



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

16 päivänä heinäkuuta 2020*

Ennakkoratkaisupyyntö – Direktiivi 2004/80/EY– 12 artiklan 2 kohta – Tahallisten väkivaltarikosten uhreja koskevat kansalliset korvausjärjestelmät, joilla taataan oikeudenmukainen ja riittävä korvaus – Soveltamisala – Rikoksen uhri, joka asuu sen jäsenvaltion alueella, jossa tahallinen väkivaltarikos on tehty – Velvollisuus saattaa tämä rikoksen uhri kansallisen korvausjärjestelmän piiriin – Käsite ”oikeudenmukainen ja riittävä korvaus” – Jäsenvaltion vastuu unionin oikeuden rikkomisesta

Asiassa C-129/19,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Corte suprema di cassazione (ylin tuomioistuin, Italia) on esittänyt 29.1.2019 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 19.2.2019, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Presidenza del Consiglio dei Ministri

vastaan

BV,

Procura della Repubblica di Torinon osallistuessa asian käsittelyyn,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti K. Lenaerts, varapresidentti R. Silva de Lapuerta, jaostojen puheenjohtajat J.-C. Bonichot, M. Vilaras (esittelevä tuomari), E. Regan, M. Safjan, P. G. Xuereb, L. S. Rossi ja I. Jarukaitis sekä tuomarit L. Bay Larsen, T. von Danwitz, C. Toader, D. Šváby, C. Lycourgos ja N. Piçarra,

julkisasiamies: M. Bobek,

kirjaaja: hallintovirkamies R. Schiano,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 2.3.2020 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- BV, edustajinaan V. Zeno-Zencovich, U. Oliva, F. Bracciani ja M. Bona, avvocati,
- Italian hallitus, asiamiehenään G. Palmieri, avustajanaan G. Palatiello, avvocato dello Stato,
- Euroopan komissio, asiamiehinään aluksi C. Ladenburger, E. Montaguti ja M. Heller, sittemmin C. Ladenburger, G. Gattinara, E. Montaguti ja M. Heller,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

kuultuaan julkisasiamiehen 14.5.2020 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,
on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee rikoksen uhreille maksettavista korvauksista 29.4.2004 annetun neuvoston direktiivin 2004/80/EY (EUVL 2004, L 261, s. 15) tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat Presidenza del Consiglio dei Ministri (pääministerin kanslia, Italia) ja BV ja jossa BV vaatii sen toteamista, että Italian tasavalta on sopimussuhteen ulkopuolisessa vastuussa sellaisen vahingon vuoksi, joka BV:lle väitetysti on aiheutunut sen vuoksi, että direktiiviä 2004/80 ei ole pantu täytäntöön Italian oikeudessa.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

- 3 Direktiivin 2004/80 johdanto-osan ensimmäisestä kolmanteen, kuudennesta kahdeksanteen ja kymmenennessä 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 (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 [Suomi] 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.
- (8) Useimmat jäsenvaltiot ovat jo perustaneet tällaisia korvausjärjestelmiä, jotkin niistä täyttääkseen 24 päivänä marraskuuta 1983 [Strasburgissa allekirjoitetun] väkivaltarikosten uhreille suoritettavia korvauksia koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen mukaiset velvoitteensa.

--

- (10) Rikoksen uhri ei useinkaan voi saada korvausta rikoksentekijältä, koska rikoksentekijä ei varojen puutteen vuoksi välttämättä pysty maksamaan hänen maksettavakseen tuomittuja vahingonkorvauksia tai koska häntä ei ole saatu selville tai häntä vastaan ei ole voitu nostaa syytettä.”
- 4 Direktiivissä 2004/80 on kolme lukua. Direktiivin I luku, jonka otsikko on ”Korvauksen saaminen rajatylittävissä tilanteissa”, sisältää 1–11 artiklan. Direktiivin II luku, jonka otsikko on ”Kansalliset korvausjärjestelmät”, muodostuu 12 artiklasta. Direktiivin III luku, jonka otsikko on ”Täytäntöönpanosäännökset”, sisältää 13–21 artiklan.
- 5 Direktiivin 2004/80 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.”
- 6 Direktiivin 2 artiklan mukaan korvauksen maksaa sen jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen, jonka alueella rikos on tehty.
- 7 Mainitun direktiivin 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 korvaukset.”
- 8 Direktiivin 2004/80 18 artiklan otsikko on ”Täytäntöönpano”, ja sen 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 [Euroopan] komissiolle viipymättä.”

Italian oikeus

- 9 Italian tasavalta antoi 7.7.2016 lain nro 122, joka on nimeltään 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) (GURI nro 158, 8.7.2016) ja joka tuli voimaan 23.7.2016, muun muassa noudattaakseen direktiivin 2004/80 12 artiklan 2 kohdasta johtuvaa velvoitettaan.
- 10 Tämän lain pääasiassa sovellettavan version (jäljempänä laki nro 122) 11 §:ssä säädetään tahallisen väkivaltarikoksen, mukaan lukien seksuaalisen väkivallan, uhrin oikeudesta saada korvausta Italian tasavallalta ja samasta oikeudesta uhrin oikeudenhaltijoille, jos uhri on rikoksen seurauksena menehtynyt. Tämä korvaus vahvistetaan lain nro 122 11 §:n 3 momentin nojalla annetulla ministeriön asetuksella määritetyn asteikon mukaisesti tämän lain 14 §:ssä tarkoitettulle erityisrahastolle osoitetun talousarvion rajoissa ja jos tietyt tämän lain 12 §:ssä säädetty edellytykset täyttyvät.

- 11 Tämä oikeus korvaukseen on myös kaikilla 30.6.2005 jälkeen ja ennen lain nro 122 voimaantuloa tehtyjen tahallisten väkivaltarikosten uhreilla. Rikoksen uhrin oli haettava korvausta viimeistään 30.9.2019 uhalla, että hän muuten menettää oikeutensa korvaukseen.
- 12 Lain nro 122 11 §:n 3 momentin nojalla 31.8.2017 annetussa ministeriön asetuksessa tahallisten väkivaltarikosten uhreille maksettavan korvauksen määrien määrittämisestä (decreto ministeriale – Determinazione degli importi dell'indennizzo alle vittime dei reati intenzionali violenti) (GURI nro 237, 10.10.2017), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiassa (jäljempänä 31.8.2017 annettu ministeriön asetus), määritetään tahallisten väkivaltarikosten uhreille maksettavien korvausten määrät seuraavan asteikon mukaisesti:
- ”a) henkirikoksesta 7 200 euron suuruinen kiinteä korvaus ja lisäksi siinä tapauksessa, että henkirikoksen on tehnyt uhrin puoliso (asumuserossa olevat tai avioeroon tuomitut entiset puoliset mukaan luettuina) tai henkilö, jolla on tai on ollut uhuriin tunneside, 8 200 euron suuruinen kiinteä korvaus yksinomaan uhrin lapsille; b) rikoslain 609-bis §:ssä tarkoitettu seksuaalisesta väkivaltarikoksesta 4 800 euron suuruinen kiinteä korvaus, paitsi jos käsillä on teon vakavuutta lieventävä seikka; c) muista kuin kohdissa a ja b tarkoitetuista rikoksista enintään 3 000 euroa sairaanhoito- ja hoitokulujen korvauksena”.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

- 13 BV, joka on Italiassa asuva Italian kansalainen, joutui 15. ja 16.10.2005 välisenä yönä seksuaalisen väkivallan uhriksi Italiassa. Rikoksenteijät tuomittiin vankeusrangaistukseen sekä maksamaan BV:lle vahingonkorvauksena 50 000 euroa. Koska kyseiset tekijät olivat pakosalla, mainittua summaa ei voitu heiltä periä.
- 14 BV nosti helmikuussa 2009 Tribunale di Torinossa (Torinon alioikeus, Italia) kanteen Presidenza del Consiglio dei Ministriä (pääministerin kanslia) vastaan ja vaati Italian tasavallan sopimussuhteen ulkopuolisen vastuun toteamista sen vuoksi, että se ei ollut asianmukaisesti ja kaikilta osin pannut täytäntöön direktiivistä 2004/80, erityisesti sen 12 artiklan 2 kohdasta, johtuvia velvoitteitaan.
- 15 Tribunale di Torino hyväksyi 26.5.2010 antamassaan tuomiossa BV:n vaatimukset ja velvoitti pääministerin kanslian maksamaan hänelle 90 000 euroa laillisine korkoineen sekä oikeudenkäyntikulut.
- 16 Pääministerin kanslia valitti kyseisestä tuomiosta Corte d'appello di Torinoon (Torinon ylioikeus, Italia). Kyseinen tuomioistuin muutti 23.1.2012 antamallaan ratkaisulla Tribunale di Torinon tuomiota alentamalla korvauksen määrää 50 000 euroon ja pysytti kyseisen tuomion muilta osin.
- 17 Pääministerin kanslia teki kassaatiovalituksen Corte Suprema di Cassazioneen (ylin tuomioistuin). Se katsoi valituksessaan muun muassa, että direktiivi 2004/80 ei ole sellaisten oikeuksien lähde, joihin unionin kansalainen voi vedota asuinjäsenvaltiotaan vastaan, koska direktiivi koskee vain rajatylittäviä tilanteita ja sen tarkoituksena on taata sellaisen tahallisen väkivaltarikoksen uhrille, joka on tehty muussa jäsenvaltiossa kuin uhrin asuinvaltiossa, mahdollisuus korvausmenettelyyn siinä maassa, jossa rikos on tehty.
- 18 Ensiksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että unionin tuomioistuin vahvisti 11.10.2016 antamassaan tuomiossa komissio v. Italia (C-601/14, EU:C:2016:759, 45 ja 48–50 kohta) aiemman oikeuskäytäntönsä, jonka mukaan direktiivillä 2004/80 on tarkoitus säännellä vain rajatylittäviä tilanteita varmistamalla, että henkilö, joka on joutunut tahallisen väkivaltarikoksen uhriksi muussa jäsenvaltiossa kuin asuinvaltiossaan, saa korvauksen jäsenvaltiolta, jossa rikos on tehty.

Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin päätelee tästä oikeuskäytännöstä, että Italiassa asuvat tahallisten väkivaltarikosten uhrit eivät voi vedota direktiivin 2004/80 12 artiklan 2 kohtaan välittömästi ja suoraan Italian valtiota vastaan.

- 19 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo kuitenkin, että yhdenvertaisen kohtelun ja kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kiellon yleisten periaatteiden nojalla, sellaisina kuin ne on vahvistettu SEUT 18 artiklassa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 20 ja 21 artiklassa, on mahdollista katsoa, että Italian tasavalta ei voinut panna direktiiviä 2004/80 täysimääräisesti täytäntöön rajoittamalla kansallisen korvausjärjestelmän soveltamisen vain rajatylittävissä tilanteissa oleviin rikoksen uhreihin, koska tällainen rajoitus merkitsi Italiassa asuvien Italian kansalaisten perusteetonta syrjivää kohtelua.
- 20 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo näiden seikkojen perusteella, että jotta tällainen syrjintä vältettäisiin, tahallisten väkivaltarikosten uhrien on voitava vedota sen jäsenvaltion korvausjärjestelmään pääsyä koskevaan oikeuteen, jossa kyseessä oleva rikos on tehty, riippumatta siitä, ovatko he rajatylittävissä tilanteessa vai asuvatko tässä jäsenvaltiossa.
- 21 Tässä tapauksessa tällaisen syrjinnän välttäminen on edelleen merkityksellistä siitä huolimatta, että BV:llä voisi olla oikeus korvaukseen, josta säädetään laissa nro 122, joka tuli voimaan sen jälkeen, kun hän oli nostanut sopimussuhteen ulkopuolista vastuuta koskevan kanteensa Italian tasavaltaa vastaan, ja joka on sovellettavissa taannehtivasti häneen. BV näet väitti kyseisen kanteen yhteydessä, että hän oli kärsinyt vahinkoa sen vuoksi, että Italian tasavalta oli laiminlyönyt velvollisuutensa panna oikea-aikaisesti täytäntöön direktiivin 2004/80 12 artiklan 2 kohdan, mutta hän ei vedonnut oikeuteen saada Italian lainsäädännön perusteella korvausta, josta nykyisin säädetään laissa nro 122.
- 22 Toiseksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin myöntää olevansa epävarma siitä, onko 31.8.2017 annetussa ministeriön asetuksessa säädetty 4 800 euron suuruinen kiinteämääräinen korvaus direktiivin 2004/80 12 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu tavoin oikeudenmukainen ja riittävä korvaus pääasian vastapuolen kaltaiselle seksuaalisen väkivallan uhrille.
- 23 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa tältä osin, että italialaiset tuomioistuimet ovat viimeaikaisissa tuomioissa vahvistaneet seksuaalisen väkivallan uhreille aiheutuneista vahingoista myönnettävien korvausten suuruudeksi summia, jotka vaihtelevat 10 000 euron ja 200 000 euron välillä. Lisäksi rikoksen uhreille, jotka ovat nostaneet sopimussuhteen ulkopuolista vastuuta koskevia kanteita Italian tasavaltaa vastaan sen vuoksi, että se ei ole pannut direktiiviä 2004/80 täytäntöön kansallisessa oikeudessaan, myönnettyjen korvausten määrä on vaihdellut 50 000 eurosta 150 000 euroon. Näiden summien valossa mainittua 4 800 euron suuruista kiinteämääräistä korvausta voitaisiin pitää riittämättömänä, jopa nimellisenä.
- 24 Tässä tilanteessa Corte suprema di cassazione (ylin tuomioistuin, Italia) päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:
 - ”1) Tilanteessa, jossa [direktiiviä 2004/80] ei ole pantu kansallisesti täytäntöön määräajassa (ja/tai se on pantu täytäntöön puutteellisesti) ja jossa kyseisellä direktiivillä ei ole välittömiä oikeusvaikutuksia (non self-executing) siltä osin kuin kyse on siinä säädetyn väkivaltarikosten uhreja koskevan korvausjärjestelmän perustamisesta ja jossa syntyy rajatylittävissä tilanteissa oleville henkilöille, joita direktiivi yksinomaan koskee, oikeus saada jäsenvaltiolta vahingonkorvausta unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä (mm. [19.11.1991 annetussa tuomiossa Francovich ym. (C-6/90 ja C-9/90, EU:C:1991:428) ja 5.3.1996 annetussa tuomiossa Brasserie du Pêcheur ja Factortame (C-46/93 et C-48/93, EU:C:1996:79)] vahvistettujen periaatteiden nojalla, velvoittaako [unionin] oikeus katsomaan, että vastaava jäsenvaltion vastuu vallitsee myös suhteessa muihin kuin rajatylittävissä tilanteissa oleviin henkilöihin (toisin sanoen jäsenvaltiossa asuviin henkilöihin), jotka eivät olisi olleet direktiivin täytäntöönpanosta johtuvien etujen suoria saajia mutta joiden olisi – samaten [unionin] oikeuteen kuuluvan yhdenvertaisuusperiaatteen tai syrjintäkiellon periaatteen

loukkaamisen välttämiseksi – pitänyt ja ollut mahdollista hyötyä direktiivistä (eli edellä mainitusta korvausjärjestelmästä) sen tehokkaan vaikutuksen takaamiseksi, jos direktiivi olisi pantu täytäntöön oikea-aikaisesti ja täydellisesti?

- 2) Siinä tapauksessa, että edellä esitettyyn kysymykseen vastataan myöntävästi, voidaanko tahallisten väkivaltarikosten (ja nimenomaisesti rikoslain [codice penale] 609-bis §:ssä tarkoitetun seksuaalisen väkivaltarikoksen) uhreille maksettava korvaus, jonka määräksi on vahvistettu 31.8.2017 annetussa [ministeriön] asetuksessa, joka on annettu [lain nro 122 11 §:n 3 momentin nojalla], kiinteä 4 800 euron määrä, katsoa direktiivin 2004/80 12 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuksi oikeudenmukaiseksi ja riittäväksi korvaukseksi uhrille?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Mahdollinen lausunnon antamisen raukeaminen

- 25 Kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, sen jälkeen, kun pääasian kohteena oleva kanne sopimussuhteen ulkopuolisesta vastuusta oli nostettu Italian tasavaltaa vastaan, kyseinen jäsenvaltio otti käyttöön korvausjärjestelmän, joka koskee Italian alueella tehtyjen tahallisten väkivaltarikosten uhreja riippumatta siitä, asuvatko he Italiassa vai eivät. Tämä järjestelmä kattaa myös taannehtivasti 1.7.2005 jälkeen tehdyt tällaiset rikokset ja siis seksuaalisen väkivaltarikoksen, jonka uhri BV oli.
- 26 Italian hallituksen mukaan BV teki tämän järjestelmän mukaisen korvaushakemuksen, ja 14.3.2019 eli nyt käsiteltävänä olevan ennakkoratkaisupyynnön esittämisen jälkeen tehtiin päätös, jolla BV:lle myönnettiin hänen kärsimästään seksuaalisesta väkivallasta 4 800 euron suuruinen korvaus, joka vastaa 31.8.2017 annetussa ministeriön asetuksessa vahvistettua korvausta, ja kyseinen päätös toimitettiin toimivaltaiselle viranomaiselle täytäntöönpanoa varten. Italian hallitus päättelee tästä, että pääasia on jäänyt vaille kohdetta, joten ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymykset ovat hypoteettisia.
- 27 Tätä väitettä ei voida hyväksyä.
- 28 Kuten tämän tuomion 16 ja 17 kohdasta ilmenee, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen käsiteltäväksi on saatettu kassaatiovalitus Corte d'appello di Torinon tuomiosta, jolla Italian tasavalta velvoitettiin maksamaan BV:lle 50 000 euron suuruinen korvaus.
- 29 Vaikka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin voisi kassaatiovalitusvaiheessa ottaa huomioon tosiseikat, jotka ovat ilmenneet valituksen kohteena olevan ratkaisun antamisen jälkeen, eli sen, että BV:lle on myönnetty Italian korvausjärjestelmästä 4 800 euroa korvauksena hänen kärsimästään seksuaalisesta väkivallasta, on joka tapauksessa muistettava, että se, että direktiivin täytäntöönpanotoimenpiteitä sovelletaan taannehtivasti, säännönmukaisesti ja täydellisesti, mahdollistaa lähtökohtaisesti sen, että tämän direktiivin myöhästyneestä täytäntöönpanosta aiheutuneet vahingolliset seuraukset korjataan ja että direktiivin edunsaajat saavat heille tästä myöhästyneestä täytäntöönpanosta aiheutuneesta vahingosta riittävän korvauksen, paitsi jos nämä edunsaajat näyttävät toteen, että heille on aiheutunut myös muita menetyksiä siitä syystä, etteivät he voineet aikanaan saada direktiivillä taattuja rahallisia etuja, ja että myös nämä menetykset on korvattava (ks. vastaavasti tuomio 24.1.2018, Pantuso ym., C-616/16 ja C-617/16, EU:C:2018:32, 50 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 30 Kuten tämän tuomion 21 kohdassa on todettu, pääasian taustalla olevalla BV:n kanteella, joka nostettiin ennen lain nro 122, jossa hänelle tunnustettiin taannehtivasti oikeus korvaukseen, voimaantuloa, pyritään Italian tasavallan velvoittamiseen korvaamaan vahinko, jonka asianomainen väittää aiheutuneen siitä, että kyseinen jäsenvaltio ei noudattanut velvollisuuttaan panna direktiivin 2004/80 12 artiklan 2 kohtaa oikea-aikaisesti täytäntöön.
- 31 Tämän riita-asian ratkaiseminen edellyttää siis sen tutkimista, annetaanko mainitussa 12 artiklan 2 kohdassa BV:n kaltaisille yksityisille oikeus, johon he voivat vedota saattaakseen jäsenvaltion vastuuseen unionin oikeuden rikkomisesta, ja jos näin on, onko 4 800 euron suuruista korvausta, jonka Italian viranomiset päättivät myöntää asianomaiselle 31.7.2017 annetun ministeriön asetuksen perusteella, pidettävä mainitussa 12 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuna oikeudenmukaisena ja riittävänä korvauksena.
- 32 Tästä seuraa, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämillä kysymyksillä on edelleen merkitystä pääasian ratkaisemisen kannalta, eikä niitä voida pitää hypoteettisina. Unionin tuomioistuimen on siis vastattava niihin.

Ensimmäinen kysymys

- 33 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy ensimmäisellä kysymyksellään ennen kaikkea, onko unionin oikeutta tulkittava siten, että järjestelmä, joka koskee jäsenvaltion sopimussuhteen ulkopuolista vastuuta unionin oikeuden rikkomisesta aiheutuneesta vahingosta, on sovellettavissa sillä perusteella, että tämä jäsenvaltio ei ole pannut oikea-aikaisesti täytäntöön direktiivin 2004/80 12 artiklan 2 kohtaa, rikoksen uhrien osalta, jotka asuvat mainitussa jäsenvaltiossa, jonka alueella tahallinen väkivaltarikos on tehty.
- 34 On muistutettava, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on niin, että vahinkoa kärsineillä yksityisillä on oikeus korvaukseen vahingoista, joita heille on aiheutunut jäsenvaltion syyksi luettavasta unionin oikeuden rikkomisesta, silloin, kun kolme edellytystä täyttyy, eli kun rikotun unionin oikeussäännön tarkoituksena on antaa oikeuksia yksityisille, kun tämän oikeussäännön rikkominen on riittävän ilmeinen ja kun kyseisille yksityisille aiheutunut vahinko on välittömässä syy-yhteydessä tähän rikkomiseen (ks. vastaavasti tuomio 5.3.1996, Brasserie du pêcheur ja Factortame, C-46/93 ja C-48/93, EU:C:1996:79, 51 kohta; tuomio 30.9.2003, Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, 51 kohta ja tuomio 28.7.2016, Tomášová, C-168/15, EU:C:2016:602, 22 kohta).
- 35 Näiden edellytysten, joilla voidaan selvittää jäsenvaltioiden vastuu yksityisille unionin oikeuden rikkomisesta aiheutuneista vahingoista, soveltaminen on lähtökohtaisesti kansallisten tuomioistuinten tehtävänä unionin tuomioistuimen tätä soveltamista varten antamien suuntaviivojen mukaisesti (tuomio 13.3.2007, Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation, C-524/04, EU:C:2007:161, 116 kohta ja tuomio 4.10.2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, 95 kohta).
- 36 Tässä tapauksessa ensimmäisen edellytyksen, jota tämän asian taustalla ovat ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymykset nimenomaisesti koskevat, tarkastelu edellyttää sen selvittämistä, velvoitetaanko direktiivin 2004/80 12 artiklan 2 kohdassa jäsenvaltiot perustamaan kaikkia niiden alueella tehtyjen tahallisten väkivaltarikosten uhreja koskeva korvausjärjestelmä, joka takaa oikeudenmukaisen ja riittävän korvauksen, ja annetaanko tässä säännöksessä näin kaikille näille uhreille, myös asianomaisen jäsenvaltion alueella asuville, oikeus saada tällainen korvaus.
- 37 Kuten ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämän ensimmäisen kysymyksen sanamuodosta sinällään ilmenee, se perustuu lähtökohtaan, jonka mukaan direktiivin 2004/80 12 artiklan 2 kohdassa velvoitetaan jäsenvaltiot perustamaan tahallisten väkivaltarikosten uhreja koskeva korvausjärjestelmä ainoastaan niitä uhreja varten, jotka ovat rajatylittävässä tilanteessa, toisin sanoen kyseisen direktiivin 1 artiklan mukaisesti sellaisen tahallisen väkivaltarikoksen uhreja varten, joka on tehty muussa

jäsenvaltiossa kuin uhrin asuinvaltiossa. Tämän lähtökohdan perusteella kyseinen tuomioistuin kuitenkin pohtii, onko tämän korvausjärjestelmän hyödytettävä myös niitä tällaisten rikosten uhreja, jotka asuvat asianomaisessa jäsenvaltiossa, jotta vältettäisiin syrjintäkiellon periaatteen loukkaaminen.

- 38 Näin ollen sen tarkistamiseksi, onko tämä lähtökohta perusteltu, on tarpeen tulkita direktiivin 2004/80 12 artiklan 2 kohtaa. Tältä osin unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on niin, että on otettava huomioon paitsi kyseisen säännöksen sanamuoto myös asiayhteys ja sillä säännöstöllä tavoitellut päämäärät, jonka osa se on (tuomio 26.2.2019, Rimšēvičs ja EKP v. Latvia, C-202/18 ja C-238/18, EU:C:2019:139, 45 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 39 Todettakoon ensiksi direktiivin 2004/80 12 artiklan 2 kohdan sanamuodosta, että tässä säännöksessä ilmaistaan yleisesti jäsenvaltioiden velvollisuus perustaa ”niiden alueella tehtyjen tahallisten väkivaltarikosten uhreja” koskeva korvausjärjestelmä eikä pelkästään rajatylittävissä tilanteissa olevia uhreja koskeva korvausjärjestelmä.
- 40 Toiseksi asiayhteydestä, johon direktiivin 2004/80 12 artiklan 2 kohta kuuluu, on muistettava, että tämän direktiivin 12 artikla on sen II luvun, joka otsikkonsa mukaan koskee ”kansallisia korvausjärjestelmiä”, ainoa artikla. Toisin kuin direktiivin I luvun otsikossa tämän direktiivin II luvun otsikossa ei erityisesti viitata ”rajatylittäviin tilanteisiin”.
- 41 Direktiivin 2004/80 12 artiklan 1 kohdassa säädetään, että tämän direktiivin korvauksen saamista rajatylittävissä tapauksissa koskevia sääntöjä on sovellettava ”jäsenvaltioiden alueella tehtyjen tahallisten väkivaltarikosten uhreja koskevien kansallisten korvausjärjestelmien perusteella”.
- 42 Tästä seuraa, että unionin lainsäätäjä ei ole valinnut sitä vaihtoehtoa, että kukin jäsenvaltio perustaa erityisen korvausjärjestelmän, joka koskee vain rajatylittävissä tilanteissa olevia tahallisten väkivaltarikosten uhreja, vaan sen, että näiden uhrien hyväksi sovelletaan jäsenvaltioiden alueella tehtyjen tahallisten väkivaltarikosten uhreja koskevia kansallisia korvausjärjestelmiä.
- 43 Tästä seuraa, että direktiivin 2004/80 12 artiklan 2 kohdassa asetetaan kullekin jäsenvaltiolle velvollisuus perustaa korvausjärjestelmä kaikkien sen alueella tehtyjen tahallisten väkivaltarikosten uhreja varten.
- 44 Tältä osin on todettava, että kuten direktiivin johdanto-osan kahdeksannesta perustelukappaleesta ilmenee, tämän direktiivin antamisajankohtana useimmissa jäsenvaltioissa oli jo voimassa olevia säännöksiä tällaisista korvausjärjestelmistä. Kuten komissio totesi unionin tuomioistuimelle esittämässään huomautuksissa, kyseisenä ajankohtana kaksi jäsenvaltiota ei kuitenkaan vielä ollut perustanut niiden alueella tehtyjen tahallisten väkivaltarikosten uhreja koskevaa korvausjärjestelmää.
- 45 Jos jäsenvaltio ei säädä tällaisesta järjestelmästä, se ei voi noudattaa korvauksen saamista rajatylittävissä tilanteissa koskevia velvollisuuksiaan, sellaisina kuin ne johtuvat direktiivistä 2004/80, koska tämän direktiivin 12 artiklan 1 kohdan mukaan korvauksen saamista tällaisissa tapauksissa koskevia sääntöjä ”on sovellettava jäsenvaltioiden alueella tehtyjen tahallisten väkivaltarikosten uhreja koskevien kansallisten korvausjärjestelmien perusteella”.
- 46 Kolmanneksi on todettava direktiivin 2004/80 tavoitteista, että sen johdanto-osan ensimmäisessä perustelukappaleessa tosin viitataan unionin lainsäätäjän tahtoon poistaa henkilöiden vapaata liikkuvuutta rajoittavat esteet jäsenvaltioiden väliltä.
- 47 Lisäksi tämän direktiivin johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa palautetaan mieleen oikeuskäytäntö, jonka mukaan on niin, 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, 186/87, EU:C:1989:47, 17 kohta), minkä jälkeen siinä todetaan, että tämän tavoitteen toteuttamiseksi olisi myös toteutettava toimenpiteitä, joilla helpotetaan korvausten maksamista rikosten uhreille.

- 48 On kuitenkin otettava huomioon myös mainitun direktiivin johdanto-osan kolmas, kuudes, seitsemäs ja kymmenes perustelukappale.
- 49 Direktiivin 2004/70 johdanto-osan kolmannessa perustelukappaleessa todetaan, 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.
- 50 Tältä osin direktiivin 2004/80 johdanto-osan kuudennesta perustelukappaleesta ilmenee, että unionin alueella tapahtuneiden rikosten uhrien tulisi voida saada kärsimistään vahingoista oikeudenmukainen ja asianmukainen korvaus riippumatta siitä, missä unionin alueella rikos on tehty. Kuten tämän direktiivin johdanto-osan seitsemännessä perustelukappaleessa todetaan, näin ollen kaikilla jäsenvaltioilla olisi oltava rikosten uhreja koskeva korvausjärjestelmä.
- 51 Lisäksi direktiivin 2004/80 johdanto-osan kymmenes perustelukappale osoittaa, että unionin lainsäätäjän tarkoitus on ollut ottaa huomioon vaikeudet, joita tahallisen väkivaltarikoksen uhrilla usein on korvauksen saamisessa rikoksentehtyjältä joko sen vuoksi, että rikoksentehtyjä ei varojen puutteen vuoksi välttämättä pysty maksamaan hänen maksettavakseen tuomittuja vahingonkorvauksia, tai sen vuoksi, että häntä ei ole saatu selville tai häntä vastaan ei ole voitu nostaa syytettä. Kuten tämän asian taustalla olevat tosiseikat osoittavat, näiden rikosten uhrit voivat kuitenkin kohdata tällaisia vaikeuksia myös silloin, kun he asuvat jäsenvaltiossa, jossa kyseessä oleva rikos on tehty.
- 52 Tämän tuomion 39–51 kohdassa esitetyistä seikoista seuraa, että direktiivin 2004/80 12 artiklan 2 kohdassa asetetaan jokaiselle jäsenvaltiolle velvollisuus perustaa korvausjärjestelmä kaikkia niiden alueella tehtyjen tahallisten väkivaltarikosten uhreja varten eikä ainoastaan rajatylittävissä tilanteissa olevia uhreja varten.
- 53 Tätä toteamusta ei saata kyseenalaiseksi unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, jonka mukaan 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 sekä määräys 30.1.2014, C., C-122/13, EU:C:2014:59, 12 kohta).
- 54 Unionin tuomioistuin näet vain täsmensi tässä oikeuskäytännössä, että direktiivin 2004/80 I luvussa käyttöön otettu yhteistyöjärjestelmä koskee ainoastaan korvauksen saantia rajatylittävissä tilanteissa, mutta se ei antanut ratkaisua tämän direktiivin II lukuun sisältyvän 12 artiklan 2 kohdan ulottuvuudesta (ks. vastaavasti tuomio 11.10.2016, komissio v. Italia, C-601/14, EU:C:2016:759, 49 kohta).
- 55 Tästä seuraa, että direktiivin 2004/80 12 artiklan 2 kohdalla annetaan oikeus oikeudenmukaiseen ja riittävään korvaukseen paitsi jäsenvaltion alueella tehtyjen tahallisten väkivaltarikosten uhreille, jotka ovat rajatylittävissä tilanteessa tämän direktiivin 1 artiklassa tarkoitettuihin tavoin, myös uhreille, jotka asuvat tässä jäsenvaltiossa. Jollei tämän tuomion 29 kohdassa lausutusta muuta johdu – ja siltä osin kuin tämän tuomion 34 kohdassa mieleen palautetussa oikeuskäytännössä vahvistetut muut edellytykset täyttyvät –, yksityisellä on näin ollen oikeus korvaukseen vahingosta, joka hänelle on aiheutunut siitä, että jäsenvaltio on laiminlyönyt direktiivin 2004/80 12 artiklan 2 kohdasta johtuvan velvollisuutensa, ja näin on riippumatta siitä, oliko tämä yksityinen rajatylittävissä tilanteessa ajankohtana, jolloin hän joutui tahallisen väkivaltarikoksen uhriksi, vai ei.

56 Kaiken edellä esitetyn perusteella ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että unionin oikeutta on tulkittava siten, että järjestelmä, joka koskee jäsenvaltion sopimussuhteen ulkopuolista vastuuta unionin oikeuden rikkomisesta aiheutuneesta vahingosta, on sovellettavissa sillä perusteella, että tämä jäsenvaltio ei ole pannut oikea-aikaisesti täytäntöön direktiivin 2004/80 12 artiklan 2 kohtaa, rikoksen uhrien osalta, jotka asuvat mainitussa jäsenvaltiossa, jonka alueella tahallinen väkivaltarikos on tehty.

Toinen kysymys

57 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy toisella kysymyksellään ennen kaikkea, onko direktiivin 2004/80 12 artiklan 2 kohtaa tulkittava siten, että tahallisten väkivaltarikosten uhreja koskevasta kansallisesta korvausjärjestelmästä seksuaalisen väkivallan uhrit myönnettyä 4 800 euron kiinteämääräistä korvausta on pidettävä oikeudenmukaisena ja riittävänä tässä säännöksessä tarkoitettuun tavoin.

58 Kun direktiivissä 2004/80 ei ole mitään viitettä siitä korvauksen määrästä, jonka on ajateltu olevan oikeudenmukainen ja riittävä tämän direktiivin 12 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuun tavoin, eikä tämän korvauksen määrittämistä varten, on katsottava, että tässä säännöksessä annetaan jäsenvaltioille tätä varten harkintavaltaa.

59 Tältä osin todettakoon, että direktiivin 2004/80 12 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu korvaus ei ole itse väkivaltarikosten tekijöiden maksettava vaan tämän direktiivin 2 artiklan mukaisesti sen jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten, jonka alueella rikos on tehty, maksettava sellaisen kansallisen korvausjärjestelmän kautta, jonka rahoituksen kestävyys on varmistettava, jotta voidaan taata oikeudenmukainen ja riittävä korvaus kaikille asianomaisen jäsenvaltion alueella tehtyjen tahallisten väkivaltarikosten uhreille.

60 Näin ollen on katsottava – kuten julkisasiamies on tehnyt ratkaisuehdotuksensa 137–139 kohdassa –, että direktiivin 2004/80 12 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuna oikeudenmukaisena ja riittävänä korvauksena ei välttämättä tarvitse vastata vahingonkorvausta, joka tahallisen väkivaltarikoksen tekijä voitaisiin velvoittaa maksamaan tämän rikoksen uhrit. Tästä seuraa, että tämän korvauksen ei välttämättä edellytetä varmistavan uhrit aiheutuneen aineellisen vahingon ja henkisen kärsimyksen täyttä hyvitystä.

61 Tässä yhteydessä kansallisen tuomioistuimen on lopulta varmistettava niiden kansallisten oikeussääntöjen perusteella, joilla asianomainen korvausjärjestelmä on perustettu, että tahallisen väkivaltarikoksen uhrit tämän järjestelmän nojalla myönnettävä summa on direktiivin 2004/80 12 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuun tavoin oikeudenmukainen ja riittävä.

62 SEUT 267 artiklan mukaisessa menettelyssä on kuitenkin, jotta ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle voidaan antaa hyödyllinen vastaus, todettava tämän direktiivin 12 artiklan 2 kohdan tulkintaa koskevat merkitykselliset seikat, jotka sen on otettava huomioon edellisessä kohdassa tarkoitettua tarkistusta varten.

63 Täsmennettäköön siis, että jäsenvaltio ylittäisi direktiivin 2004/80 12 artiklan 2 kohdassa annetun harkintavallan, jos sen kansallisissa säännöksissä säädettäisiin tahallisten väkivaltarikosten uhreille korvauksesta, joka olisi puhtaasti symbolinen tai ilmeisen riittämätön tehdystä rikoksesta näille uhreille aiheutuneiden seurausten vakavuuteen nähden.

64 Direktiivin 2004/80 12 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuun tavoin näille rikoksen uhreille myönnettävä korvaus myötävaikuttaa heille aiheutuneen aineellisen vahingon ja henkisen kärsimyksen hyvittämiseen. Tämän myötävaikutuksen voidaan katsoa olevan oikeudenmukainen ja riittävä, jos sillä kompensoidaan riittävässä määrin kärsimykset, joita heille on aiheutunut.

- 65 Tämän tultua täsmennetyksi on vielä todettava Italian tasavallan käyttöön ottaman tahallisten väkivaltarikosten uhreja koskevan korvausjärjestelmän ominaisuuksista, että direktiivin 2004/80 12 artiklan 2 kohtaa ei voida tulkita siten, että se olisi esteenä kertamääräisen korvauksen maksamiselle näille uhreille, koska kullekin uhrille myönnettävä kiinteämääräinen summa voi vaihdella kärsityn väkivallan mukaan.
- 66 Jäsenvaltion, joka valitsee tällaisen korvausjärjestelmän, on kuitenkin varmistettava, että korvausasteikko on riittävän yksityiskohtainen sen välttämiseksi, että jonkin väkivaltarikostyyppin osalta säädetty kiinteämääräinen korvaus voisi yksittäistapauksen olosuhteissa osoittautua ilmeisen riittämättömäksi.
- 67 Erityisesti siltä osin kuin kyse on seksuaalisesta väkivallasta, on huomattava, että siitä aiheutuvat seuraukset voivat olla tahallisen väkivaltarikollisuuden seurauksista vaikeimpia.
- 68 Jollei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen suorittamasta tarkistuksesta muuta johdu, 4 800 euron kiinteämääräinen korvaus seksuaalisen väkivallan uhrille ei ensi näkemältä vaikuta vastaavan direktiivin 2004/80 12 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua oikeudenmukaista ja riittävää korvausta.
- 69 Kaikki edellä esitetty huomioon ottaen toiseen kysymykseen on vastattava, että direktiivin 2004/80 12 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että tahallisten väkivaltarikosten uhreja koskevasta kansallisesta korvausjärjestelmästä seksuaalisen väkivallan uhreille myönnettyä kiinteämääräistä korvausta ei voida pitää tässä säännöksessä tarkoitetuin tavoin oikeudenmukaisena ja riittävänä, jos se vahvistetaan ottamatta huomioon tehdystä rikoksesta uhreille aiheutuneiden seurausten vakavuutta ja jos se ei siis myötävaikuta riittävässä määrin aiheutuneen aineellisen vahingon ja henkisen kärsimyksen korjaamiseen.

Oikeudenkäyntikulut

- 70 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

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

- 1) Unionin oikeutta on tulkittava siten, että järjestelmä, joka koskee jäsenvaltion sopimussuhteen ulkopuolista vastuuta unionin oikeuden rikkomisesta aiheutuneesta vahingosta, on sovellettavissa sillä perusteella, että tämä jäsenvaltio ei ole pannut oikea-aikaisesti täytäntöön rikoksen uhreille maksettavista korvauksista 29.4.2004 annetun neuvoston direktiivin 2004/80/EY 12 artiklan 2 kohtaa, rikoksen uhrien osalta, jotka asuvat mainitussa jäsenvaltiossa, jonka alueella tahallinen väkivaltarikos on tehty.**
- 2) Direktiivin 2004/80 12 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että tahallisten väkivaltarikosten uhreja koskevasta kansallisesta korvausjärjestelmästä seksuaalisen väkivallan uhreille myönnettyä kiinteämääräistä korvausta ei voida pitää tässä säännöksessä tarkoitetuin tavoin oikeudenmukaisena ja riittävänä, jos se vahvistetaan ottamatta huomioon tehdystä rikoksesta uhreille aiheutuneiden seurausten vakavuutta ja jos se ei siis myötävaikuta riittävässä määrin aiheutuneen aineellisen vahingon ja henkisen kärsimyksen korjaamiseen.**

Allekirjoitukset