajoittamatta mahdollisuutta näyttää toteen mahdollinen tätä suurempi vahinko, joka on johtunut siitä, ettei vahingonkärsijä voinut aikanaan saada säännöksellä turvattuja etuja (tuomio 10.7.1997, Maso ym., C-373/95, EU:C:1997:353, 39–42 kohta).
- 35 Valtion laiminlyönnistä sen viivyteltä direktiivin 2004/80 täytäntöönpanemisessa vahinkoa kärsineelle henkilölle aiheutuneen vahingon määrää arvioitaessa ja maksettaessa lähtökohtana on sen korvauksen määrä, johon kyseisellä henkilöllä olisi alun perin ollut oikeus tahallisen väkivaltarikoksen uhrina.
- 36 Unionin oikeuden mukaan korvauksen on oltava oikeudenmukainen ja asianmukainen [direktiivissä 2004/80 ”oikeudenmukainen ja riittävä”] (ks. tästä direktiivin 2004/80 johdanto-osan 6 perustelukappale ja 12 artiklan 2 kohta; vrt. myös julkisasiamiehen ratkaisuehdotus 12.4.2016, C-601/14, EU:C:2016:249, 86 ja 87 kohta).
- 37 Näin ollen unionin tuomioistuimelta pyydettävä tulkinta direktiivin 12 artiklan 2 kohdassa tarkoitettusta korvauksen ”oikeudenmukaisuudesta” ja ”asianmukaisuudesta” on merkityksellinen, jotta voidaan tarkastella niiden perusteiden oikeudellista asianmukaisuutta, joita pääasian ratkaiseva tuomioistuin käyttää määrittäessään BV:lle aiheutuneen vahingon määrää.
- 38 Corte di Cassazione muistuttaa, että 31.8.2017 lain nro 122/2016 11 §:n 3 momentin nojalla annetussa sisäministeriön asetuksessa (decreto del Ministro del interno) seksuaalisesta väkivaltarikoksesta maksettavan kiinteän korvauksen määräksi on vahvistettu 4 800 euroa. Kyseinen korvaus tulee maksettavaksi yhteisrahastosta, josta maksetaan korvausta myös mafiatyyppisten rikosten, kiristyksen ja kiskonnin uhreille.
- 39 Yleisemmin ja kun direktiivistä 2004/80 ei välittömästi ilmene täsmällisiä ohjeita, Corte di Cassazione katsoo, että korvauksen oikeudenmukaisuuden ja asianmukaisuuden osalta voidaan antaa yleisohje.
- 40 Oikeudenmukaisuuden kriteerin tarkoituksena vaikuttaa olevan sen varmistaminen, että korvauksessa (ja siten sen määrässä) otetaan huomioon ensinnäkin seksuaaliseen väkivaltarikokseen luonnostaan liittyvä rikoksen

vakavuus, jotta uhrit voidaan heidän yhdenvertaisen ihmisarvonsa mukaisesti saattaa lähtökohtaisesti yhdenvertaista kohtelua ilmentävään tilanteeseen. Myös kansallinen lainsäätäjät on tunnustanut edellä tarkoitetun rikoksen vakavuuden juuri kyseisen lain nro 122/2016 yhteydessä päättämällä antaa nimenomaan ”seksuaalisten väkivaltarikosten uhreille” yhdessä ”henkirikosten” uhrien kanssa mahdollisuuden saada korvausta edellä mainitusta yhteisrahastosta (11 §:n 3 momentti).

- 41 Asianmukaisuuden kriteeri puolestaan vaikuttaa edellyttävän korvaukselta yksilöllisyyttä siten, että siinä otetaan huomioon rikoksen merkitykselliset subjektiiviset ja objektiiviset olosuhteet.
- 42 Tässä yhteydessä Corte di Cassazione katsoo aiheelliseksi tarkastella edellä mainitusta yhteisrahastosta maksettuja yksittäisiä korvauksia. Esimerkiksi laissa nro 302/1990 säädettiin, että niille, joille oli aiheutunut pysyvä vamma terroriteoista tai järjestäytyneen rikollisuuden toiminnasta, oli maksettava korvaus, joka oli ”suhteessa todettuun invaliditeettiprosenttiin, enintään 200 000 euroa”.
- 43 Tämän jälkeen Corte di Cassazione viittaa omaan ratkaisukäytäntönsä, joka koskee perusteita, jotka on annettu pääasian ratkaisevien tuomioistuinten ohjeeksi näiden määrittäessä seksuaalisista väkivaltarikoksista aiheutuvasta vahingosta maksettavan siviilioikeudellisen vahingonkorvauksen määrää. Perusteissa on otettu huomioon seksuaalisen itsemääräämisoikeuden ja fyysisen koskemattomuuden loukkauksen intensiteetti, uhrille aiheutunut psyykinen kuormitus sekä hänen henkilökohtaiseen psyykkiseen vointiinsa ja ihmissuhteisiinsa kohdistuvat seuraukset, teon pitkäaikaiset vaikutukset ja rikoksen vaikutus uhrin persoonallisuuteen. Suuntaa-antavasti voidaan todeta, että viimeaikaisessa oikeuskäytännössä tuomioistuinten seksuaalisista väkivaltarikoksista aiheutuneesta vahingosta määräämät korvaussummat ovat vaihdelleet 10 000 euron (alaikäiselle uhrille, mutta vahingon rajoittuessa pelkästään henkiseen kärsimykseen) ja 200 000 euron välillä (alaikäiselle uhrille). Seksuaalisen väkivallan yrityksestä täysi-ikäiselle uhrille on määrätty korvattavaksi 15 000 euroa.
- 44 Corte di Cassazione on tietoinen siitä, että vaikka lainsäätäjällä on direktiivissä 2004/80 tarkoitetun korvausjärjestelmän kokonaisvaltaisessa toteuttamisessa laajaa harkintavaltaa, henkilövahingosta maksettavassa korvauksessa noudatetaan periaatetta, jonka mukaan rikoksen uhrin kärsimä vahinko on korvattava hänelle täysimääräisesti.
- 45 Vaikka lainsäätäjällä siis onkin laaja harkintavaltaa, sen täytyy joka tapauksessa sitä käyttäessään seurata direktiivin 2004/80 12 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja oikeudenmukaisuuden ja asianmukaisuuden arviointiperusteita. Tämän huomioon ottaen Corte di Cassazione katsoo, että näiden arviointiperusteiden ja edellä mainittujen, seksuaalisesta väkivaltarikoksesta aiheutuvasta muusta kuin omaisuusvahingosta maksettavan oikeudenmukaisen korvauksen määrää ohjaavien arviointiperusteiden välillä tulisi olla lähtökohtainen, korvauksen

määrää koskeva vastaavuus, vaikka rikoksentekijän maksama vahingonkorvaus ja valtion maksama korvaus eivät välttämättä lopulta olisikaan täysin yhtenevät.

- 46 Corte di Cassazionen mukaan Italian lainsäätäjä on, saattaessaan vaatimusten mukaisiksi valtion maksamat korvaukset, joita edellä mainittujen lakien perusteella voidaan myöntää, käyttänyt maksettavien määrien määrittämisessä ohjenuorana arviointiperusteita, jotka ovat oikeudenmukaisia (koska määrät on määritetty korvauksen perusteena olevan väkivaltarikoksen vakavuuden mukaan) ja asianmukaisia (koska painoarvoa on annettu sille, että määrä perustuu myös rikoksen tosiasiallisiin olosuhteisiin).

Kohdassa b esitetyssä ennakkoratkaisukysymyksessä tarkoitetun Italian lainsäädännön osalta nousee toisaalta esiin kysymys siitä, onko siinä vahvistettu korvauksen määrä, eli kiinteämääräinen (ja siten selvästi ”epäasianmukainen”) ja erittäin vähäinen (ja sellaisena ”epäoikeudenmukainen”) 4 800 euron suoritus, direktiivin 2004/80 12 artiklan 2 kohdan vastainen.