JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PHILIPPE LÉGER

8 päivänä huhtikuuta 2003 [1]

Sisällys

I Asiaa koskevat kansalliset oikeussäännöt ..... I - 10245

A Valtion vahingonkorvausvastuuta koskeva periaate ..... I - 10245

B Yliopiston professorien erityinen ikälisä ..... I - 10246

II Tosiseikat ja pääasian käsittelyn vaiheet ..... I - 10246

III Ennakkoratkaisukysymykset ..... I - 10248

IV Ennakkoratkaisukysymysten kohde ..... I - 10249

V Valtion vahingonkorvausvastuu tilanteessa, jossa ylimmän oikeusasteen tuomioistuin on rikkonut yhteisön oikeutta ..... I - 10249

A Asianosaisten huomautukset ..... I - 10249

B Analyysi ..... I - 10251

1. Asetetaanko yhteisön oikeudessa jäsenvaltioille velvollisuus korvata yksityisille vahinko, joka on aiheutunut siitä, että ylimmän oikeusasteen tuomioistuimet ovat rikkoneet yhteisön oikeutta? ..... I - 10251

a) Yhteisön oikeuden rikkomisesta aiheutuvaa valtion vahingonkorvausvastuuta koskevan oikeuskäytännössä kehitetyn periaatteen ulottuvuus ..... I - 10252

i) Yhdistetyt asiat Francovich ym. ..... I - 10252

ii) Yhdistetyt asiat Brasserie du pêcheur ja Factortame ..... I - 10255

b) Kansallisen tuomioistuimen ratkaiseva merkitys yhteisön oikeuden täytäntöönpanossa ..... I - 10259

c) Jäsenvaltioiden kansallisen oikeuden tilanne tuomioistuinten toiminnasta aiheutuvan jäsenvaltion vahingonkorvausvastuun osalta ..... I - 10266

2. Esteet, joihin tietyt osapuolet ovat vedonneet tässä menettelyssä, eivät voi sulkea pois valtion vahingonkorvausvastuuta, joka johtuu siitä, että ylimmän oikeusasteen tuomioistuin on rikkonut yhteisön oikeutta ..... I - 10268

a) Tuomioistuinten riippumattomuus ..... I - 10268

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

b) Jäsenvaltioiden ja yhteisön vastuujärjestelmien vertailu I-10269

c) Lopullisten päätösten oikeusvoimaisuuden kunnioittaminen I-10270

d) Kansallisen tuomioistuimen puolueettomuuden takeet I-10273

VI Aineelliset edellytykset, joiden on täytyttävä valtion vastuun toteuttamiseksi tilanteessa, jossa ylimmän oikeusasteen tuomioistuin on rikkonut yhteisön oikeutta I-10274

A Osapuolten huomautukset I-10275

B Analyysi I-10275

1. Rikotun oikeussäännön luonne I-10276

2. Yhteisön oikeuden rikkomisen luonne I-10277

3. Välitön syy-yhteys valtiolle kuuluvan velvoitteen rikkomisen ja niille henkilöille, joiden oikeuksia on loukattu, aiheutuneen vahingon välillä I-10283

VII Toimivaltaisen tuomioistuimen määrääminen sen tutkimista varten, onko vahingonkorvauskanne perusteltu I-10284

A Toimivaltaisen kansallisen tuomioistuimen määrääminen I-10284

B Yhteisöjen tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten tehtävät sen tutkimisessa, onko vahingonkorvauskanne perusteltu I-10285

VIII Käsiteltävänä oleva asia I-10285

IX Ratkaisuehdotus I-10288

1. Voiko jäsenvaltio joutua vahingonkorvausvastuuseen yhteisön oikeuden rikkomistapauksessa, jos ylimmän oikeusasteen tuomioistuin on rikkonut yhteisön oikeutta? Onko kyseessä olevan jäsenvaltion korvattava yksityisille siitä aiheutuvat vahingot? Jos näin on, mitkä ovat tällaisen vastuun syntymisen edellytykset?

2. Tällaisia ovat pulmalliset kysymykset, jotka Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien (Itävalta) esittää yhteisöjen tuomioistuimelle tässä asiassa.[2] Tuomioistuinta pyydetään ensimmäistä kertaa täsmentämään sen periaatteen ulottuvuus, joka koskee valtion vastuuta sen syyksi luettavalla yhteisön oikeuden rikkomisella yksityisille aiheutetuista vahingoista. Tuomioistuin on esittänyt tämän periaatteen yhdistetyissä asioissa C-6/90 ja C-9/90, Francovich ym., 19.11.1991 antamassaan tuomiossa[3] ja se on kehittynyt jatkuvasti yhdistetyissä asioissa C-46/93 ja C-48/93, Brasserie du pêcheur ja Factortame, 5.3.1996 annetun tuomion[4] jälkeen siltä

2 — Nämä pulmalliset kysymykset ovat jo aikaisemmin herättäneet suurta kiinnostusta oikeuskirjallisuudessa. Ks. erityisesti Toner, H., "Thinking the unthinkable? State Liability for Judicial Acts after Factortame (III)", *Yearbook of European Law*, 1997/17, s. 165, ja Anagnostaras, G., "The principle of State Liability for Judicial Breaches: The Impact of European Community Law", *European Public Law*, Volume 7/2, 2001, s. 281.

3 — Yhdistetyt asiat C-6/90 ja C-9/90, Kok. 1991, s. I-5357, Kok. Ep. XI, s. I-467.

4 — Yhdistetyt asiat C-46/93 ja C-48/93, Kok. 1996, s. I-1029.

osin kuin on kyse lainsäätäjän tai hallinnon toiminnasta aiheutuvasta valtion vahingonkorvausvastuusta.

3. On kiinnostavaa huomata, että yhteisöjen tuomioistuimessa on samanaikaisesti nostettu kanne jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä asiassa C-129/00, komissio vastaan Italia, [5] jossa on erityisesti saatettu kyseenalaiseksi kansallisten tuomioistuinten ja erityisesti Corte suprema di cassazionen (Italia) vallitseva oikeuskäytäntö. Tässä asiassa yhteisöjen tuomioistuinta pyydetään harkitsemaan samanlaista problematiikkaa kuin nyt esillä olevassa asiassa: onko jäsenvaltion vastattava lainkäyttöelintensä (tai joidenkin niistä) toimista, ja mikäli näin on, missä määrin? Yhteisöjen tuomioistuimelle on lisäksi esitetty Alankomaista tullut ennakkoratkaisukysymys, [6] jossa tiedustellaan, onko kansallisen hallintoelimen yhteisön oikeuden nojalla peruutettava tekemänsä päätös, joka on vahvistettu lopullisella oikeuden päätöksellä, siinä tapauksessa, että yhteisöjen tuomioistuin kumoaa myöhemmin antamassaan ennakkoratkaisussa asiaa koskevan yhteisön lainsäädännön tulkinnan, jolle kyseinen hallinnollinen päätös perustuu. Tämä ennakkoratkaisukysymys on syytä mainita, vaikka kyseessä oleva problematiikka eroaakin melkoisesti siitä, jota nyt käsitellään. Annan lähiaikoina ratkaisuehdotukseni kyseisessä asiassa.

5 — Yhteisöjen tuomioistuimessa vireillä oleva asia, joka koskee sellaisten verojen takaisinmaksun yksityiskohtaisia sääntöjä, jotka on kannettu perusteettomasti, koska ne ovat yhteisön oikeuden vastaisia.

6 — Asia C-453/00, Kühne & Heitz, vireillä yhteisöjen tuomioistuimessa.

I Asiaa koskevat kansalliset oikeussäännöt

A *Valtion vahingonkorvausvastuuta koskeva periaate*

4. Valtion vahingonkorvausvastuuta koskeva periaate sisältyy Itävallan oikeudessa liittovaltion perustuslakiin [7] ja se on määritelty 18.12.1948 annetussa liittovaltion laissa. [8] Kyseisen lain 2 §:ssä säädetään seuraavaa:

"1 Korvausvaatimusta tehtäessä ei ole tarpeen nimetä tiettyä elintä; sen osoittaminen, että vahinko on voinut aiheutua ainoastaan vastaajan elimen syyllistymisestä lain rikkomiseen, riittää.

2 Oikeutta korvaukseen ei myönnetä, jos vahinkoa kärsinyt henkilö olisi voinut välttää vahingon hakemalla muutosta Verwaltungsgerichtshofilta [Itävalta [9]].

7 — Liittovaltion perustuslain 23 §:n 1 momentissa säädetään, että "liittovaltio, osavaltiot, kuntainliitot, kunnat ja muut julkisoikeudelliset yhteisöt ja elimet ovat vastuussa vahingoista, joita niiden elimet ovat aiheuttaneet lakeja täytäntöönpantaessa, riippumatta siitä, onko kyseessä virheellinen ja laiton toimi".

8 — Liittovaltion laki, jossa säädetään liittovaltion, osavaltioiden, kuntainliittojen, kuntien ja muiden julkisoikeudellisten yhteisöjen ja elinten vastuusta lakien soveltamisesta aiheutuvien vahinkojen osalta (BGBl., nro 1949/20).

9 — Kyseinen tuomioistuin, nimeltään hallinto-oikeus, on ainoa toimivaltainen tuomioistuin hallinnollisten riita-asioiden osalta. Se on toimivaltainen hallinnon sisäisen valvonnan jälkeen. Sen päätöksiin ei voi hakea muutosta. Vaikka se ei ole ylempi toimivaltaansa kuuluvan alan muihin tuomioistuimiin nähden, sillä on ylimmän oikeusasteen asema (jäljempänä toisella nimellä ylin hallinto-oikeus).

3 Verfassungsgerichtshofin [Itävalta [10]], Oberster Gerichtshofin [Itävalta [11]] tai Verwaltungsgerichtshofin päätökseen ei voida perustaa vahingonkorvausvaatimusta."

5. Kyseisistä säännöksistä seuraa, että Itävallan valtion vastuu ylimmän oikeusasteen tuomioistuinten päätöksistä yksityisille aiheutuvista vahingoista on nimenomaisesti suljettu pois.

6. Lisäksi valtion vahingonkorvausvastuuta koskevia riita-asioita ovat ensimmäisenä oikeusasteena toimivaltaisia käsittelemään siviili- ja kauppaoikeudellisia asioita käsittelevät tuomioistuimet (Landesgericht (Itävalta) ja Handelsgericht Wien (Itävalta)).

B *Yliopiston professorien erityinen ikälisä*

7. Vuoden 1956 Gehaltsgesetzin [12] (palkkalaki) 50a §:ssä, sellaisena kuin tämä laki on muutettuna vuonna 2001, [13] säädetään, että yliopiston professori voi saada erityistä ikälisää, joka on tarkoitettu otettavaksi huomioon eläkettä laskettaessa. Kyseisen lisän myöntäminen edellyttää muun muassa 15 vuoden pituista toimintaa professorina Itävallan yliopistoissa.

II Tosiseikat ja pääasian käsittelyn vaiheet

8. Gerhard Köbler on toiminut 1.3.1986 alkaen Innsbruckissa (Itävalta) yliopiston vakinaisena professorina ja ollut julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa Itävallan valtioon. Hän vaati toimivaltaiselle viranomaiselle osoitetussa 28.2.1996 päivätyssä hakemuksessaan yliopiston professorien erityistä ikälisää. Hakemuksensa tueksi hän vetosi 15 palvelusvuoteensa vakituisena professorina yliopistoissa, jotka sijaitsevat Euroopan yhteisön eri jäsenvaltioissa, muun muassa Itävallassa. Kyseinen hakemus hylättiin sillä perusteella, että asianomainen ei täyttänyt vuoden 1956 palkkalain 50a §:ssä vaadittuja palvelusvuosia koskevia edellytyksiä, nimittäin palvelusvuosien täyttymistä yksinomaan Itävallan yliopistoissa.

9. Gerhard Köbler haki muutosta kyseiseen päätökseen Verwaltungsgerichtshofilta. Hän korosti, että mainitussa laissa vaaditut palvelusvuosia koskevat edellytykset kyseisen lisän saamiseksi merkitsevät välillistä

10 — Kyseessä on perustuslakituomioistuin.

11 — Kysymyksessä on ylimmän oikeusasteen tuomioistuin siviili- ja kauppaoikeudellisissa riita-asioissa, sosiaaliturvaa ja työoikeutta koskevissa asioissa sekä rikosasioissa. Kyseisen tuomioistuinjärjestelmän sisällä se sijoittuu ylemmälle tasolle verrattuna muihin ensimmäisen ja toisen oikeusasteen tuomioistuimiin.

12 — BGBl. 1956/54.

13 — BGBl. I, 2001/34.

syrjintää, joka on vastoin EY:n perustamissopimuksen 48 artiklassa (josta on muutettuna tullut EY 39 artikla) ja työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15 päivänä lokakuuta 1968 annetussa neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 1612/68 [14] taattua työntekijöiden vapaan liikkuvuuden periaatetta.

10. Nämä väitteet huomioon ottaen ylin hallinto-oikeus esitti yhteisöjen tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymyksen saadakseen selville, onko perustamissopimuksen 48 artiklaa ja asetuksen N:o 1612/68 1—3 artiklaa tulkittava siten, että palkkausjärjestelmässä, jonka mukaan palkkaus riippuu myös muun muassa palvelusvuosista, on syytä rinnastaa aikaisemmin kyseisessä maassa harjoitettu toiminta vastaaviin toimintoihin, joita on harjoitettu aikaisemmin toisessa jäsenvaltiossa. [15]

11. Yhteisöjen tuomioistuin kysyi 11.3.1998 päivätyllä kirjeellä ylimmältä hallinto-oikeudelta, katsoiko tämä tarpeelliseksi pysyttää ennakkoratkaisukysymyksensä, kun otetaan huomioon sillä välin asiassa C-15/96, Schöning-Kougebetopoulou, 15.1.1998 annettu tuomio. [16] Kansallinen tuomioistuin pyysi osapuolia esittämään kantansa tämän johdosta, kun otetaan huomioon, että ensi silmäyksellä kyseisen ennakkoratkaisukysymyksen kohteena oleva oikeuskysymys oli ratkaistu yhteisöjen tuomioistuimen mainitulla tuomiolla Gerhard Köblerin vaatimusten kannalta suotuisalla tavalla. Kansallinen tuomioistuin peruutti lopulta 24.6.1998 ennakkoratkaisukysymyksensä ja hylkäsi sen jälkeen asianomaisen hakemuksen sillä perusteella, että erityinen ikälisä on uskollisuuslisä, joka oikeuttaa objektiivisesti poikkeamaan työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevista yhteisön oikeuden säännöksistä.

12. Gerhard Köbler nosti 2.1.2001 vahingonkorvauskanteen Itävallan tasavaltaa vastaan Landesgericht für Zivilrechtssachen Wienissä. [17] Hän väitti, että ylimmän hallinto-oikeuden 24.6.1998 antamalla tuomiolla rikottiin välittömästi sovellettavia yhteisön oikeuden säännöksiä. Hänen mukaansa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä ei rinnastettu riidanalaista lisää uskollisuuslisään. Tämän vuoksi hän vaati korvausta siitä vahingosta, joka hänelle oli perusteettomasti aiheutunut kyseisen oikeuden päätöksen johdosta, koska kyseinen tuomioistuin oli evännyt kyseisen erityisen ikälisän myöntämisen, jota hänellä oli oikeus vaatia yhteisön oikeuden nojalla. Itävallan tasavalta vastusti kyseistä korvausvaatimusta sillä perusteella, että ylimmän hallinto-oikeuden tuomio ei ole yhteisön oikeuden vastainen ja että missään tapauksessa ylimmän oikeusasteen (kuten Verwaltungsgerichtshof) päätös ei voi aiheuttaa valtiolle vahingonkorvausvastuuta. Se täsmensi, että tällainen vastuu on nimenomaisesti suljettu pois Itävallan oikeudessa ilman, että tämä olisi vastoin yhteisön oikeuden vaatimuksia.

14 — EYVL L 257, s. 2.

15 — Ks. ennakkoratkaisupyyntö.

16 — C-15/96, Kok. 1998, s. I-47.

17 — Kyseessä on ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin siviili- ja kauppaoikeudellisissa asioissa.

III Ennakkoratkaisukysymykset

13. Asianosaisten esittämät väitteet huomioon ottaen Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Onko yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö, jonka mukaan yhteisön oikeuden rikkomisesta johtuvan valtion vahingonkorvausvastuun syntymisen kannalta merkitystä ei ole sillä, mikä kyseisen jäsenvaltion elin on rikkonut yhteisön oikeutta (esimerkiksi yhdistetyissä asioissa Brasserie du pêcheur ja Factortame — — annettu tuomio), sovellettavissa myös tilanteeseen, jossa elimen toimintana, jonka väitetään olevan yhteisön oikeuden vastaista, on jäsenvaltion ylimmän oikeusasteen tuomioistuimen, kuten nyt käsiteltävänä olevassa asiassa Verwaltungsgerichtshofin, päätös?

2) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi:

Onko yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö, jonka mukaan kukin jäsenvaltio päättää itse oman oikeusjärjestyksensä mukaisesti, mikä tuomioistuin on toimivaltainen ratkaisemaan oikeusriitoja, joissa on kyse yksityisten yhteisön oikeuteen perustuvista oikeuksista (ks. esim. asia C-54/96, Dorsch Consult, tuomio 17.9.1997, Kok. 1997, s. I-4961), sovellettavissa myös tilanteeseen, jossa elimen toimintana, jonka väitetään olevan yhteisön oikeuden vastaista, on jäsenvaltion ylimmän oikeusasteen tuomioistuimen, kuten nyt käsiteltävänä olevassa asiassa Verwaltungsgerichtshofin, päätös?

3) Jos toiseen kysymykseen vastataan myöntävästi:

Onko edellä mainitussa Verwaltungsgerichtshofin tuomiossa vahvistettu oikeudellinen kanta, jonka mukaan erityinen ikälisä on eräänlainen uskollisuuslisä, ristiriidassa jonkin välittömästi sovellettavan yhteisön oikeuden normin, erityisesti EY:n perustamissopimuksen 48 artiklassa tarkoitetun välillisen syrjinnän kieltämistä koskevan periaatteen, sekä asiaa koskevan ja vakiintuneen yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa?

4) Jos kolmanteen kysymykseen vastataan myöntävästi:

Onko tämä välittömästi sovellettava yhteisön oikeuden normi, jota on rikottu, sellainen, että sen perusteella kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian kantajalle syntyy jokin subjektiivinen oikeus?

5) Jos neljänteen kysymykseen vastataan myöntävästi:

Onko yhteisöjen tuomioistuimella ennakkoratkaisupyynnön sisällön perusteella kaikki tarvittavat tiedot sen arvioimiseksi, onko Verwaltungsgerichtshof ylittänyt selvästi ja huomattavalla tavalla harkintavaltansa käsiteltävänä olevassa asiassa, vai jättääkö yhteisöjen tuomioistuin tämän asian ennakkoratkaisupyynnön esittäneen itävaltalaisen tuomioistuimen ratkaistavaksi?"

IV Ennakkoratkaisukysymysten kohde

14. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esittää neljä kysymyskokonaisuutta. Ensimmäinen koskee valtion vastuuta yhteisön oikeuden rikkomisella yksityisille aiheutetuista vahingoista koskevan oikeuskäytännössä kehitetyn periaatteen ulottamista tilanteeseen, jossa rikkominen luetaan ylimmän oikeusasteen tuomioistuimen syyksi.[18] Toinen kysymyskokonaisuus koskee tällaisen vastuun syntymisen aineellisia edellytyksiä.[19] Kolmas kysymyskokonaisuus liittyy sen määrittämiseen, mikä on toimivaltainen tuomioistuin arvioimaan, täyttyvätkö aineelliset edellytykset.[20] Neljännen kysymyskokonaisuuden tarkoituksena on saada selville, täyttyvätkö aineelliset edellytykset käsiteltävänä olevassa asiassa.[21]

15. On tärkeätä korostaa, että kaikki nämä kysymykset koskevat yksinomaan ylimmän oikeusasteen tuomioistuimia eivätkä yleisiä tuomioistuimia. Tämän vuoksi rajoitan analyysin ylimmän oikeusasteen tuomioistuinten asemaan enkä käsittele yleisiä tuomioistuimia.

16. On syytä tarkastella ensin periaatteellista kysymystä. Siihen saatavasta vastauksesta riippuen on tarkasteltava seuraavia kysymyksiä.

V Valtion vahingonkorvausvastuu tilanteessa, jossa ylimmän oikeusasteen tuomioistuin on rikkonut yhteisön oikeutta

A *Asianosaisten huomautukset*

17. Gerhard Köblerin mukaan edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Brasserie du pêcheur ja Factortame annetusta tuomiosta seuraa, että jäsenvaltion vastuu yhteisön oikeuden rikkomisesta voi syntyä riippumatta siitä, mikä valtion elin on syyllistynyt rikkomiseen. Merkitystä ei ole sillä, onko

18 — Ennakkoratkaisupyynnön ensimmäinen kysymys.

19 — Tämä käy ilmi ennakkoratkaisupyynnön ensimmäisestä, kolmannesta ja neljännestä kysymyksestä.

20 — Ennakkoratkaisupyynnön toinen ja viides kysymys.

21 — Ennakkoratkaisupyynnön kolmas ja neljäs kysymys.

kyseisellä elimellä lainsäädäntö-, toimeenpano- vai lainkäyttövaltaa. Lisäksi valtion vahingonkorvausvastuuta lainkäyttötoiminnastaan ei voida rajoittaa yleisiin tuomioistuimiin ja sulkea ylimmät oikeusasteet pois, sillä tämä antaisi jäsenvaltioille mahdollisuuden organisoida tuomioistuinjärjestelmänsä siten, että ne voisivat välttää täysin vahingonkorvausvastuun, ja tämä voisi johtaa siihen, että yksityisten oikeussuojaa säänneltäisiin eri tavoin eri valtioissa.

18. Itävallan tasavallan ja Itävallan hallituksen mukaan yhteisön oikeudella ei voida estää sellaista lainsäädäntöä, jossa nimenomaisesti suljetaan pois valtion vahingonkorvausvastuu siitä, että sen ylimmän oikeusasteen tuomioistuimet ovat rikkoneet oikeussääntöä, yhteisön oikeus mukaan lukien. Tällaisella lainsäädännöllä ei itse asiassa tehdä yhteisön oikeuden täytäntöönpanoa mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi, koska asianosaiset voivat vedota yhteisön oikeuteen ylimmissä oikeusasteissa. Tällainen lainsäädäntö on perusteltavissa oikeusvarmuuden vaatimuksilla, jotka koskevat tarvetta saattaa oikeusriidat lopullisesti päätökseen. Lisäksi valtion vahingonkorvausvastuuta ylimmän oikeusasteen tuomioistuinten toiminnasta koskevan periaatteen käyttöönotto edellyttäisi, että myös yhteisölle voisi syntyä vastuu yhteisöjen tuomioistuimen toiminnasta, mikä olisi vaikeasti kuviteltavissa, koska yhteisöjen tuomioistuin olisi samalla kertaa tuomioistuin ja asianosainen.

19. Ranskan ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset ovat pääosin samalla kannalla.

20. Ranskan hallituksen mukaan yhteisöjen tuomioistuin ei edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Brasserie du pêcheur ja Factortame antamassaan tuomiossa nimenomaisesti eikä implisiittisesti sisällyttänyt tuomioistuimia niiden elinten joukkoon, joiden toiminta voi aiheuttaa valtiolle vahingonkorvausvastuun tilanteessa, jossa yhteisön oikeutta on rikottu. Itse asiassa lopullisten päätösten oikeusvoimaisuuden kunnioittamista koskevan perusperiaatteen kanssa on ristiriidassa sellaisen järjestelmän perustaminen, jonka mukaan valtio on vahingonkorvausvastuussa ylimmän oikeusasteen tuomioistuimen päätöksen sisällön johdosta. Tämän periaatteen soveltamisen on oltava ensisijaista verrattuna oikeuteen saada vahingonkorvausta. Lisäksi jäsenvaltioiden muutoksenhakujärjestelmät täydennettynä EY 234 artiklassa tarkoitetulla ennakkoratkaisumenettelyllä tarjoavat yksityisille riittävät takeet yhteisön oikeuden tulkintavirhettä vastaan. Ranskan hallitus esitti toissijaisesti suullisessa käsittelyssä, että ylimmän oikeusasteen tuomioistuinten toiminnasta aiheutuvan jäsenvaltion vahingonkorvausvastuun olisi kuuluttava erityisen rajoittavan erityissääntelyn alaisuuteen, joka eroaisi perustavalla tavalla siitä järjestelmästä, joka koskee valtion vahingonkorvausvastuuta lainsäätäjän tai hallinnon toiminnasta, ja jossa otettaisiin huomioon lainkäyttötoiminnan harjoittamisen edellytysten erityispiirteet.

21. Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen mukaan edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Brasserie du pêcheur ja Factortame annetusta tuomiosta ilmenee, että yhteisöjen tuomioistuin vaikutti valmiilta hyväksymään sen mahdollisuuden, että tuomioistuinten päätöksistä voi aiheutua valtiolle vahingonkorvausvastuu. Tuomioistuinten toiminnasta aiheutuvan valtion vahingonkorvausvastuun voidaan kuitenkin ajatella tulevan kyseeseen ainoastaan erittäin rajoitetusti. Tämä rajoittava lähestymistapa on tarpeen varsinkin, kun otetaan

huomioon yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö, joka koskee yhteisön sopimussuhteen ulkopuolista vastuuta siitä, että Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei noudata vaatimuksia, jotka koskevat kohtuullisten määräaikojen noudattamista oikeudenmukaisessa oikeudenkäynnissä. Lisäksi tällaisen valtion vahingonkorvausvastuuta koskevan järjestelmän hyväksyminen on vastoin perusperiaatteita, jotka koskevat oikeusvarmuutta ja erityisesti oikeusvoimaisuutta, sekä tuomioistuinten mainetta ja riippumattomuutta samoin kuin yhteisöjen tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten välisten suhteiden luonnetta. Lopuksi Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan olisi kyseenalaista uskoa tuomioistuinten toiminnasta aiheutuvien valtion vahingonkorvausvastuuta koskevien asioiden tarkastelu kansallisille tuomioistuimille samassa valtiossa, kun otetaan huomioon puolueettomuuden vaatimukset, paitsi jos ajatellaan, että kyseiset tuomioistuimet saattavat yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi asiaa koskevat ennakkoratkaisukysymykset, mikä merkitsisi muutoksenhakumahdollisuuden perustamista yhteisöjen tuomioistuimeen EY:n perustamissopimuksen laatijoiden tahdon vastaisesti.

22. Saksan ja Alankomaiden hallitukset eivät vastusta ajatusta jäsenvaltioiden vahingonkorvausvastuusta, joka aiheutuu niiden ylimmän oikeusasteen tuomioistuinten toiminnasta. Alankomaiden hallitus väitti kuitenkin suullisessa käsittelyssä, että kysymys on kansallisen oikeuden eikä yhteisön oikeuden soveltamisalaan kuuluvasta asiasta ja että tällainen valtion vahingonkorvausvastuu pitäisi joka tapauksessa rajoittaa poikkeustapauksiin. Myös Saksan hallitus puoltaa poikkeuksellista vahingonkorvausvastuujärjestelmää, joka saa vaikutteita sen kansalliseen oikeusjärjestykseen sisältyvästä järjestelmästä.

23. Euroopan yhteisöjen komission mukaan periaate valtion vahingonkorvausvastuusta, joka koskee kaikentyyppistä julkisen vallan käyttöä, seuraa sekä perustamissopimuksesta (EY 10 artikla ja EY 249 artiklan 2 ja 3 kohta) että yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä, jonka mukaan kunkin jäsenvaltion tehtävänä on taata, että yksityiset saavat korvauksen vahingosta, joka aiheutuu yhteisön oikeuden noudattamatta jättämisestä, riippumatta siitä, mikä julkisen vallan käyttäjä rikkoo yhteisön oikeutta.

B *Analyysi*

24. Tarkastelen toisaalta sitä, asetetaanko yhteisön oikeudessa jäsenvaltioille korvausvelvollisuus yksityisiin nähden tällaisissa olosuhteissa, ja toisaalta sitä, ovatko tiettyjen tämän asian osapuolten esittämät seikat esteenä tällaisen velvollisuuden tunnustamiselle.

1. Asetetaanko yhteisön oikeudessa jäsenvaltioille velvollisuus korvata yksityisille vahinko, joka on aiheutunut siitä, että ylimmän oikeusasteen tuomioistuimet ovat rikkoneet yhteisön oikeutta?

25. Olen sitä mieltä, että tähän kysymykseen on vastattava myöntävästi.[22] Tämä

22 — Olen jo ilmaissut nämä ajatukseni lyhyesti asiassa C-5/94, Hedley Lomas, antamassani ratkaisuehdotuksessa (tuomio 23.5.1996, Kok. 1996, s. I-2553, 114 kohta).

vastaus perustuu kolmeen argumenttien kokonaisuuteen. Nämä koskevat ensinnäkin laajaa ulottuvuutta, jonka yhteisöjen tuomioistuin antaa periaatteelle, joka koskee valtion vahingonkorvausvastuuta yhteisön oikeuden rikkomisesta, toiseksi kansallisen tuomioistuimen ratkaisevaa merkitystä yhteisön oikeuden täytäntöönpanossa erityisesti, kun tämä toimii ylimmän oikeusasteen tuomioistuimena, ja kolmanneksi jäsenvaltioissa vallitsevaa tilannetta, kun otetaan huomioon erityisesti perusoikeuksien suojelua koskevat vaatimukset.

a) Yhteisön oikeuden rikkomisesta aiheutuvaa valtion vahingonkorvausvastuuta koskevan oikeuskäytännössä kehitetyn periaatteen ulottuvuus

26. Valtion vahingonkorvausvastuuta yhteisön oikeuden rikkomistapauksissa koskevan periaatteen ulottuvuutta on tarkasteltava ottaen huomioon kaksi edellä mainittua, asiaa koskevaa yhteisöjen tuomioistuimen antamaa tuomiota, nimittäin ensinnäkin yhdistetyissä asioissa Francovich ym. annettu tuomio ja sen jälkeen yhdistetyissä asioissa Brasserie du pêcheur ja Factortame annettu tuomio.

i) Yhdistetyt asiat Francovich ym.

27. Yhteisöjen tuomioistuin on esittänyt valtion vahingonkorvausvastuuta koskevan periaatteen edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Francovich ym. antamassaan tuomiossa erityisessä tilanteessa, jossa oli keskeistä, että sellainen direktiivi, jolla ei ole välitöntä oikeusvaikutusta, oli jätetty saattamatta osaksi kansallista lainsäädäntöä, mikä esti yksityisiä vetoamasta kansallisissa tuomioistuimissa kyseisessä direktiivissä heille annettuihin oikeuksiin. [23] Huolimatta siitä, että riidanalainen tilanne oli erityisen patologinen luonteeltaan, yhteisöjen tuomioistuin ilmaisi ajatuksensa sangen yleisin termein: "yhteisön oikeudessa on voimassa periaate, jonka mukaan jäsenvaltioiden on korvattava yhteisön oikeutta rikkomalla yksityisille aiheuttamansa vahinko." [24] Vahingon aiheuttanutta valtion toimielintä ei täsmennetä.

28. Tämä päätelmä perustuu analyysiin, jonka ulottuvuus on myös hyvin yleinen. Itse asiassa yhteisöjen tuomioistuimen mukaan "periaate, jonka mukaan jäsenvaltio vastaa yhteisön oikeutta rikkomalla yksityisille aiheuttamastaan vahingosta, on erottamaton osa perustamissopimuksella luotua järjestelmää". [25] Tämä periaate on tietyllä tavalla kiinteä osa perustamissopimuksen järjestelmää ja liittyy siihen välttämättä. Tämä side valtion vahingonkorvausvastuuta koskevan periaatteen ja perustamissopimuksen järjestelmän välillä johtuu yhteisön oikeusjärjestyksen erityislaadusta; tätä sidettä ei voida purkaa tai horjuttaa.

23 — Työntekijöiden suojaa työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 20 päivänä lokakuuta 1980 annettu neuvoston direktiivi 80/987/ETY (EYVL L 283, s. 23).

24 — Tuomion 37 kohta.

25 — Edellä mainitut yhdistetyt asiat Brasserie du pêcheur ja Factortame (35 kohta). Yhteisöjen tuomioistuin on säännöllisesti toistanut tämän lausuman erityisesti edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Brasserie du pêcheur ja Factortame annetussa tuomiossa (31 kohta) sekä seuraavissa asioissa annetuissa tuomioissa: asia C-392/93, British Telecommunications, tuomio 26.3.1996 (Kok. 1996, s. I-1631, 38 kohta); em. asia Hedley Lomas (tuomion 24 kohta); yhdistetyt asiat C-178/94, C-179/94 ja C-188/94—C-190/94, Dillenkofer ym., tuomio 8.10.1996 (Kok. 1996, s. I-4845, 20 kohta); yhdistetyt asiat C-283/94, C-291/94 ja C-292/94, Denkavit ym., tuomio 17.10.1996 (Kok. 1996, s. I-5063, 47 kohta); asia C-127/95, Norbrook Laboratories, tuomio 2.4.1998 (Kok. 1998, s. I-1531, 106 kohta); asia C-319/96, Brinkmann, tuomio 24.9.1998 (Kok. 1998, s. I-5255, 24 kohta); asia C-424/97, Haim, tuomio 4.7.2000 (Kok. 2000, s. I-5123, 26 kohta); asia C-150/99, Stockholm Lindöpark, tuomio 18.1.2001 (Kok. 2001, s. I-493, 36 kohta) ja asia C-118/00, Larsy, tuomio 28.6.2001 (Kok. 2001, s. I-5063, 34 kohta).

29. Yhteisöjen tuomioistuin huomauttaa, että "ETY:n perustamissopimuksella on perustettu oma oikeusjärjestys, joka on sisällytetty jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksiin ja jota kansallisten tuomioistuinten on sovellettava. Tämän oikeusjärjestyksen oikeussubjekteja ovat sekä jäsenvaltiot että niiden kansalaiset, joille yhteisön oikeudella perustetaan velvoitteiden lisäksi oikeuksia, joista tulee osa heidän oikeudellista asemaansa. Nämä oikeudet voivat syntyä siten, että ne nimenomaisesti annetaan perustamissopimuksessa, mutta myös siten, että ne johtuvat perustamissopimuksessa yksityisille, jäsenvaltioille ja yhteisön toimielimille asetetuista, tarkasti määritellyistä velvoitteista". [26]

30. Lisäksi "vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että kansallisten tuomioistuinten, joiden tehtävänä on toimivaltansa rajoissa soveltaa yhteisön oikeussääntöjä, on varmistettava, että nämä oikeussäännöt saavat täysimääräisesti aikaan vaikutuksensa, ja suojeltava niitä oikeuksia, joita niissä annetaan yksityisille". [27]

31. Yhteisöjen tuomioistuin päättelee näistä kahdesta lähtökohdasta, että "yhteisön oikeusnormien tehokkuus vaarantuisi ja niissä tunnustettujen oikeuksien suoja heikentyisi, jos yksityisillä ei olisi mahdollisuutta saada korvausta silloin kun jäsenvaltio on loukannut heidän oikeuksiaan rikkomalla yhteisön oikeutta". [28]

32. Yhteisöjen tuomioistuin toteaa vielä, että EY:n perustamissopimuksen 5 artiklan (josta on tullut EY 10 artikla) nojalla jäsenvaltioiden velvoitteisiin kuuluu velvoite poistaa lainvastaiset seuraukset, jotka aiheutuvat yhteisön oikeuden rikkomisesta. [29]

33. Tästä esityksestä voidaan tehdä useita päätelmiä.

34. Ensinnäkin, kuten julkisasiamies Tesauro on korostanut edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Brasserie du pêcheur ja Factortame antamassaan ratkaisuehdotuksessa, "yhteisöjen tuomioistuin ei yhdistetyissä asioissa Francovich ym. antamassaan tuomiossa ole tyytynyt jättämään *kaikkia* oikeudellisia päätelmiä yhteisön oikeusnormin rikkomisesta kansallisen oikeuden tehtäväksi, vaan se on katsonut, että yhteisön oikeudessa asetetaan valtiolle korvausvelvollisuus yksityistä kohtaan". [30]

35. Lisäksi tämä korvausvelvollisuus muodostaa yhteisön oikeuden perusperiaatteen, joka on yhtä perustavaa laatua kuin yhteisön oikeuden ensisijaisuus tai välitön oikeusvaikutus. Näiden kahden periaatteen tapaan valtion velvollisuus korvata yksi-

26 — Em. yhdistetyt asiat Francovich ym. (tuomion 31 kohta). Yhteisöjen tuomioistuin viittaa asiaan 26/62, Van Gend & Loos, tuomio 5.2.1963 (Kok. 1963, s. 1, Kok. Ep. I, s. 161) ja asiaan 6/64, Costa, tuomio 15.7.1964 (Kok. 1964, s. 1141, Kok. Ep. I, s. 211).

27 — Em. yhdistetyt asiat Francovich ym. (tuomion 32 kohta). Yhteisöjen tuomioistuin viittaa asiaan 106/77, Simmenthal, tuomio 9.3.1978 (Kok. 1978, s. 629, Kok. Ep. IV, s. 73, 16 kohta) ja asiaan C-213/89, Factortame ym., tuomio 19.6.1990 (Kok. 1990, s. I-2433, Kok. Ep. X, s. 453, 19 kohta).

28 — Em. asia Francovich ym. (tuomion 33 kohta).

29 — Em. asia Francovich ym. (36 kohta).

30 — Ratkaisuehdotuksen 22 kohta.

tyisille yhteisön oikeuden rikkomisesta aiheutuneet vahingot takaa osaltaan yhteisön oikeuden täyden tehokkuuden niiden oikeuksien tehokkaan suojelun avulla, joita yksityisillä yhteisön oikeusjärjestyksen mukaan on. Lisäksi valtion vahingonkorvausvastuuta koskeva periaate muodostaa tarpeellisen jatkeen tehokasta oikeussuojaa koskevalle yleiselle periaatteelle tai oikeudelle saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi; tämän oikeuden merkitystä yhteisöjen tuomioistuin on säännöllisesti korostanut ja sen soveltamisalaa on jatkuvasti laajennettu sen oikeuskäytännössä.

36. Mielestäni yhteisöjen tuomioistuimen perustelut edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Francovich ym. annetussa tuomiossa ovat täysin sovellettavissa tilanteeseen, jossa ylimmän oikeusasteen tuomioistuin on rikkonut yhteisön oikeutta. Yhteisön normien täysi tehokkuus vaarantuisi ja niissä tunnustettujen oikeuksien suoja heikentyisi, jos yksityisillä ei olisi mahdollisuutta saada korvausta, kun ylimmän oikeusasteen tuomioistuimen syyksi luettavalla yhteisön oikeuden rikkomisella loukataan heidän oikeuksiaan.

37. Itse asiassa ei riitä, että yksityisillä on oikeus vedota yhteisön oikeuteen ylimmän oikeusasteen tuomioistuimessa saadakseen tehokasta oikeussuojaa yhteisön oikeusjärjestyksen mukaan heille kuuluville oikeuksille, kuten ei riitä myöskään se, että kyseisellä tuomioistuimella on velvollisuus soveltaa oikein yhteisön oikeutta. Sen lisäksi on tarpeen, että yksityisillä on mahdollisuus, ainakin jos tietyt edellytykset täyttyvät, saada vahingonkorvausta siinä tapauksessa, että ylimmän oikeusasteen tuomioistuin antaa yhteisön oikeuden vastaisen päätöksen.

38. Koska muutoksenhakumahdollisuus ylimmän oikeusasteen tuomioistuimen päätöksiin puuttuu, ainoastaan vahingonkorvauskanteen avulla on mahdollista, in ultima ratio, taata loukatun oikeuden palauttaminen ja lopulta varmistaa asianmukainen tehokkaan oikeussuojan taso yhteisön oikeusjärjestykseen perustuville yksityisten oikeuksille. [31]

39. Tältä osin on tärkeää pitää mielessä, että huolimatta huomattavista eduista, joita valtion vahingonkorvausvastuun syntyminen voi tarjota yksityisille, "oikeuden taloudellisen sisällön saattaminen uudelleen voimaan on [ainoastaan] vähimmäisratkaisu; paras mahdollinen suojakeino on se, että aineellinen asiantila palautetaan täydellisesti". [32] Mikään ei itse asiassa vastaa yhteisön oikeusjärjestykseen perustuvien yksityisille kuuluvien oikeuksien aineellista, suoraa ja välitöntä suojaa.

31 — Tältä osin kysymys valtion vahingonkorvausvastuusta, joka aiheutuu sen ylimmän oikeusasteen tuomioistuinten toiminnasta, koskee jokseenkin erilaista problematiikkaa kuin kysymys yleisten tuomioistuinten tai kaikkien tuomioistuinten toiminnasta aiheutuvasta valtion vahingonkorvausvastuusta.

32 — Ks. julkisasiamies Tesauron ratkaisuehdotus em. asiassa Brasserie du pêcheur ja Factortame (34 kohta).

40. Tämän vuoksi katson, että periaate, joka koskee valtion vahingonkorvausvastuuta siinä tapauksessa, että yhteisön oikeutta on rikottu, on ulotettava siihen tilanteeseen, jossa rikkomiseen on syyllistynyt ylimmän oikeusasteen tuomioistuin. Tämä päätelmä on välttämätön varsinkin, kun otetaan huomioon edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Brasserie du pêcheur ja Factortame annettu tuomio.

ii) Yhdistetyt asiat Brasserie du pêcheur ja Factortame

41. Edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Brasserie du pêcheur ja Factortame antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin on päätellyt edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Francovich ym. annettua tuomiota koskevasta oikeuskäytännöstään, että koska valtion vahingonkorvausvastuuta koskeva periaate on erottamaton osa perustamissopimuksella luotua järjestelmää, sitä sovelletaan kaikkiin tapauksiin, joissa jäsenvaltio on rikkonut yhteisön oikeutta, riippumatta siitä, mikä jäsenvaltion toimielin on toiminnallaan tai laiminlyönnillään jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteita. [33]

42. Näin todetessaan yhteisöjen tuomioistuin ei enää nojaudu pelkästään perustamissopimuksen järjestelmään. Se nojautuu myös yhteisön oikeuden yhdenmukaisen soveltamisen vaatimukseen sekä tarpeeseen lähentyä kansainvälisen oikeuden mukaista valtion vahingonkorvausvastuuta.

43. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut yhteisön oikeuden yhdenmukaisen soveltamisen osalta, että "ottaen lisäksi huomioon yhteisön oikeusjärjestykseen liittyvän perustavanlaatuisen vaatimuksen soveltaa yhteisön oikeutta yhdenmukaisesti — —, velvollisuus korvata yhteisön oikeuden rikkomisesta yksityisille aiheutuneet vahingot ei saa riippua perustuslaissa säädettyä valtaa käyttävien valtioelinten toimivallan jakoa koskevista sisäisistä oikeusnormeista". [34] Mielestäni tämä yhteisön oikeusjärjestyksen perustavanlaatuinen vaatimus koskee tuomioistuimia yhtä voimakkaasti kuin parlamentaarisia elimiä. Itse asiassa yhteisön oikeuden noudattamisen takeet, joihin valtion vahingonkorvausvastuuta koskeva järjestelmä suurelta osin kuuluu, [35] eivät voi riippua jäsenvaltioiden tahdosta ja niiden kansallisista oikeusnormeista, jotka koskevat perustuslaissa säädettyjen valtioelinten toimivallan jakoa tai valtion toimielinten asemaa ja toiminnan edellytyksiä.

33 — Tuomion 32 kohta luettuna yhdessä 31 kohdan kanssa. Yhteisöjen tuomioistuin on toistanut tämän lausuman ja laajentanut sitä asiassa C-302/97, Konle, tuomio 1.6.1999 (Kok. 1999, s. I-3099, 62 kohta), em. asiassa Haim (tuomion 27 kohta) ja em. asiassa Larsy (tuomion 35 kohta) seuraavalla tavalla: "Kunkin jäsenvaltion on varmistauduttava siitä, että yksityisille oikeussubjekteille yhteisön oikeuden noudattamatta jättämisestä aiheutuva vahinko korvataan riippumatta siitä, mikä julkisen vallan yksikkö on yhteisön oikeutta rikkonut ja mille niistä kyseisen jäsenvaltion oikeuden mukaan lähtökohtaisesti kuuluu huolehtia korvauksen maksamisesta." Tämä täsmennys on osoitettu erityisesti jäsenvaltioille, joilla on liittovaltion rakenne.

34 — Em. yhdistetyissä asioissa Brasserie du pêcheur ja Factortame annettu tuomio (33 kohta). Ks. myös asia C-143/88 ja C-92/89, Zuckerfabrik Süderdithmarschen ja Zuckerfabrik Soest, tuomio 21.2.1991 (Kok. 1991, s. I-415, Kok. Ep. XI, s. I-29, 26 kohta).

35 — Yhteisöjen tuomioistuin on erityisesti korostanut em. tunnetussa asiassa Van Gend & Loos antamassaan tuomiossa, että "niiden yksityisten, joita asia koskee, valppaus oikeuksiensa suojelemiseksi tarkoittaa tehokasta valvontaa komission ja jäsenvaltioiden hoidettavaksi 169 ja 170 artiklassa annetun valvonnan lisäksi" (s. 25).

44. Kansainvälisen oikeuden mukaisen valtion vahingonkorvausvastuun osalta yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että "kansainvälisen oikeuden järjestelmässä valtiota, joka on vastuussa kansainvälisen sitoumuksen rikkomisesta, käsitellään myös kokonaisuutena, olipa vahingon aiheuttaneeseen rikkomiseen syyllistynyt lainsäätäjä, tuomiovallan käyttäjä tai toimeenpanovallan käyttäjä". [36] Tuomioistuin on lisännyt, että yhteisön oikeusjärjestyksessä tilanteen on oltava sitä suuremmalla syyllä samanlainen, koska ensisijainen mielenkiinto kohdistetaan yksityisten oikeusasemaan. [37]

45. Kuten Ranskan hallitus on todennut, yhteisöjen tuomioistuimen tarkoituksena on näin tehdessään ollut viitata periaatteeseen, jonka mukaan valtio on kokonaisuus. Vastedes on tärkeää tehdä tästä kaikki päätelmät ylimmän oikeusasteen tuomioistuimen toiminnasta aiheutuvan valtion vahingonkorvausvastuun osalta. Itse asiassa kansainvälisessä oikeudessa on yleisesti hyväksytty, että tämä tapaoikeuteen perustuva periaate merkitse kahta asiaa.

46. Ensinnäkin kyseinen periaate tarkoittaa, että laiton toiminta katsotaan ehdottomasti valtion syyksi eikä sen valtion elimen syyksi, joka on varsinainen tekijä. Itse asiassa vain valtiolla on kansainvälisessä oikeudessa oikeussubjektin asema, ei sen toimielimillä. Sen vuoksi ainoastaan valtiolle voi syntyä vahingonkorvausvastuu. [38] Kyseinen periaate ei ole vieras yhteisön oikeudessa [39] eikä myöskään jäsenvaltioiden sisäisessä oikeudessa. [40] Kuten olen jo esittänyt edellä mainitussa asiassa Hedley Lomas antamassani ratkaisuehdotuksessa, itse asiassa "yhteisön oikeuden mukaan vastuussa on vain yksi taho (valtio), samoin kuin jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä on vain yksi vastaaja (valtio)." [41] Tästä seuraa, että "vahingon korvaa valtio valtiona eikä tietty valtioelin." [42]

47. Toiseksi sääntö, jonka mukaan valtio on kokonaisuus, merkitsee sitä, että valtio on vastuussa vahingoista, jotka se on aiheuttanut kansainvälisten velvoitteidensa vastaisella toiminnalla tai laiminlyönnillä, riippumatta siitä, mikä valtioelin on vahingon aiheuttanut. Tämä periaate on tuotu selkeästi esiin kansainvälisen oikeuden toimikunnan laatiman ja YK:n yleiskokouksen 28.1.2002 päätöslauselmallaan hyväksymän valtioiden vahingonkorvausvastuuta koskevan sopimusluonnoksen

36 — Em. yhdistetyt asiat Brasserie du pêcheur ja Factortame (tuomion 34 kohta).

37 — Yhteisön oikeudessa yksityiset voivat vedota suoraan valtion vahingonkorvausvastuuseen. Kansainvälisessä oikeudessa tilanne ei ole tällainen, sillä valtio takaa yksityisten intressien huomioon ottamisen kansalaistensa diplomaattisen suojelun nojalla. Yksityiset voivat näin ollen vedota ainoastaan epäsuorasti valtion vahingonkorvausvastuuseen.

38 — Ks. tältä osin Nguyen Quoc Dinh, *Droit international public*, LGDJ, 6. painos, jonka Daillier, P., ja Pellet, A., ovat täysin uudistaneet, 1999 (s. 740—751), sekä Brownlie, I., *System of the Law of Nations, State Responsability*, I osa, Clarendon Presse-Oxford, 1983 (s. 144).

39 — Ks. julkisasiamies Tesauron ratkaisuehdotus em. yhdistetyissä asioissa Brasserie du pêcheur ja Factortame (alaviite 42).

40 — Tämän periaatteen perusteella tietyt Ranskan hallinnolliset tuomioistuimet ovat hyväksyneet yhteisön oikeuden rikkomisesta aiheutuvan valtion vahingonkorvausvastuun välttäen kuitenkin nimenomaisesti vakiinnuttamasta periaatetta, joka koskee tällaista lainsäätäjän toiminnasta aiheutuvaa vahingonkorvausvastuuta. Ks. tältä osin ratkaisuehdotukseni em. asiassa Hedley Lomas (118—125 kohta).

41 — Ratkaisuehdotuksen 126 kohta ja 113 kohta.

42 — Ratkaisuehdotuksen 112 kohta.

4 artiklan 1 kohdassa.[43] Kyseisen artiklan mukaan kaikkien valtion elinten toimia[44] pidetään valtion toimintana kansainvälisen oikeuden mukaan riippumatta siitä, harjoittaako kyseinen elin lainsäädäntö-, toimeenpano-, lainkäyttö- vai muuta toimintaa, riippumatta kyseisen elimen asemasta valtion organisaatiossa ja sen luonteesta valtion keskushallinnon tai aluehallinnon elimenä.[45]

48. Tältä osin on kiinnostavaa havaita, että valtion kansainvälinen vastuu on tunnustettu jo suhteellisen varhain sellaisessa tilanteessa, jossa oikeuden lopullinen päätös on ollut kyseessä olevan valtion kansainvälisten velvoitteiden vastainen.[46] Tällaista tapausta pidetään kansainvälisessä oikeudessa oikeussuojan epäämisenä, toisin sanoen valtio jättää noudattamatta tapaan — ja yhä enemmän sopimukseen — perustuvan velvoitteensa antaa oikeussuojaa muiden maiden kansalaisille.[47]

49. Euroopan yleissopimuksessa ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus) perustettu järjestelmä tuo mielenkiintoista valaistusta kysymykseen, joka koskee valtion vahingonkorvausvastuuta ylimmän oikeusasteen tuomioistuimen toiminnasta. Itse asiassa yksityiset voivat vedota Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa suoraan kansallisen tuomioistuimen toiminnasta aiheutuvaan valtion vahingonkorvausvastuuseen, jos oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytyksiä ei ole noudatettu, in procedendo, mutta myös, jos aineellista sääntöä on rikottu, in iudicando, niin, että se voi vaikuttaa itse tuomioistuimen päätöksen sisältöön.[48] Tällaisen menettelyn turvin yksityiset voivat saada korvauksen oikeudenmukaisen hyvityksen muodossa. Kuten tietyt hallitukset ovat todenneet, on mielenkiintoista havaita, että kaikkiin sisäisiin oikeussuojakeinoihin turvautumista koskeva sääntö merkitsee sitä, että riidanalaisen päätöksen on tehnyt ylimmän

43 — Ks. päätöslauselman liite (Doc A/Res/56/83).

44 — Valtion elin määritellään kyseisen artiklan 2 kohdassa siten, että se käsittää kaikki henkilöt ja yhteisöt, joilla valtion sisäisen oikeuden mukaan on tällainen asema.

45 — Nämä määräykset muistuttavat samassa paikassa vuonna 1973 väliaikaisesti hyväksyttyjä määräyksiä, joiden mukaan "valtion elimen menettelyä pidetään valtion toimintana kansainvälisen oikeuden mukaan, riippumatta siitä, käyttääkö kyseinen elin perustuslainsäädäntö-, lainsäädäntö-, täytäntöönpano-, lainkäyttö- vai muuta valtaa, riippumatta siitä, ovatko sen tehtävät luonteeltaan kansainvälisiä vai kansallisia, ja siitä, onko sen asema valtion organisaatiossa ylempi vai alempi". Ks. *Annuaire de la Commission de droit international*, 1973, vol. II, s. 197.

46 — Italialais-venezuelalainen tuomioistuin, tuomio 3.5.1930, asia Martini (R.S.A., vol. II, s. 978). Tämä tuomio on annettu riita-asiassa, joka koski Venezuelan tasavallan italialaiselle yritykselle hiilikaivostoimintaa varten myöntämää toimilupaa koskevan sopimuksen täytäntöönpanoa. Venezuelan valtion katsottiin olevan vastuussa liittovaltion ja kassaatiotuomioistuimen (Venezuela) päätöksestä, jonka todettiin olevan osittain yhteensopimaton kansainvälisen välitystuomion kanssa, joka oli annettu sellaisen kansainvälisen sopimuksen mukaisesti, jonka sopimuspuoli kyseinen valtio oli.

47 — Oikeussuojan epäämisen käsite kattaa erilaisia tapauksia, kuten ulkomaalaisiin kohdistuva kielto saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi, kohtuuton viivästyminen tai päinvastoin menettelyn epätavallisen nopea kulku, ilmeisen pahansuopa käyttäytyminen ulkomaalaista asianosaista tai ulkomaan kansalaista kohtaan, se, että lopullinen tuomio ei ole valtion kansainvälisten velvoitteiden mukainen tai se on selvästi epäoikeudenmukainen, sekä kieltäytyminen huolehtimasta ulkomaalaiselle suotuisan tuomion täytäntöönpanosta (ks. em. Nguyen Quoc Dinh).

48 — Tämä koskee erityisesti perheoikeudellisia ja siviilioikeudellista asemaa koskevia oikeudenkäyntiasioita (ottaen huomioon Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan määräykset), omaisuudensuojaa koskevia oikeudenkäyntiasioita (ottaen huomioon ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklan määräykset) tai ilmaisuvapautta koskevia oikeudenkäyntiasioita (ottaen huomioon kyseisen sopimuksen 10 artiklan määräykset). Ks. erityisesti ilmaisuvapauden osalta asia Sunday Times v. Yhdistynyt kuningaskunta, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 26.4.1979, A-sarja, nro 30, joka koski House of Lordsin päätöstä, jolla oli kielletty käsitettä "Contempt of Court" soveltaen erästä lääkettä koskevien lehtiartikkeleiden julkaiseminen kyseistä tuotetta koskeneen oikeudenkäynnin aikana.

oikeusasteen tuomioistuin. Sitä vastoin ei ole selvää, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklassa asetetaan sopimusvaltioille velvoite tarjota yksityisille sisäinen muutoksenhakukeino — mukaan lukien vahingonkorvauskanne — tuomioistuimen päätöksen osalta. [49]

50. Nämä huomiot siitä, että valtiota pidetään kansainvälisessä oikeudessa kokonaisuutena, tunnetaan hyvin yhteisön oikeudessa. Juuri tätä koskee edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Brasserie du pêcheur ja Factortame annetun tuomion 34 kohtaan sisältyvä periaate, jonka mukaan "yhteisön oikeusjärjestyksessä — — kaikki valtioelimet, myös lainsäätäjä, ovat tehtäviään suorittaessaan velvollisia noudattamaan yhteisön oikeusnormeja". Tämän periaatteen mukaisesti yhteisöjen tuomioistuin on täsmentänyt mainitun tuomion 35 kohdassa, että "se seikka, että väitetty jäsenyysvelvoitteiden laiminlyönti on jäsenvaltion sisäisten oikeusnormien perusteella kansallisen lainsäätäjän aiheuttama, ei voi asettaa kyseenalaisiksi yhteisön oikeuteen vetoavien yksityisten oikeuksien suojelun asettamia vaatimuksia ja tässä tapauksessa oikeutta saada kansallisissa tuomioistuimissa korvausta kyseisestä laiminlyönnistä aiheutuneesta vahingosta".

51. Kaikista näistä seikoista seuraa, että edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Brasserie du pêcheur ja Factortame antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin ei ole ainoastaan tunnustanut nimenomaisesti periaatetta, jonka mukaan valtio on yhteisön oikeusjärjestyksen mukaan vahingonkorvausvastuussa lainsäätäjän toiminnasta. Itse asiassa se on myös implisiittisesti mutta väistämättä ulottanut kyseisen periaatteen tuomioistuintoimintaan, ainakin ylimmän oikeusasteen tuomioistuinten toimintaan. [50] Nyt käsiteltävänä oleva asia antaa näin ollen yhteisöjen tuomioistuimelle mahdollisuuden täsmentää nimenomaisesti sen, mitä se on jo implisiittisesti antanut ymmärtää.

52. Joka tapauksessa jos oletetaan, että edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Brasserie du pêcheur ja Factortame annetun tuomion kyseistä tulkintaa ei hyväksyttäisi, en ymmärrä, miten yhteisöjen tuomioistuin voisi ratkaista asian muutoin kuin toteamalla, että jäsenvaltio on vahingonkorvausvastuussa ylimmän oikeusasteen tuomioistuinten toiminnasta. Sen lisäksi, että tämä olisi sopusoinnussa edellä tarkasti kuvatun yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa, tällaisen vahingonkorvausvastuun hyväksyminen näyttäisi olevan sen ensisijaisen tehtävän välitön seuraus, joka on annettu ylimmän oikeusasteen tuomioistuimille yhteisön oikeusjärjestykseen perustuvien yksityisten oikeuksien suoran, välittömän ja tehokkaan suojelun osalta. Tämän puolesta puhuu myös erityisesti perusoikeuksien suojeluun liittyviä vaatimuksia koskeva tilanne jäsenvaltioissa.

49 — Ks. tältä osin Pettiti, L.-E., Decaux E. ja Imbert, P.-H., *Commentaire article par article de la convention européenne des droits de l'homme*, Economica, 2. painos, 1999, s. 462.

50 — Ks. myös tältä osin Barav, A., "Responsabilité et irresponsabilité de l'État en cas de méconnaissance du droit communautaire", *Liber Amicorum Jean Waline*, s. 435; Simon, D., "La responsabilité de l'État saisie par le droit communautaire", *AJDA*, heinä-elokuu 1996, s. 494 ja Dubouis, L., "La responsabilité de l'État législateur pour les dommages causés aux particuliers par la violation du droit communautaire et son incidence sur la responsabilité de la Communauté", *RFDA*, touko-kesäkuu 1996, s. 585.

b) Kansallisen tuomioistuimen ratkaiseva merkitys yhteisön oikeuden täytäntöönpanossa

53. Euroopan yhteisöt, jotka on perustettu lailla, ovat myös kehittyneet ja vahvistuneet pääasiassa lain avulla. Koska kansallisten tuomioistuinten tehtävänä on lain soveltaminen, mukaan lukien yhteisön oikeus, ne muodostavat väistämättä tärkeän koneiston yhteisön oikeusjärjestyksessä. Koska ne sijaitsevat niin sanotusti useiden oikeusjärjestysten liittymäkohdassa, ne voivat vaikuttaa huomattavasti yhteisön oikeuden tehokkaaseen soveltamiseen ja lopulta Euroopan integraatioprosessin kehittymiseen. Näin ollen on ymmärrettävää, että yhteisöjen tuomioistuin on jatkuvasti oikeuskäytännössään korostanut kansallisten tuomioistuinten ratkaisevaa merkitystä yhteisön oikeuden täytäntöönpanossa. Tässä voidaan lisäksi nähdä todellisen yhteisön tuomioistuinetiikan asteittainen muodostuminen. [51] Kuten A. Barav on korostanut, "sekä yhteisön oikeuden ensisijaisuus että sen välitön oikeusvaikutus muodostavat ennen kaikkea haasteita kansallisille tuomioistuimille". [52] Itse asiassa näiden kahden periaatteen nojalla [53] kansallista tuomioistuinta kehotetaan toimimaan samalla kertaa välittäjänä valtionsisäisten ja yhteisön normien ristiriitatilanteessa ja niiden oikeuksien luonnollisena suojelijana, jotka yhteisön oikeuden mukaan kuuluvat yksityisille.

54. Kansallisen tuomioistuimen tehtävä nivoutuu kaksitahoisen velvoitteen ympärille: valtionsisäisen oikeuden tulkitseminen mahdollisuuksien mukaan yhteisön oikeuden mukaisesti ja jollei tämä ole mahdollista, yhteisön oikeuden vastaisen valtionsisäisen oikeuden soveltamatta jättäminen. [54]

55. Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan yhdenmukaista tulkintaa koskeva velvoite koskee sekä yhteisön ensisijaista oikeutta (perustamissopimuksen määräykset) [55] että johdettua oikeutta (erityisesti direktiivit). Tältä osin yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että direktiivistä johtuva jäsenvaltioiden velvoite saavuttaa siinä tarkoitettu tulos sekä niiden perustamissopimuksen 5 artiklaan perustuva velvollisuus toteuttaa kaikki yleis- ja erityistoimenpiteet tämän velvoitteen täyttämisen varmistamiseksi velvoittavat jäsenvaltioiden kaikkia elimiä, mukaan lukien tuomioistuimet niiden käyttäessä toimivaltaansa. Se on päätellyt tästä, että "kansallisen tuomioistuimen on kansallista oikeutta soveltaessaan tulkittava sitä mahdollisimman pitkälle direktiivin sanamuodon ja tarkoituksen

51 — Tätä ilmaisua ovat käyttäneet Grévisse, F., ja Bonichot, J.-C., artikkelissa "Les incidences du droit communautaire sur l'organisation et exercice de la fonction juridictionnelle dans les États membres", *L'Europe et le droit, Mélanges en hommage à Jean Boulouis*, Dalloz, 1991, s. 297 ja sitä seuraavat sivut.

52 — Barav, A., "La plénitude de compétence du juge national en sa qualité de juge communautaire", *L'Europe et le droit, Mélanges en hommage à Jean Boulouis*, Dalloz, 1991, s. 1 ja sitä seuraavat sivut.

53 — Yhteisöjen tuomioistuin totesi nämä kaksi yhteisön oikeusjärjestykseen kuuluvaa perusperiaatetta edellä mainituissa tunnetuissa asioissa Van Gend en Loos ja Costa antamissaan tuomioissa.

54 — En viittaa kansallisen tuomioistuimen tehtävään yhteisön johdetun oikeuden pätevyyden arvioinnin suhteen. Keskityn pääasiaa koskevassa oikeudenkäynnissä kyseessä olevaan tilanteeseen, nimittäin siihen, että kansallinen tuomioistuin soveltaa kansallista oikeutta, jonka väitetään olevan vastoin yhteisön oikeutta.

55 — Ks. erityisesti asia 157/86, Murphy ym., tuomio 4.2.1988 (Kok. 1988, s. 673, Kok. Ep. IX, s. 353, 11 kohta).

mukaisesti, jotta direktiivillä tavoiteltu tulos saavutettaisiin ja jotta EY:n perustamissopimuksen 189 artiklan kolmatta kohtaa (josta on tullut EY 249 artiklan kolmas kohta) näin noudatettaisiin". [56] Yhteisöjen tuomioistuin on täsmentänyt, että "kansallisen tuomioistuimen on sovellettava direktiivien mukaisen tulkinnan periaatetta varsinkin silloin, kun jäsenvaltio on katsonut — —, että kansallisen oikeuden jo olemassa olevat säännökset vastaavat kyseisessä direktiivissä asetettuja vaatimuksia" [57] niin, että se ei ole katsonut tarpeelliseksi saattaa sitä osaksi kansallista oikeusjärjestystä.

56. Ainoa rajoitus, joka kansalliselle tuomioistuimelle on direktiivien mukaisen tulkinnan osalta asetettu, on se, ettei yksityistä vastaan voida vedota velvoitteeseen, josta säädetään täytäntöönpanemattomassa direktiivissä, tai että direktiivin säännösten vastaisesti toimiville henkilöille ei saa syntyä direktiivin perusteella ja sen täytäntöönpanemiseksi annetun lainsäädännön puuttuessa rikosoikeudellista vastuuta eikä tällainen vastuu saa ankaroitua. [58]

57. Yhteisöjen tuomioistuin on edellä mainitussa asiassa Simmenthal antamassaan tuomiossa vahvistanut painokkaasti velvoitteen olla soveltamatta yhteisön oikeuden vastaista valtionsisäistä oikeutta. Nojautuen yhteisön oikeuden välitöntä sovellettavuutta ja ensisijaisuutta koskeviin periaatteisiin yhteisöjen tuomioistuin on asettanut vaatimuksen, jonka mukaan "kansallinen tuomioistuin, jonka tehtävänä on toimivaltansa rajoissa [jäsenvaltion toimielimenä] soveltaa yhteisön oikeussääntöjä, on velvollinen varmistamaan näiden oikeussääntöjen täyden vaikutuksen niin, että se tarvittaessa jättää omasta aloitteestaan soveltamatta kaikkia yhteisön oikeuden kanssa ristiriidassa olevia kansallisia sääntöjä, vaikka ne olisi annettu myöhemmin kuin kyseiset yhteisön oikeussäännöt, eikä sen tarvitse pyytää tai odottaa näiden kansallisten oikeussääntöjen poistamista lainsäädäntöteitse tai jollakin muulla perustuslain mukaisella tavalla". [59]

58. Edellä mainitussa asiassa Simmenthal annetusta tuomiosta seuraa, että kansallisella tuomioistuimella on hyvin tärkeä velvoite, joka on rinnastettavissa tulosta koskevaan velvoitteeseen. Sen on varmistettava yhteisön oikeusjärjestykseen perustuvien yksityisten oikeuksien välitön suojelu. Tämä välittömyyttä koskeva vaatimus yhteisön oikeuden mukaisten oikeuksien suojelussa vastaa tehokkuuden kaksitahoista tavoitetta: suojelun tehokkuutta ja sen seurauksena itse oikeussäännön tehokkuutta.

59. Tältä osin on korostettu, että kansallisen tuomioistuimen, kuten kaikkien jäsenvaltion toimielinten, on sovellettava yhtei-

56 — Ks. erityisesti asia 14/83, Von Colson ja Kamann, tuomio 10.4.1984 (Kok. 1984, s. 1891, Kok. Ep. VII, s. 557, 26 kohta); asia C-106/89, Marleasing, tuomio 13.11.1990 (Kok. 1990, s. I-4135, Kok. Ep. X, s. 599, 8 kohta); asia C-91/92, Faccini Dori, tuomio 14.7.1994 (Kok. 1994, s. I-3325, Kok. Ep. XVI, s. I-1, 26 kohta); asia C-168/95, Arcaro, tuomio 26.9.1996 (Kok. 1996, s. I-4705, 41 kohta) ja asia C-62/00, Marks & Spencer, tuomio 11.7.2002 (Kok. 2002, s. I-6325, 24 kohta).

57 — Asia C-334/92, Wagner Miret, tuomio 16.12.1993 (Kok. 1993, s. I-6911, Kok. Ep. XIV, s. I-525, 21 kohta).

58 — Em. asia Arcaro (tuomion 42 kohta), jossa viitataan asiaan 80/86, Kolpinghuis Nijmegen, tuomio 8.10.1987 (Kok. 1987, s. 3969, Kok. Ep. IX, s. 215, 13 ja 14 kohta).

59 — Tuomion 24 kohta ja 16 kohta yhdessä. Tämänsuuntaisia viitteitä voitiin nähdä jo asiassa 13/68, Salgoil, tuomio 19.12.1968 (Kok. 1968, s. 661, Kok. Ep. I, s. 365).

sön oikeutta, mutta sen tehtävä on "vieläkin ratkaisevampi, sillä se on oikeussäännön noudattamisen takaaja oikeussäännön täytäntöönpanon viimeisessä vaiheessa". [60] Sen asema on vieläkin strategisempi, koska sen tehtävänä on arvioida valtionsisäisen oikeuden niveltymistä yhteisön oikeuteen ja tehdä siitä välttämättömät päätelmät. Näin ollen tuomioistuin ei enää välttämättä ole lain puhetorvi, kuten Montesquieu saattoi muinoin sanoa. Sen on aivan päinvastoin tarkasteltava kriittisesti valtionsisäistä oikeutta varmistuakseen sen yhteisön oikeuden mukaisuudesta ennen sen soveltamista. Jos se katsoo, että valtionsisäistä oikeutta ei voida tulkita yhteisön oikeuden mukaisesti, sen tehtävänä on jättää soveltamatta sitä ja jopa soveltaa yhteisön oikeuden säännöksiä valtionsisäisen oikeuden sijasta korvaamalla kyseiset oikeusnormit, mikäli tästä ei ole seurauksena — tässäkin tapauksessa — yksityisten oikeusaseman vaikeutuminen. [61]

60. Tämä oikeuskäytäntö on vaikuttanut laajalti siihen, että tuomioistuintoiminnan arvostus on lisääntynyt ja tuomioistuinten vaikutusvalta vahvistunut valtion sisällä joissakin kansallisissa oikeusjärjestyksissä perustuslain kehittymisen kustannuksella. Samanaikaisesti tämä edellyttää, että tuomioistuimet sopeutuvat laajentuneeseen oikeudelliseen ympäristöön, joka on myös monimutkaisempi niiden vaikeuksien takia, joita valtionsisäisen oikeuden ja yhteisön oikeuden välinen niveltyminen voi aiheuttaa. On kuitenkin tärkeää korostaa, että kansallinen tuomioistuin ei ole aivan oman onnensa nojassa. Yhteisöjen tuomioistuin voi auttaa sitä tässä tehtävässä sen oikeudellisen yhteistyön mekanismin ansiosta, jonka ennakkoratkaisupyyntömenettely muodostaa.

61. Edellä mainitussa asiassa Simmenthal antamansa tuomion jatkeeksi yhteisöjen tuomioistuin on todennut edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Factortame ym. antamassaan tuomiossa, [62] että kansallisen tuomioistuimen on jätettävä soveltamatta kansallista oikeussääntöä, joka estäisi sitä määräämästä tarvittaessa väliaikaisista toimenpiteistä, joiden tarkoituksena on suojella oikeuksia, joita yksityiset vaativat yhteisön oikeuden perusteella. Tässä asiassa oli kysymys väliaikaisten toimenpiteiden määräämisestä odotettaessa kansallisen tuomioistuimen pääasiaa koskevaa päätöstä, joka koski sellaisten oikeuksien olemassaoloa, joihin yksityiset olivat vedonneet yhteisön oikeuden perusteella. Tämä seikka sinänsä edellytti yhteisöjen tuomioistuimen vastausta ennakkoratkaisupyyntöön, jonka mainittu tuomioistuin oli esittänyt ja joka koski yhteisön kyseisten oikeussääntöjen tulkintaa. Tämä tuomio on osoitus siitä, että yhteisöjen tuomioistuin pitää tärkeänä välttää yksityisille aiheutuvia, korjaamattomiksi oletettuja vahinkoja, jotka johtuvat siitä, että kansallinen tuomioistuin soveltaa sellaisia kansallisia oikeusnormeja, joiden yhteisön

60 — Ks. Wathelet, M., ja Van Raepenbusch, S., "La responsabilité des États membres en cas de violation du droit communautaire. Vers un alignement de la responsabilité de l'État sur celle de la Communauté ou l'inverse?", *Cahiers de droit européen*, 1—2, 1997, s. 13 ja 17.

61 — Asiassa 14/86, Pretore di Salò, 11.6.1987 annetusta tuomiosta (Kok. 1987, s. 2545, Kok. Ep. IX, s. 111, 20 kohta) seuraa, että "direktiivillä ei voi itsessään ja sen soveltamiseksi annetusta jäsenvaltion sisäisestä lainsäädännöstä riippumatta olla sellaista vaikutusta, että direktiivin säännöksiä rikkovien henkilöiden rikosoikeudellinen vastuu syntyisi tai ankaroituisi pelkästään direktiivin perusteella". Ks. myös asia 152/84, Marshall, tuomio 26.2.1986 (Kok. 1986, s. 723, Kok. Ep. VIII, s. 457, 48 kohta) ja em. asia Kolpinghuis Nijmegen (tuomion 9 ja 13 kohta). Yhteisöjen tuomioistuin on täsmentänyt, että tämän oikeuskäytännön tarkoituksena on välttää, että jäsenvaltio voisi hyötyä siitä, että se on toiminut vastoin yhteisön oikeuden sääntöjä. Ks. em. asia Faccini Dori (tuomion 22 kohta); asia C-192/94, El Corte Inglés, tuomio 7.3.1996 (Kok. 1996, s. I-1281, 16 kohta) ja em. asia Arcaro (tuomion 36 ja 42 kohta).

62 — Tuomion 23 kohta.

oikeuden mukaisuutta voidaan kohtuudella epäillä. Yksityisten yhteisön oikeuteen perustuvien oikeuksien välittömän suojelun vaatimus ei ole suinkaan merkityksetön, koska yhteisöjen tuomioistuin on antanut kansallisille tuomioistuimille erittäin tehokkaan ja operatiivisen tehtävän, joka muistuttaa väliaikaisista toimenpiteistä päättävän tuomioistuimen tehtävää.

62. Kansallisen tuomioistuimen ottaminen mukaan yhteisöjen oikeusjärjestykseen perustuvien oikeuksien suojeluun ilmenee erityisen voimakkaasti perusteettoman edun palauttamista koskevissa oikeudenkäyntiasioissa. Jo vuonna 1983 yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että "oikeus saada takaisin sellaiset verot tai maksut, jotka jäsenvaltio on kantanut yhteisön oikeuden vastaisesti, seuraa niistä oikeuksista ja täydentää niitä oikeuksia, joita yksityisille on annettu niillä yhteisön oikeussäännöillä, joilla kielletään tulleja vaikutukseltaan vastaavat maksut tai syrjivät sisäiset verot ja maksut". [63] Tämä palauttamista koskeva oikeus merkitsee kansallisella tasolla sellaisen asianmukaisen oikeussuojakeinon käytettäväksi asettamista, jonka avulla yksityiset voivat saada kokonaisuudessaan takaisin summat, jotka ne ovat todellisuudessa ja perusteetta maksaneet. Se sisältää vastaavasti kansallisen tuomioistuimen osalta velvoitteen määrätä hallintoviranomainen palauttamaan riidanalaiset summat asianomaisille.

63. Tämä oikeuskäytäntö muodostaa tärkeän edistysaskeleen kansallisen tuomioistuimen tehtävän määrittelyssä. Sen lisäksi, että tuomioistuimen on palauttamista koskevan vaatimuksen hyväksymiseksi jätettävä soveltamatta yhteisön oikeuden vastaisia kansallisen oikeuden säännöksiä (edellä mainitussa asiassa Simmenthal annetun tuomion jatke), sen on myös määrättävä hallintoviranomainen suorittamaan palautus. [64]

64. Ratkaiseva ja täydentävä vaihe saavutettiin edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Francovich ym. ja yhdistetyissä asioissa Brasserie du pêcheur ja Factortame annetuilla tuomioilla. Kuten tiedetään, yhteisöjen tuomioistuin on esittänyt periaatteen, jonka mukaan valtio on vastuussa sen syyksi luettavalla yhteisön oikeuden rikkomisella yksityisille aiheutetuista vahingoista. Tästä seuraa, että yksityisillä on oikeus vaatia vahingonkorvausta valtiolta kansallisessa tuomioistuimessa. Tämä järjestelmä on hyödyllinen täydennys perusteettoman edun palauttamista koskevaan järjestelmään siinä tapauksessa, että valtion elimen aiheuttama vahinko ei johdu rahasummaa koskevan maksumääräyksen täytäntöönpanosta eikä sitä voitaisi näin ollen korjata palauttamalla kyseinen summa. Sen avulla on myös mahdollista ylittää esteet, jotka johtuvat direktiivien mukaisen tulkinnan velvoitteesta ja direktiivien oikeudellisesta ulottuvuudesta. [65]

65. Lopuksi on pidettävä mielessä, että joissakin tapauksissa kansallisten tuomio-

63 — Asia 199/82, San Giorgio, tuomio 9.11.1983 (Kok. 1983, s. 3595, Kok. Ep. VII, s. 373, 12 kohta).

64 — Tällaisen järjestelmän toteutuminen, jossa tuomioistuin antaa määräyksen hallintoviranomaiselle, ei tietyissä jäsenvaltioissa ollut mitenkään vakiintunut perinteisen vallanjakoa koskevan periaatteen takia.

65 — Yhteisöjen tuomioistuin on täsmentänyt, että "sellaisen tapauksen osalta, jossa direktiivissä säädettyä tulosta ei voitaisi saavuttaa tulkinnan avulla — — yhdistetyissä asioissa — Francovich ym. — annetun tuomion — — mukaan yhteisön oikeudessa velvoitetaan jäsenvaltio korvaamaan se vahinko, joka yksityisille oikeussubjekteille on aiheutunut siitä, että direktiiviä ei ole saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä". Ks. erityisesti em. asiat Faccini Dori (tuomion 27 kohta) ja El Corte Inglés (tuomion 22 kohta). Tämä oikeuskäytäntö on syntynyt tapauksissa, joissa direktiivin välitön oikeusvaikutus oli suljettu pois horisontaalisen välittömän oikeusvaikutuksen puuttumisen vuoksi (toisin sanoen yksityisten välisissä suhteissa).

istuinten on otettava viran puolesta huomioon yhteisön oikeusjärjestykseen perustuva oikeudellinen peruste siinä tapauksessa, että yksikään asianosaisista ei ole vedonnut siihen. [66]

66. Tämän koko oikeuskäytännön perusteella voidaan helposti päätellä, että yhteisöjen tuomioistuin antaa kansallisille tuomioistuimille erittäin tärkeän tehtävän yhteisön oikeuden täytäntöönpanossa ja yksityisille siitä johtuvien oikeuksien suojelussa. Kansallista tuomioistuinta kutsutaan myös yleisesti käytetyllä ilmaisulla "yhteisön oikeuden tuomioistuin". Tätä ilmaisua ei pidä ymmärtää kirjaimellisesti vaan pikemminkin kuvaannollisesti. Kansallinen tuomioistuin tuntee yhteisön oikeuden jäsenvaltion elimenä [67] eikä yhteisön elimenä tehtävien kahtiajaon takia.

67. Tämä kansallisten tuomioistuinten erittäin tärkeä tehtävä yhteisön oikeuden täytäntöönpanossa ilmenee lopulta siinä, että oikeus saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi on tunnustettu ja vakiintunut yhteisön oikeuden yleiseksi periaatteeksi. Yhteisöjen tuomioistuin on itse asiassa todennut, että "tuomioistuinten harjoittama valvonta — — ilmentää kaikille jäsenvaltioille yhteisten valtiosääntöperinteiden taustalla olevaa yleistä oikeusperiaatetta. Periaate vahvistetaan myös ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi — — tehdyn yleissopimuksen 6 ja 13 artiklassa". [68]

68. Kyseinen käsite, joka koskee oikeutta saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi, on oikeusvaltion välitön seuraus. Kuten julkisasiamies Darmon on edellä mainitussa asiassa Johnston antamassaan ratkaisuehdotuksessa esittänyt, "vaikka laillisuusperiaate on oikeusvaltion kulmakivi, se ei sulje pois oikeusjärjestyksen perusteiden huomioon ottamista. Ne on jopa sisällytettävä tähän periaatteeseen, jotta valtion olemassaolon jatkuminen voidaan varmistaa ja mielivalta torjua. Tässä tarkoituksessa tuomioistuinten harjoittama valvonta muodostaa perustavaa laatua olevan takeen: oikeus saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi kuuluu oikeusvaltioon". [69] Hän on päätellyt tästä, että "koska Euroopan yhteisö muodostuu oikeusvaltioista, se on välttämättä oikeusyhteisö. Sen perustaminen ja toiminta, toi-

66 — Yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että yhteisön oikeuden kanssa on ristiriidassa tietyissä olosuhteissa (erityisesti muutoksenhakuoikeuden puuttuessa) kansallisen menettelysäännön soveltaminen, jonka mukaan kansallista tuomioistuinta sen käsitellessä toimivaltaansa kuuluvia asioita kielletään tutkimasta viran puolesta, onko kansallinen säännös yhteensoveltuva yhteisön oikeuden säännöksen kanssa, kun yksityinen ei ole vedonnut tähän yhteisön säännökseen tietyssä määräajassa. Ks. asia C-312/93, Peterbroeck, tuomio 14.12.1995 (Kok. 1995, s. I-4599, 21 kohta). Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että kun kansallisen oikeuden mukaan tuomioistuimen on viran puolesta tutkittava sellaiset sitovaan kansalliseen oikeussääntöön perustuvat oikeudelliset perusteet, joihin asianosaiset eivät ole vedonneet, tällainen velvollisuus koskee myös sitoviin yhteisön oikeuden sääntöihin nojautuvia oikeudellisia perusteita. Se lisäsi, että tämä pitää paikkansa myös siinä tapauksessa, että kansallisessa oikeudessa annetaan tuomioistuimelle pelkkä mahdollisuus, ei velvoite, soveltaa viran puolesta pakottavaa oikeussääntöä. Ks. yhdistetyt asiat C-430/93 ja C-431/93, Van Schijndel ja Van Veen, tuomio 14.12.1995 (Kok. 1995, s. I-4705, 13 ja 14 kohta).

67 — Ks. em. asia Simmenthal (tuomion 16 kohta).

68 — Asia 222/84, Johnston, tuomio 15.5.1986 (Kok. 1986, s. 1651, Kok. Ep. VIII, s. 621, 18 kohta). Kyseisen periaatteen perustavanlaatuisesta luonteesta on muistutettu useaan otteeseen. Ks. erityisesti asia C-97/91, Oleificio Borelli v. komissio, tuomio 3.12.1992 (Kok. I-6313, Kok. Ep. XIII, s. I-215, 14 kohta); asia C-1/99, Kofisa Italia, tuomio 11.1.2001 (Kok. 2001, s. I-207, 46 kohta); asia C-226/99, Siples, tuomio 11.1.2001 (Kok. 2001, s. I-277, 17 kohta); asia C-424/99, komissio v. Itävalta, tuomio 27.11.2001 (Kok. 2001, s. I-9285, 45 kohta) ja asia C-50/00 P, Union de Pequeños Agricultores v. neuvosto, tuomio 25.7.2002 (Kok. 2002, s. I-6677, 39 kohta).

69 — Ratkaisuehdotuksen 3 kohta.

sin sanoen yhteisön sopimukset, perustuvat siihen, että jäsenvaltiot noudattavat samalla lailla yhteisön oikeusjärjestystä". [70] Tästä voidaan päätellä, että oikeus saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi on samalla kertaa oikeusvaltion saavutus ja väline. [71]

69. Nämä seikat saavat tänä päivänä merkittävää vastakaikua Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklan 1 kohdassa, joka on peräisin Maastrichtin sopimuksesta, koska sen mukaan "unioni perustuu jäsenvaltioille yhteisiin vapauden, kansanvallan, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamisen sekä oikeusvaltion periaatteisiin".

70. Mielestäni se, että jäsenvaltiot kunnioittavat yhteisön oikeusjärjestystä oikeusvaltioista muodostuvan oikeusyhteisön vaatimusten mukaisesti, merkitsee sitä, että jäsenvaltiot ovat vastuussa tilanteessa, jossa yhteisön oikeutta rikotaan, riippumatta siitä, onko rikkomiseen syyllistynyt lainsäädäntö-, toimeenpano- vai lainkäyttöelin. Itse asiassa on vaikea nähdä, miten jäsenvaltio voisi lähtökohtaisesti välttää korkeimpien tuomioistuintensa toiminnasta aiheutuvan vahingonkorvausvastuun, koska nimenomaan näiden tuomioistuinten tehtävänä on soveltaa yhteisön oikeutta ja taata sen noudattaminen. Tämä olisi ilmiselvästi ylitsepääsemätön paradoksi. Tästä seuraa, että vaikka erityisen vastuujärjestelmän perustamista voidaan perustella tuomioistuintoiminnan erityispiirteillä verrattuna hallinnon tai lainsäätäjän toimintaan, se ei voi missään tapauksessa oikeuttaa sulkemaan lähtökohtaisesti pois periaatetta, joka koskee ylimmän oikeusasteen tuomioistuinten toiminnasta aiheutuvaa valtion vahingonkorvausvastuuta.

71. Tämä päätelmä on yhteensopiva sen kanssa, että ylimmän oikeusasteen tuomioistuimilla on merkittävä asema yhteisön oikeuden täytäntöönpanossa.

72. Itse asiassa ylimmän oikeusasteen tuomioistuinten on lain tulkinnan yhdenmukaistamista koskevien perinteisten tehtävien mukaisesti varmistettava se, että kansalliset tuomioistuimet turvaavat yhteisön oikeuden virheettömän ja tehokkaan täytäntöönpanon. Tältä osin niiden on kiinnitettävä erityistä huomiota kansallisen oikeuden yhteisön oikeuden mukaisuuteen ja tehtävä tästä asianmukaiset päätelmät.

73. Kokemus osoittaa lisäksi, että ylimmän oikeusasteen tuomioistuimet joutuvat säännöllisesti tilanteisiin, jotka oikeuttavat tällaisen tarkastelun, ja niiden on näin ollen suoritettava tulkinta kansallisten säännösten mukaisesti tai jätettävä soveltamatta kyseisiä säännöksiä sen vuoksi, että ne ovat yhteensopimattomia tai ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa. Yhteisöjen tuomioistuimen tätä oikeuskysymystä koskeva oikeuskäytäntö tuo varmasti esiin tältä osin

70 — Idem.

71 — Ks. Rideau, J., *Le droit au juge dans l'Union européenne*, L.G.D.J., Paris, 1998 ja erityisesti Picod, F., "Le droit au juge en droit communautaire", s. 141—170.

hyödyllisiä seikkoja kyseisten tuomioistuinten harkinnan tueksi. [72] Tietyt ylimmän oikeusasteen tuomioistuimet eivät myöskään epäröi osoittaa suurta valppautta sen velvoitteen osalta, joka koskee yhteisön oikeuden soveltamista viran puolesta. [73]

74. Lisäksi on tärkeää muistuttaa, että perustamissopimuksen laatijat ovat antaneet ylimmän oikeusasteen tuomioistuimille ratkaisevan tehtävän sen oikeudellisen yhteistyöjärjestelmän täytäntöönpanossa, jonka ennakkoratkaisupyyntömenettely muodostaa. Itse asiassa EY 234 artiklassa määrätään, että toisin kuin muiden kansallisten tuomioistuinten, joilla on pelkkä mahdollisuus pyytää yhteisöjen tuomioistuimelta ennakkoratkaisua, sellaisten kansallisten tuomioistuinten, joiden päätöksiin ei saa hakea muutosta, on saatettava kysymys yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi. [74]

75. Yhteisöjen tuomioistuin on korostanut voimakkaasti EY 234 artiklassa asetetun ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan velvoitteen merkitystä asiassa 283/81, Cilfit ym., 6.10.1982 antamassaan tuomiossa. [75] Tällaisen velvoitteen asettamisen tarkoituksena on välttää, että yhteisössä tuomioistuinten yhteisön oikeutta koskevat oikeuskäytännöt poikkeavat toisistaan. [76] Ylimmän oikeusasteen tuomioistuinten tehtävänä on esittää ennakkoratkaisukysymyksiä, jotta vältettäisiin oikeuskäytännön erojen säilyminen tai esiintyminen jäsenvaltioiden välillä ja erityisesti yleisten tuomioistuinten välillä valtiossa, jossa ne toimivat.

72 — Tämän osoittaa erityisesti Cour de cassationin (Ranska) oikeuskäytäntö, joka koskee työsopimusten voimassa pysymistä työnantajan oikeudellisen aseman muuttuessa. Cour de cassation on muuttanut oikeuskäytäntöään ja tulkinnut työlain L 122-12 §:n asiaa koskevia säännöksiä laajasti sen tulkinnan mukaisesti, jonka yhteisöjen tuomioistuin on antanut työntekijöiden oikeuksien turvaamista yrityksen tai liikkeen taikka liiketoiminnan osan luovutuksen yhteydessä koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 14 päivänä helmikuuta 1977 annetulle neuvoston direktiiville 77/187/ETY (EYVL L 61, s. 26). Ks. Cour de cassationin tuomio 16.3.1990 (Bull. civ. Ass. Plén. no 3), joka on annettu yhteisöjen tuomioistuimen asiassa 324/86, Tellerup, 10.2.1988 antaman tuomion (Kok. 1988, s. 739, Kok. Ep. IX, s. 361) jälkeen, samoin kuin useat Cour de cassationin tuomiot, erityisesti 22.1.2002 annettu tuomio (Bull. civ. 2002, V, no 25, s. 22), joka on annettu yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-175/99, Mayeur, 26.9.2000 antaman tuomion (Kok. 2000, s. I-7755) jälkeen. Toinen esimerkki on Bundesgerichtshofin (Saksa) oikeuskäytäntö, joka koskee kotimyyntisopimusten peruuttamista. Saksan oikeuden asiaa koskevia säännöksiä on tulkittu laajentavasti sen tulkinnan mukaan, jonka yhteisöjen tuomioistuin on antanut muualla kuin elinkeinonharjoittajan toimitiloissa neuvoteltuja sopimuksia koskevasta kuluttajansuojasta 20 päivänä joulukuuta 1985 annetulle neuvoston direktiiville 85/577/ETY (EYVL L 372, s. 31). Ks. Bundesgerichtshofin 9.4. 2002 antama tuomio (XI ZR 91/99, *Neue Juristische Wochenschrift* 2002, s. 1881), joka on annettu yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-481/99, Heininger, 13.12.2001 antaman tuomion (Kok. 2001, s. I-9945) jälkeen.

73 — Yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että velvollisuutta soveltaa viran puolesta yhteisön oikeutta ei ole siinä tapauksessa, että kansallinen tuomioistuin joutuisi ylittämään asianosaisten rajaaman oikeusriidan rajat tai tutkimaan tosiseikkoja, joista tässä tuomioistuimessa ei ole keskusteltu (ks. em. yhdistetyt asiat Van Schjindel ja Van Veen, tuomion 20—22 kohta). Tämä viimeksi mainittu täsmennys koskee pääasiassa ylimmän oikeusasteen tuomioistuimia, koska niillä on yleensä toimivalta ratkaista ainoastaan oikeuskysymykset eikä tosiasiakysymyksiä. Vaikka näin on, ylimmän oikeusasteen tuomioistuimen toimivallan rajoittaminen ei estä joitakin niistä harjoittamasta lisävalvontaa, joka perustuu oikeus- ja tosiasiakysymysten sekoittumiseen, arvostelemalla pääasiaa käsitellyttä tuomioistuinta siitä, ettei se ole riittävästi tutkinut, eikö yhteisön oikeuden soveltamisen pitäisi johtaa erilaiseen ratkaisuun, kun otetaan huomioon tietyt tosiseikat, joiden suhteen ylimmillä tuomioistuimilla ei ole harkintavaltaa. Ks. tältä osin Canivet, G., "Le rôle de la Cour de cassation française dans la construction d'une Europe du droit" julkaisussa *L'Europe du droit*, Conférence des notariats de l'Union européenne, Bruxelles, 2002, s. 153.

74 — Tätä yleistä muotoa on osittain muutettu tiettyjen erityisalojen osalta, jotka kuuluvat Amsterdamin sopimuksen nojalla yhteisön oikeuden soveltamisalaan. Näin on asia kaikkien alojen osalta, jotka kuuluvat EY:n perustamissopimuksen IV osastoon (viisumit, turvapaikat, maahanmuutto, oikeudellinen yhteistyö siviilioikeudellisissa asioissa). EY 68 artiklan 1 kohdassa nimittäin määrätään, että ainoastaan tuomioistuimet, joiden päätöksiin ei saa hakea muutosta, voivat esittää ennakkoratkaisukysymyksiä yhteisön oikeuden uusilla aloilla. Tämä yksinomainen toimivalta yhdistyy siihen, että niille on asetettu velvollisuus pyytää ennakkoratkaisua. Tämä järjestelmä vahvistaa vielä lisää ylimmän oikeusasteen tuomioistuinten huomattavaa asemaa yhteisön oikeuden täytäntöönpanossa.

75 — Kok. 1982, s. 3415, Kok. Ep. VI, s. 537.

76 — Edellä alaviitteessä 75 mainittu asia 283/81, tuomion 7 kohta.

76. Kaikki nämä seikat osoittavat, kuinka ratkaiseva kansallisten tuomioistuinten ja ensi sijassa ylimmän oikeusasteen tuomioistuinten merkitys on yhteisön oikeuden täytäntöönpanossa ja niiden oikeuksien suojelussa, joita yksityisillä yhteisön oikeuden mukaan on. Tämä ratkaiseva merkitys edellyttää vastapainona välttämättä sen periaatteen hyväksymistä, että valtio on vahingonkorvausvastuussa ylimmän oikeusasteen tuomioistuinten toiminnasta. Jos on tarpeen vakuuttua asiasta vielä lisää, perehtyminen jäsenvaltioiden kansalliseen oikeuteen tältä osin riittää.

c) Jäsenvaltioiden kansallisen oikeuden tilanne tuomioistuinten toiminnasta aiheutuvan jäsenvaltion vahingonkorvausvastuun osalta

77. Tietojeni mukaan kaikissa jäsenvaltioissa hyväksytään periaate, jonka mukaan valtio on vahingonkorvausvastuussa tuomioistuinten toiminnasta. Kaikki Irlantia [77] lukuun ottamatta hyväksyvät tämän periaatteen tuomioistuinten varsinaisten päätösten suhteen, jos nämä rikkovat niiden alueella sovellettavia oikeussääntöjä, erityisesti siinä tapauksessa, että perusoikeuksia on loukattu.

78. Kyseisen periaatteen ulottuvuus vaihtelee kuitenkin riippuen sen oikeussäännön luonteesta, jota on rikottu, ja/tai siitä, minkä tuomioistuimen päätöksestä on kysymys.

79. Oikeussäännön luonteen osalta ainoastaan Yhdistynyt kuningaskunta ja Alankomaiden kuningaskunta rajoittavat selvästi jäsenvaltion vastuun siihen tilanteeseen, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan (vapauden riisto) tai 6 artiklan (joka koskee oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeita in procedendo, toisin sanoen tuomioistuimen päätöksen valmistelun aikana, eikä takeita in iudicando, toisin sanoen itse päätöksen sisältöön liittyviä takeita) määräyksiä ei ole noudatettu.

80. Kaikki muut jäsenvaltiot [78] lukuun ottamatta Helleenien, Portugalin ja Ranskan tasavaltoja, joissa tilanne on kehittyvä ja monivivahteisempi, hyväksyvät valtion vahingonkorvausvastuuta koskevan periaatteen riippumatta siitä, minkä luonteista oikeussääntöä on rikottu.

81. Sen osalta, minkä tuomioistuimen päätöksestä on kysymys, ainoastaan Itävallan tasavalta ja Ruotsin kuningaskunta rajoittavat valtion vastuun yleisten tuomioistuinten päätöksiin ja sulkevat ulkopuolelle ylimmän oikeusasteen tuomioistuinten tekemät päätökset. Ruotsin lainsäädäntö, jossa suljetaan pois valtion vastuu ylimmän oikeusasteen tuomioistuinten toiminnasta, näyttäisi saaneen vaikutteita siitä, ettei sellaista sopivaa kansallista tuomioistuinta ole, joka voisi tutkia mahdol-

77 — Lakiesityksen (European Convention on Human Rights Bill, 2001) voimaantuloa odotettaessa.

78 — Belgian kuningaskunta, Tanskan kuningaskunta, Saksan liittotasavalta, Espanjan kuningaskunta, Italian tasavalta, Luxemburgin suurherttuakunta, Itävallan tasavalta, Suomen tasavalta ja Ruotsin kuningaskunta.

liset tämäntyyppiset vahingonkorvauskanteet. Vastuuta ei kuitenkaan suljeta pois, jos ylimmän oikeusasteen tuomioistuin itse on kumonnut päätöksen tai muuttanut sitä.

82. Tämän oikeusvertailun tiedoista seuraa, että tällä hetkellä olemassa olevista eroista huolimatta periaate, jonka mukaan valtio on vahingonkorvausvastuussa tilanteessa, jossa ylimmän oikeusasteen tuomioistuimen päätöksessä on rikottu oikeussääntöä, on yleisesti tunnustettu jäsenvaltioissa tai ainakin tällainen suuntaus on voimakas.

83. Tämä tunnustaminen ei perustu ainoastaan oikeusnormeihin (perustuslaki tai lainsäädäntö) vaan myös oikeuskäytäntöön. On mielenkiintoista mainita, että Belgian kuningaskunta on ainoa jäsenvaltio, jossa on tunnustettu oikeuskäytännön kautta yleinen periaate, jonka mukaan valtio on vahingonkorvausvastuussa tuomioistuinten toiminnasta. Tämä periaate on esitetty Cour de cassationin (Belgia) asiassa De Keyser 19.12.1991 antamassa tuomiossa [79] oikeusriidan yhteydessä, jossa olivat vastakkain yksityinen ja Belgian valtio. Riita johtui lainvoimaisesta oikeuden päätöksestä, jossa eräs yhtiö oli julistettu viran puolesta konkurssiin noudattamatta julkisuusperiaatetta ja kontradiktorista periaatetta. Kyseinen ylimmän oikeusasteen tuomioistuin totesi, että "periaatteet, jotka koskevat vallanjakoa, lainkäyttövallan ja sitä käyttävien tuomarien riippumattomuutta sekä päätösten oikeusvoimaisuutta, eivät merkitse sitä, että valtiolla ei olisi yleisesti velvoitetta edellä mainittujen oikeussäännösten (siviililain 1382 § ja 1383 §) perusteella korvata muille aiheutunut vahinko, joka johtuu sen tai sen elinten tuottamuksesta niiden hoitaessa oikeuslaitoksille uskottua julkista palvelutehtävää ja erityisesti niiden suorittaessa toimia, jotka ovat tuomioistuintoiminnan välittömänä kohteena".

84. Lopuksi on mielenkiintoista havaita, että Italiassa Tribunale di Roma (Italia) on äskettäin soveltanut kyseistä oikeusnormeihin perustuvaa vahingonkorvausvastuuta koskevaa periaatetta 28.6.2001 antamassaan päätöksessä, jossa Corte suprema di cassationen väitettiin rikkoneen yhteisön oikeutta. [80]

85. Tästä oikeusvertailevasta analyysistä seuraa, että periaate, jonka mukaan valtio on vahingonkorvausvastuussa ylimmän oikeusasteen tuomioistuinten toiminnasta, voidaan tunnustaa yhteisön oikeuden yleiseksi oikeusperiaatteeksi. Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä nimittäin ilmenee, että yleisen oikeusperiaatteen olemassaolon tunnustamiseksi yhteisöjen tuomioistuin ei vaadi, että sääntö on voimassa kaikissa kansallisissa oikeusjärjestyksissä. Merkitystä ei myöskään ole sillä seikalla, että säännön ulottuvuus ja soveltamisedellytykset eroavat jäsenvaltioiden välillä.

79 — *Journal des tribunaux*, 1991, s. 141. Ks. myös julkisasiamies Velun mielenkiintoinen ratkaisuehdotus tässä asiassa (*Journal des tribunaux*, 1992, s. 142—152) sekä tämän tuomion aiheuttamat kommentit Euroopan oikeuskirjallisuudessa (erityisesti *European Review of Private law* 2, 1994, s. 111—140).

80 — *Giurisprudenza di merito*, 2002, s. 360.

Yhteisöjen tuomioistuin toteaa ainoastaan, että periaate on yleisesti tunnustettu ja että eroista huolimatta kansallisista oikeusjärjestyksistä löytyy yhteisiä arviointiperusteita. [81]

86. Kaikista näistä seikoista, jotka koskevat valtion vahingonkorvausvastuuta koskevan periaatteen ulottuvuutta, kansallisen tuomioistuimen tehtävää ja jäsenvaltioiden kansallisen oikeuden tilaa, seuraa, että yhteisön oikeuden mukaan jäsenvaltioiden on korvattava vahinko, joka johtuu siitä, että ylimmän oikeusasteen tuomioistuin on rikkonut yhteisön oikeutta. Tätä päätelmää ei voida kiistää niiden väitettyjen esteiden perusteella, joihin tietyt osapuolet ovat vedonneet tässä menettelyssä.

2. Esteet, joihin tietyt osapuolet ovat vedonneet tässä menettelyssä, eivät voi sulkea pois valtion vahingonkorvausvastuuta, joka johtuu siitä, että ylimmän oikeusasteen tuomioistuin on rikkonut yhteisön oikeutta

87. Itävallan tasavalta sekä Itävallan, Ranskan ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset ovat vedonneet useisiin esteisiin. Kyseiset esteet koskevat tuomioistuinten riippumattomuutta, jäsenvaltioiden ja yhteisön vastuujärjestelmien lähentämistä, lopullisten päätösten oikeusvoimaisuutta ja tällaisista vahingonkorvauskanteista päättävien kansallisten tuomioistuinten puolueettomuutta. Tarkastelen näitä eri argumentteja edellä esitetyssä järjestyksessä.

a) Tuomioistuinten riippumattomuus

88. On tärkeää muistuttaa, että argumentilla, joka perustuu tuomioistuinten riippumattomuuteen, ei ole merkitystä yhteisön oikeudessa eikä kansainvälisessä oikeudessa. Tiedetään, että kansainvälisen oikeuden mukaan valtio ei voi vedota perustuslaillisen järjestelmänsä erityispiirteisiin välttääkseen vahingonkorvausvastuun syntymisen. Tämä tilanne on vain sen yleisen periaatteen erityinen ilmentymä, jonka mukaan "osapuoli ei voi vedota sisäisen oikeutensa määräyksiin perusteena valtiosopimuksen täyttämättä jättämiselle". [82] Tästä seuraa, että "valtion elimen toimintaa — jopa toimeenpanovallasta riippumatonta — on pidettävä kyseisen valtion toimintana." [83]

81 — Ks. tältä osin ratkaisuehdotukseni asiassa C-87/01 P, komissio v. CCRE (51—53 kohta), joka on vireillä yhteisöjen tuomioistuimessa.

82 — Ks. vuoden 1969 valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen 27 artikla.

83 — Ks. kansainvälisen tuomioistuimen 29.4.1999 antama neuvoa-antava lausunto, joka koski riitaa, jossa vastapuolina olivat Yhdistyneet Kansakunnat ja Malesian valtio ja joka johtui siitä, että kyseisen valtion viranomaiset, erityisesti oikeusviranomaiset, olivat loukanneet sellaisen henkilön oikeudellista immuniteettia, jolla oli oikeus vedota siihen vuoden 1946 Yhdistyneiden Kansakuntien erioikeuksia ja vapauksia koskevan yleissopimuksen perusteella (63 kohta).

89. Tämä pitää paikkansa myös yhteisön oikeudessa. Yhteisöjen tuomioistuin nimittäin toistaa jatkuvasti, että "jäsenvaltio ei voi sisäisen oikeusjärjestyksensä oikeussääntöihin, toimintatapoihin tai tilaan vetoamalla perustella sitä, ettei se ole noudattanut yhteisön oikeuteen perustuvia velvoitteita ja määräaikoja". [84] Se päättelee tästä vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan, että "169 artiklan mukainen jäsenvaltion vastuu syntyy riippumatta siitä, mikä valtion elin on toiminnallaan tai laiminlyönnillään aiheuttanut jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen, ja näin on myös silloin, kun kyseessä on perustuslaillisesti riippumaton elin". [85]

90. Muutoin voidaan kysyä, eikö tuomioistuinten riippumattomuutta koskevan kysymyksen pitäisi pikemminkin kuulua tuomarien henkilökohtaisen vastuujärjestelmän perustamisen kuin valtion vastuujärjestelmän perustamisen yhteyteen. [86]

91. Lisäksi on todettava, että tällaiset seikat, olivatpa ne kuinka oikeutettuja tahansa, eivät ole olleet esteenä valtion vahingonkorvausvastuuta koskevan järjestelmän perustamiselle lukuisissa jäsenvaltioissa.

b) Jäsenvaltioiden ja yhteisön vastuujärjestelmien vertailu

92. On totta, että jäsenvaltioiden vastuujärjestelmää koskevilla aineellisilla edellytyksillä on vaikutusta myös yhteisön vastuun syntymisen aineellisiin edellytyksiin. Tältä osin yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä on tapahtunut liikettä keskinäisen lähentymisen suuntaan, mikä kuvastuu erityisesti edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Brasserie du pêcheur ja Factortame annetussa tuomiossa [87] jäsenvaltioiden vahingonkorvausvastuun osalta ja sen jälkeen asiassa C-352/98 P, Bergaderm ja Goupil vastaan komissio, 4.7.2000 annetussa tuomiossa [88] yhteisön vastuun osalta.

84 — Ks. erityisesti asia 52/75, komissio v. Italia, tuomio 26.2.1976 (Kok. 1976, s. 277, Kok. Ep. III, s. 45, 14 kohta); asia 390/85, komissio v. Belgia, tuomio 12.2.1987 (Kok.1987, s. 761, 7 kohta); asia 9/86, komissio v. Belgia, tuomio 12.3.1987 (Kok. 1987, s. 1331, 5 kohta) sekä viimeaikaisesta oikeuskäytännöstä asia C-276/98, komissio v. Portugali, tuomio 8.3.2001 (Kok. 2001, s. I-1699, 20 kohta) ja asia C-352/01, komissio v. Espanja, tuomio 7.11.2002 (Kok. 2002, s. I-10263, 8 kohta).

85 — Ks. erityisesti asia 77/69, komissio v. Belgia, tuomio 5.5.1970 (Kok. 1970, s. 237, 15 kohta) ja asia 8/70, komissio v. Italia, tuomio 18.11.1970 (Kok. 1970, s. 961, 9 kohta) tilanteen osalta, jossa parlamentaarinen instituutio ei ole noudattanut velvoitteitaan. Vrt. yhteisöjen tuomioistuimen vakiintunut oikeuskäytäntö, joka koskee kansallisen tuomioistuimen velvoitetta tulkita kansallista oikeutta direktiivin mukaisesti sillä perusteella, että "direktiiviin perustuva jäsenvaltioiden velvoite saavuttaa direktiivissä säädetty tulos sekä EY:n perustamissopimuksen 5 artiklaan — — perustuva jäsenvaltioiden velvoite toteuttaa kaikki yleis- ja erityistoimenpiteet tämän velvoitteen täyttämisen varmistamiseksi velvoittavat kaikkia jäsenvaltion elimiä mukaan lukien tuomioistuimet niiden toimivallan rajoissa" (ks. em. asia Marks & Spencer, tuomion 24 kohta; ks. myös asia C-344/98, Masterfoods ja HB, tuomio 14.12.2000, Kok. 2000, s. I-11369, 49 kohta).

86 — Cour de cassation (Belgia) on katsonut näin em. asiassa De Keyser asiaa koskevan julkiasiamies Velun ratkaisuehdotuksen mukaisesti (*Journal des tribunaux*, 1992, s. 142)

87 — Tuomion 42 kohta.

88 — Kok. 2000, s. I-5291 (39—47 kohta).

93. Lisäksi yhteisön tuomioistuintoiminta on jo saatettu kyseenalaiseksi sillä perusteella, että yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei olisi noudattanut kohtuullisia määräaikoja koskevaa periaatetta. [89] Yhteisöjen tuomioistuin on tutkinut tämän väitteen yhteisön oikeusjärjestyksen ylimmän oikeusasteen tuomioistuimena.

94. Tästä ei voi kuitenkaan päätellä, että jäsenvaltioiden ja yhteisön vastuujärjestelmät vastaavat täydellisesti toisiaan. Yhteisön oikeuden nykytilassa yhteisölle ei voi syntyä vahingonkorvausvastuuta yhteisöjen tuomioistuimen päätöksen johdosta, koska se on yhteisön oikeusjärjestyksessä ylimmän oikeusasteen tuomioistuin. Asia olisi epäilemättä toisin erityisesti siinä tapauksessa, että Euroopan yhteisö tai jopa Euroopan unioni liittyisi Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja suostuisi alistumaan siihen, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin harjoittaa oikeudellista valvontaa, joka koskee perusoikeuksien suojelua yhteisön oikeutta täytäntöönpantaessa. [90]

c) Lopullisten päätösten oikeusvoimaisuuden kunnioittaminen

95. On syytä täsmentää tämän käsitteen merkitys ennen kuin voidaan ratkaista, mitä päätelmiä siitä on oikeus tehdä.

96. Res judicata pro veritate habetur: sitä, mikä on tuomittu, pidetään totuutena. Tämä roomalaisesta oikeudesta peräisin oleva periaate tunnustetaan kaikissa jäsenvaltioissa [91] samoin kuin yhteisön oikeusjärjestyksessä. Tämä tarkoittaa sitä, että tuomioistuimen päätöstä, jolla oikeusriita on ratkaistu, ei voida saattaa uuden oikeudenkäynnin kohteeksi muutoin kuin käyttämällä laissa säädettyjä muutoksenhakukeinoja. Tästä seuraa, että mikäli kaikkiin oikeussuojakeinoihin on turvauduttu, kyseistä päätöstä (joka on oikeusvoimainen) ei voida enää saattaa uuden oikeudenkäynnin kohteeksi nostamalla samanlainen kanne (päätös saa lainvoiman tai oikeusvoiman). Kuten useimmat hallitukset ovat korostaneet, periaate perustuu tarpeeseen varmistaa oikeussuhteiden vakaus välttämällä kiistojen loputon uusiutuminen. Siihen vaikuttaa näin ollen kaksitahoinen vaatimus: oikeusvarmuus ja hyvä lainkäyttö.

89 — Ks. tältä osin asia C-185/95 P, Baustahlgewebe v. komissio, tuomio 17.12.1998 (Kok. 1998, s. I-8417) ja yhdistetyt asiat C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P—C-252/99 P ja C-254/99 P, Limburgse Vinyl Maatschappij ym. v. komissio, tuomio 15.10.2002 (Kok. 2002, s. I-8375).

90 — Ks. tältä osin yhteisöjen tuomioistuimen 28.3.1996 antama lausunto, joka koskee suunnitelmaa yhteisön liittymiseksi Euroopan ihmisoikeussopimukseen (lausunto 2/94, Kok. 1996, s. I-1759, 20, 21, 34 ja 35 kohta).

91 — Ks. julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotus em. asiassa Peterbroeck (23 kohta). Jäsenvaltioissa noudatetaan tätä sääntöä myös rikosoikeuden alalla non bis inidem -periaatteen kautta (ks. yhdistetyt asiat C-187/01 ja C-385/01, Gözütok ja Brügge, tuomio 11.2.2003, Kok. 2003, s. I-1345).

97. Mikä päätelmä voidaan tehdä yhteisön oikeuden täytäntöönpanon osalta? Onko jäsenvaltioilla oikeus vedota lopullisten päätösten oikeusvoimaa koskevaan periaatteeseen estääkseen vahingonkorvauskanteen nostamisen valtiota vastaan sen perustella, että ylimmän oikeusasteen tuomioistuin ei ole päätöksessään noudattanut yhteisön oikeutta? Koska yhteisön lainsäädäntöä asiasta ei ole, vastausta on etsittävä kansallisten oikeusjärjestelmien prosessiautonomian alueelta ja sitä täydentävistä, vastaavuusperiaatteen ja tehokkuusperiaatteen noudattamisesta johtuvista välttämättömistä säännöistä.

98. Ensinnäkin on tärkeää huomauttaa, että vakiintuneen oikeuskäytännön nojalla "periaatteessa on kansallisten tuomioistuinten tehtävänä tarkastaa, ovatko ne menettelysäännöt vastaavuusperiaatteen mukaisia, joilla kansallisessa oikeudessa pyritään varmistamaan, että yhteisön oikeuteen perustuvat yksityisten oikeussubjektien oikeudet turvataan",[92] toisin sanoen niiden tehtävänä on tarkastaa, etteivät menettelysäännöt ole epäedullisempia kuin ne säännöt, jotka koskevat samankaltaisia jäsenvaltion kansalliseen oikeuteen perustuvia vaatimuksia. Itse asiassa kansalliset tuomioistuimet ovat parhaimmassa asemassa tällaisen arvioinnin suorittamiseksi, koska se edellyttää kansallisten menettelysääntöjen suhteellisen tarkkaa tuntemusta. Yhteisöjen tuomioistuin huolehtii kuitenkin yleisesti tiettyjen huomioiden esittämisestä tässä asiassa kansallisten tuomioistuinten ohjaamiseksi kyseisessä toiminnassa.[93]

99. Kuten tiedetään, useissa jäsenvaltioissa on hyväksytty yksityisten oikeus nostaa vahingonkorvauskanne valtiota vastaan sillä perusteella, että ylimmän oikeusasteen tuomioistuimen päätöksessä on rikottu kansallista oikeussääntöä. Vastaavuusperiaatteen mukaisesti jäsenvaltioiden on käsiteltävä samalla tavalla yhteisön oikeuteen perustuvaa samanlaista kannetta.

100. Lisäksi ja joka tapauksessa on syytä korostaa, ettei millään jäsenvaltiolla ole oikeutta antaa lopullisten päätösten oikeusvoimaa koskevalle periaatteelle laajempaa ulottuvuutta yhteisön oikeuteen perustuvien vahingonkorvauskanteiden osalta kuin niiden sisäiseen oikeuteen perustuvien kanteiden osalta.

101. Vallitsevan perinteisen käsityksen mukaan oikeusvoima ja siis lopullisten päätösten oikeusvoima voi tulla kyseeseen vain tietyissä olosuhteissa, jos jo ratkaistu oikeusriita ja myöhemmin ilmaantunut riita ovat samanlaisia kolmessa suhteessa: kanteen kohteen, kanneperusteen ja asianosaisten osalta. Oikeusvoima on siis peri-

92 — Ks. erityisesti asia C-261/95, Palmisani, tuomio 10.7.1997 (Kok. 1997, s. I-4025, 33 kohta); asia C-326/96, Levez, tuomio 1.12.1998 (Kok. 1998, s. I-7835, 39 kohta) ja asia C-78/98, Preston ym., tuomio 16.5.2000 (Kok. 2000, s. I-3201, 56 kohta).

93 — Ks. alaviitteessä 92 mainittu oikeuskäytäntö.

aatteessa suhteellista eikä ehdotonta.[94] Tämän vuoksi on todettava, että pääasian kaltainen oikeudenkäyntiasia, jossa on kysymys yhteisön oikeutta rikkomalla aiheutetun vahingon korvaamisesta ja jäsenvaltion saattamisesta vastuuseen, ei täytä näitä kolmea samankaltaisuutta koskevaa vaatimusta (jotka ovat kumulatiivisia eivätkä vaihtoehtoisia).

102. Tämä on sitä paitsi syy, jonka vuoksi päätösten oikeusvoimaa koskeva sääntö ei ole estänyt useita jäsenvaltioita ottamasta käyttöön järjestelmää, jonka mukaan valtio on vahingonkorvausvastuussa tuomioistuinten päätösten sisällöstä.

103. Tästä seuraa, että jäsenvaltioilla ei ole vastaavuusperiaatteen nojalla oikeutta vedota lopullisten päätösten oikeusvoimaisuutta koskevaan periaatteeseen estääkseen lähtökohtaisesti tällaisen vahingonkorvauskanteen nostamisen valtiota vastaan. Tämä pitää vielä enemmän paikkansa tehokkuusperiaatteeseen nähden.[95]

104. On tärkeää muistuttaa, että jäsenvaltioiden on korvattava yhteisön oikeuden rikkomisella yksityisille aiheutetut vahingot. Yhteisöjen tuomioistuin on esittänyt tämän periaatteen edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Francovich ym. antamassaan tuomiossa[96] ja se on vahvistettu aina siitä saakka, erityisesti edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Brasserie du pêcheur ja Factortame annetussa tuomiossa.[97] Jäsenvaltiot eivät siis saa tehdä käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi vahingonkorvausta koskevan oikeuden käyttöä yhteisön oikeusjärjestyksessä annetun oikeuden osalta. Sillä, että suljetaan pois oikeus nostaa vahingonkorvauskanne, pyritään aivan ilmeisesti kieltämään kyseisen oikeuden olemassaolo ja jätetään noudattamatta tehokkuusperiaatetta, jonka asettamissa rajoissa jäsenvaltioilla on menettelyllinen itsemääräämisoikeus.

105. Tästä seuraa, että lopullisten päätösten oikeusvoimaisuutta koskeva periaate ei voi olla ristiriidassa sen kanssa, että jäsenvaltioille asetetaan velvollisuus korvata vahingot, jotka ovat aiheutuneet ylimmän oikeusasteen tuomioistuimen

94 — Oikeusvoima on periaatteessa suhteellista. Ks. Ranskan oikeuden osalta siviililain 1351 §; Tomasin, D., *Essai sur l'autorité de la chose jugée en matière civile* (sisältää oikeusvertailevia näkökohtia), Paris, 1975 ja Couchez, "Procédure civile", Armand Colin, 11. painos 2000, s. 165. Ks. Espanjan oikeuden osalta Oliva Santos, A., *Sobre la cosa juzgada (Civil, contencioso-administrativa y penal, con examen de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional)*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, SA., s. 44—57. Ks. Saksan oikeuden osalta ZPO 322 kohta ja VmGo 121 kohta. Ks. Itävallan oikeuden osalta ZPO 411 kohta. Ehdotonta oikeusvoimaa sovelletaan yleensä ainoastaan päätöksiin, joilla kumotaan toimi laillisuusvalvonnan puitteissa. Ks. erityisesti Chapus, R., *Droit du contentieux administratif*, 2. painos, Montchrestien, Paris, 1990, s. 587—600. Tätä sääntöä voidaan verrata yhteisön oikeusjärjestyksessä EY 230 artiklaan perustuvien kumoamiskanteiden osalta sovellettavaan sääntöön.

95 — Tehokkuusperiaate tarkoittaa, että oikeussuojakeinoja koskevilla menettelysäännöillä, joilla turvataan yhteisön oikeuteen perustuvat yksityisten oikeudet, ei saa tehdä näiden oikeuksien käyttämistä käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi.

96 — Tuomion 37 kohta.

97 — Tuomion 36 kohta.

tekemästä päätöksestä, jossa on rikottu yhteisön oikeutta. [98]

106. Kyseinen päätelmä on suuremmalla syyllä välttämätön, kun otetaan huomioon yhteisön oikeuden ensisijaisuutta koskeva periaate. Kansalliseen oikeussääntöön, kuten lopullisten päätösten oikeusvoimaisuuden kunnioittamista koskevaan sääntöön, ei voida vedota yksityistä vastaan yhteisön oikeuteen perustuvan vahingonkorvauskanteen torjumiseksi.

d) Kansallisen tuomioistuimen puolueettomuuden takeet

107. Myönnän, että on oikeutettua kysyä, tarjoaako kansallinen tuomioistuin, jonka olisi otettava käsiteltäväkseen ylimmän oikeusasteen päätökseen perustuva valtiota vastaan nostettu vahingonkorvauskanne, riittävät takeet puolueettomuudesta, kun otetaan huomioon Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdassa asetetut vaatimukset. [99]

108. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoo vakiintuneessa oikeuskäytännössään, että puolueettomuutta on arvioitava subjektiivisen lähestymistavan mukaan siten, että yritetään saada selville kyseisen tuomarin henkilökohtainen vakaumus kyseisessä tilanteessa, ja myös objektiivisen lähestymistavan mukaan siten, että voidaan vakuuttua, että se tarjoaa tältä osin riittävät takeet perusteltujen epäilyjen poissulkemiseksi, kun otetaan huomioon, että vaikutelmilla voi olla merkitystä. [100]

109. Näin ollen tämä pulmallinen kysymys ei epäilemättä ole uusi jäsenvaltioille, jotka ovat jo perustaneet järjestelmän, joka koskee valtion vahingonkorvausvastuuta tuomioistuinten, mukaan lukien ylimmän oikeusasteen tuomioistuimet, toiminnasta.

110. Kuten myöhemmin näemme, yhteisöjen tuomioistuimen tehtävänä ei ole myöskään ottaa kantaa asiassa toimivaltaisten tuomioistuinten määräämiseen, koska tämä kysymys kuuluu ensisijaisesti jäsenvaltioiden itsemääräämisoikeuden alaan.

98 — Kyseinen päätelmä ei ole vastoin sitä, mitä yhteisöjen tuomioistuin on todennut asiassa C-126/97, Eco Swiss, tuomio 1.6.1999 (Kok. 1999, s. I-3055, 43—48 kohta). Tässä asiassa kyseessä olevat kansalliset menettelysäännöt rajoittivat mahdollisuutta vaatia sellaisen välitystuomion kumoamista, jonka pätevyys kiistettiin EY 85 artiklan perusteella, kun otetaan huomioon, että tässä tuomiossa kehitettiin väliaikaista välitystuomiota, joka oli tullut oikeusvoimaiseksi, koska siitä ei ollut nostettu kumoamiskannetta tietyssä määräajassa. Vaikka yhteisöjen tuomioistuin on hyväksynyt kyseisen menettelysäännön nojautuen kansallista oikeusjärjestystä ohjaaviin periaatteisiin, kuten oikeusvarmuutta ja sen ilmenemismuotona päätösten oikeusvoimaisuuden kunnioittamista koskeviin periaatteisiin, tästä ei voida päätellä, että näin olisi oltava myös vahingonkorvauskanteiden yhteydessä, sillä niiden tarkoituksena ei ole välttämättä tuomioistuimen päätöksen muuttaminen, tarkistaminen tai kumoaminen.

99 — Kyseinen tuomioistuinten puolueettomuutta koskeva vaatimus sisältyy myös Euroopan unionin perusoikeuskirjaan (47 artikla).

100 — Ks. erityisesti asia Piersak, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 1.10.1982, A-sarja, nro 11, 31 kohta; asia De Cubber, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 26.10.1984, A-sarja, nro 86; asia Hauschildt, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 24.5.1989, A-sarja, nro 154, 46 kohta, tai asia Mc Gonnel, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 8.2.2000, A-sarja, nro 2112. Ks. tältä osin em. asiassa Baustahlgewebe v. komissio antamani ratkaisuehdotus (67 kohta).

111. Lopuksi puolueettomuus voidaan taata oikeudellisen yhteistyön järjestelmällä, jonka ennakkoratkaisupyyntömenettely muodostaa. Kansallisen tuomioistuimen puolueettomuutta koskevien oikeutettujen epäilysten poistamiseksi voidaan ajatella, että tämä päättää esittää ennakkoratkaisukysymyksen ja antaa siten yhteisöjen tuomioistuimen pitää huolta sen tutkimisesta, onko kyseinen ylimmän oikeusasteen tuomioistuin todella rikkonut yhteisön oikeutta, ja jos näin on, missä määrin. Tällaiseen menettelytapaan turvautuminen tarjoaisi kaksinkertaisen edun, koska sen avulla olisi mahdollista samalla kertaa karkottaa kaikki kansallisen tuomioistuimen puolueettomuutta koskevat oikeutetut epäilyt ja ohjata viimeksi mainittua tässä pulmallisessa tehtävässä ja poistaa samalla virheiden mahdollisuus väitetyn virheen arvioinnissa.

112. Näissä olosuhteissa yhteisöjen tuomioistuimen tehtävää — kansallisista tuomioistuimista riippumattomana kansainvälisenä tuomioistuimena — voitaisiin verrata Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tehtävään sen tutkiessa yksityisten tekemiä hakemuksia. Olisi kuitenkin kohtuutonta päätellä tästä, että tällainen tilanne johtaisi vielä yhden muutoksenhakukeinon perustamiseen eli että se korottaisi yhteisöjen tuomioistuimen ylimmän oikeusasteen tuomioistuimeksi. Itse asiassa ei ole kysymys automaattisen ennakkoratkaisupyynnön käyttöönottamisesta vaan pikemminkin siitä, että palautetaan mieleen ennakkoratkaisupyynnön esittämismahdollisuuden olemassaolo. Mielestäni tämäntyyppinen ennakkoratkaisupyyntö on ainoastaan oikeudellista yhteistyötä koskevan järjestelmän ilmentymä, johon on vaikuttanut tuomioistuinten välisen keskustelun ja vastavuoroisen luottamuksen logiikka.

113. Tämä argumentti, joka koskee kansallisen tuomioistuimen puolueettomuuden takeita, tai argumentit, jotka perustuvat tuomioistuinten riippumattomuuteen, yhteisön vastuujärjestelmään kohdistuvaan vertailuun tai lopullisten päätösten oikeusvoimaisuuteen, eivät voi estää sen periaatteen hyväksymistä, jonka mukaan valtio on vahingonkorvausvastuussa tilanteessa, jossa ylimmän oikeusasteen tuomioistuin on rikkonut yhteisön oikeutta.

114. Tämän vuoksi ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymyksen on vastattava, että periaatetta, jonka mukaan jäsenvaltioiden on korvattava niiden syyksi luettavasta yhteisön oikeuden rikkomisesta yksityisille aiheutuneet vahingot, sovelletaan, jos ylimmän oikeusasteen tuomioistuin on syyllistynyt väitettyyn rikkomisen.

VI Aineelliset edellytykset, joiden on täytyttävä valtion vastuun toteuttamiseksi tilanteessa, jossa ylimmän oikeusasteen tuomioistuin on rikkonut yhteisön oikeutta

115. Ennen huomioiden esittämistä käsiteltävänä olevasta asiasta on tärkeää hahmotella järjestelmä, joka koskee ylimmän oikeusasteen tuomioistuinten toiminnasta aiheutuvaa valtion vahingonkorvausvastuuta.

A *Osapuolten huomautukset*

116. Osapuolet, jotka ovat ilmaisseet ajatuksensa tältä osin, ovat puhuneet sellaisen erityisen vastuujärjestelmän puolesta, joka olisi rajoittava ja joka koskisi vain poikkeuksellisia tai erittäin poikkeuksellisia tapauksia.

117. Saksan hallituksen mukaan valtion vastuun syntyminen edellyttää, että ylimmän oikeusasteen tuomioistuimen päätöstä on objektiivisesti mahdotonta puolustaa ja että päätös johtuu yhteisön oikeuden tahallisesta rikkomisesta.

118. Alankomaiden hallituksen mukaan valtio on vastuussa vain, jos ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevaa velvoitetta on selvästi ja vakavasti rikottu oikeuden päätöksen valmistelun yhteydessä. Se täsmentää, että väitettyä ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan velvoitteen rikkomista on arvioitava ottaen huomioon vallitseva tilanne tuomioistuimen päätöksen tekohetkellä. Tämä käsitys on osittain yhteneväinen Gerhard Köblerin käsityksen kanssa.

119. Komission mukaan valtion vastuun syntymisen on oltava sidoksissa yhteisön oikeuden riittävän ilmeiseen rikkomiseen tilanteessa, jossa ylimmän oikeusasteen tuomioistuin ylittää ilmiselvästi toimivaltansa tai arvioi ilmiselvästi virheellisesti yhteisön oikeuden merkityksen tai ulottuvuuden. Tällainen rikkominen kattaa erityisesti tilanteen, jossa ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevaa velvoitetta ei ole noudatettu.

B *Analyysi*

120. Tässä vaiheessa tulee välittömästi mieleen kysymys: kuuluuko tällaisen vastuun aineellisten edellytysten määrittely kansallisen oikeuden vai yhteisön oikeuden soveltamisalaan?

121. Mielestäni pelkkä viittaaminen kansalliseen oikeuteen merkitsisi vakavia yhdenmukaisuutta koskevia haittoja yhteisön oikeuteen perustuvien yksityisten oikeuksien, joihin oikeus vahingonkorvaukseen kuuluu, tehokkaassa suojelussa. Kuten julkisasiamies Tesauro korostaa edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Brasserie du pêcheur ja Factortame antamassaan ratkaisuehdotuksessa, "pelkkä viittaus kansalliseen oikeuteen saattaisi johtaa syrjintään, koska yhteisön kansalaisten oikeuksia suojattaisiin saman rikkomisen osalta eri tavoin eri jäsenvaltioissa ja joidenkin kansalaisten oikeuksia ei suojattaisi lainkaan". [101] Hän tekee tästä seuraavan päätelmän: "jollei korvaussuojaa voida varmistaa kaikissa jäsenvaltioissa aivan samalla tavalla, niin jotta se voitaisiin varmistaa ainakin samankaltaisella tavalla, on välttämätöntä, että yhteisön oikeudessa

101 — Ratkaisuehdotuksen 49 kohta.

vahvistetaan ainakin korvausoikeuden vähimmäisedellytykset." [102] Voin vain yhtyä tähän näkemykseen. Yhteisöjen tuomioistuin on ryhtynyt tähän toimeen edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Brasserie du pêcheur ja Factortame antamassaan tuomiossa, joka koskee valtion vastuuta lainsäätäjän toiminnasta, hioessaan edellä mainittuja yhdistettyjä asioita Francovich ym. koskevaa oikeuskäytäntöä.

122. Näin ollen on syytä tarkastella, mitkä ovat ne yhteisön vähimmäisedellytykset, joiden on täytyttävä, jotta valtio olisi vahingonkorvausvastuussa ylimmän oikeusasteen tuomioistuinten toiminnasta. Voidaanko tyytyä pelkästään yhteisöjen tuomioistuimen lainsäätäjän tai hallinnon osalta toteamien edellytysten soveltamiseen? Mielestäni kieltävä vastaus on väistämätön, kun otetaan huomioon tuomioistuintoiminnan erityispiirteet. On kuitenkin tärkeää noudattaa tiettyä yhdenmukaisuutta niihin järjestelmiin verrattuna, jotka koskevat näitä kahta muuta valtion elintä ja joita on sovellettu useaan otteeseen.

123. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut periaatteen, joka on tavallisesti muotoiltu seuraavasti: "yhteisön oikeudessa tunnustetaan oikeus korvaukseen silloin, kun kolme edellytystä täyttyy, eli kun rikotun oikeusnormin tarkoituksena on antaa oikeuksia yksityisille, kun rikkominen on riittävän ilmeinen ja kun vahinko, joka on aiheutunut henkilöille, joiden oikeuksia on loukattu, on välittömässä syy-yhteydessä valtion velvoitteen laiminlyöntiin." [103] On tärkeää määritellä näiden kolmen aineellisen edellytyksen merkitys ja ulottuvuus ylimmän oikeusasteen tuomioistuinten toiminnasta aiheutuvan valtion vahingonkorvausvastuun osalta, kun otetaan huomioon, että kyse on vähimmäisedellytyksistä. Niillä ei kuitenkaan suljeta pois sitä mahdollisuutta, että valtion vastuu voi syntyä kansallisen oikeuden väljempien edellytysten perusteella. [104]

1. Rikotun oikeussäännön luonne

124. On yleisesti hyväksytty, että vaatimus, jonka mukaan rikotun oikeussäännön tarkoituksena on antaa oikeuksia yksityisille, ei välttämättä merkitse sitä, että kyseisellä säännöllä olisi välitön oikeusvaikutus. Riittää, että kyseisessä oikeussäännössä annetaan oikeuksia yksityisille ja että näiden oikeuksien sisältö on riittävän täsmällisesti yksilöitävissä (kyseisen oikeusnormin säännösten perusteella). [105] Kyseisen oikeussäännön välitön oikeusvaikutus ei ole välttämätön mutta se on riittävä tämän vaatimuksen täyttämiseksi. Mielestäni tämä vaatimus, joka koskee valtion vastuuta lainsäätäjän tai hallinnon toiminnasta, on sovellettavissa tapauksiin, joissa on kysymys ylimmän oikeusasteen tuomioistuinten toiminnasta aiheutuvasta vahingonkorvausvastuusta.

102 — Ratkaisuehdotuksen 50 kohta.

103 — Ks. em. yhdistetyt asiat Brasserie du pêcheur ja Factortame (tuomion 51 kohta).

104 — Ks. em. yhdistetyt asiat Brasserie du pêcheur ja Factortame (tuomion 66 ja 74 kohta).

105 — Ks. erityisesti em. yhdistetyt asiat Francovich ym. (tuomion 40 ja 44 kohta) ja em. yhdistetyt asiat Dillenkofer ym. (tuomion 33—46 kohta) sekä asia C-140/97, Rechberger ym., tuomio 15.6.1999 (Kok. 1999, s. I-3499, 22 ja 23 kohta).

125. Lisäksi katson, että valtion vahingonkorvausvastuuta ylimmän oikeusasteen tuomioistuimen toiminnasta ei voida rajoittaa tapauksiin, joissa on rikottu ylemmäntasoista oikeussääntöä, ja sulkea pois kaikki muut oikeussäännöt. Useat argumentit puhuvat tämän puolesta.

126. Ensinnäkin ylemmäntasoisen oikeussäännön määrittäminen on kaikkea muuta kuin helppoa erityisesti yhteisön oikeusjärjestyksen kaltaisessa järjestelmässä, jossa ei tunneta normihierarkiaa. [106]

127. Lisäksi tällä hetkellä kyseinen ylemmäntasoisen oikeussäännön rikkomista koskeva edellytys, jonka yhteisöjen tuomioistuin esitti joitakin vuosia sitten sopimussuhteen ulkopuolisen vahingonkorvausvastuun osalta, on äskettäin hylätty edellä mainitussa asiassa Bergaderm ja Goupil vastaan komissio annetussa tuomiossa niin, että nyt voidaan puhua kahden vastuujärjestelmän (yhteisö — jäsenvaltiot) yhteensovittamisesta. [107]

128. Lopuksi vastuujärjestelmien yhdenmukaisuutta koskeva logiikka huomioon ottaen olisi vähintäänkin outoa ottaa tällä hetkellä käyttöön tällainen vaatimus. Itse asiassa sen, että "niitä oikeuksia, joita yksityisillä on yhteisön oikeuden nojalla, ei voida suojella eri tavalla sen mukaan, onko kansallinen vai yhteisön toimielin aiheuttanut vahingon", [108] tulisi päteä myös valtion eri elimiin sillä edellytyksellä, että tehdään tiettyjä mukautuksia kyseisen toiminnan erityislaadun perusteella.

129. Näiden täsmennysten jälkeen, jotka koskevat yhteisön rikotun oikeussäännön luonnetta, on syytä määritellä, mitkä edellytykset yhteisön oikeuden rikkomisen on täytettävä, jotta se voisi antaa aihetta vahingon korvaamiseen.

2. Yhteisön oikeuden rikkomisen luonne

130. Edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Francovich ym. annetusta tuomiosta seuraa, että "kun jäsenvaltion vastuu tällä tavalla perustuu yhteisön oikeuteen, edellytykset, joiden täyttyessä syntyy oikeus saada vahingonkorvausta, riippuvat siitä, millaisesta yhteisön oikeuden rikkomisesta vahinkoa on aiheutunut". [109]

131. Yhteisöjen tuomioistuin on edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Brasserie du pêcheur ja Factortame antamassaan

106 — Ks. tältä osin julkisasiamies Tesauron ratkaisuehdotus em. yhdistetyissä asioissa Brasserie du pêcheur ja Factortame (71 ja 72 kohta).

107 — Tuomion 42 kohta.

108 — Ks. em. yhdistetyt asiat Brasserie du pêcheur ja Factortame (tuomion 42 kohta).

109 — Tuomion 38 kohta.

tuomiossa täsmentänyt kyseistä edellytystä, joka koskee rikkomisen luonnetta. Oikeuskäytännössään, joka koskee yhteisön lainsäädäntötoiminnasta aiheutuvan sopimussuhteen ulkopuolisen vastuun syntymisen edellytyksiä, yhteisöjen tuomioistuin on erottanut seuraavat kaksi hypoteesia.

132. Ensinnäkin yhteisön oikeuden rikkomisen voidaan sinällään katsoa olevan riittävän ilmeistä silloin, kun jäsenvaltio on ollut yhteisön oikeutta rikkoessaan tilanteessa, jossa se ei ole joutunut tekemään lainsäädäntöön liittyviä valintoja ja jossa sen harkintavalta on ollut oleellisesti vähentynyt tai jopa olematon. Tilanne on tällainen, kun yhteisön oikeudessa asetetaan kansalliselle lainsäätäjälle yhteisön oikeuden sääntelemällä alalla velvoitteita, jotka koskevat lopputulosta tai menettelyä (kuten direktiivin saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä tietyssä määräajassa) [110] tai toiminnasta pidättäytymistä. Yhteisöjen tuomioistuin on soveltanut useaan otteeseen tätä valtion vastuuta koskevaa laajaa käsitettä erityisesti, jos direktiiviä ei ole saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä, [111] jos täytäntöönpanossa ei ole noudatettu direktiivin ajallisia vaikutuksia [112] taikka jos hallintoviranomainen on kieltäytynyt antamasta vientilupaa, vaikka se olisi pitänyt myöntää lähes automaattisesti, kun otetaan huomioon kyseistä alaa koskevat yhdenmukaistamisdirektiivit. [113]

133. Toiseksi siinä tilanteessa, että jäsenvaltio toimii alalla, jolla sillä on laaja harkintavalta, sen vastuu voi syntyä ainoastaan, jos rikkominen on riittävän ilmeinen eli jos se on lainsäädäntövaltaa käyttäessään ylittänyt selvästi ja vakavasti sen toimivallan käytölle asetetut rajat. [114]

134. Voidaan kuitenkin epäillä kyseisen erottelun nykyistä merkityksellisyyttä, kun otetaan huomioon yhteisöjen tuomioistuimen viimeaikainen oikeuskäytäntö, joka koskee jäsenvaltion vastuuta lainsäätäjän tai hallinnon toiminnasta.

135. Ensimmäisessä tilanteessa, jota edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Brasserie du pêcheur ja Factortame tarkoitetaan ja jossa jäsenvaltion harkintavalta on oleellisesti vähentynyt tai jopa olematon, yhteisöjen tuomioistuimen arviointi siitä, onko kyseessä riittävän ilmeinen rikkominen, perustuu yhä vähemmän pelkästään yhteisön oikeuden rikkomista koskevaan toteamukseen. Se perustuu sitä vastoin yhä enemmän kriteereihin, jotka ovat rinnastettavissa edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Brasserie du pêcheur ja Factortame annetussa tuomiossa tarkoitetussa toisessa tilanteessa eli silloin, kun jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta, sovellettuihin kriteereihin.

110 — Ks. em. yhdistetyt asiat Francovich ym. (tuomion 46 kohta, jossa viitataan siihen, että kyseisessä asiassa direktiiviä ei ole saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä).

111 — Em. yhdistetyt asiat Dillenkofer ym. (tuomion 26 kohta).

112 — Em. asia Rechberger ym. (tuomion 51 kohta).

113 — Em. asia Hedley Lomas (tuomion 18, 28 ja 29 kohta).

114 — Ks. em. yhdistetyt asiat Brasserie du pêcheur ja Factortame (tuomion 45, 47, 51 ja 55 kohta).

136. Yhteisöjen tuomioistuin on näin ollen todennut, että "yhteisön oikeuden rikkomisen sinällään voidaan katsoa merkitsevän riittävän ilmeistä rikkomista, mutta se ei välttämättä ole sitä". [115] Se lisäsi, että "jotta kansallinen tuomioistuin, jonka käsiteltävänä vahingonkorvausvaade on, voisi päättää siitä, onko tällainen yhteisön oikeuden rikkominen riittävän ilmeinen, sen on otettava huomioon kaikki kysymyksessä olevalle tilanteelle ominaiset seikat". [116] Se täsmensi, että "niistä seikoista, joita toimivaltainen tuomioistuin voi ottaa huomioon, on mainittava rikotun oikeusnormin selkeys ja täsmällisyys, [117] laiminlyönnin tai vahinkoa aiheuttaneen teon tahallisuus tai tahattomuus, mahdollisen oikeudellisen erehdyksen anteeksiannettavuus tai anteeksiantamattomuus ja se seikka, onko yhteisön toimielimen toiminta voinut myötävaikuttaa yhteisön oikeuden vastaisten kansallisten toimenpiteiden tai menettelyiden toteuttamiseen tai ylläpitämiseen." [118] On hätkähdyttävää todeta, että kyseiset seikat ovat kaikilta osin samanlaisia kuin edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Brasserie du pêcheur ja Factortame annetussa tuomiossa tilanteessa, jossa katsottiin, että lainsäätäjällä oli laaja harkintavalta. [119]

137. Tämä oikeuskäytäntö on vahvistettu edellä mainitussa asiassa Larsy annetussa tuomiossa, [120] joka koski Belgian viranomaisten myöntämää itsenäisen ammatinharjoittajan vanhuuseläkettä. Yhteisöjen tuomioistuin täsmensi, että tässä asiassa jäsenvaltion toimivaltainen laitos ei joutunut tekemään lainsäädäntöön liittyviä valintoja. [121]

138. Näissä olosuhteissa ja yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön nykytila huomioon ottaen katson, ettei ole tarpeen määritellä, onko jäsenvaltiolla tuomioistuintoiminnan harjoittamisessa laaja harkintavalta vai ei. Sen sijaan on tärkeää määritellä, ovatko ne seikat, jotka yhteisöjen tuomioistuin on esittänyt sen arvioimiseksi, onko lainsäätäjän tai hallinnon syyksi luettava yhteisön oikeuden rikkominen riittävän ilmeinen, sovellettavissa kokonaan tai osittain tilanteeseen, jossa ylimmän oikeusasteen tuomioistuin on syyllistynyt rikkomiseen.

139. Mielestäni ratkaiseva seikka liittyy siihen, onko kyseinen oikeudellinen virhe luonteeltaan anteeksiannettava vai ei. Tämän määrittely voi riippua joko rikotun

115 — Em. asia Haim (tuomion 41 kohta). Pääasiaa koskevassa oikeudenkäynnissä hammaslääkäri oli nostanut kanteen sosiaaliturvajärjestelmään kuuluvien hammaslääkärien järjestöä vastaan sen johdosta, että viimeksi mainittu oli kieltäytynyt merkitsemästä tätä hammaslääkärirekisteriin, jotta sairaskassa voisi tämän jälkeen nimittää hänet sosiaaliturvaan kuuluvaksi hammaslääkäriksi. Asianomainen nosti hallinnon toiminnasta aiheutuvaa vahinkoa koskevan korvauskanteen valtiota vastaan saadakseen korvausta ansion menetyksestä, jonka hän väitti itselleen perusteetta aiheutuneen. Yhteisöjen tuomioistuin ei täsmentänyt, oliko kyseessä edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Brasserie du pêcheur ja Factortame annetussa tuomiossa tarkoitettu ensimmäinen vai toinen tilanne. Se jätti asian kansallisen tuomioistuimen päätettäväksi ja täsmensi, että harkintavallan olemassaolo ja laajuus on määritettävä yhteisön oikeuden eikä kansallisen oikeuden perusteella (tuomion 40 kohta).

116 — Em. asia Haim (tuomion 42 kohta).

117 — Kyseinen seikka on myös otettu huomioon em. asiassa Rechberger ym. annetussa tuomiossa (50 ja 51 kohta) direktiivin sellaisen täytäntöönpanon osalta, jossa ei noudatettu sen ajallisia vaikutuksia (vrt. em. yhdistetyt asiat Dillenkofer ym.), sekä em. asiassa Stockholm Lindöpark annetussa tuomiossa (tuomion 39 ja 40 kohta). Yhteisöjen tuomioistuin on täsmentänyt näissä kahdessa tuomiossa, että kyseinen jäsenvaltio ei joutunut tekemään lainsäädäntöön liittyviä valintoja. Kysymyksessä oli siis edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Brasserie du pêcheur ja Factortame annetussa tuomiossa tarkoitettu ensimmäinen tilanne.

118 — Em. asia Haim (tuomion 43 kohta).

119 — Tuomion 56 kohta.

120 — Tuomion 39 kohta.

121 — Tuomion 41 kohta.

oikeussäännön selkeydestä ja täsmällisyydestä tai siitä, onko asiasta annettu yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, ja siitä, mikä sen tila on. Tästä voidaan esittää useita esimerkkejä.

140. Näin ollen valtiolle voi syntyä vahingonkorvausvastuu esimerkiksi siinä tilanteessa, että ylimmän oikeusasteen tuomioistuin antaa yhteisön oikeuden säännösten vastaisen päätöksen, vaikka säännösten merkitys ja ulottuvuus ovat selvät. Näin on, jos kyseiset säännökset ovat sanamuodoltaan selkeitä ja täsmällisiä kaikilta osin ja vailla epäselvyyttä niin, ettei tulkinnalle jää lopulta sijaa, joten kyse on pelkästä säännösten soveltamisesta.

141. Valtiolle voi syntyä vahingonkorvausvastuu myös esimerkiksi siinä tilanteessa, että ylimmän oikeusasteen tuomioistuin antaisi päätöksen, joka on selvästi yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön vastainen, sellaisena kuin oikeuskäytäntö ilmenee kyseisen päätöksen antamisajankohtana. Yhteisöjen tuomioistuimen erityisesti ennakkoratkaisupyyntömenettelyssä antamat tuomiot nimittäin sitovat välttämättä kansallisia tuomioistuimia yhteisön oikeuden säännösten tulkinnan osalta.[122] Nämä eivät voi poiketa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä. Niillä on yksinomaan oikeus esittää ennakkoratkaisukysymys hyödyllisten täsmennysten saamiseksi niiden käsiteltäväksi saatettujen oikeusriitojen ratkaisemiseksi.[123]

142. Sitä vastoin valtiolle ei voi syntyä vahingonkorvausvastuuta ylimmän oikeusasteen tuomioistuimen päätöksestä, joka on vastoin päätöksen antamisen jälkeen annettua yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, silloin kun kyseinen päätös on kyseisenä päivänä voimassa olleen oikeuskäytännön mukainen, sitäkin suuremmalla syyllä, jos kaikki viittaa siihen, että kyseinen oikeuskäytäntö oli lopullisesti vakiintunut. Jos virhe on tapahtunut tällaisessa tilanteessa, ylimmän oikeusasteen tuomioistuinta ei voida moittia siitä, että se olisi jättänyt noudattamatta jotakin velvoitettaan, sillä se on nojautunut perustellusti päätöksensä antamisen ajankohtana voimassa olleeseen oikeuskäytäntöön. Mielestäni tämä analyysi ei ole yhteensopimaton tulkintaa koskevien ennakkoratkaisujen ajallisten vaikutusten kanssa.

122 — Ks. erityisesti asia 29/68, Milch-, Fett- und Eierkontor, tuomio 24.6.1969 (Kok. 1969, s. 165, 3 kohta) ja asia 52/76, Benedetti, tuomio 3.2.1977 (Kok. 1977, s. 163, 26 kohta).

123 — Kansallinen tuomioistuin voi tai on velvollinen esittämään ennakkoratkaisukysymyksen, vaikka se olisi jo esittänyt kysymyksen saman oikeusriidan yhteydessä. Tätä mahdollisuutta korostettiin em. asiassa Milch-, Fett- und Eierkontor (tuomion 3 kohta). Yhteisöjen tuomioistuin on täsmentänyt, että uusi ennakkoratkaisupyyntö voi olla perusteltu, "kun kansallisella tuomioistuimella on vaikeuksia tuomion ymmärtämisessä ja soveltamisessa, kun se esittää yhteisöjen tuomioistuimelle uuden oikeuskysymyksen tai kun se esittää tälle sellaisia uusia näkökohtia, joiden perusteella yhteisöjen tuomioistuin voisi päätyä antamaan erilaisen vastauksen jo ratkaistuun kysymykseen" (ks. em. asia Pretore di Salò, tuomion 12 kohta ja asia 69/85, Wünsche, määräys 5.3.1986, Kok. 1986, s. 947, Kok. Ep. VIII, s. 517, 15 kohta). Kansalliset tuomioistuimet ovat soveltaneet useaan otteeseen tätä mekanismia. Ks. erityisesti asia 8/78, Milac, tuomio 13.7.1978 (Kok. 1978, s. 1721); asia 244/80, Foglia, tuomio 16.12.1981 (Kok. 1981, s. 3045, Kok. Ep. VI, s. 251); yhdistetyt asiat C-134/91 ja C-135/91, Kerafina-Keramische und Finanz-Holding ja Vioktimatiki, tuomio 12.11.1992 (Kok. 1992, s. I-5699) ja em. yhdistetyt asiat Denkavit ym.

143. Tiedetään, että yhteisöjen tuomioistuin on säännöllisesti todennut, [124] että tulkinnalla, jonka se antaa yhteisön oikeussäännölle, selvennetään ja täsmennetään kyseisen oikeussäännön merkitystä ja ulottuvuutta niin, että yhteisöjen tuomioistuimen tulkinnasta ilmenee, miten tätä oikeussääntöä pitää tai olisi pitänyt tulkita ja soveltaa sen voimaantulosta lähtien; näin ollen kansallinen tuomioistuin voi soveltaa ja sen tulee soveltaa näin tulkittua oikeussääntöä myös ennen tulkintaa koskevan ennakkoratkaisun antamista syntyneisiin ja perustettuihin oikeussuhteisiin. Mielestäni on kuitenkin vielä edellytettävä, että tällaisia oikeussuhteita ei ole lopullisesti vahvistettu tuomioistuimen päätöksellä, ja näin on sitäkin suuremmalla syyllä, kun kyseessä on päätös, johon ei voi hakea muutosta. Jos kyseiset oikeussuhteet on lopullisesti vahvistettu ylimmän oikeusasteen tuomioistuimen päätöksellä, oikeusvarmuuden periaate estää vahingonkorvauskanteen nostamisen valtiota vastaan tällä perusteella. [125]

144. Mielestäni jäsenvaltion vastuun syntymistä sillä perusteella, että ylimmän oikeusasteen tuomioistuin on selvästi toiminut sillä olevan ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan velvoitteen vastaisesti, ei voida lähtökohtaisesti sulkea pois esimerkiksi siinä tapauksessa, että yhteisöjen tuomioistuin ei ole antanut kyseistä oikeuskysymystä koskevaa oikeuskäytäntöä tuomioistuimen päätöksen antamisen ajankohtana.

145. Tähän mennessä yhteisöjen tuomioistuin ei ole koskaan nimenomaisesti ottanut kantaa tähän asiaan. [126]

146. Kuten tiedetään, ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskeva velvoite on perustavanlaatuinen. Se varmistaa osaltaan, että yhteisön oikeutta sovelletaan yhdenmukaisesti ja että yhteisön oikeusjärjestykseen perustuvia yksityisten oikeuksia suojellaan tehokkaasti. Ainakin nämä seikat olivat yhteisöjen tuomioistuimen mielessä, kun se ratkaisi edellä mainitussa asiassa Cilfit ym. annetussa tuomiossa [127] perustamissopimuksessa asetetun ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan velvoitteen ulottuvuuden.

147. Lisäksi ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskeva velvoite kuuluu logiikkaan, joka koskee oikeutta saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä todetaan, että joskaan oikeus saattaa ennakkoratkaisukysymys tuomioistuimen

124 — Ks. erityisesti asia 61/79, Denkavit italiana, tuomio 27.3.1980 (Kok. 1980, s. 1205, Kok. Ep. V, s. 149, 16 kohta); yhdistetyt asiat C-367/93—C-377/93, Roders ym., tuomio 11.8.1995 (Kok. 1995, s. I-2229, 42 kohta); yhdistetyt asiat C-197/94 ja C-252/94, Bautiaa ja Société française maritime, tuomio 13.2.1996 (Kok. 1996, s. I-505, 47 kohta) ja asia C-231/96, Edis, tuomio 15.9.1998 (Kok. 1998, s. I-4951, 15 kohta).

125 — Yhteisöjen tuomioistuin on sitä paitsi oikeusvarmuuteen liittyvistä syistä hyväksynyt tuomioidensa ajallisen vaikutuksen osalta tietyt rajat, jotka koskevat oikeussuojakeinojen käyttöä kohtuullisessa määräajassa oikeudenmenetyksen uhalla (ks. em. asia Edis, 20 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). On mielenkiintoista mainita, että tässä asissa julkisasiamies Ruiz-Jarabo Colomer korosti ratkaisuehdotuksensa 24 kohdassa, että "[yhteisöjen tuomioistuimen] tuomiot eivät — — ole — — ajalliselta vaikutukseltaan rajattomia". Hän täsmensi, että "niiden vaikutuksen täytyy päinvastoin koskea niitä oikeudellisia tilanteita, joissa kansallisen oikeuden mukaan voi vielä esiintyä erimielisyyksiä tai joita voidaan vielä tarkastella uudelleen ja jotka tästä syystä voidaan saattaa kansallisen tuomioistuimen ratkaistavaksi".

126 — Vuonna 1975 yhteisöjen tuomioistuin katsoi Euroopan unionia koskevissa ehdotuksissaan, että olisi aiheellista määrätä perustamissopimuksessa asianmukaisista takeista yksityisten oikeuksien suojelemiseksi siinä tapauksessa, että EY:n perustamissopimuksen 177 artiklaa (josta on tullut EY 234 artikla) rikotaan. Se jätti kuitenkin avoimeksi kysymyksen siitä, olisiko kysymys pääasian asianosaisten muutoksenhausta yhteisöjen tuomioistuimessa, pakollisesta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta menettelystä vai vahinkoa kärsineen osapuolen vahingonkorvauskanteesta kyseistä valtiota vastaan (Bull. CE, suppl. 9/75, s. 18)

127 — Tuomion 13—17 kohta.

käsiteltäväksi ei ole ehdoton, on mahdollista, että tietyissä olosuhteissa viimeisenä oikeusasteena toimivan kansallisen tuomioistuimen kieltäytyminen voi vaarantaa oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuutta koskevan periaatteen toteutumisen, sellaisena kuin se sisältyy yleissopimuksen 6 artiklan 1 kohtaan, varsinkin jos kyseinen kieltäytyminen näyttää mielivaltaiselta. [128] Kuten suullisessa käsittelyssä on jo esitetty, tämä oikeutta saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi koskevan periaatteen välitön seuraus on lisäksi todettu erityisellä tavalla Saksassa. [129]

148. Näissä olosuhteissa on johdonmukaista ja kohtuullista katsoa, että se, että ylimmän oikeusasteen tuomioistuin selvästi laiminlyö ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan velvoitteensa, voi sinänsä olla perusteena valtion vahingonkorvausvastuulle.

149. Kuitenkin tässä tilanteessa valtion vahingonkorvausvastuun toteamiseksi voi olla vaikea esittää näyttöä siitä, että ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan velvoitteen laiminlyönnin ja väitetyn vahingon välillä vallitsee välitön syy-yhteys. Itse asiassa tämän syy-yhteyden todistaminen edellyttää, että yksityisellä on mahdollisuus osoittaa, että ennakkoratkaisupyynnön esittämättä jättämisestä on aiheutunut hänelle välttämättä todellista ja varmaa, siis ei hypoteettista, vahinkoa, jota ei olisi aiheutunut, jos ylimmän oikeusasteen tuomioistuin olisi päättänyt esittää ennakkoratkaisupyynnön.

150. Tämän todistaminen olisi epäilemättä suhteellisen helppoa pelkän aineettoman vahingon osalta, joka johtuisi esimerkiksi siitä, että asianosainen on menettänyt mahdollisuuden menestyä vaatimuksissaan. [130]

151. Tilanne ei todennäköisesti ole tällainen aineellisen vahingon osalta. Tällaisen vahingon ja ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan velvoitteen laiminlyönnin välisen syy-yhteyden osoittaminen edellyttää, että yksityinen, joka väittää kärsineensä vahinkoa, osoittaa, että ylimmän oikeusasteen tuomioistuimen päätös olisi ollut hänen vaatimustensa mukainen, jos kyseinen tuomioistuin olisi todella esittänyt ennakkoratkaisukysymyksen. Sitä tapausta lukuun ottamatta, että yhteisöjen tuomioistuin todella antaa kyseistä oikeus-

128 — Ks. erityisesti tutkittavaksi ottamisen osalta asia André Desmots v. Ranska, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen päätös 23.3.1999, nro 41358/98, 2 kohta ja asia Peter Moosbrugger v. Itävalta, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen päätös 25.1.2000, nro 44861/98, 2 kohta sekä pääasiaa koskeva tuomio asiassa Coëme ym. v. Belgia, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 22.6.2000, nro:t 32492/96, 32547/96, 33209/96 ja 33210/96, 114 kohta sekä tutkittavaksi ottamista koskeva asia Nicolas Calena Santiago v. Espanja, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen päätös 4.10.2001, nro 60350/00 ja tutkittavaksi ottamista koskeva asia Lambert Bakker v. Itävalta, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen päätös 13.6.2002, nro 43454/98, 2 kohta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut kaikissa näissä asioissa, että ennakkoratkaisupyynnön puuttuminen ei johtunut mielivallasta.

129 — Saksan perustuslakituomioistuin katsoo, että yhteisöjen tuomioistuin on asianosaisten "laillinen tuomioistuin" Saksan perustuslain 101 §:ssä tarkoitetussa merkityksessä. Tästä seuraa, että kun ylimmän oikeusasteen tuomioistuin ei esitä ennakkoratkaisupyyntöä EY 234 artiklan 3 kohdan vastaisesti, perustuslakituomioistuimella on valta kumota tällainen tuomio perustuslain vastaisena. Ks. esimerkiksi Bundesverfassungsgerichtin määräys 9.1.2001, joka koskee Bundesverwaltungsgerichtin päätöstä miesten ja naisten tasa-arvosta lääkärin ammatissa (BvR 1036/99).

130 — Ks. tältä osin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö, joka koskee Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan rikkomiseen perustuvia yksityisten vaatimuksia (erityisesti em. tuomio asiassa Coëme ym. v. Belgia, 155—158 kohta). Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan ei voida spekuloida sillä, mikä olisi ollut kyseisen yleissopimuksen 6 artiklan mukaisen menettelyn lopputulos ja siis hyväksyä aineellisen vahingon korvaamista koskevaa vaatimusta. Sitä vastoin se myöntää, että aiheutuneen aineettoman vahingon laajuus huomioon ottaen pelkkä edellä mainittujen määräysten rikkomisen toteaminen riittää ja oikeuttaa tiettyyn korvaussummaan.

kysymystä koskevan tuomion vain vähän aikaa ylimmän oikeusasteen tuomioistuimen antaman päätöksen jälkeen ja että tässä tuomiossa vahvistetaan kyseisen yksityisen vaatimukset, on vaikea kuvitella, miten tällainen syy-yhteys voitaisiin todistaa.

152. Mielestäni olisi kohtuutonta velvoittaa kansallinen tuomioistuin, joka saa käsiteltäväkseen väitetyn aineellisen vahingon korvaamista koskevan vaatimuksen, esittämään ennakkoratkaisukysymys yhteisöjen tuomioistuimelle sen selvittämiseksi, minkä vastauksen tuomioistuin olisi antanut, jos sille olisi todella esitetty tällainen kysymys.

153. Nämä seikat ja annetut esimerkit osoittavat, että sen arvioimiseksi, onko ylimmän oikeusasteen tuomioistuin rikkonut riittävän ilmeisesti oikeussääntöä niin, että valtiolle voisi sen perusteella syntyä vahingonkorvausvastuu, on tärkeää tutkia, onko kyseisen tuomioistuimen tekemä virhe luonteeltaan anteeksiannettava vai ei.

154. Mielestäni tällöin ei ole välttämätöntä eikä aiheellista kiinnittää erityistä huomiota sellaisiin seikkoihin kuin yhteisön toimielinten suhtautuminen tai yhteisön oikeuden rikkomisen tahallisuus tai tahattomuus.

155. Toisin kuin niissä tapauksissa, joissa on kysymys lainsäätäjän tai hallinnon toiminnasta aiheutuvasta valtion vahingonkorvausvastuusta, on vaikea hyväksyä, että yhteisön toimielinten (ainakin komission) suhtautuminen on asiaankuuluva arvioitaessa sitä, onko valtio vastuussa ylimmän oikeusasteen tuomioistuimen toiminnasta. Ylimmän oikeusasteen tuomioistuimet eivät ole parhaassa asemassa saadakseen tietoa komission suhtautumisesta, kuten siitä, onko komissio aloittanut jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn, jossa asetetaan kyseenalaiseksi esimerkiksi se, ovatko valtionsisäisen oikeuden säännökset yhteisön oikeuden mukaisia.

156. Sen osalta, onko kysymyksessä yhteisön oikeuden tahallinen vai tahaton rikkominen, on tunnustettava, että olisi erityisen vaikeaa ottaa kantaa subjektiivisen tekijän olemassaoloon, ja asia on näin vieläkin suuremmalla syyllä siinä hyvin todennäköisessä tilanteessa, että oikeuden päätös olisi syntynyt kollegiaalisessa kokoonpanossa. Lisäksi mielestäni olisi pulmallista vaatia kansallista tuomioistuinta tutkimaan, onko sen kollegojen pahansuopana tarkoituksena ollut oikeussäännön rikkominen.

3. Välitön syy-yhteys valtiolle kuuluvan velvoitteen rikkomisen ja niille henkilöille, joiden oikeuksia on loukattu, aiheutuneen vahingon välillä

157. Tätä näkökohtaa on jo käsitelty ennakkoratkaisupyynnön esittämistä kos-

kevan velvoitteen laiminlyönnin osalta. Riittää, että kyseisen rikkomisen ja todellisen ja varman aineellisen tai aineettoman vahingon välillä on välitön syy-yhteys.

158. Tämän vuoksi ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle on vastattava, että kun yhteisön oikeuden rikkominen jäsenvaltion osalta luetaan ylimmän oikeusasteen tuomioistuimen syyksi, vahinkoa kärsineillä yksityisillä on oikeus korvaukseen, jos yhteisön rikotun oikeussäännön tavoitteena on antaa oikeuksia yksityisille, jos rikkominen on riittävän ilmeinen ja jos kyseessä olevan rikkomisen ja yksityisille aiheutuneen vahingon välillä on välitön syy-yhteys. Tällä varauksella valtion tehtävänä on kansallisen vahingonkorvausoikeuden mukaisesti korjata sen syyksi luettavalla yhteisön oikeuden rikkomisella aiheutetun vahingon seuraukset, kunhan kansallisessa oikeudessa vahvistetut edellytykset eivät ole epäedullisempia kuin ne edellytykset, jotka koskevat samankaltaisia jäsenvaltion sisäiseen oikeuteen perustuvia vaatimuksia, ja kunhan niillä ei tehdä vahingonkorvauksen saamista käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi.

VII Toimivaltaisen tuomioistuimen määrääminen sen tutkimista varten, onko vahingonkorvauskanne perusteltu

159. Tässä kohdassa käsitellään sekä toimivaltaisen kansallisen tuomioistuimen määräämistä että kansallisen tuomioistuimen ja yhteisöjen tuomioistuimen tehtäviä, kun arvioidaan sitä, onko valtiota vastaan nostettu sellainen vahingonkorvauskanne perusteltu, joka koskee valtion vastuuta ylimmän oikeusasteen tuomioistuimen toiminnasta.

A *Toimivaltaisen kansallisen tuomioistuimen määrääminen*

160. Toisella kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa tietää, onko jäsenvaltioilla vapaus osoittaa kansallinen tuomioistuin, jolla on toimivalta tutkia valtiota vastaan nostettu vahingonkorvauskanne, joka perustuu valtion vastuuseen ylimmän oikeusasteen tuomioistuimen toiminnasta.

161. On tärkeää muistuttaa, että yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön nojalla "kunkin jäsenvaltion oikeusjärjestyksessä on osoitettava toimivaltainen tuomioistuin ratkaisemaan oikeusriitoja, jotka koskevat yhteisön oikeusjärjestykseen perustuvia yksityisten oikeuksia, mutta tällöin on otettava kuitenkin huomioon, että jäsenvaltioiden vastuulla on taata kussakin yksittäistapauksessa näiden oikeuksien tosiasiallinen suoja". [131] Yhteisöjen tuomioistuin on päätellyt edelleen, että "tällä varauksella

131 — Tämä periaate on esitetty asiassa 179/84, Bozzetti, tuomio 9.7.1985 (Kok. 1985, s. 2301, 17 kohta), ja tältä osin on viitattu em. asiaan Salgoil (erityisesti s. 675). Se on vahvistettu erityisesti asiassa C-446/93, SEIM, tuomio 18.1.1996 (Kok. 1996, s. I-73, 32 kohta) ja em. asiassa Dorsch Consult (jonka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on maininnut).

yhteisöjen tuomioistuimen tehtävänä ei ole puuttua toimivaltaongelmien ratkaisemiseen kansallisessa lainkäyttöjärjestelmässä". [132]

162. Vastauksena ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tätä seikkaa koskevaan kysymykseen on tärkeää täsmentää, että toimielinten itsemääräämisoikeutta koskevaa periaatetta sovelletaan myös mahdollisiin yksityisten jäsenvaltioita vastaan nostamiin vahingonkorvauskanteisiin, jotka koskevat niiden vastuuta ylimmän oikeusasteen tuomioistuimen toiminnasta, sillä varauksella, että tehokas oikeussuoja taataan.

B *Yhteisöjen tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten tehtävät sen tutkimisessa, onko vahingonkorvauskanne perusteltu*

163. Viidennellä kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa tietää, onko sen tehtävänä arvioida käsiteltävänä olevassa asiassa se, onko vahingonkorvauskanne perusteltu vai kuuluuko tämä tehtävä yhteisöjen tuomioistuimelle.

164. On tärkeää muistuttaa, että edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Brasserie du pêcheur ja Factortame antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että se "ei voi korvata omalla arvioinnillaan kansallisten tuomioistuinten arviointia, sillä ainoastaan kansalliset tuomioistuimet ovat toimivaltaisia vahvistamaan pääasioita koskevat tosiseikat ja määrittämään kysymyksessä olevat yhteisön oikeuden rikkomiset". [133] Kuitenkin se "katsoo — — hyödylliseksi muistuttaa tietyistä seikoista, jotka kansalliset tuomioistuimet voivat ottaa huomioon". [134] Tämä oikeuskäytäntö on vahvistettu useaan otteeseen. [135] Sitä voidaan kaikilta osin soveltaa tapaukseen, jossa nostetaan vahingonkorvauskanne valtiota vastaan sen takia, että ylimmän oikeusasteen tuomioistuin on rikkonut yhteisön oikeutta. Tyydyn näin ollen esittämään joitakin huomioita käsiteltävänä olevasta asiasta.

VIII Käsiteltävänä oleva asia

165. Kolmannella ja neljännellä ennakkoratkaisukysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa tietää, täyttyvätkö käsiteltävänä olevassa asiassa aineelliset edellytykset valtion vahingonkorvausvastuun syntymiselle.

166. Aluksi on syytä huomauttaa, että oikeussäännöllä, jota väitetään rikotun, nimittäin perustamissopimuksen 48 artiklalla, on välitön oikeusvaikutus ja sen tavoitteena on siis väistämättä antaa oikeuksia yksityisille. [136] Kyseisen artiklan

132 — Idem.

133 — Tuomion 58 kohta.

134 — Idem.

135 — Ks. erityisesti em. asiat Konle (tuomion 59 kohta), Haim (tuomion 44 kohta) ja Stockholm Lindöpark (tuomion 38 kohta).

136 — Ks. erityisesti asia 41/74, Van Duyn, tuomio 4.12.1974 (Kok. 1974, s. 1337, Kok. Ep. II, s. 395, 5—8 kohta) ja asia C-415/93, Bosman, tuomio 15.12.1995 (Kok. 1995, s. I-4921, 129 kohta).

1 kohdassa esitetään työntekijöiden vapaan liikkuvuuden periaate. Tämä vapaus merkitsee artiklan 2 kohdan sanamuodon mukaan erityisesti sitä, että kaikki kansalaisuuteen perustuva jäsenvaltioiden työntekijöiden syrjintä työsopimusten tekemisessä sekä palkkauksessa ja muissa työehdoissa poistetaan. Nämä perustamissopimuksen määräykset on pantu täytäntöön ja konkretisoitu asetuksessa N:o 1612/68.

167. Lisäksi on täsmennettävä, että yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että EY 39 artiklan 2 kohdassa määrättyä ja asetuksella N:o 1612/68 täytäntöönpantua syrjintäkiellon periaatetta sovelletaan "yhteisöjen kansalaisiin, jotka ovat käyttäneet oikeuttaan työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen ja tehneet työtä toisessa jäsenvaltiossa heidän asuinpaikastaan ja kansalaisuudestaan riippumatta". [137] Tämän vuoksi yhteisöjen tuomioistuimen mukaan sillä seikalla, että yksityinen, joka vetoaa syrjintäkiellon periaatteeseen, on kyseisen jäsenvaltion eikä muun jäsenvaltion kansalainen, ei ole vaikutusta kyseisen periaatteen soveltamiseen. [138] Tämän oikeuskäytännön nojalla Gerhard Köblerillä oli siis oikeus vedota EY 39 artiklan 2 kohdassa määrättyyn työntekijöiden syrjintäkiellon periaatteeseen.

168. Lisäksi vakiintuneen oikeuskäytännön perusteella tämän periaatteen mukaan kiellettyä on paitsi kansalaisuuteen perustuva avoin syrjintä myös kaikki peitellyn syrjinnän muodot, joissa muita erotteluperusteita soveltaen päädytään tosiasiassa samaan tulokseen. [139] Edellä mainitussa asiassa O'Flynn antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin on täsmentänyt, että "on pidettävä välillisesti syrjivinä sellaisia kansallisessa oikeudessa asetettuja edellytyksiä, jotka siitä huolimatta, että niitä sovelletaan tekemättä eroa kansalaisuuden perusteella, kohdistuvat vaikutuksiltaan — — suurimmaksi osaksi siirtotyöläisiin, sekä sellaisia — — erotuksetta sovellettavia edellytyksiä, jotka kotimaiset työntekijät pystyvät siirtotyöläisiä helpommin täyttämään tai jotka saattavat olla erityisesti siirtotyöläisille epäedullisia". [140]

169. Tämän oikeuskäytännön perusteella näin on selvästi asianlaita erityisen ikälisän myöntämisedellytyksen osalta, joka koskee 15 vuoden pituista toimintaa professorina yksinomaan Itävallan yliopistoissa. Itse asiassa on todettava, että kyseinen edellytys saattaa olla epäedullinen erityisesti siirtotyöläisille, toisin sanoen epäedullinen työntekijöille, jotka ovat käyttäneet vapaata liikkuvuutta koskevaa oikeuttaan. Näin on asianlaita niiden henkilöiden, kuten Gerhard Köblerin, osalta, jotka ovat lähteneet alkuperäisestä jäsenvaltiostaan työskennelläkseen toisessa jäsenvaltiossa ja jotka palaavat sinne jatkaakseen uraansa.

137 — Ks. asia C-443/93, Vougioukas, tuomio 22.11.1995 (Kok. 1995, s. I-4033, 38—42 kohta). Ks. myös asia C-419/92, Scholz, tuomio 23.2.1994 (Kok. 1994, s. I-505, 9 kohta)

138 — Em. asia Scholz (tuomion 8 kohta).

139 — Ks. erityisesti asia 152/73, Sotgiu, tuomio 12.2.1974 (Kok. 1974, s. 153, Kok. Ep. II, s. 219, 11 kohta); asia C-27/91, Le Manoir, tuomio 21.11.1991 (Kok. 1991, s. I-5531, 10 kohta); asia C-111/91, komissio v. Luxemburg, tuomio 10.3.1993 (Kok. 1993, s. I-817, 9 kohta); em. asia Scholz (tuomion 7 kohta) ja asia C-237/94, O'Flynn, tuomio 23.5.1996 (Kok. 1996, s. I-2613, 17 kohta).

140 — Tuomion 18 kohta.

170. Mielestäni on vaikea hyväksyä, että Verwaltungsgerichtshof olisi tehnyt anteeksiannettavan virheen todetessaan, että tällaisen välillisesti syrjivän edellytyksen täyttämistä koskeva vaatimus voidaan järkevästi perustella sillä, että haluttiin antaa työntekijälle korvaus uskollisuudesta työnantajaansa kohtaan.

171. Jos oletetaan, että tätä väitettyä perustelua voidaan soveltaa käsiteltävänä olevassa asiassa sillä perusteella, että Itävallan yliopistojen osalta on kyse yhdestä työnantajasta, toisin kuin edellä mainitussa asiassa Schöning-Kougebetopoulou, ylimmän oikeusasteen tuomioistuimen olisi pitänyt tutkia, oliko kyseinen palvelusvuosia koskeva edellytys oikeassa suhteessa kyseiseen tavoitteeseen nähden. Muistutan, että yhteisöjen tuomioistuin on useaan otteeseen korostanut kyseistä yleistä oikeasuhteisuuden vaatimusta. [141] Se on myös muistuttanut siitä edellä mainitussa asiassa Schöning-Kougebetopoulou antamansa tuomion 21 kohdassa, jonka se on toimittanut ylimmän oikeusasteen tuomioistuimelle sen ennakkoratkaisupyynnön johdosta, vaikka kyseisessä asiassa yhteisöjen tuomioistuin onkin todennut, että väitetty perustelu, joka perustuu korvauksen antamiseen työntekijälle uskollisuudesta määrättyä työnantajaa kohtaan, ei ollut merkityksellinen. Kyseisessä asiassa ei siis ollut tarpeen pääasian ratkaisemiseksi tarkastella palvelusvuosia koskevan edellytyksen ja tällaisen perustelun oikeasuhteisuutta. [142]

172. Käsiteltävänä olevassa asiassa voidaan pahoitella sitä, ettei Verwaltungsgerichtshof ole tutkinut sitä, onko suhteellisuusperiaatetta noudatettu. On vaikea katsoa, että kyseinen palvelusvuosia koskeva edellytys olisi oikeassa suhteessa mahdolliseen tämäntyyppiseen perusteluun nähden. Se ylittää epäilemättä sen, mikä on tarpeen tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi. [143]

173. Lisäksi ylimmän oikeusasteen tuomioistuimen olisi pitänyt pysyttää ennakkoratkaisukysymyksensä ja täydentää sitä, jotta edellä mainitussa asiassa Schöning-Kougebetopoulou annetun tuomion ulottuvuuteen olisi saatu tiettyjä täsmennyksiä. On todellakin vaikea katsoa, että edellä mainitussa asiassa Cilfit ym. annetussa tuomiossa vahvistetun oikeuskäytännön mukaisesti Verwaltungsgerichtshof oli todella vakuuttunut yhtäältä siitä, että se, miten yhteisön oikeutta on — oikeaksi oletetulla tavalla — sovellettava, oli niin ilmeistä, ettei se jättänyt tilaa vähäisellekään perustellulle epäilylle siitä, miten kyseinen oikeuskysymys on ratkaistava, ja toisaalta siitä, että asia oli yhtä ilmeinen muiden jäsenvaltioiden tuomioistuimille ja yhteisöjen tuomioistuimelle. [144]

141 — Ks. erityisesti yhdistetyt asiat C-259/91, C-331/91 ja C-332/91, Allué ym., tuomio 2.8.1993 (Kok. 1993, s. I-4309, Kok. Ep. XIV, s. I-339, 15 kohta); em. asia O'Flynn (tuomion 19 kohta) sekä asia C-187/96, komissio v. Kreikka, tuomio 12.3.1998 (Kok. 1998, s. I-1095, 19 kohta); tämä tuomio on annettu joitakin kuukausia ennen Verwaltungsgerichtshofin päätöstä.

142 — Ks. em. asia Schöning-Kougebetopoulou (tuomion 26 ja 27 kohta).

143 — Yhteisöjen tuomioistuin on lisäksi myöhemmin todennut näin Itävallan lainsäädännön osalta, joka ei ole niin rajoittava henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen nähden. Kyseisen lainsäädännön mukaan aiemmat työskentelykaudet muissa jäsenvaltioissa otetaan huomioon määrättäessä opettajien palkkausta mutta tiukemmin edellytyksin kuin työskentelykaudet Itävallassa. Yhteisöjen tuomioistuin hylkäsi perustelun, joka koski uskollisuuden palkitsemista, ja otti huomioon sen, että työnantajia oli useita, sekä mainitsi, että riidanalainen syrjivä rajoitus ei ollut missään tapauksessa oikeassa suhteessa kyseiseen tavoitteeseen (ks. asia C-195/98, Österreichischer Gewerkschaftsbund, tuomio 30.11.2000 (Kok. 2000, s. I-10497, 50 kohta).

144 — Ks. em. asia Cilfit ym. (tuomion 16 kohta).

174. Tämän vuoksi ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin on vastattava, että EY 39 artiklaa on tulkittava siten, että sen tavoitteena on antaa yksityisille oikeuksia. Pääasian kaltaisissa olosuhteissa voidaan katsoa, että Verwaltungsgerichtshofin tekemä perustamissopimuksen kyseisen artiklan merkitystä ja ulottuvuutta koskeva virhe on anteeksiantamaton ja voi näin ollen olla perusteena valtion vahingonkorvausvastuulle.

IX Ratkaisuehdotus

175. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Landesgericht für Zivilrechtssachen Wienin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) Periaatetta, jonka mukaan jäsenvaltioiden on korvattava niiden syyksi luettavasta yhteisön oikeuden rikkomisesta yksityisille aiheutuneet vahingot, sovelletaan, jos ylimmän oikeusasteen tuomioistuin on syyllistynyt väitettyyn rikkomiseen.

2) Kun yhteisön oikeuden rikkominen jäsenvaltion osalta luetaan ylimmän oikeusasteen tuomioistuimen syyksi, vahinkoa kärsineillä yksityisillä on oikeus korvaukseen, jos yhteisön rikotun oikeussäännön tavoitteena on antaa oikeuksia yksityisille, jos rikkominen on riittävän ilmeinen ja jos kyseessä olevan rikkomisen ja yksityisille aiheutuneen vahingon välillä on välitön syy-yhteys. Tällä varauksella valtion tehtävänä on kansallisen vahingonkor-

vausoikeuden mukaisesti korjata sen syyksi luettavalla yhteisön oikeuden rikkomisella aiheutetun vahingon seuraukset, kunhan kansallisessa oikeudessa vahvistetut edellytykset eivät ole epäedullisempia kuin edellytykset, jotka koskevat samankaltaisia jäsenvaltion sisäiseen oikeuteen perustuvia vaatimuksia, ja kunhan niillä ei tehdä vahingonkorvauksen saamista käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi.

3) Periaatetta, jonka mukaan kunkin jäsenvaltion oikeusjärjestyksessä on osoitettava tuomioistuin, joka on toimivaltainen ratkaisemaan yhteisön oikeusjärjestykseen perustuvia yksityisten oikeuksia koskevia oikeusriitoja, sillä edellytyksellä, että tehokas oikeussuoja taataan, sovelletaan myös yksityisten jäsenvaltiota vastaan nostamiin vahingonkorvauskanteisiin, jotka koskevat ylimmän oikeusasteen tuomioistuimen väitettyä syyllistymistä yhteisön oikeuden rikkomiseen.

4) Ainoastaan kansalliset tuomioistuimet ovat toimivaltaisia arvioimaan, täyttyvätkö aineelliset edellytykset ylimmän oikeusasteen tuomioistuinten toiminnasta aiheutuvalle valtion vahingonkorvausvastuulle, erityisesti sen määrittämisen osalta, onko kyseisen yhteisön oikeuden rikkomisen perustana oleva oikeudellinen virhe luonteeltaan anteeksiannettava vai ei. Tässä tehtävässään ne voivat ottaa huomioon yhteisöjen tuomioistuimen tältä osin esittämät huomiot.

5) EY 39 artiklaa on tulkittava siten, että sen tavoitteena on antaa yksityisille oikeuksia. Pääasian kaltaisissa olosuhteissa voidaan katsoa, että kyseessä olevan ylimmän oikeusasteen tuomioistuimen tekemä perustamissopimuksen kyseisen artiklan merkitystä ja ulottuvuutta koskeva virhe on anteeksiantamaton ja voi näin ollen olla perusteena valtion vahingonkorvausvastuulle.