Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MICHAL BOBEK
23 päivänä syyskuuta 2021 [1]

Asia C-205/20

NE
vastaan
Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld,
muuna osapuolena
Finanzpolizei Team 91

(Ennakkoratkaisupyyntö – Landesverwaltungsgericht Steiermark (osavaltion hallintotuomioistuin, Steiermark, Itävalta))

Ennakkoratkaisupyyntö – Palvelujen vapaa liikkuvuus – Työntekijöiden lähettäminen työhön – Direktiivin 2014/67/EU 20 artikla – Seuraamukset – Suhteellisuusperiaate – Välitön oikeusvaikutus – Kansallisten tuomioistuinten toimivalta – Jäsenvaltion lainsäädäntö, jossa säädetään kustakin rikkomuksesta määrättyjen hallinnollisten sakkojen yhteenlaskemisesta ja jossa määritetään näiden sakkojen vähimmäismäärät muttei sakkojen enimmäismääriä

I Johdanto

1. Onko seuraamusten oikeasuhteisuuden vaatimuksella välitön oikeusvaikutus? Jos sillä on tällainen vaikutus – mutta yhtä lailla, jos ei ole –, mitä se tarkasti ottaen edellyttää kansalliselta tuomioistuimelta, jonka käsiteltävänä on riita-asia, jossa sen on sovellettava seuraamuksia koskevia kansallisia säännöksiä, jotka unionin tuomioistuin on jo todennut suhteettomiksi?

2. Useissa aiemmissa ratkaisuissaan, tuomiosta Maksimovic [2] alkaen, unionin tuomioistuin on pitänyt Itävallan seuraamusjärjestelmän, joka koskee työntekijöiden lähettämiseen työhön liittyvien, lähinnä hallinnollisten asiakirjavelvoitteiden rikkomista, useita osatekijöitä suhteellisuusperiaatteen vastaisina. Kansallinen lainsäätäjä ei kuitenkaan tehnyt lainsäädäntöön muutoksia näiden unionin tuomioistuimen ratkaisujen seurauksena. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin onkin epävarma siitä, mitä sen on tarkoitus tehdä tällaisessa tilanteessa. Se viittaa unionin tuomioistuimen äskettäiseen tuomioon Link Logistik, [3] jossa katsottiin, ettei lähes samansisältöisellä unionin oikeuden säännöksellä ole välitöntä oikeusvaikutusta ja ettei

1 Alkuperäinen kieli: englanti.

2 Tuomio 12.9.2019, Maksimovic ym. (C-64/18, C-140/18, C-146/18 ja C-148/18, EU:C:2019:723; jäljempänä tuomio Maksimovic); määräys 19.12.2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, ei julkaistu, EU:C:2019:1108) ja määräys 19.12.2019, EX ym. (C-140/19, C-141/19 ja C-492/19 to C-494/19, ei julkaistu, EU:C:2019:1103).

3 Tuomio 4.10.2018, Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810; jäljempänä tuomio Link Logistik).

kansallista lainsäädäntöä ole mahdollista tulkita unionin oikeuden mukaisesti. Unionin tuomioistuin muistutti kuitenkin jäsenvaltioiden tuomioistuinten velvollisuudesta jättää soveltamatta unionin oikeuden kanssa ristiriidassa olevia kansallisia säännöksiä.

3. Nyt käsiteltävässä asiassa ei mielestäni ole kyse niinkään siitä, mitä kansallisen tuomioistuimen olisi tehtävä, vaan siitä, mitä unionin tuomioistuimen olisi tehtävä. Tällä ei ole tarkoitus mitenkään vähätellä pääasian oikeudenkäynnin tärkeyttä eikä sitä lopullista vastuuta, jonka kansallinen tuomioistuin aina kantaa ratkaistessaan yksittäistä asiaa. Kyse on pikemminkin sen myöntämisestä, että nyt käsiteltävässä asiassa esitetyssä ennakkoratkaisupyynnössä esille tulevat ongelmat johtuvat pitkältä unionin tuomioistuimen epäselvistä ohjeista.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

4. Palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon annetun direktiivin 96/71/EY täytäntöönpanosta sekä hallinnollisesta yhteistyöstä sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmässä annetun asetuksen (EU) N:o 1024/2012 (IMI-asetus) muuttamisesta 15.5.2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/67/EU[4] johdanto-osan 44 perustelukappaleen sanamuoto on seuraava: ”Sen, että vahvistetaan yhtenäisempiä sääntöjä hallinnollisten seuraamusten ja/tai sakkojen rajat ylittävää täytäntöönpanoa varten, ja sen, että tarvitaan yhtenäisempiä kriteereitä, joilla saadaan maksamatta jättämiseen liittyvät menettelyt entistä tehokkaammiksi, ei pitäisi kuitenkaan vaikuttaa jäsenvaltioiden toimivaltaan määritellä seuraamus- ja sakkojärjestelmänsä tai kansallisen lakinsa mukaisesti käytettävissä olevat perintätoimenpiteet. Tästä syystä tällaisten seuraamusten ja/tai sakkojen täytäntöönpanon tai toimeenpanon mahdollistavaa asiakirjaa voidaan tarvittaessa ja ottaen huomioon pyynnön vastaanottavan jäsenvaltion kansallinen laki ja/tai käytäntö täydentää asiakirjalla, joka mahdollistaa sen täytäntöönpanon tai toimeenpanon pyynnön vastaanottavassa jäsenvaltiossa, tai siihen voidaan liittää tällainen asiakirja tai se voidaan korvata tällaisella asiakirjalla.”

5. Direktiivin 2014/67 20 artiklassa, jonka otsikko on ”Seuraamukset”, säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on vahvistettava seuraamuksia koskevat säännöt, joita sovelletaan, jos tämän direktiivin nojalla annettuja kansallisia säännöksiä rikotaan, ja toteutettava kaikki niiden täytäntöönpanemisen ja noudattamisen varmistamiseksi tarvittavat toimenpiteet. Seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Jäsenvaltioiden on ilmoitettava näistä säännöksistä komissiolle viimeistään 18 päivänä kesäkuuta 2016. Niiden on ilmoitettava niihin tehdyistä muutoksista viipymättä.”

B Kansallinen oikeus

6. Hallinnollisista rikkomuksista annetun lain (Verwaltungsstrafgesetz, jäljempänä VStG)[5] 16 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään mahdollisuudesta määrätä muuntorangaistuksia korvaavana rangaistuksena, jos sakkoja ei makseta.

4 EUVL 2014, L 159, s. 11.

5 BGBl. 52/1991.

7. Hallintolainkäyttölain (Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz, jäljempänä VwGVG),[6] sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiaan, 52 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään seuraavaa:

”1. Jokaisessa hallintotuomioistuimen tuomiossa, jossa päätös hallinnollisesta seuraamuksesta vahvistetaan, rikkomuksen tekijä on velvoitettava suorittamaan tietty määrä menettelyn kuluista.

2. Tämä määrä on muutoksenhakumenettelyssä 20 prosenttia vahvistetun seuraamuksen määrästä, kuitenkin vähintään kymmenen euroa; vapausrangaistusten osalta yhden päivän vapausrangaistus vastaa kulujen laskemisen yhteydessä 100 euron sakkoa. – –”

8. Palkkojen ja sosiaalisten oikeuksien poljennan estämiseksi annetun lain (Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz, jäljempänä LSD-BG),[7] sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiaan, 26 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Se, joka 19 §:n 1 momentissa tarkoitettuna työnantajana tai työvoimaa vuokraavana yrityksenä:

1. ei tee 19 §:n vastaisesti ilmoitusta, myös tietoihin myöhemmin tehdyistä muutoksista (muutosilmoitus), tai ei tee sitä määräajassa tai täydellisenä tai

– –

3. ei 21 §:n 1 tai 2 momentin vastaisesti aseta vaadittavia asiakirjoja saataville tai ei aseta niitä veroviranomaisten saataville paikalla – – sähköisessä muodossa,

syyllistyy hallinnolliseen rikkomukseen, josta alueellisen hallintoviranomaisen on määrättävä sakkoa kustakin kyseessä olevasta työntekijästä 1 000 eurosta 10 000 euroon ja, jos kyseessä on rikkomuksen uusiminen, 2 000 eurosta 20 000 euroon.”

9. LSD-BG:n 27 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Se, joka ei toimita vaadittavia asiakirjoja 12 §:n 1 momentin 3 kohdan vastaisesti, syyllistyy hallinnolliseen rikkomukseen, josta alueellisen hallintoviranomaisen on määrättävä sakkoa kustakin kyseessä olevasta työntekijästä 500 eurosta 5 000 euroon ja, jos kyseessä on rikkomuksen uusiminen, 1 000 eurosta 10 000 euroon. – –”

10. LSD-BG:n 28 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Se, joka

1. työnantajana ei 22 §:n 1 tai 1a momentin vastaisesti aseta palkka-asiakirjoja saataville, – –

syyllistyy hallinnolliseen rikkomukseen, josta alueellisen hallintoviranomaisen on määrättävä sakkoa kustakin kyseessä olevasta työntekijästä 1 000 eurosta 10 000 euroon ja, jos kyseessä on rikkomuksen uusiminen, 2 000 eurosta 20 000 euroon, ja jos kyse on yli kolmesta työntekijästä, kustakin työntekijästä 2 000 eurosta 20 000 euroon ja, jos kyseessä on rikkomuksen uusiminen, 4 000 eurosta 50 000 euroon”.

6 BGBl. I, 33/2013.

7 BGBl. I, 44/2016.

III Tosiseikat, kansallinen menettely ja ennakkoratkaisukysymykset

11. CONVOI s.r.o. on Slovakiaan sijoittautunut yhtiö. Se lähetti työntekijöitään työhön Niedec Global Appliance Austria GmbH:hon (jäljempänä Niedec), jonka kotipaikka on Fürstenfeldissä (Itävalta). Hartberg-Fürstenfeldin alueellinen hallintoviranomainen teki 24.1.2018 tarkastuksen Niedecin tiloissa. Kyseinen hallintoviranomainen määräsi 14.6.2018 tekemällään päätöksellä pääasian kantajan CONVOIn edustajana maksamaan yhteensä 54 000 euroa sakkoa useiden sellaisten LSD-BG:ssä säädettyjen velvoitteiden rikkomisesta, jotka koskevat etenkin palkka- ja sosiaaliturva-asiakirjojen saatavillaoloa. [8]

12. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin lähetti 9.10.2018 tekemällään välipäätöksellä unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyynnön, joka koski kyseisessä kansallisessa lainsäädännössä säädettyjen seuraamusten yhteensopivuutta unionin oikeuden ja etenkin suhteellisuusperiaatteen kanssa.

13. Unionin tuomioistuin vastasi tähän pyyntöön työjärjestyksensä 99 artiklan mukaisella perustellulla määräyksellä Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (nro I). [9] Se tukeutui tässä yhteydessä hieman aiemmin antamaansa tuomioon Maksimovic, [10] jossa unionin tuomioistuin pyydettiin lausumaan hyvin samankaltaisista kysymyksistä SEUT 56 artiklan perusteella.

14. Aiemmin (samassa) päämenettelyssä antamassaan määräyksessä unionin tuomioistuin totesi, että direktiivin 2014/67 20 artiklaa on tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan työntekijöistä ilmoittamista ja palkka-asiakirjojen saataville asettamista koskevien työlainsäädännön velvoitteiden rikkomisesta määrätään sakkoja, jotka eivät voi olla alhaisempia kuin ennalta vahvistettu vähimmäismäärä, joita sovelletaan kumulatiivisesti kuhunkin kyseiseen työntekijään ja ilman ylärajaa ja joihin lisätään menettelyn kuluina 20 prosenttia sakkojen määrästä silloin, jos sakkojen määräämispäätöksestä tehty muutoksenhaku hylätään. [11]

15. Unionin tuomioistuin tuli samaan lopputulokseen (myöskin työjärjestyksensä 99 artiklan nojalla) yhdistetyissä asioissa C-140/19, C-141/19 ja C-492/19–C-494/19, [12] joissa sama ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin oli esittänyt ennakkoratkaisupyynnön eri asioiden yhteydessä mutta hyvin samankaltaisten tosiseikkojen perusteella, antamassaan määräyksessä. Kyseisissä asioissa unionin tuomioistuin tukeutui samoin siihen, mitä se oli todennut jo tuomiossa Maksimovic.

16. Nyt käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin panee merkille unionin tuomioistuimen aiemmin antaman määräyksen Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (nro I) mutta huomauttaa, ettei kansallinen lainsäätäjä ole vieläkään muuttanut pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä olevia kansallisia säännöksiä. Ennakkoratkaisua pyytänyt

8 Kuten todetaan unionin tuomioistuimen määräyksessä 19.12.2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, ei julkaistu, EU:C:2019:1108, 10 ja 11 kohta).

9 Määräys 19.12.2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, ei julkaistu, EU:C:2019:1108).

10 Kyseinen asia koski eri kansallisia säännöksiä, nimittäin työsopimuksia koskevan lainsäädännön mukauttamisesta annettua lakia (Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz, jäljempänä AVRAG; BGBl. 459/1993). Viimeksi mainitussa säädetyt järjestelmä ja seuraamusten määrät olivat kuitenkin hyvin samankaltaisia kuin nyt käsiteltävässä asiassa kyseessä olevat.

11 Määräys 19.12.2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, ei julkaistu, EU:C:2019:1108, 43 kohta).

12 Määräys 19.12.2019, EX ym. (C-140/19, C-141/19 ja C-492/19–C-494/19, ei julkaistu, EU:C:2019:1103).

tuomioistuin on siten epävarma, missä määrin se voi soveltaa näitä säännöksiä. Tarkemmin ottaen ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii, voidaanko kyseessä olevia seuraamussäännöksiä, jotka ovat edelleen voimassa, yhä soveltaa ja, jos voidaan, missä määrin.

17. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin selittää, että Itävallan ylemmän asteiset tuomioistuimet ovat antaneet asiasta epäyhtenäistä oikeuskäytäntöä. Yhtäältä Verwaltungsgerichtshof (ylin hallintotuomioistuin, Itävalta) on katsonut, että noudattaakseen unionin oikeutta se on velvollinen jättämään soveltamatta ilmaisua ”kustakin työntekijästä”. [13] Näin tehdessään kyseinen tuomioistuin on tosiasiallisesti alentanut niiden seuraamusten määrää, jotka voidaan määrätä, ja asettanut niille enimmäismäärän, samalla kun se on kuitenkin sallinut seuraamusten määräämisen. [14]

18. Toisaalta Verfassungsgerichtshof (perustuslakituomioistuin, Itävalta) on kumonnut (täysimääräisesti ja kokonaan) kyseessä olevien kansallisten säännösten perusteella useissa tuomioissa määrätyt seuraamukset. [15] Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin selittää, että tietyt kansalliset tuomioistuimet ovat tulkinneet Verfassungsgerichtshofin ratkaisujen tarkoittavan sitä, etteivät ne voi jatkaa kyseessä olevien seuraamusten soveltamista lainkaan. Tämä tarkoittaisi sitä, ettei säännösten, jotka unionin tuomioistuin on todennut suhteellisuusperiaatteen vastaisiksi, perusteella voida määrätä seuraamuksia ennen uuden lainsäädännön antamista.

19. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että suurin osa hallintotuomioistuimista on asettunut Verwaltungsgerichtshofin näkemyksen kannalle. Tästä huolimatta ne ovat päätyneet hyvin erilaisiin lopputuloksiin: Jotkin tuomioistuimet määrittävät seuraamuksen määrän vähimmäisseuraamuksen tasolle. Toisissa tapauksissa seuraamuksen kokonaismäärä määritetään tavalla, joka vastaa lähes yksittäisten seuraamusten, joita kustakin rikkomuksesta olisi määrätty, yhteenlaskettua määrää. Lisäksi useat hallintotuomioistuinten tuomarit ovat esittäneet oman tulkintansa tuomiosta Maksimovic ja jatkavat kumulatiivisten seuraamusten soveltamista.

20. Tässä asiayhteydessä Landesverwaltungsgericht Steiermark (osavaltion hallintotuomioistuin, Steiermark, Itävalta) päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko direktiivin 2014/67/EU 20 artiklassa säädetty ja Euroopan unionin tuomioistuimen [19.12.2019 antamassa määräyksessä] Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, [ei julkaistu,] EU:C:2019:1108) [ja 19.12.2019 antamassa määräyksessä EX ym.] (C-140/19, C-141/19 [ja] C-492/19[–]C-494/19, [ei julkaistu,] EU:[C:]2019:1103) tulkittu vaatimus seuraamusten oikeasuhteisuudesta välittömästi sovellettava direktiivin säännös?

2) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan kieltävästi:

Mahdollistaako ja edellyttääkö kansallisen oikeuden tulkitseminen unionin oikeuden mukaisesti, että kansalliset tuomioistuimet ja hallintoviranomaiset täydentävät esillä olevassa asiassa sovellettavia kansallisia seuraamussäännöksiä Euroopan unionin tuomioistuimen [19.12.2019 antamassa määräyksessä] Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, [ei julkaistu,] EU:C:2019:1108) [ja 19.12.2019 antamassa määräyksessä EX ym.]

13 Nämä ilmaisut sisältyivät AVRAG:n 7i §:n 4 momenttiin, mutta ne vastaavat pääosin LSD-BG:n 26 §:n 1 momenttiin, 27 §:n 1 momenttiin ja 28 §:ään sisältyviä ilmaisuja.

14 15.10.2019 annettu tuomio Ra 2019/11/0033.

15 E 3530/2019 ym., E 2893/2019 ym., E 2047/2019 ym., E 3530/2019 ym., E 2893/2019 ym., 27.11.2019.

(C-140/19, C-141/19 [ja] C-492/19[–]C-494/19, [ei julkaistu,] EU:[C:]2019:1103) vahvistetuilla oikeasuhteisuuden kriteereillä ilman uuden kansallisen lainsäädännön säätämistä?”

21. Kirjallisia huomautuksia esittivät Tšekin, Itävallan ja Puolan hallitukset sekä Euroopan komissio.

IV Asian tarkastelu

22. Tämän ratkaisuehdotuksen rakenne on seuraavanlainen. Tarkastelen aluksi ensimmäistä kysymystä: onko direktiivin 2014/67 20 artiklalla tai tarkemmin ottaen siihen sisältyvällä vaatimuksella seuraamusten oikeasuhteisuudesta välitön oikeusvaikutus (A osa)? Tutkin sen jälkeen tämän vaatimuksen välittömän oikeusvaikutuksen (tai sen puuttumisen) seurauksia nyt käsiteltävässä asiassa (B osa). Säännökseen, jossa annetaan jäsenvaltioille tehtäväksi vahvistaa ”tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia” seuraamuksia koskevat säännöt, sisältyvällä oikeasuhteisuuden vaatimuksella on nähdäkseni välitön oikeusvaikutus. Koska tämän näkemyksen ja unionin tuomioistuimen tuomiossa Link Logistik esittämien toteamusten välillä on vähintäänkin jännitteitä, ehdotan lopuksi, miten asiassa olisi edettävä (C osa).

A Onko seuraamusten oikeasuhteisuuden vaatimuksella välitön oikeusvaikutus?

23. Direktiivin 2014/67 20 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on ”vahvistettava seuraamuksia koskevat säännöt, joita sovelletaan, jos tämän direktiivin nojalla annettuja kansallisia säännöksiä rikotaan, ja toteutettava kaikki niiden täytäntöönpanemisen ja noudattamisen varmistamiseksi tarvittavat toimenpiteet”. Sen mukaan näiden seuraamusten on oltava ”tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia”.

24. Määräyksessään Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (nro I) unionin tuomioistuin totesi pääasiasta,[16] että direktiivin 2014/67 20 artiklaa rikotaan kyseessä olevilla Itävallan säännöksillä etenkin oikeasuhteisuuden vaatimuksen osalta.[17]

25. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää nyt selventämään ensiksi mainitun ratkaisun käytännön seurauksia. Se pohtii etenkin, mitä sen olisi tarkasti ottaen tehtävä pääasian oikeudenkäynnissä, kun pidetään mielessä, että kyseiset kansalliset säännökset ovat edelleen voimassa. Kansallinen tuomioistuin on hyvin tietoinen unionin tuomioistuimen tuomiosta Link Logistik ja siitä, että unionin tuomioistuin vastasi kieltävästi sille esitettyyn kysymykseen direktiivin 1999/62/EY[18] 9 a artiklaan, joka on lähes samansisältöinen kuin direktiivin 2014/67 20 artikla, sisältyvän oikeasuhteisuuden vaatimuksen välittömästä oikeusvaikutuksesta. Voidakseen ratkaista käsiteltävänään olevan asian kansallinen tuomioistuin kuitenkin tiedustelee, onko sama päätelmä tehtävä myös, kun kyse on direktiivin 2014/67 20 artiklan välittömästä oikeusvaikutuksesta.

16 Määräys 19.12.2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, ei julkaistu, EU:C:2019:1108).

17 Unionin tuomioistuin tuli samaan lopputulokseen 19.12.2019 antamassaan määräyksessä EX ym. (C-140/19, C-141/19 ja C-492/19–C-494/19, ei julkaistu, EU:C:2019:1103), joissa oli kyse ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka sama tuomioistuin oli esittänyt eri asioiden yhteydessä mutta hyvin samankaltaisten tosiseikkojen perusteella.

18 Verojen ja maksujen kantamisesta raskailta tavaraliikenteen ajoneuvoilta tiettyjen infrastruktuurien käytöstä 17.6.1999 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EYVL 1999, L 187, s. 42), sellaisena kuin se on muutettuna 27.9.2011 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2011/76/EU (EUVL 2011, L 269, s. 1).

26. Tässä osassa palautan mieleen unionin tuomioistuimen tuomion Link Logistik päälinjat (1). Sen jälkeen selitän, miksi katson (tästä huolimatta), että direktiivin 2014/67 20 artiklaan sisältyvällä oikeasuhteisuuden vaatimuksella on välitön oikeusvaikutus; toistan jo ratkaisuehdotuksessani Link Logistik [19] esitetyt perustelut (2) ja tuon esille myös muutamia muita, luonteeltaan etenkin systeemisiä näkökohtia (3).

1. Unionin tuomioistuimen kanta asiassa Link Logistik

27. Asian Link Logistik ja nyt käsiteltävän asian samankaltaisuus on hämmästyttävää. Ensinnäkin tuomiossa Euro-Team ja Spirál-Gép unionin tuomioistuin totesi, että Unkarin lainsäädäntö, jossa säädettiin kiinteämääräisten seuraamusmaksujen määräämisestä tietullien maksamatta jättämisestä rikkomuksen luonteesta ja vakavuudesta riippumatta, oli direktiivin 1999/62 9 a artiklaan sisältyvän oikeasuhteisuuden vaatimuksen vastainen. [20]

28. Unionin tuomioistuimen todettua Unkarin lainsäädännön kyseisen vaatimuksen vastaiseksi toinen unkarilainen tuomioistuin esitti asiassa Link Logistik unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymyksiä tuomion Euro-Team ja Spirál-Gép käytännön vaikutuksista. Miten kansallisen tuomioistuimen olisi otettava todettu yhteensopimattomuus huomioon ja sovellettava sitä yksittäistapauksissa? Mainitussa asiassa etenkin tiedusteltiin, oliko direktiivin 1999/62 9 a artiklalla, [21] jonka sanamuoto on hyvin samankaltainen kuin direktiivin 2014/67 20 artiklan, välitön oikeusvaikutus ja mitä tuomioistuin ja hallintoviranomaiset voivat tehdä tai niiden olisi tehtävä kyseisessä asiassa.

29. Unionin tuomioistuin katsoi tuomiossa Link Logistik ensinnäkin, että 9 a artiklassa säädetyllä oikeasuhteisuusvaatimuksella *ei* ole välitöntä oikeusvaikutusta. Se totesi ensin, että ”jotta suhteellisuusperiaate siis pantaisiin täytäntöön direktiivin 1999/62 yhteydessä, jäsenvaltioiden on toteutettava niiden kansallisen oikeuden mukaiset tarpeelliset oikeudelliset toimet, sillä kyseisen direktiivin 9 a artiklassa vahvistetaan velvoite, joka luonteeltaan vaatii näiden jäsenvaltioiden, joilla on laaja harkintavalta tämän velvoitteen täytäntöönpanossa, toteuttamaa toimea”. [22] Se jatkoi, ”ettei kyseiseen direktiiviin sisälly tarkempia sääntöjä näiden kansallisten seuraamusten vahvistamisesta ja ettei siinä varsinkaan vahvisteta mitään nimenomaista perustetta tällaisten seuraamusten oikeasuhteisuuden arvioimiseksi”. [23] Tämän perusteella unionin tuomioistuin päätteli, että ”koska siis direktiivin 1999/62 9 a artikla edellyttää jäsenvaltioiden toimintaa ja antaa niille merkittävää harkintavaltaa, sen ei voida sisältönsä kannalta katsoa olevan ehdoton ja riittävän täsmällinen, mikä sulkee pois sen välittömän oikeusvaikutuksen”. [24]

30. Unionin tuomioistuin lisäsi, että ”päinvastainen tulkinta johtaisi käytännössä yksinomaan kansalliselle lainsäätäjälle annetun harkintavallan poistamiseen, vaikka juuri lainsäätäjän tehtävänä on laatia asianmukainen seuraamusjärjestelmä direktiivin 1999/62 9 a artiklassa määritellyissä puitteissa”. [25] Lopuksi se totesi välittömästä oikeusvaikutuksesta, että ”pääasian

19 Ratkaisuehdotukseni Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:494).

20 Tuomio 22.3.2017, Euro-Team ja Spirál-Gép (C-497/15 ja C-498/15, EU:C:2017:229).

21 Mainitun säännöksen sanamuoto on seuraava: ”Jäsenvaltioiden on toteutettava riittävä valvonta ja säädettävä tämän direktiivin mukaisesti annettujen kansallisten säännösten rikkomiseen sovellettavasta seuraamusjärjestelmästä. Niiden on toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet seuraamusten täytäntöönpanon varmistamiseksi. *Seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia*.” Kursivointi tässä.

22 Tuomio Link Logistik, 51 kohta.

23 Ibid., 52 kohta, jossa viitataan tuomioon 22.3.2017, Euro-Team ja Spirál-Gép (C-497/15 ja C-498/15, EU:C:2017:229, 38 kohta).

24 Ibid., 53 kohta.

25 Ibid., 54 kohta.

kaltaisissa olosuhteissa direktiivin 1999/62 9 a artiklassa säädettyä seuraamusten oikeasuhteisuusvaatimusta ei voida tulkita siten, että se velvoittaa kansallisen tuomioistuimen tulemaan kansallisen lainsäätäjän sijaan”. [26]

2. Miksi oikeasuhteisuuden vaatimuksella on välitön oikeusvaikutus?

31. Kun tarkastellaan välittömän oikeusvaikutuksen arviointiperusteita – ja sen unionin tuomioistuimen tavanomaisen oikeuskäytännön mukaisesti, jota tällaisissa asioissa olisi sovellettava – voin vain esittää tiivistetysti ratkaisuehdotuksessani Link Logistik jo esitetyt perusteet. [27] Käytän tätä tilaisuutta myös selventääkseni joitain näistä perusteista ja lisätäkseni niihin useita muita, luonteeltaan systeemisempiä näkökohtia tämän ratkaisuehdotuksen seuraavassa osassa.

32. Unionin oikeussäännöksen välittömällä oikeusvaikutuksella tarkoitetaan, että kyseiseen säännökseen voidaan kohdistaa tuomioistuinvaltaa kansallisella tasolla, suoraan kansallisessa tuomioistuimessa ilman, että kansallista lainsäädäntöä tarvitaan ”välikädeksi”. Se merkitsee asiaan sovellettavien kahdenlaisten oikeussääntöjen, kansallisten ja unionin oikeussääntöjen, sulautumista käytännössä. Välitöntä oikeusvaikutusta arvioidaan sen yksittäisen säännöksen tai sen osan kannalta, jota kansallisessa viranomaisessa tai tuomioistuimessa on sovellettava. Se määritetään kyseisen säännöksen luonteen, yleisen rakenteen ja sanamuodon perusteella. Onko kyseessä oleva säännös sisältönsä osalta riittävän selkeä, täsmällinen ja ehdoton, jotta siihen voidaan vedota tuomioistuimissa? [28]

33. Komission mukaan direktiivin 2014/67 20 artiklassa vahvistetulla oikeasuhteisuuden vaatimuksella on välitön oikeusvaikutus. Se on riittävän selkeä, täsmällinen ja ehdoton. Itävallan ja Puolan hallitukset, jotka vetoavat unionin tuomioistuimen tuomiossa Link Logistik omaksumaan kantaan, sitä vastoin väittävät, ettei direktiivin 2014/67 20 artikla täytä riittävän selkeyden ja täsmällisyyden vaatimuksia, koska se edellyttää jäsenvaltioiden toimintaa ja jättää niille paljon harkintavaltaa. Tšekin hallitus katsoo, ettei ole tarpeen tarkastella direktiivin 2014/67 20 artiklan ehdotonta ja riittävän täsmällistä luonnetta, koska unionin oikeudessa estetään joka tapauksessa ehdottomasti sellaisten direktiivin säännösten, jotka on pantu täytäntöön puutteellisesti, soveltaminen yksityisiin nähden. Näin vaikuttaa olevan pääasian oikeudenkäynnissä, koska unionin tuomioistuin on todennut kyseiset Itävallan säännökset unionin oikeuden vastaisiksi.

34. Olen samaa mieltä komission kanssa. Direktiivin 2014/67 20 artiklassa vahvistettu seuraamusten oikeasuhteisuuden vaatimus on mielestäni riittävän selkeä, täsmällinen ja ehdoton. Tämän nimenomaisen vaatimuksen osalta välittömän oikeusvaikutuksen edellytykset täyttyvät.

35. Ensinnäkin *selkeyden ja täsmällisyyden* kriteerit täyttyvät.

[26] Ibid., 55 kohta.

[27] Ratkaisuehdotukseni Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:494, 63–69 kohta) ja ratkaisuehdotukseni Klohn (C-167/17, EU:C:2018:387, 38–46 kohta).

[28] Julkisasiamies Van Gervenin, joka viittasi välittömän oikeusvaikutuksen arvioimisen varsin käytännölliseen luonteeseen, sanoin: ”– – edellyttäen että ja siltä osin kuin [unionin] oikeuden säännös on itsessään riittävän toimiva, jotta tuomioistuin voi soveltaa sitä, sillä on välitön oikeusvaikutus. Oikeussäännön selkeys, täsmällisyys, ehdoton luonne, kattavuus tai täydellisyys ja sen riippumattomuus harkinnanvaraisista täytäntöönpanotoimista ovat tältä osin pelkästään sellaisen yhden ja saman tunnusomaisen piirteen näkökohtia, joka oikeussäännöllä on oltava, nimittäin tuomioistuimen on voitava soveltaa sitä tietyssä yksittäistapauksessa.” Julkisasiamies Van Gervenin ratkaisuehdotus Banks (C-128/92, EU:C:1993:860, 27 kohta).

36. On totta, että oikeasuhteisuuden vaatimus saattaa ensi näkemältä vaikuttaa epämääräiseltä. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö kuitenkin vahvistaa, että säännöksen ”selkeä ja täsmällinen” luonne on jokseenkin joustava käsite: säännös voi olla selkeä ja täsmällinen, vaikka siihen sisältyy määrittelemättömiä – tai jopa epämääräisiä – käsitteitä tai merkitykseltään avoimia oikeudellisia käsitteitä. [29]

37. Nyt käsiteltävässä asiassa oikeasuhteisuuden vaatimuksen merkitys ja tarkka vaikutus ovat helposti ymmärrettävissä seuraamusten yhteydessä, eli määrätyt seuraamukset eivät saa mennä pidemmälle kuin on ehdottomasti tarpeen tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi. On myös varsin selvää, mihin nähden seuraamusten on oltava oikeasuhteisia: seuraamusten on vastattava rikkomuksen vakavuutta. [30] Lyhyesti sanottuna seuraamusten alalla suhteellisuusperiaate ”edellyttää yhtäältä, että määrätty seuraamus vastaa rikkomisen vakavuutta, ja toisaalta, että seuraamuksen määrittämisessä ja sakon määrän vahvistamisessa otetaan huomioon kunkin yksittäistapauksen olosuhteet”. [31] Tarkemmin ottaen nyt käsiteltävässä asiassa tämä tarkoittaa, että oikeasuhteisuuden arvioinnin on perustuttava kokonaisuudessaan direktiiviin 2014/67, jossa vahvistetaan seuraamusten oikeasuhteisuuden vaatimuksen tavoitteet ja puitteet.

38. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä annetaan runsaasti ohjeita oikeasuhteisuuden arviointiperusteen sisällöstä. Tämän arviointiperusteen soveltamiseen liittyy jossain määrin lainkäyttöelinten/hallintoviranomaisten tekemää arviointia ja siten tiettyä harkintavaltaa. Tässä yhteydessä on kuitenkin korostettava, ettei *säännöksen selkeyttä* ja kyseisen säännöksen soveltamiseen liittyvän *tuloksen selkeyttä* kussakin yksittäistapauksessa pitäisi sekoittaa keskenään. [32] Seuraamusten oikeasuhteisuus on tästä erinomainen esimerkki. Riippumatta siitä, miten monia sellaisia suuntaviivoja julkaistaan tai sellaisia tuomioita annetaan, joissa tätä käsitettä tulkitaan, sen soveltamiseen liittyy edelleen tietynasteista epämääräisyyttä, joka on seurausta kunkin yksittäistapauksen olosuhteista. [33] Toisin sanoen yksilötasolla asiaan liittyy aina jonkinlaista epävarmuutta, mutta tämä ei tarkoita, että yleisellä tasolla olisi epävarmuutta siitä, mitä sääntö edellyttää. [34]

39. Oikeasuhteisuuden vaatimus näyttää lisäksi olevan selkeä ja täsmällinen myös sitä säännöllisesti soveltavien viranomaisten, eli kansallisten tuomioistuinten ja hallintoelinten, näkökulmasta tarkasteltuna, sillä niiden pitäisi olla hyvin perehtyneitä ja niillä pitäisi olla hyvä valmiudet oikeasuhteisuuden arviointiin etenkin seuraamusten yhteydessä. Riippumatta siitä, millainen toimivalta niillä on suorittaa tämäntyyppinen arviointi kansallisen lainsäädännön

29 Vain yhden keskeisen esimerkin mainitakseni, 5.2.1963 annetussa tuomiossa van Gend & Loos (26/62, EU:C:1963:1) ja 19.12.1968 annetussa tuomiossa Salgoil (13/68, EU:C:1968:54) katsottiin, että tulleja sekä määrällisiä rajoituksia ja vaikutukseltaan vastaavia toimenpiteitä koskevat säännökset olivat riittävän selkeitä ja täsmällisiä, jotta niillä on välitön oikeusvaikutus, ja tästä huolimatta unionin tuomioistuin on käyttänyt viimeiset 50 vuotta käsitteen ”vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet” tulkitsemiseen.

30 Tuomio Maksimovic, 39 kohta. Ks. myös vastaavasti tuomio 26.9.2018, Van Gennip ym. (C-137/17, EU:C:2018:771, 99 kohta) ja tuomio 9.2.2012, Urbán (C-210/10, EU:C:2012:64, 41 ja 44 kohta).

31 Tuomio Link Logistik, 45 kohta.

32 Ks. käytännön esimerkkinä tästä tilanteesta tuomio 19.6.2014, Specht ym. (C-501/12–C-506/12, C-540/12 ja C-541/12, EU:C:2014:2005, 88–97 kohta), jossa katsottiin, että asetettu syrjintäkielto oli riittävän täsmällinen ja ehdoton, vaikka sen soveltaminen kansallisessa tuomioistuimessa ei voinutkaan johtaa tiettyyn lopputulokseen.

33 Esimerkiksi saattaa olla hyvin selvää, että tietyntyyppisen rikkomuksen osalta on täysin suhteetonta määrätä seuraamuksia, jotka nousevat kymmeniin- tai satoihintuhansiin euroihin. Siten tältä osin ja tässä määrin sen, mitä ”seuraamusten oikeasuhteisuus” tarkoittaa, selkeydestä ja täsmällisyydestä ei ole epäselvyyttä. Tämä ei kuitenkaan estä sitä, että ennakolta on luonnostaan mahdotonta määrittää, milloin – *kun otetaan huomioon* yksittäistapauksen *olosuhteet* – tietty seuraamus tarkasti ottaen määrätään viime kädessä oikeasuhteisena (onko se nimenomaisessa tapauksessa 1 000 vai 5 000 euroa).

34 Ks. jo ratkaisuehdotukseni Klohn (C-167/17, EU:C:2018:387, 49 kohta) oikeasuhteisuuden vaatimuksen toisesta ilmentymästä (kalleussääntö), joka edellyttää, että muutoksenhakumenettely ei saa olla niin kallis, että se olisi esteenä menettelyyn osallistumiselle ympäristöasioissa.

nojalla, on myös yleistä, että unionin tuomioistuin jättää kansallisten tuomioistuinten tehtäväksi arvioida kansallisen toimenpiteen oikeasuhteisuutta, seuraamusten oikeasuhteisuus mukaan luettuna.[35]

40. Toiseksi direktiivin 2014/67 20 artiklaan sisältyvä oikeasuhteisuuden vaatimus täyttää myös *ehdottomuutta* koskevan edellytyksen.

41. Tämä edellytys tarkoittaa, ettei unionin oikeussääntö edellytä mitään lisätoimenpiteitä. Jäsenvaltioille ei saa jättää mitään harkintavaltaa sen täytäntöönpanon osalta. Oikeuskäytäntö kuitenkin osoittaa, että jäsenvaltion harkintavallan olemassaolosta huolimatta välittömän oikeusvaikutuksen edellytykset voivat silti täyttyä, jos sitä, ovatko kansalliset viranomaiset *ylittäneet harkintavaltansa*, voidaan valvoa tuomioistuimessa.[36] Näin on lähtökohtaisesti, jos voidaan vahvistaa vähimmäistae tai suojelun vähimmäistaso"[37] ja jos tuomioistuinvalvonnassa voidaan todeta, onko jäsenvaltio noudattanut tätä vähimmäistasoa.[38]

42. Nämä näkökohdat mielessä pitäen, kun tarkastellaan seuraamusten oikeasuhteisuuden vaatimuksen *ehdottomuutta*, on selvää, ettei kyseisen periaatteen soveltamiselle voida asettaa mitään ennakkoedellytyksiä. Oikeasuhteisuuden vaatimuksen asema seuraamusten alalla – suhteellisuusperiaatteen erityisenä ilmentymänä, joka rajoittaa hallintoviranomaisten toimintamahdollisuuksia – viittaa selkeästi sisällön tai suojan "vähimmäistasoon". Kuten komissio perustellusti huomauttaa, vaikka direktiivin 2014/67 20 artiklaan sisältyvällä oikeasuhteisuuden vaatimuksella jätetään jäsenvaltioille harkintavaltaa, siinä asetetaan niille riittävän selkeä raja: seuraamukset eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen.

43. Tuomiossa Link Logistik esitetty ratkaisu, jonka mukaan direktiivin 1999/62 9 a artiklassa säädetyllä oikeasuhteisuuden vaatimuksella ei ole välitöntä oikeusvaikutusta, perustui selkeyden, täsmällisyyden ja ehdottomuuden hyvin suppeaan käsitykseen. Se mainitun tuomion 51 kohdassa mainittu seikka, että direktiivin säännöksen täytäntöönpano edellyttää kansallisen oikeuden mukaisten tarpeellisten oikeudellisten toimien toteuttamista,[39] ei voi itsessään olla esteenä tällaiseen direktiiviin sisältyvän säännöksen välittömälle oikeusvaikutukselle. Jos näin olisi, direktiiveillä ei voisi koskaan olla välitöntä oikeusvaikutusta, mikäli kansallinen lainsäätäjä on pannut ne täytäntöön myöhässä, puutteellisesti tai jopa virheellisesti.

35 Äskettäisestä esimerkistä ks. tuomio 14.5.2020, T-Systems Magyarország (C-263/19, EU:C:2020:373, 71 ja 72 kohta).

36 Tuomio 4.12.1974, Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, 7 ja 13 kohta). Ks. myös tuomio 24.10.1996, Kraaijeveld ym. (C-72/95, EU:C:1996:404, 59 kohta); tuomio 15.4.2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, 64 kohta) ja tuomio 21.3.2013, Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, 29 ja 31 kohta). Ks. tämän soveltamisesta tuoreempaan asiaan tuomio 5.9.2012, Rahman ym. (C-83/11, EU:C:2012:519, 25 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen), jossa unionin tuomioistuin totesi, että vaikka unionin säännöksen sanamuoto "ei ole riittävän täsmällinen, jotta – – [hakija] voisi vedota suoraan tähän säännökseen nojautuakseen arviointiperusteisiin, joita hänen näkemyksensä mukaan tulisi soveltaa hänen hakemukseensa, on kuitenkin niin, että tällaisella hakijalla on oikeus saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi kysymys siitä, ovatko kansallinen lainsäädäntö ja tapa, jolla sitä sovelletaan, pysyneet direktiivissä säädetyn harkintavallan rajoissa".

37 Ks. esim. tuomio 19.11.1991, Francovich ym. (C-6/90 ja C-9/90, EU:C:1991:428, 19 kohta); tuomio 14.7.1994, Faccini Dori (C-91/92, EU:C:1994:292, 17 kohta) ja tuomio 24.1.2012, Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, 35 kohta).

38 Ks. tältä osin tuomio 19.9.2000, Linster (C-287/98, EU:C:2000:468, 37 kohta): "Tämä harkintavalta, jota jäsenvaltio voi käyttää saattaessaan kyseisen säännöksen osaksi kansallista oikeusjärjestystään, *ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö kansallinen tuomioistuin voisi käyttää valvontavaltaansa* todetakseen, ovatko kansalliset viranomaiset ylittäneet harkintavaltansa rajat" (kursivointi tässä).

39 Sivuhuomautuksena voitaisiin lisätä, ettei tällainen toteamus vaikuta edes pitävän tosiseikkojen perusteella paikkaansa tuomiossa Link Logistik tai nyt käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa. Kyseisissä asioissa kansallinen lainsäätäjä on jo käyttänyt täytäntöönpanomahdollisuuttaan. Se on kuitenkin tehnyt näin selkeästi suhteettomalla ja siten virheellisellä tavalla, jonka seurauksena unionin oikeus on pantu virheellisesti täytäntöön kansallisella tasolla. On kiehtovaa, että se, mitä seuraamusten oikeasuhteisuuden vaatimus edellyttää, oli riittävän selkeää ja ehdotonta, jotta unionin tuomioistuin saattoi yksittäisen esimerkin perusteella todeta kansalliset säännökset kyseisen säännön vastaisiksi, mutta sitten se ei ole riittävän selkeä ja ehdoton, jotta kansallinen tuomioistuin voisi soveltaa sitä suoraan samassa yksittäistapauksessa.

44. On totta, ettei sekä direktiivin 1999/62 9 a artiklaan että nyt käsiteltävässä asiassa kyseessä olevaan direktiivin 2014/67 20 artiklaan, joissa säädetään seuraamuksista, sisälly tarkempia sääntöjä seuraamusten vahvistamisesta, kuten tuomion Link Logistik 52 kohdassa todettiin. Tämä ei kuitenkaan ole esteenä oikeasuhteisuuden vaatimuksen selkeälle, täsmälliselle ja ehdottomalle luonteelle eikä vastaavalle kiellolle määrätä suhteettomia seuraamuksia. Toisin sanoen jäsenvaltioiden toiminnan ja harkintavallan tarpeellisuus vaikuttaa yleisesti koko seuraamusjärjestelmän laatimiseen[40] muttei oikeasuhteisuuden vaatimuksen aineelliseen sisältöön ja siihen kuuluviin velvoitteisiin.

45. Yhteenvetona voidaan todeta, että olen luonnollisesti samaa mieltä unionin tuomioistuimen kanssa siitä, että on – ja pitääkin olla – kansallisen lainsäätäjän tehtävä valita seuraamusten luonne, tyyppi ja valikoima, kun se panee asianmukaisesti täytäntöön kyseessä olevaa unionin oikeutta, kuten direktiivin 1999/62 9 a artiklan tai direktiivin 2014/67 20 artiklan. Kaikista tässä osassa esitetyistä syistä tämä ei kuitenkaan estä sitä, että runsaslukuisista unionin oikeuden säännöksistä, jotka kansallisen lainsäätäjän on pantava täytäntöön, joillain, kuten seuraamusten oikeasuhteisuuden vaatimuksella, on jo itsessään välitön oikeusvaikutus ja niihin voidaan siten tarvittaessa ja tapauksen mukaan kohdistaa tuomioistuinvaltaa kansallisissa tuomioistuimissa.

3. Oikeasuhteisuuden vaatimuksen välittömän oikeusvaikutuksen oikeuttavia muita seikkoja

46. Lisäksi on useita muita näkökohtia, jotka olisi otettava huomioon tarkasteltaessa direktiivin 2014/67 20 artiklassa vahvistettua oikeasuhteisuuden vaatimusta. Laajemmasta, systeemisestä näkökulmasta tarkasteltuna on nimittäin itsestäänselvyys esittää, että kyseiseen säännökseen sisältyvä oikeasuhteisuuden vaatimuksen ilmentymä on kaikkea muuta kuin yksinäinen, erillinen säännös sekä vertikaaliselta (sen suhde Euroopan unionin perusoikeuskirjaan (jäljempänä perusoikeuskirja), perussopimuksiin ja yleisiin oikeusperiaatteisiin) että horisontaaliselta ulottuvuudeltaan (kun on lukemattomia, lähes samansisältöisiä säännöksiä, jotka ovat hajaantuneet useisiin muihin johdetun oikeuden välineisiin). Kuten nyt käsiteltävä asia ja siinä esille tulevat kysymykset selkeästi osoittavat, tuomiossa Link Logistik tehdyllä valinnalla on seurauksia ja heijastusvaikutuksia koko unionin oikeuteen.

47. Ensinnäkin nyt kyseessä olevan säännöksen, johon sisältyy seuraamusten oikeasuhteisuuden vaatimus yhdellä tietyllä alalla, välittömän oikeusvaikutuksen kiistäminen johtaa todennäköisesti myös perusoikeuskirjan 49 artiklan 3 kohdan, jonka mukaan rangaistus ei saa olla epäsuhteessa rikoksen vakavuuteen, välittömän oikeusvaikutuksen kiistämiseen.

48. Unionin tuomioistuin ei eittämättä ole vielä ottanut nimenomaisesti kantaa kyseiseen perusoikeuskirjassa taattuun oikeuteen. Kun otetaan huomioon perusoikeuskirjan määräysten välitöntä oikeusvaikutusta koskevan uusimman oikeuskäytännön yleinen suunta, perusoikeuskirjan 49 artiklan 3 kohdan välittömän oikeusvaikutuksen kiistäminen olisi jokseenkin yllättävää. Unionin tuomioistuin on nimittäin viime aikoina katsonut, että yhtä epämääräisillä (tai vieläkin epämääräisemmillä) säännöksillä tai periaatteilla, kuten oikeudella tehokkaisiin

[40] Ks. tuomion Link Logistik 54 kohta, jossa korostetaan, että on yksin kansallisen lainsäätäjän tehtävä laatia asianmukainen seuraamusjärjestelmä.

oikeussuojakeinoihin,[41] uskontoon tai vakaumukseen perustuvan syrjinnän kiellolla,[42] ne bis in idem -periaatteella[43] tai oikeudella palkalliseen vuosilomaan,[44] on välitön oikeusvaikutus.[45] Kun otetaan asianmukaisesti huomioon kyseisen säännöksen täsmällinen, selkeä ja ehdoton luonne, suhteettomien seuraamusten kielto täyttää välittömän oikeusvaikutuksen edellytykset nähdäkseni paljon paremmin.

49. Toiseksi kaikkien perusvapauksien sisältöön kuuluu oikeasuhteisuuden osatekijä. Vaikka sitä ei ehkä aina mainitakaan nimenomaisesti siinä perussopimuksen määräyksessä, joka kattaa kyseisen perusvapauden, se yleensä lisätään oikeuskäytännössä, ja sitä sovelletaan arvioitaessa rajoitusten tai välillisesti syrjivien sääntöjen tai käytäntöjen oikeuttamista.[46]

50. Tämä on nähtävissä etenkin nyt käsiteltävässä asiassa sovellettavassa oikeudellisessa kehyksessä. Tuomiossa Maksimovic unionin tuomioistuin tarkasteli lähes samansisältöisiä kansallisia säännöksiä vapaata liikkuvuutta koskevien määräysten näkökulmasta. Se katsoi, että kyseessä olleet kansalliset säännökset olivat SEUT 56 artiklan vastaisia, koska ne olivat suhteettomia.[47] SEUT 56 artiklalla on kuitenkin kiistatta välitön oikeusvaikutus.[48]

51. Tällaisissa olosuhteissa olisi vähintäänkin ristiriitaista katsoa, että seuraamuksia koskevia kansallisia säännöksiä on jätettävä soveltamatta, koska ne ovat vastoin *yleistä* kieltoa ottaa käyttöön suhteettomia esteitä SEUT 56 artiklassa, jolla on välitön oikeusvaikutus, taatulle vapaalle liikkuvuudelle, mutta sen sijaan katsoa, että työntekijöiden lähettämisestä työhön annettuun direktiiviin sisältyvällä *erityisemmällä* säännöksellä, joka koskee seuraamusten oikeasuhteisuutta, ei ole välitöntä oikeusvaikutusta.

52. Lisäksi oikeasuhteisuuden vaatimuksen sisältö näyttää säilyvän samana riippumatta siitä, tarkastellaanko sitä direktiivin 2014/67 20 artiklan vai SEUT 56 artiklan yleisemmän määräyksen yhteydessä. Kun direktiivin 2014/67 tulkinnasta annetuissa kahdessa peräkkäisessä määräyksessä[49] tulkitaan edellä mainitun direktiivin 20 artiklaan sisältyvää oikeasuhteisuuden vaatimusta, niissä toistetaan lähes sanasta sanaan unionin tuomioistuimen tuomiossa Maksimovic SEUT 56 artiklassa vahvistetusta oikeasuhteisuuden vaatimuksesta esitetyt perustelut. Juuri samankaltaisuus tuomion Maksimovic kanssa myötävaikutti perusteltujen määräysten antamiseen unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 99 artiklan nojalla.

41 Ks. esim. tuomio 17.4.2018, Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, 78 kohta); tuomio 29.7.2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, 56 kohta); tuomio 19.11.2019, A. K. ym. (Ylimmän tuomioistuimen kurinpitojaoston riippumattomuus) (C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, EU:C:2019:982, 162 kohta); tuomio 2.3.2021, A.B. ym. (Tuomareiden nimittäminen ylimpään tuomioistuimeen – Kanteet) (C-824/18, EU:C:2021:153, 145 kohta) tai tuomio 15.4.2021, Braathens Regional Aviation (C-30/19, EU:C:2021:269, 57 kohta).

42 Ks. tuomio 17.4.2018, Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, 76 kohta); tuomio 11.9.2018, IR (C-68/17, EU:C:2018:696, 69 kohta) ja tuomio 22.1.2019, Cresco Investigation (C-193/17, EU:C:2019:43, 76 kohta).

43 Ks. esim. tuomio 20.3.2018, Garlsson Real Estate ym. (C-537/16, EU:C:2018:193, 66 kohta).

44 Tuomio 6.11.2018, Bauer ja Willmeroth (C-569/16 ja C-570/16, EU:C:2018:871, 85 kohta) ja tuomio 6.11.2018, Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874, 74 kohta).

45 Kuten myös SEU 19 artiklalla – ks. tuomio 18.5.2021, Asociația ”Forumul Judecătorilor din România” ym. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 ja C-397/19, EU:C:2021:393, 250–252 kohta).

46 Esimerkiksi tuomio 19.4.2007, Stamatelaki (C-444/05, EU:C:2007:231); tuomio 13.11.2018, Čepelnik (C-33/17, EU:C:2018:896, 46–50 kohta) tai tuomio 3.3.2020, Google Ireland (C-482/18, EU:C:2020:141, 44–54 kohta).

47 Tuomio Maksimovic, 46–50 kohta. Kyseinen asia ratkaistiin yksinomaan SEUT 56 artiklan perusteella. Direktiiviä 2014/67 ei sovellettu ajallisesti pääasian tosiseikkoihin.

48 Ks. esim. tuomio 3.12.1974, van Binsbergen (33/74, EU:C:1974:131, 26 kohta); tuomio 17.12.1981, Webb (279/80, EU:C:1981:314, 13 ja 14 kohta); tuomio 29.4.1999, Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212, 27 kohta); tuomio 18.12.2007, Laval un Partneri (C-341/05, EU:C:2007:809, 97 kohta) tai tuomio 13.4.2010, Wall (C-91/08, EU:C:2010:182, 68 kohta).

49 Ks. määräys 19.12.2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, ei julkaistu, EU:C:2019:1108, 32–41 kohta) ja määräys 19.12.2019, EX ym. (C-140/19, C-141/19 ja C-492/19–C-494/19, ei julkaistu, EU:C:2019:1103, 34–43 kohta).

53. Kolmanneksi unionin tuomioistuin on epäsuorasti todennut, että EUT-sopimuksen määräyksellä, jonka mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä tehokkaista seuraamuksista unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi, nimittäin SEUT 325 artiklalla, on välitön oikeusvaikutus. Unionin tuomioistuin on myös nimenomaisesti tunnustanut jäsenvaltioiden velvollisuuden jättää soveltamatta kyseisen vaatimuksen vastaisia kansallisia säännöksiä.[50] Kyseiseen määräykseen perustuvassa oikeuskäytäntölinjassa on kuitenkin keskitytty oikeasuhteisuuden sijasta *tehokkuuden* vaatimukseen.

54. On kuitenkin vaikea väittää, että kyseiseen määräykseen sisältyvä tehokkuusvaatimus on itse asiassa riittävän selkeä, täsmällinen ja ehdoton, mutta oikeasuhteisuuden vaatimus ei sitä ole. Sen lisäksi, että tällaisen väitteen epäjohdonmukaisuus on tuskin perusteltavissa, tällaisella mahdollisella erottelulla on myös moraalisesti kyseenalainen lopputulos. Ainoastaan tehokkuusvaatimuksella, joka johtaa sellaisten kansallisten säännösten soveltamatta jättämiseen, jotka tekevät seuraamuksista vähemmän tehokkaita, ja siten tilanteeseen, joka on viime kädessä epäedullisempi yksityisten kannalta, voi olla välitön oikeusvaikutus. Oikeasuhteisuuden vaatimuksen, joka toimisi tässä tapauksessa yksityisten, joille on määrätty seuraamuksia, etujen mukaisesti, vastaisten kansallisten säännösten soveltamatta jättämisellä ei voi olla välitöntä oikeusvaikutusta.

55. Neljänneksi, kuten nyt käsiteltävä asia osoittaa, unionin tuomioistuimen seuraamusten oikeasuhteisuuden vaatimuksen välittömästä oikeusvaikutuksesta antamalla ratkaisulla on todennäköisesti horisontaalisia seurannaisvaikutuksia useisiin muihin johdetun oikeuden säännöksiin kuin direktiiviin 2014/67 tai direktiiviin 1999/62. Useilla unionin oikeuden aloilla on annettu suuri määrä direktiivejä, joihin sisältyy lähes samansisältöinen, vakiomuotoinen seuraamuksia koskeva säännös, jossa todetaan, että jäsenvaltioiden säätämien seuraamusten on oltava ”tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia”.

56. Kullakin yksittäisellä direktiivillä säännellään eri osatekijöitä, kysymyksiä tai oikeudenaloja. En ole kuitenkaan varma, miten tämä seikka voisi auttaa seuraamusten oikeasuhteisuuden vaatimuksen, joka on edelleen muotoiltu käytännössä täysin samalla tavalla kaikissa näissä välineissä, täsmällisyyden, selkeyden tai ehdottomuuden erottamisessa. Kun otetaan huomioon sääntelyn kohde ja niiden rikkomusten tyyppi, joista on määrättävä seuraamuksia, oikeasuhteisten seuraamusten kirjo tietenkin todennäköisesti vaihtelee. On loogista, että tietullien maksamatta jättäminen eroaa todennäköisesti luonteeltaan, vakavuudeltaan ja siten niiden seuraamusten osalta, joita siitä voitaisiin perustellusti määrätä, esimerkiksi sellaisen velvoitteen noudattamatta jättämisestä, jonka mukaan on tehtävä julkinen ostotarjous sen jälkeen, kun on hankkinut enemmistöosuuden yhtiöstä, tai tilanteesta, jossa jokeen kaadetaan tonneittain myrkyllisiä jätteitä.

57. Kaikissa näissä tilanteissa seuraamusten oikeasuhteisuuden vaatimuksen (jolla on välitön oikeusvaikutus) luonne ja sisältö säilyvät kuitenkin nähdäkseni samana sääntelyalasta riippumatta. Oikeudenala ja niiden rikkomusten tyyppi, joista on määrättävä seuraamuksia, ovat

[50] Tuomio 8.9.2015, Taricco ym. (C-105/14, EU:C:2015:555, 52 kohta), jossa todetaan, että ”SEUT 325 artiklan 1 ja 2 kohdan määräykset johtavat – – unionin oikeuden ensisijaisuuden periaatteen nojalla suhteessa jäsenvaltioiden sisäiseen oikeuteen siihen, että nämä määräykset jo pelkällä voimaantulollaan suoraan estävät kaikkien niiden kanssa ristiriidassa olevien voimassa olevan kansallisen lainsäädännön säännösten soveltamisen”. Ks. myös tuomio 5.12.2017, M.A.S. ja M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936, 39 kohta).

pelkästään tosiseikkoja koskeva osatekijä, jotka on otettava huomioon ja mukaan muutoin täysin samanlaiseen oikeasuhteisuuden yhtälöön, jossa toisella puolella ovat päämäärät ja toisella puolella keinot.[51]

58. Kaikki nämä näkökohdat viittaavat mielestäni siihen, että toisin kuin tuomiossa Link Logistik katsottiin, direktiivin 2014/67 20 artiklaan sisältyvällä seuraamusten oikeasuhteisuuden vaatimuksella on välitön oikeusvaikutus.

B Oikeasuhteisuuden vaatimuksen välittömän oikeusvaikutuksen erityiset seuraukset

59. Toisella kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii selvittämään, mahdollistaako (tai jopa edellyttääkö) periaate, jonka mukaan kansallista oikeutta on tulkittava unionin oikeuden mukaisesti, siinä tapauksessa, ettei kansallinen lainsäätäjä ole ryhtynyt toimiin, sen, että kansalliset tuomioistuimet *täydentävät* Itävallan lainsäädäntöä ennen kuin lainsäätäjä muuttaa sitä direktiivin 2014/67 20 artiklaan sisältyvän oikeasuhteisuuden vaatimuksen noudattamiseksi.

60. Tämän kysymyksen perustana ilmeisesti olevista olettamista on esitettävä kaksi selvennystä. Nämä selvennykset johtavat viime kädessä ennakkoratkaisukysymyksen uudelleen muotoilemiseen.

61. Ensinnäkin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämistä selityksistä sille, miksi se on esittänyt toisen kysymyksensä, ja etenkin epäilyistä, joita sillä on Verwaltungsgerichtshofin tuomion suhteen, käy selvästi ilmi unionin tuomioistuimen tuomion Link Logistik aikaansaama hämmennys. Vedotessaan kyseiseen ratkaisuun ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin nimittäin ottaa toisen kysymyksensä perustaksi sen mahdollisuuden, että kansallisia säännöksiä voidaan jättää soveltamatta, jos unionin säännöksellä ei ole katsottu olevan välitöntä oikeusvaikutusta.

62. Tässä ratkaisuehdotukseni osassa esitettäviä näkökohtia silmällä pitäen unionin tuomioistuin vahvisti äskettäin, että kansallisten säännösten soveltamatta jättäminen on mahdollista vain tapauksissa, joissa unionin oikeuden säännöksellä, johon vedotaan, on välitön oikeusvaikutus. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toisessa kysymyksessä tarkoitetaan siten todellisuudessa mahdollisuutta jättää kansallisia säännöksiä osittain soveltamatta tai jopa ”täydentää” niitä asiaa koskevilla unionin oikeussäännöillä pikemminkin kuin tapausta, jossa kansallista lainsäädäntöä tulkitaan unionin oikeuden mukaisesti. ”Täydentämisellä”[52] tarkoitetaan käsittääkseni oikeasuhteisuuden vaatimuksen soveltamista suoraan kansallisten säännösten täydentämiseksi ja etenkin soveltamatta jätetyissä kansallisen oikeuden säännöksissä olevan tyhjiön täyttämiseksi.

63. Toiseksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on esittänyt toisen kysymyksensä vain siinä tapauksessa, että ensimmäiseen kysymykseen vastataan kieltävästi, toisin sanoen jos unionin tuomioistuin katsoo, ettei direktiivin 2014/67 20 artiklalla ole välitöntä oikeusvaikutusta. Olen kuitenkin ehdottanut, että ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi eli siten, että direktiivin 2014/67 20 artiklalla on välitön oikeusvaikutus. Ennakkoratkaisua pyytäneen

[51] Kuten todettiin jo edellä tämän ratkaisuehdotuksen 37 kohdassa. Yleisesti oikeussuojakeinojen luonteeseen ja laajuuteen sovelletusta samasta logiikasta ks. ratkaisuehdotukseni An tAire Talmhaíochta Bia agus Mara, Éire agus an tArd-Aighne (C-64/20, EU:C:2021:14, etenkin 54–62 kohta).

[52] Saksankielisessä alkutekstissä ”ergänzen”.

tuomioistuimen toinen kysymys on kuitenkin edelleen hyvin merkityksellinen myös, tai pikemminkin etenkin, niissä tapauksissa, joissa kyseessä olevalla unionin oikeuden säännöksellä on välitön oikeusvaikutus. Toisesta ennakkoratkaisukysymyksestä tulisi nimittäin käytännössä merkityksetön todellisuudessa juuri päinvastaisissa tilanteissa, joissa seuraamusten oikeasuhteisuuden vaatimuksella ei ole välitöntä oikeusvaikutusta.[53]

64. Toinen ennakkoratkaisukysymys on näin ollen muotoiltava uudelleen seuraavasti: Mahdollistaako direktiivin 2014/67 20 artiklassa vahvistettu seuraamusten oikeasuhteisuuden vaatimus sen ja/tai edellyttääkö se sitä, että kansalliset tuomioistuimet ja hallintoviranomaiset täydentävät – jollei kansallisella tasolla ole annettu uutta lainsäädäntöä – pääasian oikeudenkäynnissä sovellettavia kansallisia seuraamussäännöksiä?

65. Vastatakseni tähän kysymykseen palautan ensin mieleen kannan, jonka unionin tuomioistuin otti tuomiossa Link Logistik sellaisten unionin oikeuden säännösten, joilla ei ole välitöntä oikeusvaikutusta, kanssa ristiriidassa olevan kansallisen oikeuden soveltamatta jättämiseen (1), ja unionin tuomioistuimen suuren jaoston tältä osin tuomiossa Popławski II esittämät selvennykset (2).[54] Sen jälkeen esitän lyhyesti Itävallan ylemmänasteisten tuomioistuinten (Verwaltungsgerichtshof ja Verfassungsgerichtshof) tuomion Maksimovic seurauksena omaksumat erilaiset näkemykset (3). Seuraavaksi käsittelen seuraamusten oikeasuhteisuuden vaatimuksen välittömän oikeusvaikutuksen vaikutuksia ja mahdollisia rajoituksia, joita erityisesti seuraamusten alalla on (4). Lopuksi esitän yleisemmän huomautuksen käsitteistöstä ja jokseenkin intuitiivisesta oikeasuhteisuuden tarpeesta, kun kyse on säännöksen soveltamatta jättämisestä suhteellisuusperiaatteen nimissä (5).

1. Unionin tuomioistuimen kanta tuomiossa Link Logistik

66. Kuten edellä jo todettiin, tuomiossa Link Logistik unionin tuomioistuin katsoi, ettei direktiivin 1999/62 9 a artiklalla ole välitöntä oikeusvaikutusta.[55]

67. Sen jälkeen unionin tuomioistuin palautti mieleen jäsenvaltioiden velvoitteen saavuttaa direktiivissä tarkoitettu tulos ja kansallisen oikeuden unionin oikeuden mukaista tulkintaa koskevan periaatteen ja sen rajat. Unionin tuomioistuin kuitenkin katsoi, ettei unionin oikeuden mukainen tulkinta ollut mahdollinen kyseisessä asiassa.[56]

68. Katsottuaan, ettei kyseisellä unionin säännöksellä ollut välitöntä oikeusvaikutusta ja ettei kansallista oikeutta ollut mahdollista tulkita unionin oikeuden mukaisesti, unionin tuomioistuin kuitenkin totesi, että ”kansallisella tuomioistuimella on velvollisuus soveltaa unionin oikeutta kokonaisuudessaan ja suojata unionin oikeudessa yksityisille annettuja oikeuksia jättämällä

53 Vaihtoehtoisesti toinen kysymys olisi muotoiltava uudelleen siten, että siinä tiedustellaan yhdenmukaisen tulkinnan rajoja tällaisissa tapauksissa, ja siihen olisi vastattava kieltävästi. Sellaisten kansallisten säännösten osien poistamista, jotka ovat unionin oikeuden vastaisia, ja sen jälkeen (tai samanaikaisesti) kansallisen oikeuden täydentämistä unionin oikeuden säännöksellä, jota kansallinen lainsäätäjä ei ole aiemmin sisällyttänyt siihen, jolloin muutetaan selvästi kansallisten säännösten sisältöä, voitaisiin tuskin pitää unionin oikeuden mukaisena tulkintana ainakaan minun mielestäni. Ks. esim. tuomio 15.1.2014, Association de médiation sociale (C-176/12, EU:C:2014:2, 39 kohta); tuomio 7.8.2018, Smith (C-122/17, EU:C:2018:631, 40 kohta) tai tuomio 24.6.2019, Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, 76 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

54 Tuomio 24.6.2019, Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530; jäljempänä tuomio Popławski II).

55 Tuomio Link Logistik, 56 kohta. Ks. myös edellä tämän ratkaisuehdotuksen 28–30 kohta.

56 Ibid., 60 kohta.

tarvittaessa kaikki unionin oikeuden vastaiset kansalliset oikeussäännöt soveltamatta siltä osin kuin ne nyt käsiteltävän asian olosuhteissa johtaisivat unionin oikeuden vastaiseen lopputulokseen”.[57]

69. Tämä toteamus toistetaan tuomiolauselmassa, jonka mukaan ”direktiivin [1999/62] 9 a artiklassa säädetyllä oikeasuhteisuusvaatimuksella *ei voida katsoa olevan välitöntä oikeusvaikutusta*” ja ”koska kansallisella tuomioistuimella on velvoite toteuttaa kaikki yleiset tai erityiset toimenpiteet, joilla voidaan varmistaa tämän säännöksen täytäntöönpano, sen täytyy tulkita kansallista oikeutta viimeksi mainitun säännöksen mukaisesti tai, jos tällainen unionin oikeuden mukainen tulkinta ei ole mahdollista, *jättää soveltamatta kansallisia säännöksiä siltä osin kuin ne käsiteltävän asian olosuhteissa johtaisivat unionin oikeuden vastaiseen lopputulokseen*”.[58]

2. Tuomiossa Popławski II myöhemmin esitetyt selvennykset

70. Pian tuomion Link Logistik jälkeen unionin tuomioistuin antoi suuressa jaostossa tuomion Popławski II. Kyseinen asia koski mahdollisuutta jättää soveltamatta puitepäätöksen 2008/909/YOS,[59] joka on väline, jolla ei ole välitöntä oikeusvaikutusta perussopimuksen itsensä perusteella, säännöksen vastaisia kansallisia säännöksiä.[60] Mainitussa asiassa tuli esille erityisesti kysymys siitä, voisiko kansallinen tuomioistuin pelkästään unionin oikeuden ensisijaisuuden periaatteen perusteella jättää soveltamatta unionin oikeuden säännösten, joilla ei ole välitöntä oikeusvaikutusta, vastaisia kansallisia säännöksiä.

71. Unionin tuomioistuin katsoi, että ”sellaiseen unionin oikeuden säännökseen tai määräykseen, jolla ei ole välitöntä oikeusvaikutusta, ei sitä vastoin voida sellaisenaan vedota unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvan oikeusriidan yhteydessä sen kanssa ristiriidassa olevan kansallisen oikeuden säännöksen soveltamatta jättämiseksi”.[61] Se selvensi lisäksi, että ”on niin, että vaikka kansallisen tuomioistuimen velvollisuus jättää soveltamatta kansallisen oikeutensa säännöstä, joka on ristiriidassa jonkin unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen kanssa, perustuu siihen, että tämän unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen katsotaan olevan ensisijainen, kyseisen velvollisuuden edellytyksenä on kuitenkin se, että mainitulla säännöksellä tai määräyksellä on välitön oikeusvaikutus kyseisen tuomioistuimen käsiteltäväksi saatetussa oikeusriidassa. Kansallisen tuomioistuimen ei siis ole pelkästään unionin oikeuden perusteella jätettävä soveltamatta kansallisen oikeutensa säännöstä, joka on ristiriidassa unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen kanssa, jos viimeksi mainitulla säännöksellä tai määräyksellä ei ole välitöntä oikeusvaikutusta”.[62]

57 Ibid., 61 kohta.

58 Ibid., 62 kohta ja tuomiolauselma. Kursivointi tässä.

59 Vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamisesta rikosasioissa annettuihin tuomioihin, joissa määrätään vapausrangaistus tai vapauden menetyksen käsittävä toimenpide, niiden täytäntöön panemiseksi Euroopan unionissa 27.11.2008 tehdyn neuvoston puitepäätöksen (EUVL 2008, L 327, s. 27) 28 artiklan 2 kohta.

60 (Aiempi) SEU 34 artiklan 2 kohdan b alakohta. Tuomio Popławski II, 69–71 kohta.

61 Tuomio Popławski II, 62 kohta.

62 Ibid., 68 kohta.

72. Kyseisen tuomion keskeinen osatekijä on vahvistettu myöhemmin useaan otteeseen useiden muiden sellaisten unionin oikeuden säännösten ja määräysten osalta, jotka eivät sisälly puitepäätöksiin. [63]

73. Siten tuomiossa Popławski II ja myöhemmässä oikeuskäytännössä, jossa useat näistä myöhemmistä tuomioista annettiin myös unionin tuomioistuimen suuressa jaostossa, on *auktoritatiivisesti ratkaistu* kysymys siitä, voidaanko kansallista lainsäädäntöä jättää soveltamatta ainoastaan unionin oikeuden ensisijaisuuden perusteella tai voidaanko näin tehdä yhdessä unionin oikeuden ensisijaisuuden ja sovellettavan unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen välittömän oikeusvaikutuksen perusteella.

74. On täysin selvää, että juuri tästä samasta kysymyksestä oli käyty keskustelua jo jonkin aikaa [64] ja esitetty erilaisia vaihtoehtoja ja näkemyksiä. [65] Kun otetaan huomioon tätä kysymystä tarkastelevan unionin tuomioistuimen laajennetun kokoonpanon auktoritatiiviset toteamukset, katson kuitenkin, että tämä keskustelu on nyt päättynyt, ainakin tuomioistuintasolla.

3. Vaikutukset nyt käsiteltävään asiaan: kansallisella tasolla esitetyt kilpailevat näkemykset

75. Kansallisella tasolla eri tuomioistuimilla on erilaisia näkemyksiä unionin tuomioistuimen yhteensopimattomuudesta antamien ratkaisujen käytännön merkityksestä vireillä oleville asioille kyseessä olevan seuraamusjärjestelmän useiden osatekijöiden osalta. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toisen kysymyksen taustalla ovat nämä kilpailevat näkemykset.

76. Yhtäällä on Verwaltungsgerichtshofin tuomiossa omaksuttu lähestymistapa. [66] Samankaltaisen asian yhteydessä ja tuomion Maksimovic antamisen jälkeen kyseinen tuomioistuin totesi, että unionin oikeuden noudattamiseksi olisi jätettävä soveltamatta ainoastaan joitain kyseessä olleen kansallisen säännöksen osia. Kyseisen tuomion seurauksena on edelleen mahdollista määrätä seuraamuksia, jotka ovat Verwaltungsgerichtshofin mukaan oikeasuhteisuuden vaatimusten mukaisia.

63 Ks. esim. tuomio 19.11.2019, A. K. ym. (Ylimmän tuomioistuimen kurinpitojaoston riippumattomuus) (C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, EU:C:2019:982, 161 kohta); tuomio 19.12.2019, Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114, 42 kohta); tuomio 14.5.2020, Staatsanwaltschaft Offenburg (C-615/18, EU:C:2020:376, 69 kohta); tuomio 30.9.2020, CPAS Liège (C-233/19, EU:C:2020:757, 54 kohta); tuomio 15.4.2021, Braathens Regional Aviation (C-30/19, EU:C:2021:269, 58 kohta) ja tuomio 18.5.2021, Asociația ”Forumul Judecătorilor din România” ym. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 ja C-397/19, EU:C:2021:393, 248 kohta).

64 Oikeuskirjallisuudessa ks. tässä keskustelussa esitetyistä erilaisista näkemyksistä esim: Lenaerts, K. ja Corthaut, T., ”Of Birds and Hedges: The Role of Primacy in Invoking Norms of EU Law”, *European Law Review*, nide 31, 2006, s. 287–315, sivulla 301-311; Prechal, S., ”Direct Effect, Indirect Effect, Supremacy and the Evolving Constitution of the European Union”, teoksessa Barnard, C. (toim.), *The Fundamentals of EU Law Revisited: Assessing the Impact of the Constitutional Debate*, Oxford University Press, 2007, s. 35–69; Muir, E., ”Of Ages in – and Edges of – EU Law”, *Common Market Law Review*, nide 48, 2011, s. 39–62 tai Dougan, M., ”Primacy and the Remedy of Disapplication”, *Common Market Law Review*, nide 56, 2019, s. 1459–1508.

65 Itse asiassa julkisasiamies Campos Sánchez-Bordona, joka esitti vastakkaisen päätelmän, kannatti mahdollisuutta ulottaa soveltamatta jättäminen säännöksiin, joilla ei ollut välitöntä oikeusvaikutusta tuomion Link Logistik perusteella: ks. hänen ratkaisuehdotuksensa Popławski (C-573/17, EU:C:2018:957, 117 kohta). Ks. myös ratkaisuehdotukseni Cresco Investigation (C-193/17, EU:C:2018:614, 114–149 kohta), jossa ehdotin pohjimmiltaan samankaltaista lähestymistapaa sellaisen kansallisen lainsäädännön soveltamatta jättämiseen, joka on yhteensopimaton (ainoastaan) perusoikeuskirjan määräysten kanssa.

66 Ra 2019/11/0033, 15.10.2019.

77. Ensinnäkin Verwaltungsgerichtshof totesi, että unionin oikeuden noudattamiseksi olisi jätettävä soveltamatta ilmaisua ”kustakin kyseessä olevasta työntekijästä”. Tämä ilmaisu sisältyi AVRAG:n 7i §:n 4 momenttiin mutta vastaa pääosin nyt käsiteltävän asian kannalta merkityksellisiä, LSD-BG:n 26 §:n 1 momenttiin ja 28 §:ään sisältyviä ilmaisuja. [67]

78. Jos olen ymmärtänyt oikein, kun ilmaisua ”kustakin kyseessä olevasta työntekijästä” jätetään soveltamatta, kansallisissa säännöksissä kunkin työntekijän osalta asetettuja raja-arvoja sovelletaan yleisesti kaikkiin kyseessä oleviin työntekijöihin yhdessä. Ilmaisun ”kustakin kyseessä olevasta työntekijästä” soveltamatta jättäminen merkitsee siten paitsi sitä, että sakkojen mahdollinen määrä pienenee merkittävästi ja että otetaan käyttöön sallittujen määrien selkeä asteikko, myös sitä, että otetaan käyttöön yleinen enimmäismäärä, josta lainsäädännössä ei säädetty ja joka oli yksi tekijöistä, joiden perusteella unionin tuomioistuin totesi asiaa koskevat Itävallan säännökset oikeasuhteisuuden vaatimuksen vastaisiksi. [68]

79. Toiseksi Verwaltungsgerichtshof myös katsoi, että lainsäädännössä säädettyjä vähimmäissakkoja ei pitäisi enää soveltaa. Kolmanneksi se totesi, että sakkojen maksamatta jättämisen seurauksena määrättäviä muuntorangaistuksia ei pitäisi enää määrätä hallinnollisista rikkomuksista annetun lain 16 §:n mukaisesti. Vähimmäissakkojen olemassaolo ja mahdollisuus soveltaa muuntorangaistuksia olivat myös tekijöitä, joiden perusteella unionin tuomioistuin totesi tuomiossa Maksimovic, että kyseessä olevat seuraamukset olivat oikeasuhteisuuden vaatimuksen vastaisia. [69] Neljänneksi Verwaltungsgerichtshof katsoi, ettei ollut tarpeen jättää soveltamatta säännöstä, jonka mukaan rikkomuksen tekijä on velvoitettava suorittamaan tietty määrä menettelyn kuluista. [70]

80. Siten Verwaltungsgerichtshofin omaksumasta lähestymistavasta seuraa, että hallintoviranomaisilla on edelleen mahdollisuus määrätä – vaikkakin huomattavasti vähäisempi – seuraamus, jonka pitäisi nyt kuitenkin olla unionin oikeuden mukainen.

81. Ottaen lähtökohdaksi unionin tuomioistuimen tuomiossa Link Logistik antaman vastauksen ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että Verwaltungsgerichtshofin tuomiossa kansallista lainsäädäntöä on tulkittu unionin oikeuden mukaisesti, ja on perustellusti huomauttanut, että jos näin on, sen ehdottama ratkaisu merkitsee contra legem -tulkintaa. [71] Tässä tilanteessa se tiedustelee, onko Verwaltungsgerichtshofin ehdottama ratkaisu unionin oikeuden mukainen. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin etenkin kysyy, onko sillä oikeus soveltaa Verwaltungsgerichtshofin esittämää ratkaisua vai, kun otetaan huomioon tuomion Link Logistik tuomiolauselma, onko sen ainoa mahdollisuus jättää kokonaan soveltamatta unionin oikeuden vastaisia säännöksiä.

67 Kuten Itävallan hallitus totesi huomautuksissaan, Verwaltungsgerichtshof on soveltanut AVRAG:n 7i §:ää koskevaa päättelyään LSD-BG:n 26 ja 28 §:ään (tuomio 25.2.2020, 2018/11/0110; tuomio 26.2.2020, 2020/11/0004 ja tuomio 27.4.2020, 2019/11/0171).

68 Tuomio Maksimovic, 42 kohta; määräys 19.12.2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, ei julkaistu, EU:C:2019:1108, 36 kohta) ja määräys EX ym. (C-140/19, C-141/19 ja C-492/19–C-494/19, ei julkaistu, EU:C:2019:1103, 38 kohta).

69 Tuomio Maksimovic, 43 ja 45 kohta; määräys 19.12.2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, ei julkaistu, EU:C:2019:1108, 37 kohta) ja määräys EX ym. (C-140/19, C-141/19 ja C-492/19–C-494/19, ei julkaistu, EU:C:2019:1103, 39 kohta). Muuntorangaistuksia ei kuitenkaan tarkasteltu mainituissa kahdessa määräyksessä.

70 Yhdessä muiden osatekijöiden kanssa unionin tuomioistuin oli jo todennut tämän osatekijän yhdeksi tekijöistä, jotka tekivät järjestelmästä suhteettoman. Tuomio Maksimovic, 44 kohta; määräys 19.12.2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, ei julkaistu, EU:C:2019:1108, 38 kohta) ja määräys EX ym. (C-140/19, C-141/19 ja C-492/19–C-494/19, ei julkaistu, EU:C:2019:1103, 40 kohta).

71 Ks. jo edellä tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 53.

82. Toisaalta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on myös huomauttanut, että Verfassungsgerichtshof näyttää esittäneen eriävän näkemyksen. Käsitellessään alemman asteisen hallintotuomioistuimen ratkaisusta, joka koski seuraamuksia kyseessä olevien kansallisten säännösten rikkomisesta, tehtyä valitusta Verfassungsgerichtshof otti huomioon unionin tuomioistuimen tuomiossa Maksimovic esittämät toteamukset ja totesi, että omistusoikeutta oli loukattu.[72] Verfassungsgerichtshof tukeutui unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan kansallisten tuomioistuinten on sovellettava unionin oikeutta täysimääräisesti ja jätettävä tarvittaessa soveltamatta sen kanssa ristiriidassa olevaa kansallista säännöstä, ja kumosi määrätyt seuraamukset. Päätyessään tähän lopputulokseen Verfassungsgerichtshof totesi, että sellaisten kansallisten seuraamusten soveltaminen, jotka ovat unionin oikeuden säännösten, joilla on välitön oikeusvaikutus, vastaisia, merkitsee seuraamusten määräämistä ilman asianmukaista oikeusperustaa.[73]

83. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin selittää, että jotkin kansalliset tuomioistuimet ovat tulkinneet näiden Verfassungsgerichtshofin ratkaisujen tarkoittavan sitä, etteivät ne voi jatkaa kyseessä olevien seuraamusten soveltamista lainkaan. Minkäänlaista seuraamusta ei voida määrätä ennen kuin on annettu uutta lainsäädäntöä. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esittääkin Verfassungsgerichtshofin ja Verwaltungsgerichtshofin näkemykset vastakkaisina.

84. Itävallan hallitus on huomauttanut, ettei Verfassungsgerichtshofin ja Verwaltungsgerichtshofin oikeuskäytännössä ole ristiriitaa.

85. Unionin tuomioistuimen asiana ei ole ottaa kantaa kansalliseen lainsäädäntöön eikä etenkään toimia sovittelijana kansallisten tuomioistuinten välillä kansallista lainsäädäntöä koskevissa asioissa. Siltä osin kuin kyse on unionin oikeudesta johtuvista seurauksista, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämät epäilyt havainnollistavat kuitenkin hyvin tunnettua ongelmaa: kun kansallinen säännös on ristiriidassa sellaisen unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen kanssa, jolla on välitön oikeusvaikutus, onko ainoa mahdollisuus jättää soveltamatta kansallista säännöstä kokonaisuudessaan vai onko kansallista lainsäädäntöä mahdollista jättää soveltamatta osittain tai valikoidusti tai jopa täydentää sitä? Verfassungsgerichtshofin ratkaisussa on ilmeisestikin valittu ensiksi mainittu tapa, kun taas Verwaltungsgerichtshofin oikeuskäytäntö on esimerkki jälkimmäisestä tavasta. Yksinkertaistetusti, mitä ”jättää soveltamatta” tarkasti ottaen tarkoittaa?

4. Oikeasuhteisuuden vaatimuksen välittömän oikeusvaikutuksen erityiset seuraukset

86. Huomautuksia esittäneet muut osapuolet ovat esittäneet erilaisia näkemyksiä direktiivin 2014/67 20 artiklassa vahvistetun oikeasuhteisuuden vaatimuksen välittömän oikeusvaikutuksen seurauksista.

87. Komissio väittää, että kyseisen säännöksen perusteella tuomioistuin voi mukauttaa seuraamuksia suhteellisuusperiaatteen mukaisesti. Tämä johtuu ensinnäkin siitä, että kyseisen direktiivin 20 artiklassa edellytetään, että jäsenvaltiot säätävät seuraamuksista direktiivin soveltamisalaan kuuluvien velvoitteiden laiminlyönnistä: seuraamuksista säätämättä jättäminen olisi myös direktiivin vastaista. Toiseksi, kuten unionin tuomioistuin on määräyksissään todennut, kansalliset säännökset, joissa säädetään seuraamuksista kyseessä olevan

72 Verfassungsgerichtshofin tuomio 27.11.2019, E 2047 – 2049/2019.

73 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan Verfassungsgerichtshof on kumonnut seuraamuksia useissa muissakin asioissa, muun muassa E 3530/2019 ym., E 2893/2019 ym., E 3530/2019 ym. ja E 2893/2019 ym.

työlainsäädännön mukaisten velvoitteiden rikkomisesta, ovat omiaan takaamaan direktiivillä tavoiteltujen hyväksyttävien päämäärien saavuttamisen.[74] Kolmanneksi unionin oikeuden ja kansallisen oikeuden yhteensopimattomuus ei välttämättä tarkoita, että kansallista oikeutta on jätettävä soveltamatta kokonaan: Unionin oikeus täydentää kansallista oikeutta ainoastaan siltä osin kuin on tarpeen, jotta voidaan määrätä seuraamus, joka on oikeasuhteisuuden vaatimuksen mukainen. Tässä yhteydessä komissio katsoo, että itävaltalaisten tuomioistuinten olisi myös sovellettava edelleen kumulatiivisia seuraamuksia, sikäli kuin tällaiset kumulatiiviset seuraamukset eivät ole itsessään suhteettoman ankaria unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan.[75]

88. Itävallan hallitus väittää samaan tapaan, että kansallisten säännösten jättäminen kokonaan soveltamatta johtaisi unionin oikeuden vastaiseen tilanteeseen. Kyseessä olevien kansallisten säännösten osittainen soveltamatta jättäminen voisi jo itsessään varmistaa, että kansalliset viranomaiset ja tuomioistuimet voivat soveltaa kansallisessa lainsäädännössä säädettyjä seuraamuksia unionin oikeuden vaatimusten mukaisesti.[76]

89. Puolan hallitus sitä vastoin katsoo, että rikosoikeudellisten seuraamusten määrääminen kansallisten säännösten sanamuodosta riippumatta voisi olla laillisuusperiaatteen vastaista; tämä tarkoittaa, että ainoa mahdollinen ratkaisu on jättää kansallisia säännöksiä kokonaan soveltamatta. Tšekin hallitus katsoo samansuuntaisesti, että lähestymistavalla, jonka mukaan seuraamuksen määrää ei vahvisteta sellaisten laissa säädettyjen kriteerien perusteella, jotka ovat etukäteen niiden tiedossa, joille sääntely on osoitettu, vaan tuomioistuinten tai hallintoviranomaisten jälkikäteen vahvistamien kriteerien perusteella, loukattaisiin oikeusvarmuuden periaatetta.

90. Olen samaa mieltä komission kanssa siitä, että suhteellisuusperiaatteen välittömän oikeusvaikutuksen ei pitäisi välttämättä johtaa kansallisten seuraamussäännösten jättämiseen *kokonaan* soveltamatta. Keskeinen tekijä tältä osin on mielestäni se, että unionin tuomioistuin on todennut kansallisten seuraamussäännösten tietyt suhteettomat osatekijät unionin oikeuden vastaisiksi. Unionin tuomioistuin ei ole todennut seuraamuksia sinänsä unionin oikeuden vastaisiksi eikä etenkään todennut, ettei näiden seuraamusten määräämiseen johtavasta lainvastaisesta menettelystä voida määrätä seuraamuksia. Toisin ilmaistuna *seuraamusten oikeasuhteisuuden* vaatimusta voidaan tuskin rinnastaa vaatimukseen, jonka mukaan *seuraamuksia ei määrätä* lainkaan. Tämä näkemys vaikuttaa olevan, ainakin abstraktilla tasolla, jokseenkin suhteeton.

91. Ymmärrän kuitenkin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen nimenomaisesti luonteeltaan rikosoikeudellisten seuraamusten yhteydessä esille tuomat huolenaiheet, jotka liittyvät laillisuusperiaatteeseen, oikeusvarmuuden periaatteeseen ja yhdenvertaisuutta lain edessä koskevaan periaatteeseen, joita tarkastelen seuraavaksi.

74 Määräys 19.12.2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, ei julkaistu, EU:C:2019:1108, 32 kohta) ja määräys 19.12.2019, EX ym. (C-140/19, C-141/19 ja C-492/19–C-494/19, ei julkaistu, EU:C:2019:1103, 34 kohta).

75 Tuomio Maksimovic, 41 kohta; ks. myös määräys 19.12.2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, ei julkaistu, EU:C:2019:1108, 35 kohta) ja määräys EX ym. (C-140/19, C-141/19 ja C-492/19–C-494/19, ei julkaistu, EU:C:2019:1103, 37 kohta).

76 Itävallan hallituksen tästä seikasta esittämä näkemys on hieman hämmentävä, etenkin koska se on ehdottanut ensimmäiseen kysymykseen vastausta, jonka mukaan oikeasuhteisuuden vaatimuksella ei ole välitöntä oikeusvaikutusta, eikä se ole rajannut vastaustaan toiseen kysymykseen siten, että se esitetään ainoastaan toissijaisesti, vaan osittainen soveltamatta jättäminen esitetään pikemminkin unionin oikeuden mukaisena tulkintana. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tapaan voidaan kuitenkin olettaa, että tältä osin Itävallan hallitus ottaa lähtökohdakseen unionin tuomioistuimen tuomiossa Link Logistik esittämän ongelmallisen näkemyksen.

a) Laillisuus, oikeusvarmuus ja yhdenvertaisuus lain edessä seuraamusten määräämisessä

92. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että Verwaltungsgerichtshofin tuomiosta ilmenevä ratkaisu saattaa olla ongelmallinen oikeusvarmuuden periaatteeseen liittyvistä syistä. Verfassungsgerichtshof tulkitsee kyseistä periaatetta hyvin suppeasti etenkin rikosoikeuden alalla. Lisäksi, kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on huomauttanut, useat hallintotuomioistuimet Itävallassa ovat tulkinneet Itävallan ylimmänasteisten tuomioistuinten ratkaisuja eri tavoin. Hallintotuomioistuinten eriävät näkemykset huomioon ottaen ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kuvaa nykytilannetta siten, että sitä leimaavat epäjohdonmukainen oikeuskäytäntö ja oikeudellinen epävarmuus. Lisäksi kyseinen tuomioistuin katsoo, että nykyisen oikeuskäytännön epäjohdonmukaisuudet herättävät huolta yhdenvertaisuusperiaatteen näkökulmasta. Seuraamusten soveltaminen tapauskohtaisesti on vierasta Itävallan oikeusjärjestykselle yleisesti ja rikosoikeusjärjestelmälle erityisesti.

93. Tšekin hallitus on huomauttanut, ettei direktiivin 2014/67 20 artiklalla voida joka tapauksessa katsoa olevan välitöntä oikeusvaikutusta, jotta siihen voitaisiin vedota yksityistä vastaan. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä suljetaan pois jäsenvaltion mahdollisuus vedota direktiivin välittömään oikeusvaikutukseen soveltaakseen seuraamuksia direktiivin säännösten perusteella. Kyseinen hallitus myös esittää, että jos jokainen tuomioistuin tai hallintoviranomainen voisi mukauttaa kansallisia säännöksiä luovasti, tämä johtaisi väistämättä erisuuruisten seuraamusten määräämiseen ilman, että sille on mitään objektiivista perustetta.

94. Samaan tapaan Puolan hallitus katsoo, että jos jokainen tuomioistuin tai viranomainen voisi mukauttaa seuraamuksia säännöksistä poiketen, tämä olisi laillisuusperiaatteen vaatimusten vastaista. Puolan hallitus on jopa väittänyt, että eri tuomioistuinten esittämät erilaiset tulkinnat osoittavat, ettei 20 artiklalla ole välitöntä oikeusvaikutusta.

95. Nämä perustelut eivät vakuuta minua seuraavista syistä.

96. *Laillisuus*periaatteen mukaan lainsäädännössä on selkeästi määriteltävä ne rikokset ja rangaistukset, jotka ovat voimassa rangaistavan teon tai laiminlyönnin tapahtumahetkellä. Tämä edellytys täyttyy, kun yksityinen voi tietää kyseessä olevan säännöksen tai määräyksen sanamuodon ja tarvittaessa oikeuskäytännössä sille vahvistetun tulkinnan perusteella, mitkä toimet tai laiminlyönnit synnyttävät sen rikosoikeudellisen vastuun.[77] Näillä edellytyksillä ei kuitenkaan kielletä rikosoikeudellista vastuuta koskevien sääntöjen asteittaista selkeyttämistä tuomioistuinten tulkinnoilla, kunhan kyseiset säännöt ovat kohtuullisesti ennakoitavissa.[78] Lisäksi perusoikeuskirjan 49 artiklassa vahvistetun lex mitior -periaatteen mukaan rikoksesta ei saa määrätä sen tekohetkellä sovellettavissa ollutta rangaistusta ankarampaa rangaistusta.

97. Mahdollisuus jättää kansallisia säännöksiä osittain soveltamatta siltä osin kuin ne ovat unionin oikeuden vastaisia ja täydentää niitä soveltamalla suoraan suhteellisuusperiaatetta ei nähdäkseni ole perusoikeuskirjan 49 artiklassa vahvistetun laillisuusperiaatteen vastaista.

98. Ensinnäkin rikkomukset ja seuraamukset oli jo määritelty silloin, kun rangaistava teko tapahtui. Yksityisten oli siten mahdollista ymmärtää, mitä seurauksia heidän toiminnallaan voi olla. Suhteellisuusperiaatteen välitön oikeusvaikutus ei johda seuraamusten määräämiseen virheellisesti täytäntöönpannun direktiivin perusteella. Seuraamukset perustuvat selkeästi

77 Ks. esim. tuomio 3.5.2007, Advocaten voor de Wereld (C-303/05, EU:C:2007:261, 50 kohta); tuomio 31.3.2011, Aurubis Balgaria (C-546/09, EU:C:2011:199, 42 kohta) ja tuomio 28.3.2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, 162 kohta).

78 Ks. tuomio 28.3.2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, 167 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

kansalliseen lainsäädäntöön, joka on hyväksytty pätevästi ja asetettu niiden saataville, joille se on osoitettu, eivätkä direktiiviin. Tästä syystä unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, jonka mukaan direktiivillä ei voi itsessään olla sellaista vaikutusta, että direktiivin säännöksiä rikkovien henkilöiden rikosoikeudellinen vastuu määritetään tai sitä ankaroitetaan direktiivin perusteella,[79] ei yksinkertaisesti ole merkityksellinen nyt käsiteltävässä asiassa.

99. Toiseksi direktiivin 2014/67 20 artiklassa vahvistettu oikeasuhteisuuden vaatimus muodostaa perustan kansallisten säännösten *lieventämiselle* ja oikaisemiselle oikeasuhteisuuden vaatimuksen välittömän oikeusvaikutuksen välityksellä. Toisin sanoen oikeasuhteisuuden vaatimus ei ole perusta, jonka perusteella seuraamuksia määrätään tai tiukennetaan, vaan perusta, jonka perusteella laillisesti määrättyjä seuraamuksia *alennetaan*, jotta ne olisivat unionin oikeuden mukaisia.

100. Kolmanneksi – toistan – tuomio Maksimovic, jossa seuraamukset todettiin suhteettoman ankariksi, ja unionin tuomioistuimen kaksi myöhemmin antamaa määräystä eivät vaikuta niiden sovellettavien kansallisten säännösten pätevyyteen, joissa rikkomukset määritetään. Siten on edelleen selkeästi laillista säätää, että nämä rikkomukset ovat rangaistavia tekoja, ja määrätä niistä seuraamuksia. Unionin tuomioistuimen ratkaisut vaikuttavat ainoastaan kansallisen seuraamusjärjestelmän tiettyihin osatekijöihin, jotka todettiin yhteensopimattomiksi unionin oikeuden kanssa, koska ne olivat oikeasuhteisuuden vaatimuksen vastaisia.

101. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on myös tuonut esille huolenaiheita, jotka liittyvät hallintotuomioistuinten eriävään oikeuskäytäntöön ja kielteisiin seurauksiin, joita tällä saattaa olla *yhdenvertaisuusperiaatteen* ja *oikeusvarmuuden periaatteen* kannalta. Vaikka jaankin täysin tämän huolen, on vaikea esittää, että seuraamusten oikeasuhteisuuden vaatimuksen välitön oikeusvaikutus olisi ainoa tai edes pääasiallinen syy siihen.

102. Hajanaisen ja hajautetun unionin oikeusjärjestelmän toimintaan kuuluu nimittäin erottamattomasti jonkinasteinen ajallinen epävarmuus, joka koskee kansallisten säännösten asianmukaista soveltamista sen jälkeen, kun ne on todettu unionin oikeuden vastaisiksi. Sitä vastoin esimerkiksi useissa kansallisissa oikeusjärjestelmissä, joissa (ainoan) kansallisen perustuslakituomioistuimen toteama perustuslainvastaisuus johtaa kansallisten säännösten kumoamiseen erga omnes, (minkä tahansa) kansallisen tuomioistuimen unionin oikeuden vastaisuuden perusteella tekemään soveltamatta jättämiseen voidaan, tietyn ajanjakson ajan, soveltaa tavanomaisia menettelysääntöjä ja kansallisessa lainsäädännössä käytettävissä olevia malleja. Näin ollen, kunhan unionin tuomioistuin, jonka tehtävänä on viime kädessä tulkita unionin oikeutta, ei ole ratkaissut asiaa auktoritatiivisesti, eri kansallisilla tuomioistuimilla voi olla jopa kilpailevia näkemyksiä samasta asiasta ennen kuin asianomainen ylimmänasteinen tuomioistuin yhtenäistää ne kansallisella tasolla.

103. Ei kuitenkaan voida sivuuttaa sitä, että oikeudellinen epävarmuus ja soveltamisen kirjavuus kansallisella tasolla nyt käsiteltävässä asiassa johtuvat pitkälti kahdesta tekijästä, jotka juontavat juurensa asianomaisen jäsenvaltioon. Ensinnäkin, kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on toistuvasti painottanut, kansallinen lainsäätäjä ei ryhtynyt asiassa toimiin. Luonnollisesti oletettaisiin kuitenkin, että jos kansallisella tasolla määrättyjen seuraamusten soveltamisalaan liittyvä epäselvyys on tarkoitus poistaa, se on kansallisen lainsäätäjän tehtävä, jotta minimoidaan yhteensopimattomuuden toteamisesta seuraava ajallinen epävarmuus.

[79] Esimerkiksi tuomio 11.6.1987, Pretore di Salò (14/86, EU:C:1987:275, 20 kohta); tuomio 8.10.1987, Kolpinghuis Nijmegen (80/86, EU:C:1987:431, 13 kohta); tuomio 3.5.2005, Berlusconi ym. (C-387/02, C-391/02 ja C-403/02, EU:C:2005:270, 74 kohta) tai tuomio 20.12.2017, Vaditrans (C-102/16, EU:C:2017:1012, 56 kohta).

104. Toiseksi, vaikka kansallinen lainsäätäjä ei ryhtynytkään toimiin, kansallisen lainsäädännön soveltamisen yhtenäisyys olisi viime kädessä turvattava tyypillisesti hierarkkisesti järjestetyn kansallisen oikeusjärjestelmän sisällä, ainakin mannereurooppalaisen siviilioikeudellisen perinteen mukaisesti. Ylimmänasteisten tuomioistuinten tehtäviin kuuluu yleisesti oikeuskäytännön yhtenäistäminen niiden tuomiovaltaan kuuluvilla aloilla. Tämän ulottuvuuden sisällä vaikuttaa kuitenkin siltä, että kansallisissa toimivaltasäännöksissä annetaan viime kädessä mahdollisuus valita, riitautetaanko alemmanasteisen hallintotuomioistuimen ratkaisu Verwaltungsgerichtshofissa vai Verfassungsgerichtshofissa. [80]

105. Haluan korostaa selvästi, että tämä on unionin oikeuden nojalla mahdollista. Kansallisten lainkäyttöelinten ja asiaa koskevien menettelyjen määrittäminen on nimittäin valinta, jonka asianomainen jäsenvaltio tekee. [81] Asia on kuitenkin hieman ongelmallisempi, jos tällaisten kansallisten valintojen seuraukset (lainsäätäjän passiivisuus ja se, ettei käytännössä ole lainkäyttöelintä, joka voisi yhtenäistää oikeuskäytäntöä) esitetään unionin oikeuteen perustuvan seuraamusten oikeasuhteisuuden vaatimuksen mahdollisen välittömän oikeusvaikutuksen seurauksina.

106. Lopuksi, kun asiaa tarkastellaan rakenteellista tasoa laajemmin, sakon täsmälliseen määrään kussakin yksittäistapauksessa liittyy edelleen mahdollista epävarmuutta. Seuraamuksen määräämisen yhteydessä, vaikka lähtökohdaksi otettaisiin Verwaltungsgerichtshofin valitsema lähestymistapa, määrättävä seuraamus voi edelleen olla 1 000–10 000 euroa tai, jos vähimmäissakko poistetaan, käytännössä 0–10 000 euroa. Näin ollen on mahdollista, että yhdessä tapauksessa rikkomuksen tekijälle määrättäisiin seuraamus, jonka kokonaismäärä on 100 euroa, kun taas toiselle rikkomuksen tekijälle määrättävä seuraamus on 5 000 euroa. Tämä voisi puolestaan herättää kysymyksiä yhdenvertaisuudesta lain edessä.

107. Yhdenvertaisuus voi kuitenkin muodostua ongelmaksi vain, jos kaksi rikkomuksen tekijää olivat samassa tilanteessa. Tapauksissa ei siten olisi mitään erottavia osatekijöitä. Elämässä erilaisia tilanteita tulee kuitenkin yleensä eteen koko ajan. Tästä syystä sekä hallinto- että rikosoikeudessa, kun niissä vahvistetaan seuraamuksia yleisesti, ei ainakaan nykylainsäädännössä [82] tavallisesti omaksuta ”yhden koon” lähestymistapaa vaan määritetään sallittu asteikko, jonka sisällä hallintoviranomaiset tai tuomioistuimet voivat käyttää harkintavaltaa.

[80] Kuten useista eurooppalaisista järjestelmistä, joissa pyritään erottamaan yhtäältä perustuslainmukaisuus ja toisaalta (pelkkä tai yksinkertainen) laillisuus toimivaltaisen tuomioistuimen määrittämistä varten, saatu kokemus osoittaa, tämä raja on hyvin häilyvä, ja sitä on käytännössä mahdotonta vetää. Nyt käsiteltävä asia on mainio esimerkki tästä. Samaa oikeudellista ongelmaa voidaan käsitellä kummassakin tuomioistuimessa, ja sitä voidaan tarkastella perustuslainmukaisuutta koskevana asiana (seuraamuksella loukataan omaisuudensuojaa) tai laillisuutta koskevana asiana (seuraamuksen määräämisestä tehdyn kansallisen päätöksen yhteensopivuus kansallisen ja unionin oikeuden kanssa). Vertailevasta tarkastelusta, jossa mainitaan esimerkkejä Saksasta, Espanjasta, Tšekistä, Slovakiasta tai Sloveniasta, Ústavní soudin (perustuslakituomioistuin, Tšekki) toimittama julkaisu The Limits of the Constitutional Review of the Ordinary Courts' Decisions in the Proceedings on the Constitutional Complaint, Linde, Praha, 2005. Ks. myös esim. Bundesministerium der Justiz, *Entlastung des Bundesverfassungsgerichts: Bericht der Kommission*, Moser, Bonn, 1998, s. 62–66.

[81] Ks. vastaavasti tuomio 24.6.2019, komissio v. Puola (Ylimmän tuomioistuimen riippumattomuus) (C-619/18, EU:C:2019:531, 52 kohta) ja tuomio 19.11.2019, A. K. ym. (Ylimmän tuomioistuimen kurinpitojaoston riippumattomuus) (C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, EU:C:2019:982, 115 kohta).

[82] Erotuksena aiemmasta ”sidotusta rangaistuksen määräämisestä”, joka tunnetaan teon ja rangaistuksen välisestä silkasta suhteettomuudesta, joka johtuu siitä, että tietyistä rikkomuksista voidaan määrätä vain yksi mahdollinen seuraamus, jota ei ole mahdollista mukauttaa yksittäistapauksen olosuhteisiin – ks. esim. ratkaisuehdotukseni An tAire Talmhaíochta Bia agus Mara, Éire agus an tArd-Aighne (C-64/20, EU:C:2021:14, 56 kohta).

108. Kuten edellä jo todettiin seuraamusten oikeasuhteisuuden vaatimuksen ehdottomasta ytimestä, ”selkeä, täsmällinen ja ehdoton” ei tarkoita, että jokainen näkökohta määritetään nimenomaisesti etukäteen lainsäädännössä. Tällainen skenaario ei yksinkertaisesti ole realistinen. Siihen, mikä on jätetty avoimeksi, on kuitenkin voitava ainakin kohdistaa tuomioistuinvaltaa. [83]

109. Yhteenvetona voidaan todeta, ettei nyt käsiteltävään asiaan nähdäkseni liity unionin oikeuden nojalla mitään ongelmia, jotka liittyisivät joko perusoikeuskirjan 49 artiklan mukaiseen seuraamusten laillisuusperiaatteeseen tai oikeusvarmuuteen ja yhdenvertaisuuteen lain edessä.

110. On kuitenkin niin, että seuraamusten määräämistä direktiivin 2014/67 soveltamisalaan kuuluvalla alalla ei ole yhdenmukaistettu täysimääräisesti unionin oikeudessa. Tällä alalla sovellettavat seuraamukset kuuluvat siten jäsenvaltioiden harkintavaltaan. Unionin oikeudessa nimittäin edellytetään yleisesti seuraamusten olemassaoloa (jonkinlaisia seuraamuksia on oltava), mutta niiden (suhteetonta) laajuutta ja määräämistä koskevat erityisen ongelmalliset osatekijät jäävät jäsenvaltioiden vastuulle.

111. Näin ollen, kun palautetaan mieleen unionin tuomioistuimen tuomiossa M.A.S. ja M.B. [84] omaksuma lähestymistapa, tässä tilanteessa kansalliset viranomaiset ja tuomioistuimet voivat lähtökohtaisesti vapaasti soveltaa erilaisia (tiukempia) vaatimuksia perusoikeuksien suojelemiseksi. Tähän saattavat kuulua tiukemmat näkemykset seuraamusten laillisuuden periaatteesta, jos tällainen vaatimus sisältyy kansalliseen oikeuteen ja sitä sovelletaan kansallisessa oikeudessa säädettyihin seuraamuksiin, joita ei ole määritetty täysin unionin oikeudessa. [85]

b) Suhteettomien kansallisten säännösten soveltamatta jättämisen oikeasuhteisuus?

112. Unionin tuomioistuimen tuomiossa Maksimovic ja myöhemmissä määräyksissä, joissa Itävallan lainsäädännössä säädetyt seuraamukset todettiin suhteettoman ankariksi, esitetyt toteamukset perustuivat seuraaviin tekijöihin: i) sakkojen määrän suuruus; ii) ylärajan puuttuminen laskettaessa yhteen sakkoja; iii) se seikka, että tällaiset sakot eivät voi olla ennalta määriteltyä määrää pienempiä, vaikka ei ole osoitettu, että moititut teot ovat erityisen vakavia; iv) silloin, jos tällaisen seuraamuksen määräämistä koskevasta päätöksestä tehty valitus hylätään, valittajan on suoritettava oikeudenkäyntikuluista määrä, joka vastaa 20 prosenttia kyseisestä seuraamuksesta; ja v) se, että sakkojen maksamatta jättämisen seurauksena voi olla sakon muuntorangaistuksen määrääminen. [86]

113. Tätä taustaa vasten ratkaisu, johon Verwaltungsgerichtshof on päätynyt, on mielestäni pragmaattinen ja samanaikaisesti hyvin tyylikäs. Yhdellä kynän vedolla kyseinen tuomioistuin jätti soveltamatta useita sovellettaviin kansallisiin säännöksiin sisältyneitä osatekijöitä. Se otti käyttöön sakkojen enimmäismäärän ja mahdollisti samalla seuraamusten sallitun asteikon. Se lisäksi alensi sakon alarajaa ja poisti mahdollisuuden soveltaa muuntorangaistusta korvaavana rangaistuksena siinä tapauksessa, ettei sakkoja makseta. Näin Verwaltungsgerichtshof jätti soveltamatta Itävallan sakkojärjestelmän eri osatekijöitä, samalla kun se säilytti mahdollisuuden soveltaa seuraamuksia, kunnes kansallinen lainsäätäjä muuttaa asiaa koskevaa lainsäädäntöä.

83 Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 41 ja 42 kohta.

84 Ks. tuomio 5.12.2017, M.A.S. ja M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936, 47–62 kohta).

85 Tämän mahdollisuuden rajoituksista ja sen oikeuskäytännössä esitetyn varauman tulkinnasta, joka koskee ”unionin oikeuden ensisijaisuutta, yhtenäisyyttä ja tehokkuutta”, ks. lähemmin äskettäinen ratkaisuehdotukseni Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Direcția Națională Anticorupție ym. (C-357/19 ja C-547/19, EU:C:2021:170, 145–156 kohta).

86 Tuomio Maksimovic, 42–45 kohta.

114. Voin vain korostaa jälleen, ettei unionin oikeus ole esteenä seuraamusten määräämiselle kyseisistä rikkomuksista – päinvastoin. Direktiivin 2014/67 20 artiklassa asetetaan velvollisuus säätää tällaisista seuraamuksista, joiden on oltava – kylläkin – oikeasuhteisia mutta myös varoittavia ja tehokkaita. Lisäksi kyseisen direktiivin 20 artiklan näkökulmasta tarkasteltuna mahdollisuus täydentää kansallista lainsäädäntöä on direktiivin tavoitteiden mukaista, koska se mahdollistaisi seuraamusten oikeasuhteisuuden vaatimuksen ja seuraamusten tehokkuuden ja varoittavuuden vaatimusten saattamisen järkevään tasapainoon.

115. Tässä yhteydessä seuraamusten oikeasuhteisuuden vaatimusta, joka vahvistetaan myös perusoikeuskirjan 49 artiklan 3 kohdassa, voidaan tuskin rinnastaa rankaisematta jäämiseen, jos on olemassa perusteltu tapa mukauttaa kansallista oikeusjärjestystä suhteellisuusperiaatteen mukaisesti. Jos vedotaan yksinomaan suhteellisuusperiaatteeseen, jotta minkäänlaisia seuraamuksia ei olisi mahdollista soveltaa, sivuutettaisiin kokonaan tarve turvata direktiivin 2014/67 1 artiklan 1 kohdassa mainittu tavoite taata toiseen jäsenvaltioon lähetettävien työntekijöiden oikeuksien asianmukaisen suojelun tason kunnioittaminen.

116. Yhteenvetona voidaan näin ollen todeta, että olisi jokseenkin paradoksaalista – ainakin unionin oikeuden näkökulmasta – jättää suhteellisuusperiaatteen nimissä suhteettomasti soveltamatta kaikkia kyseisiä kansallisen oikeuden seuraamussäännöksiä, myös niitä, joita ei ole itse asiassa missään vaiheessa kyseenalaistettu. Tämäkään toteamus ei estä sitä, että näille muille kansallisen oikeuden säännöksille voi aiheutua samanaikaisesti haittaa laillisuusperiaatetta koskevista tiukemmista kansallisista näkemyksistä tai että muissa tapauksissa ne yksinkertaisesti jäisivät samassa yhteydessä pois, koska niitä ei voitaisi enää soveltaa riippumattomasti.

117. Ehdotan yksinkertaisesti, että oikeasuhteisuuden vaatimuksen välitön oikeusvaikutus ei edellytä minkä tahansa ja kaikkien kansallisten säännösten suhteetonta soveltamatta jättämistä. Kuvaannollisesti ilmaistuna unionin oikeuden nimissä tehtävän toimen olisi muistutettava enemmänkin kirurgin tekemää viiltoa kuin massiivista ilmapommitusta.

5. Loppusanat välitöntä oikeusvaikutusta koskevasta kahtiajaosta: poissulkeminen, korvaaminen… vai yksinkertaisesti liittäminen?

118. Vuosien saatossa oikeuskirjallisuudessa on käytetty paljon aikaa välittömän oikeusvaikutuksen eri tyyppien, joita unionin tuomioistuin otti käyttöön yhdessä asiassa tai on saattanut tarkoittaa toisessa, hiusten halkomista muistuttaviin jaotteluihin ja luokitteluihin. Vilkasta keskustelua käydään edelleen etenkin unionin oikeuden säännösten ja määräysten [87] niiden vastaisiin kansallisiin säännöksiin kohdistuvien poissulkevien ja korvaavien vaikutusten välisestä jaottelusta. [88] Lisäksi, vaikka tuomiossa Popławski II ratkaistiin ylemmäntasoinen kysymys (soveltamatta jättäminen pelkästään unionin oikeuden ensisijaisuuden perusteella vai vain ensisijaisuuden ja välittömän oikeusvaikutuksen perusteella), alemman tasoinen kysymys tästä mahdollisesti seuraavien erilaisten tilanteiden tarkasta tyypistä ja määrästä on edelleen ratkaisematta.

87 Ks. tästä jaottelusta alun perin Galmot, Y. ja Bonichot, J.-C., "La Cour de justice des Communautés européennes et la transposition des directives en droit national" 4(1), *Revue française de droit administratif*, 1988, s. 1–23.

88 Ks. esim. julkisasiamies Saggion ratkaisuehdotus Océano Grupo Editorial ja Salvat Editores (C-240/98–C-244/98, EU:C:1999:620) ja julkisasiamies Légerin ratkaisuehdotus Linster (C-287/98, EU:C:2000:3). Ks. myös mm. Dougan, M., "When Worlds Collide! Competing Visions of the Relationship between Direct Effect and Supremacy", *Common Market Law Review*, 2007, nide 44, s. 931–963 ja Wathelet, M., "Du concept de l'effet direct à celui de l'invocabilité au regard de la jurisprudence récente de la Cour de Justice" teoksessa Hoskins, M. ja Robinson, W. (toim.), *A True European: Essays for Judge David Edward*, Hart Publishing, Oxford, 2004, s. 367–389.

119. Minulla ei ole mitään aikomusta ottaa osaa tähän keskusteluun tässä ratkaisuehdotuksessa. Käytän nyt käsiteltävää asiaa kuitenkin yksinkertaisesti hyväkseni korostaakseni tällaisten luokittelujen rajallisesta käytännön merkityksestä. Kuten nyt käsiteltävä asia osoittaa, esimerkiksi välittömän oikeusvaikutuksen poissulkevien ja korvaavien vaikutusten välinen rajaviiva on edelleen hyvin hämärä monissa tapauksissa. Se on hyvin tapauskohtainen, ja siinä on kyse enemmänkin asianomaisen tuomioistuimen omasta näkemyksestä kuin selkeästä jaosta.

120. Verwaltungsgerichtshofin valitsema lähestymistapa, sellaisena kuin se esitettiin tiivistetysti edellisessä osassa, on erityisen paljastava tässä suhteessa. Se, että käytetty oikeudellinen menetelmä on ”soveltamatta jättäminen”, riippuu kansallisten säännösten sanamuodosta ja rakenteesta, eikä se ole väistämätön seuraus sen unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen, johon oikeasuhteisuuden vaatimus sisältyy, ”keskeisestä sisällöstä”.

121. Itse asiassa samankaltaiseen lopputulokseen voitaisiin päästä ”liittämällä” suhteellisuusperiaatteen myönteinen sisältö kansalliseen säännökseen, jotta löydetään oikeudellinen ratkaisu korvaamisen eikä niinkään poissulkemisen kautta. Tätä itse asiassa ehdotinkin asiassa Link Logistik, jossa kansallisen säännöksen muotoilu (kiinteämääräinen seuraamusmaksu tapauksen olosuhteista riippumatta) ei olisi mahdollistanut kansalliselle tuomioistuimelle sellaiseen ratkaisuun pääsemistä, joka on suhteellisuusperiaatteen mukainen, pelkästään kumoamalla osia kansallisesta lainsäädännöstä. Näin ollen oli tarpeen liittää siihen normatiivisia elementtejä, jotka perustuvat suhteellisuusperiaatteen mukaiseen arviointiin ja liittyvät erottamattomasti kyseiseen periaatteeseen.[89]

122. Tämä ristiriita osoittaa, että saman unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen välittömän oikeusvaikutuksen tyyppi riippuu loogisesti kansallisesta lainsäädännöstä. Joissain tapauksissa säännös tai määräys, jolla on välitön oikeusvaikutus, korvaisi kokonaan sen vastaisen, ”syrjäytetyn” kansallisen säännöksen, kun taas toisissa tapauksissa on mahdollista ainoastaan jättää kansallista säännöstä soveltamatta kokonaan. Näiden kahden ääripään väliin jää suuri määrä tapauksia, joissa unionin oikeuden noudattaminen voi tarkoittaa kansallisen säännöksen ainoastaan osittaista soveltamatta jättämistä tai sen tiettyjen osatekijöiden soveltamatta jättämistä vain siltä osin kuin ne ovat unionin oikeuden säännösten vastaisia. Täydellinen tai osittainen soveltamatta jättäminen olisi mahdollisesti myös yhdistettävä siihen, että ”jäljelle jääviä” sovellettavia säännöksiä tai niiden osia tulkitaan unionin oikeuden mukaisesti.

123. Lyhyesti sanottuna se, mihin välittömän oikeusvaikutuksen luokkaan asia kuuluu, määräytyy kansallisen lainsäädännön, yksittäistapauksen rakenteen ja valitun abstraktiotason perusteella. Usein samaan lopputulokseen voitaisiin päästä joko poissulkemalla ylemmäntasoinen, yleisempi sääntö taikka korvaamalla se tai lisäämällä kansalliseen oikeusjärjestykseen erityisempi sääntö.

124. Tästä syystä katson, että se, merkitseekö se, mitä unionin oikeuden säännöksen mahdollisen välittömän oikeusvaikutuksen perusteella on tarkasti ottaen tehtävä, poissulkemista vai korvaamista vai jotain muuta, voi olla kiinnostavaa opetusmielessä tai oikeuskirjallisuuden kannalta. Tällaisten luokitusten ei kuitenkaan pitäisi määrätä sen ratkaisemista, onko tietyn unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen välitön oikeusvaikutus mahdollinen vai ei. Kun on varmistuttu siitä, voidaanko kyseessä olevaan unionin säännökseen kohdistaa tuomioistuinvaltaa kansallisella tasolla, olisi sen sijaan keskityttävä välittömän oikeusvaikutuksen mahdollisiin seurauksiin yksittäistapauksessa ja yksilön oikeuksien suojeluun siinä.

89 Ks. ratkaisuehdotukseni Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:494, 84 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

C Tuomion Link Logistik ”kumoaminen”

125. Jos unionin tuomioistuin on samaa mieltä tämän ratkaisuehdotuksen A ja B osassa esitetyistä näkökohdista, sen on tarkasteltava uudelleen tuomiossa Link Logistik esittämiään toteamuksia.

126. Kuten tämän ratkaisuehdotuksen B osassa selitettiin, tuomiossa Popławski II kumottiin implisiittisesti ja osittain unionin tuomioistuimen tuomiossa Link Logistik esittämä näkemys. Kansalliset tuomioistuimet ja muut elimet voivat jättää soveltamatta ainoastaan niitä kansallisia säännöksiä, jotka ovat unionin oikeuden säännösten ja määräysten, joilla on välitön oikeusvaikutus, vastaisia.

127. Entä sitten näkemys, jonka unionin tuomioistuin esitti tuomiossa Link Logistik oikeasuhteisuuden vaatimuksen välittömästä oikeusvaikutuksesta? Kuten tämän ratkaisuehdotuksen A osassa seikkaperäisesti selitettiin, useat syyt tukevat sitä, että direktiivin 2014/67 20 artiklaan sisältyvällä oikeasuhteisuuden vaatimuksella on välitön oikeusvaikutus.

128. Lisäksi tuomiolla Popławski II tehty erittäin tärkeä korjaus, joka koskee unionin oikeuden vastaisen kansallisen lainsäädännön soveltamatta jättämistä, vaikuttaa myös tasapainoon, johon unionin tuomioistuimen koko päättely tuomiossa Link Logistik perustuu. Tämä korjaus vaikuttaa myös unionin tuomioistuimen oikeasuhteisuuden vaatimuksen välittömästä oikeusvaikutuksesta esittämiin toteamuksiin. Tuomiossa Link Logistik unionin tuomioistuin katsoi, ettei direktiivin 1999/62 9 a artiklaan sisältyvällä oikeasuhteisuuden vaatimuksella ollut välitöntä oikeusvaikutusta. Tähän päätelmään johtanut päättely perustui kuitenkin osittain ehkä virheelliseen olettamaan, jonka mukaan unionin oikeuden vastaisen kansallisen lainsäädännön soveltamatta jättäminen oli mahdollista sellaisten säännösten osalta, joilla ei ole välitöntä oikeusvaikutusta. Unionin tuomioistuin itse asiassa pyysikin ennakkoratkaisua pyytänyttä tuomioistuinta juuri tekemään päätöksen soveltamatta jättämisestä.[90]

129. Miten nyt käsiteltävässä asiassa olisi tätä taustaa vasten edettävä? Unionin tuomioistuimen suuren jaoston olisi mielestäni nimenomaisesti ja avoimesti kumottava tuomio Link Logistik.

130. Unionin tuomioistuin ei ole koskaan lausunut, että stare decisis -doktriini sitoo sitä muodollisesti. Se kuitenkin noudattaa tätä doktriinia käytännössä.[91] Tarve viitata johdonmukaisesti omiin aiempiin ratkaisuihinsa ja varmistaa oman oikeuskäytäntönsä auktoritatiivinen luonne tarkoittaa, että unionin tuomioistuin nimenomaisesti kumoaa aiempia ratkaisujaan vain harvoin. Useammin unionin tuomioistuin tekee eron eri asioiden välillä tai selittää omaa oikeuskäytäntöään taannehtivasti siten, että palapelin eri palat ”sopivat toisiinsa” ja niitä ”selvennetään”.[92]

131. Unionin tuomioistuimen aikaisempi käytäntö aiemmin antamiensa ratkaisujen uudelleentarkastelussa on vaihteleva.[93] Vain harvoissa tapauksissa se on nimenomaisesti kumonnut aiemman ratkaisunsa. Näissä harvoissakin tapauksissa unionin tuomioistuin on

90 Tuomio Link Logistik, 62 kohta ja tuomiolauselma.

91 Ks. jo Slynn, G., ”The Court of Justice of the European Communities”, *International and Comparative Law Quarterly*, nide 33, 1984, s. 409, sivulla 423.

92 Yhden kuuluisan esimerkin mainitakseni, tuomiossa 8.10.1996, Dillenkofer ym. (C-178/94, C-179/94 ja C-188/94–C-190/94, EU:C:1996:375, 20 kohta ja sitä seuraavat kohdat) järkeistettiin aiempaa oikeuskäytäntöä, jonka mukaan jäsenvaltio vastaa unionin oikeutta rikkomalla yksityisille aiheuttamastaan vahingosta.

93 Varhaisista tätä asiaa käsittelevistä tapauksista ks. erityisesti julkisasiamies Roemerin ratkaisuehdotus Alankomaat v. korkea viranomainen (9/61, ei julkaistu, EU:C:1962:20, s. 242); julkisasiamies Lagrangen ratkaisuehdotus Da Costa ym. (28/62–30/62, ei julkaistu, EU:C:1963:2) tai julkisasiamies La Pergolan ratkaisuehdotus Sürül (C-262/96, EU:C:1998:610).

selittänyt verrattain niukasti syitä, joiden perusteella se päätyi toisenlaiseen näkemykseen. Joissain tapauksissa unionin tuomioistuin tyytyy pelkästään toteamaan aiemman eriävän ratkaisun olemassaolon ja esittävänsä erilaisen tulkinnan.[94] Toisissa tapauksissa on ilmeistä, että unionin tuomioistuin on muuttanut mieltään myöhemmän asian tosiseikkojen ja siinä esitettyjen argumenttien perusteella[95] tai että se selventää aiempaa kantaansa näiden uusien näkökohtien valossa.[96]

132. Unionin tuomioistuin poikkeaa aiemmasta oikeuskäytännöstään avoimemmin, kun on tapahtunut perustuslaillista kehitystä tai perussopimuksiin on tehty muutoksia.[97] On kuitenkin useita tapauksia, joissa unionin tuomioistuin viittaa edelleen aiempiin tuomioihinsa ”pätevinä oikeusohjeina”, vaikka uudessa ratkaisussa päädytään toisenlaiseen lopputulokseen.[98] Vain hyvin harvoissa tapauksissa unionin tuomioistuin harkitsee nimenomaisesti uudelleen aiempaa tulkintaansa, käsittelee aiempaa ratkaisuaan seikkaperäisesti ja selittää syyt erilaiseen lopputulokseen päätymiselle.[99]

133. Nyt käsiteltävän asian pitäisi mielestäni olla yksi näistä harvoista tapauksista. Unionin tuomioistuimen olisi käytettävä hyväkseen nyt käsiteltävässä asiassa tarjoutuvaa tilaisuutta tarkastella *nimenomaisesti* uudelleen tuomiossa Link Logistik esittämänsä päätelmän arvoa etenkin seuraavista syistä.

134. Ensinnäkin ainakin tämän julkisasiamiehen on yksinkertaisesti mahdotonta erottaa nyt käsiteltävää asiassa asiasta Link Logistik, kun kyse on sekä direktiivin 1999/62 9 a artiklaan että direktiivin 2014/67 20 artiklaan sisältyvän oikeasuhteisuuden vaatimuksen johdonmukaisesta tulkinnasta.

135. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on pyrkinyt korostamaan nyt käsiteltävän asian ja asian Link Logistik eroja. Sekä direktiivin 1999/62 9 a artiklan että direktiivin 2014/67 20 artiklan sanamuodon, tarkoituksen ja sääntely-yhteyden vuoksi on nähdäkseni kuitenkin mahdotonta todeta sellaisia merkittäviä eroja, joiden perusteella unionin tuomioistuin voisi päätyä toisenlaiseen päätelmään jälkimmäisen säännöksen osalta ja kuitenkin jättää tuomion Link Logistik koskemattomaksi.[100] Samaan tapaan sen taannehtiva ”selventäminen”, mitä unionin tuomioistuin todellisuudessa halusi tuoda esille tuomiossa Link Logistik, saattaa aiheuttaa lisää sekaannusta, kun otetaan huomioon, että siitä on jo poikettu merkittävällä tavalla tuomiossa Popławski II.

94 Ks. esim. tuomio 3.4.1968, Molkerei-Zentrale Westfalen v. Lippe (28/67, EU:C:1968:17), jossa oli kyse tuomiosta 16.6.1966, Lütticke (57/65, EU:C:1966:34), ja tuomio 25.7.2008, Metock ym. (C-127/08, EU:C:2008:449), jossa oli kyse tuomiosta 23.9.2003, Akrich (C-109/01, EU:C:2003:491).

95 Ks. esim. tuomio 22.5.1990, parlamentti v. neuvosto – Tšernobyl (C-70/88, EU:C:1990:217, 16 kohta), jossa oli kyse tuomiosta 27.9.1988, parlamentti v. neuvosto – Komitologia (302/87, EU:C:1988:461), tai tuomio 24.11.1993, Keck ja Mithouard (C-267/91 ja C-268/91, EU:C:1993:905), jossa oli kyse tuomiosta 20.2.1979, Rewe-Zentral (Cassis de Dijon) (120/78, EU:C:1979:42).

96 Ks. esim. tuomio 5.12.2017, M.A.S. ja M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936, 28 kohta), jossa oli kyse tuomiosta 8.9.2015, Taricco ym. (C-105/14, EU:C:2015:555).

97 Ks. esim. tuomio 15.3.2005, Bidar (C-209/03, EU:C:2005:169), jossa oli kyse tuomiosta 21.6.1988, Lair (39/86, EU:C:1988:322) ja tuomiosta 21.6.1988, Brown (197/86, EU:C:1988:323).

98 Ks. esim. tuomio 5.6.2018, Grupo Norte Facility (C-574/16, EU:C:2018:390), ja tuomio 5.6.2018, Montero Mateos (C-677/16, EU:C:2018:393), joissa oli kyse 14.9.2016 annetusta tuuomiosta de Diego Porras (C-596/14, EU:C:2016:683).

99 Ks. tuomio 17.10.1990, HAG GF (C-10/89, EU:C:1990:359, 10 kohta ja sitä seuraavat kohdat) ja etenkin julkisasiamies Jacobsin samassa asiassa esittämä ratkaisuehdotus (EU:C:1990:112), joissa oli kyse tuomiosta 3.7.1974, Van Zuylen (HAG I) (192/73, EU:C:1974:72).

100 Ks. myös edellä tämän ratkaisuehdotuksen 55–57 kohta.

136. Toiseksi tällainen tuomiossa Link Logistik omaksutun näkemyksen ”selventäminen” entisestään saattaa aiheuttaa hämmennystä erityisen arkaluonteisella ja monitahoisella oikeudenalalla, joka liittyy joihinkin unionin oikeusjärjestyksen kaikkein perustavimpiin osatekijöihin, kuten välittömän oikeusvaikutuksen ja unionin oikeuden ensisijaisuuden periaatteisiin, soveltamatta jättämiseen ja suhteellisuusperiaatteen erityisiin oikeudellisiin vaikutuksiin. Tuomion Link Logistik ja suuren jaoston tuomiossa Popławski II esittämän näkemyksen välisen ristiriidan vuoksi on entistäkin välttämättömämpää ottaa nyt käsiteltävässä asiassa nimenomaisesti toinen suunta, etenkin kun näkemysero koskee sellaisten olennaisten periaatteiden tulkintaa, jotka liittyvät kansallisten oikeusjärjestysten ja unionin oikeusjärjestyksen väliseen suhteeseen. Tällaisessa tilanteessa, jos on olemassa selkeä ristiriita aiempaan ratkaisuun nähden, unionin tuomioistuin olisi tarkasteltava omaa oikeuskäytäntöään avoimesti ja esitettävä selkeästi, mikäli se tarkastelee aiempaa oikeudellista kantaansa uudelleen ja missä määrin se tekee näin.

137. Kolmanneksi se, että aiempi ratkaisu, joka on kumottava, on annettu verrattain äskettäin, saattaa olla valitettavaa, mutta sillä ei pitäisi olla viime kädessä merkitystä. Unionin oikeuden oikea tulkinta syrjäyttää tällaiset huolenaiheet. Itse asiassa jotkin kaikkein tunnetuimmista esimerkeistä, joissa unionin tuomioistuin on kumonnut aiemman ratkaisunsa, tapahtuivat verrattain pian sen jälkeen, kun kumottu ratkaisu annettiin.[101] Tämä on ymmärrettävää, kun pidetään mielessä, että unionin tuomioistuimen tuomio herättää usein keskustelua, joka johtaa siihen, että kansalliset tuomioistuimet esittävät jatkokysymyksiä, jotka sisältävät lisätietoja tai uusia argumentteja unionin tuomioistuimelle. Joissain näistä uudemmista tilanteista unionin tuomioistuin on osoittanut asiat suurelle jaostolle, kun sitä pyydettiin nimenomaisesti tarkastelemaan kantaansa uudelleen.[102] Jos kumottava aiempi ratkaisu on annettu useita vuosia tai jopa vuosikymmeniä aiemmin, siitä poikkeaminen ei ole niin ongelmallista. Sitä voidaan perustella unionin oikeusjärjestyksen kehityksellä.[103]

138. Neljänneksi unionin tuomioistuimen nykyisessä rakenteessa, ketä olisi kehotettava tekemään tällainen kumoaminen? On totta, ettei unionin tuomioistuimessa ole muodollista stare decisis -sääntöä. Siten unionin tuomioistuimen eri jaostot voivat tarkastella vapaasti uudelleen aiempaa ratkaisua. Lisäksi aiempien tuomioiden rakentavan uudelleentarkastelun, oikeuskäytännön kehityksen ja aiemmasta oikeuskäytännöstä hiljaisesti poikkeamisen välisen hienon rajan vuoksi on jokseenkin vaikea laatia ja ottaa käyttöön virallista sääntöä, jonka mukaan asia, johon liittyy oikeuskäytännön uudelleentarkastelua, osoitettaisiin suurelle jaostolle.

139. Unionin tuomioistuimen nykyisessä institutionaalisessa rakenteessa, jossa suurella jaostolla on erityinen, perustuslaillinen asema unionin tuomioistuimessa ja vastaavasti suurempi auktoriteetti unionin tuomioistuimen sisällä ja sen ulkopuolella, aiempien ratkaisujen *tietoisen* kumoaminen pitäisi olla yksi sen etuoikeuksista ja tehtävistä. Näin olisi oltava erityisesti nyt tarkasteltavan kaltaisissa tilanteissa, joissa ei yksinkertaisesti ole rationaalisesti mahdollista ”erottaa” tai ”selventää” asiaa.

101 Ks. esim. tuomio 22.5.1990, parlamentti v. neuvosto – Tšernobyl (C-70/88, EU:C:1990:217), jossa oli kyse tuomiosta 27.9.1988, parlamentti v. neuvosto – Komitologia (302/87, EU:C:1988:461) ja joiden välillä ehti kulua vain 20 kuukautta.

102 Ks. esim. tuomio 5.6.2018, Grupo Norte Facility (C-574/16, EU:C:2018:390), ja tuomio 5.6.2018, Montero Mateos (C-677/16, EU:C:2018:393), joissa oli kyse 14.9.2016 annetusta tuomiosta de Diego Porras (C-596/14, EU:C:2016:683).

103 Äskettäin esim. tuomio 18.11.2020, Syndicat CFTC (C-463/19, EU:C:2020:932), jossa oli kyse (täysistunnossa) 12.7.1984 annetusta tuomiosta Hofmann (184/83, EU:C:1984:273).

140. Kun otetaan huomioon tarve säilyttää unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön auktoriteetti, olisi suositeltavaa, että kun on havaittu ongelmallinen ratkaisu, josta poikkeamista olisi harkittava, asia olisi osoitettava mieluiten unionin tuomioistuimen suuren jaoston käsiteltäväksi. [104] Tämä ei luonnollisestikaan estä sitä, että asiaa pohditaan samanaikaisesti ja eri näkökulmista unionin tuomioistuimen muissa kokoonpanoissa. Suuremmat, juhlalliset tuomioistuimen kokoonpanot ovat nimittäin harvoin hyviä löytämään uusia suuntia. Ne ovat kuitenkin melko hyviä valitsemaan useista eri vaihtoehdoista.

141. Olisiko tietoinen kumoaminen tehtävä *nimenomaisesti*? Mielestäni olisi. En kuitenkaan aloita pitkällistä keskustelua kaikista mahdollisista argumenteista, joita liittyy avoimen oikeudellisen diskurssin etuihin ja tuomioistuinratkaisun asianmukaisten perustelujen välttämättömyyteen. Sen sijaan huomautan vain lopuksi, että kaikki ylimmänasteiset tuomioistuimet välittävät maineestaan ja arvokkuudestaan. Nämä osatekijät ovat olennaisia niiden tehtävän ja aseman kannalta. Ylimmänasteinen tuomioistuin ei siten lähtökohtaisesti todennäköisesti riemuitse väärässä olemisesta, jos tällainen tilanne voi ylipäätään syntyä. [105] Se, että järjestelmässä, joka määrittelee itsensä tuomioistuinten väliseen vuoropuheluun perustuvaksi, vuoropuhelun toinen osapuoli ei ole koskaan väärässä, saattaa kuitenkin olla jokseenkin yllättävää ja usein turhauttavaa. Joka tapauksessa ja tältä osin kyvyttömyys myöntää olevansa väärässä ei ole merkki vuoropuhelusta eikä osoita todellista itseluottamusta ja auktoriteettia.

V Ratkaisuehdotus

142. Ehdotan näin ollen, että unionin tuomioistuin vastaa Landesverwaltungsgericht Steiermarkin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) Palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon annetun direktiivin 96/71/EY täytäntöönpanosta sekä hallinnollisesta yhteistyöstä sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmässä annetun asetuksen (EU) N:o 1024/2012 (IMI-asetus) muuttamisesta 15.5.2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/67/EU 20 artiklassa säädetyllä seuraamusten oikeasuhteisuuden vaatimuksella on välitön oikeusvaikutus.

2) Direktiivin 2014/67 20 artiklassa säädetyn seuraamusten oikeasuhteisuuden vaatimuksen perusteella kansallisten tuomioistuinten ja hallintoviranomaisten on, koska niiden velvollisuutena on ryhtyä kaikkiin tarvittaviin toimiin kyseisen säännöksen täytäntöönpanon varmistamiseksi, jätettävä kansallista säännöstä soveltamatta siltä osin kuin sen soveltaminen johtaisi unionin oikeuden vastaiseen lopputulokseen ja niiden on tarvittaessa täydennettävä sovellettavia kansallisia säännöksiä unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistetuilla oikeasuhteisuuden vaatimusta koskevilla kriteereillä.

[104] Tarpeesta siirtää asia suurelle jaostolle, kun poiketaan aiemmasta oikeuskäytännöstä, ks. julkisasiamies Sharpstonin ratkaisuehdotus Puffer (C-460/07, EU:C:2008:714, 56 kohta). Äskettäisestä käytännön esimerkistä ks. tuomio 9.7.2020, Santen (C-673/18, EU:C:2020:531), jossa oli kyse tuomiosta 19.7.2012, Neurim Pharmaceuticals (1991) (C-130/11, EU:C:2012:489).

[105] Kuten tuomari Jackson jokin aika sitten hieman huvittuneesti kuvasi tuomiossa Brown v. Allen, 344 U.S. 443 (1953), s. 540: ”Tuomiomme eivät ole lopullisia, koska olemme erehtymättömiä, vaan olemme erehtymättömiä vain, koska tuomiomme ovat lopullisia.”