JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
GIUSEPPE TESAURO
28 päivänä marraskuuta 1995 *

Sisällysluettelo

Tosiseikat, kansallinen lainsäädäntö ja ennakkoratkaisukysymykset ..... I - 1067

a) Asia C-46/93 (Brasserie du pêcheur) ..... I - 1068

b) Asia C-48/93 (Factortame III) ..... I - 1070

Kysymyksenasettelu ja ratkaisuehdotuksen rakenne ..... I - 1074

I — Jäsenvaltion vastuun periaate yhteisön oikeudessa: perusta ja ulottuvuus ..... I - 1076

a) Jäsenyysvelvoitteensa laiminlyöneiden jäsenvaltioiden korvausvelvollisuuden vahvistaminen yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä: asiassa Francovich ym. annettu tuomio ja sitä edeltäneet tuomiot ..... I - 1078

b) "Yhteisön oikeuden mukainen" vastuun periaate: vain tarpeellinen keino oikeussuojassa olevan aukon täyttämiseksi vai laajempi periaate? ..... I - 1082

c) Valtion korvausvelvollisuus lainsäädäntötoimien osalta ..... I - 1088

II — Valtion korvausvelvollisuuden edellytykset ..... I - 1095

1. Asiassa Francovich ym. annettu ratkaisu ..... I - 1097

2. Perustamissopimuksen 215 artiklan toista kohtaa koskeva oikeuskäytäntö ..... I - 1100

3. Vastuun yleisiä edellytyksiä koskevat yhteisön oikeuden perusteet ..... I - 1104

a) Vahingon aiheuttanut seikka: yhteisön oikeusnormin rikkominen ..... I - 1105

— Rikkomisen selvyys ja vakavuus ..... I - 1106

— Tuottamuksen välttämättömyys? ..... I - 1111

b) Vahingon olemassaolo ..... I - 1114

* Alkuperäinen kieli: italia.

c) Syy-yhteys ..... I - 1116

— Vahinkoa kärsineen oikeussubjektin toiminta ..... I - 1117

— Vahingonkorvauskanteet ja hallinnolliset oikeussuojakeinot: itsenäisiä vai toissijaisia oikeussuojakeinoja? ..... I - 1117

4. Muut edellytykset ..... I - 1120

5. Korvausvelvollisuuden syntyhetki ..... I - 1123

III — Vastaukset kansallisten tuomioistuinten esittämiin kysymyksiin ..... I - 1124

a) Asia C-46/93 (Brasserie du pêcheur) ..... I - 1124

b) Asia C-48/93 (Factortame III) ..... I - 1126

Ratkaisuehdotus ..... I - 1128

1. Jäsenvaltion vastuu yhteisön oikeuden rikkomisesta ja siihen liittyvä velvollisuus korvata yksityisille aiheutunut vahinko, mistä oli kyse myös tunnetussa asiassa Francovich ym. [1] annetussa tuomiossa, herättää edelleen suurta kiinnostusta. Kyseisessä tuomiossa ei ole myöskään selvitetty valtion vastuuta ja korvausvelvollisuutta kaikilta osin; edelleen on monia merkittäviä seikkoja, joita on selvitettävä ja täsmennettävä.

Bundesgerichtshofin (asia C-46/93) ja High Court of Justicen (asia C-48/93) esittämät kysymykset koskevat sellaisia perustamissopimuksen määräysten rikkomisia, joista yhteisöjen tuomioistuin on jo aikaisemmin antanut tuomion, ja ne antavat siis ainakin tilaisuuden täsmentää edelleen tätä aihetta koskevia seikkoja, vaikka kaikkia vielä selvittämättömiä tähän monimutkaiseen aiheeseen liittyviä ongelmia ei kyettäisikään ratkaisemaan; niitä voidaan täsmentää erityisesti jäsenvaltion vastuun osalta erilaisissa direktiivin täytäntöönpanon laiminlyöntiä koskevissa tapauksissa sekä niiden edellytysten osalta, joita *yhteisön* oikeudessa asetetaan yksityisten oikeudelle saada korvausta.

Yhteisöjen tuomioistuimelta pyydetty ennakkoratkaisu liittyy tiettyihin merkittäviin oikeusjärjestyksen perusteita koskeviin näkökohtiin ja erityisesti yhteisön oikeuden ja kansallisten oikeusjärjestysten väliseen suhteeseen. Sen perusteella voidaan arvioida, toimiiko yhteisön oikeuden järjestelmä kokonaisuutena asianmukaisesti.

Tosiseikat, kansallinen lainsäädäntö ja ennakkoratkaisukysymykset

2. Käsittelen tässä vain niitä näkökohtia, jotka ovat asian käsittelyn kannalta välttö-

1 — Yhdistetyt asiat C-6/90 ja C-9/90, tuomio 19.11.1991 (Kok. 1991, s. I-5357).

mästi merkityksellisiä, ja viittaan esillä olevaa asiaa koskevan lainsäädännön ja asian perustana olevien tosiseikkojen yksityiskohtaisen kuvauksen osalta suullista käsittelyä varten laadittuun kertomukseen.

a) Asia C-46/93 (Brasserie du pêcheur)

3. Brasserie du pêcheur SA, ranskalainen panimo, jonka pääkonttori on Schiltigheimissa (Elsass), väittää joutuneensa keskeyttämään oluenviennin Saksaan vuoden 1981 lopussa, koska sen valmistama olut ei vastannut *Biersteuergesetz*in (olutveroa koskeva laki, jäljempänä BierStG) [2] 9 ja 10 pykälässä säädettyjä puhtausvaatimuksia. Kuten suullisessa käsittelyssä ilmeni, Saksan viranomaisten toistuvat tarkastukset vähittäismyymälöissä ja niiden perusteella tehty toteamus siitä, ettei kyseinen olut täyttänyt lain vaatimuksia, olivat syy siihen, että Brasserie du pêcheurin saksalainen yksinomainen maahantuoja kieltäytyi jatkamasta jälleenmyyntisopimusta.

Yhteisöjen tuomioistuin totesi 12.3.1987 antamassaan tuomiossa, [3] että kielto myydä toisista jäsenvaltioista maahantuotuja oluita, jotka eivät vastanneet BierStG:n vaatimuksia, oli ristiriidassa perustamissopimuksen 30 artiklan kanssa; tämän tuomion antamisen jälkeen Brasserie du pêcheur nosti kanteen Saksan liittotasavaltaa vastaan ja vaati korvausta kyseisestä tuonninrajoituksesta aiheutuneesta vahingosta vuosien 1981 ja 1987 väliseltä ajalta, yhteensä 1 800 000 Saksan markkaa (DEM), joka on ilmeisesti osa sille todellisuudessa aiheutuneesta vahingosta. Vaatimus hylättiin alemmissa oikeusasteissa. Brasserie du pêcheur esitti näin ollen vaatimuksen uudelleen Bundesgerichtshofissa nostamallaan kassaatiokanteella.

4. Bundesgerichtshof muistutti, että koska kyseistä rikkomista voitiin pitää lainsäätäjän laiminlyöntinä sen vuoksi, että BierStG:tä ei ollut muutettu yhteisön oikeuden mukaiseksi, vahingonkorvaukseen sovellettaisiin Saksan siviililain 839 pykälää yhdessä perustuslain 34 pykälän kanssa. Perustuslain 34 pykälän *ensimmäisessä momentissa* säädetään, että "jos joku hänelle uskottua julkista virkaa *hoitaessaan laiminlyö* kolmatta henkilöä kohtaan olevan virkavelvollisuutensa, *vastuu on lähtökohtaisesti valtiolla tai sillä* yhteisöllä, jonka palveluksessa hän on". Siviililain 839 pykälän ensimmäisessä momentissa sen sijaan säädetään, että jos virkamies laiminlyö tahallisesti tai tuottamuksellisesti virkavelvollisuuksiaan kolmatta henkilöä kohtaan, hän on velvollinen korvaamaan aiheuttamansa vahingon. Jos hän on toiminut tuottamuksellisesti, hän vastaa vahingosta ainoastaan siinä tapauksessa, että loukatulla osapuolella ei ole muuta mahdollisuutta saada korvausta.

2 — 14.3.1952 annettu kansallinen laki (BGBl. I, s. 148), sellaisena kuin se on muutettuna 14.12.1976 annetulla lailla (BGBl. I, s. 3341). Muistutettakoon, että 10 pykälän mukaan nimitys "olut" koskee ainoastaan sellaisia tuotteita, jotka täyttävät kyseisen lain 9 pykälässä luetellut sitovat puhtausvaatimukset.

3 — Asia 178/84, komissio v. Saksa (Kok. 1987, s. 1227).

Viran hoitamisen ja virkavelvollisuuden rikkomisen lisäksi kyseisen säännön sovellettavuus edellyttää siis laiminlyödyn virkavelvollisuuden "kohdistumista kolmanteen henkilöön" (*Drittbezogenheit*) koskevan lisäedellytyksen täyttymistä, mikä tarkoittaa sitä, että valtio on vastuussa ainoastaan sellaisten virkavelvollisuuksien laiminlyönnistä, jotka nimenomaisesti kohdistuvat kolmanteen henkilöön, eli joiden tarkoituksena on suojata kolmannen henkilön oikeutta. Juuri tämä viimeinen edellytys jää kuitenkin yleensä täyttymättä, kun on kyse lainsäädännön virheellisyydestä [4], ja se jää täyttymättä myös tässä tapauksessa. Kuten kansallinen tuomioistuin korostaa, lainsäätäjä on BierStG:ssä säätänyt velvollisuudesta, joka koskee kaikkia eikä erityisesti yhtä oikeussubjektia tai oikeussubjektien ryhmää, joita voitaisiin pitää mainituissa säännöksissä tarkoitettuina kolmansina henkilöinä. [5]

Toiseksi kansallinen tuomioistuin huomauttaa, että tässä tapauksessa ei myöskään voi olla kysymys pakkolunastukseen verrattavasta viranomaisten lainvastaisesta väliintulosta johtuvasta valtion vastuusta, jota koskevaa periaatetta on käsitelty laajasti Bundesgerichtshofin oikeuskäytännössä. [6] Tällainen johtopäätös on kansallisen tuomioistuimen mielestä tehtävä, koska tästä oikeuskäytännöstä ilmenevän periaatteen mukaan perustuslain vastaisista laeista aiheutuneesta vahingosta ei myönnetä korvausta, jolloin yhteisön oikeudessa asetetun velvoitteen laiminlyönnistä aiheutuvan vahingon korvaamiseen sovellettaisiin samaa periaatetta. Toisaalta tässä tapauksessa kantajan oikeusasemaan ei ole puututtu sellaisella tavalla, että sitä voitaisiin suojella omistusoikeutta koskevien säännösten perusteella.

5. Bundesgerichtshof katsoo, että Saksan oikeudessa ei ole perustetta kantajan vahingonkorvausvaatimuksen hyväksymiselle, ja se on siksi esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyynnön saadakseen vahvistuksen sille, sovelletaanko sen käsiteltävänä olevaan asiaan edellä mainitussa asiassa Francovich ym. kehitettyä periaatetta, jonka mukaan jäsenvaltio vastaa yhteisön oikeutta rikkomalla yksityisille aiheuttamistaan vahingoista. Se on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat kysymykset:

"1. Sovelletaanko yhteisön oikeuden periaatetta, jonka mukaan jäsenvaltioiden on korvattava yhteisön oikeutta rikkomalla yksityisille aiheuttamansa vahingot, myös silloin kun yhteisön oikeutta on rikottu siten, että jäsenvaltion parlamentin antaman lain muuttaminen yhdenmukaiseksi ylemmäntasoisen yhteisön oikeusnormin kanssa on laiminlyöty (tässä tapauksessa *Biersteuergesetz*in 9 ja 10 pykälää ei ole muutettu ETY:n

4 — Lainsäätäjän virheelliseen menettelyyn (*legislatives Unrecht*) voidaan soveltaa julkishallinnon vastuuta säätelevää periaatetta (*Amtshaftung*). Juuri sen vuoksi lainsäädännön virheellisyydestä aiheutuvien vahinkojen korvattavuus, joka on yhä erittäin kiistelty kysymys Saksassa, hyväksytään ilman muuta, kun on kysymys yksittäisiin tapauksiin sovellettavista laeista (*Einzelfallgesetze*) tai normatiivisesta toimesta, kuten esimerkiksi rakennuskaavasta (*Bebauungsplan*).

5 — Tämä ei poikkea paljonkaan subjektiivisen oikeuden ja oikeutetun intressin välistä eroa koskevasta tilanteesta, jonka väitetään olevan tyypillinen ainoastaan Italian oikeusjärjestykselle.

6 — Ks. BGHZ (oikeustapauskokoelma Bundesgerichtshofin siviiliasioissa antamista tuomioista), 90, s. 17, erityisesti s. 29 ja sitä seuraavat sivut.

perustamissopimuksen 30 artiklan kanssa yhteensopiviksi)?

2. Voidaanko kansallisessa oikeusjärjestyksessä säätää mahdolliselle oikeudelle vahingonkorvauksen saamiseksi samoja rajoituksia kuin ne, joita sovelletaan silloin, kun kansallisella lailla on rikottu ylemmänasteista kansallista oikeutta, eli esimerkiksi silloin, kun tavallinen liittovaltion laki on ristiriidassa Saksan liittotasavallan perustuslain kanssa?

3. Voidaanko kansallisessa oikeusjärjestyksessä edellyttää, että laiminlyönnistä vastuussa oleva valtioelin on toiminut tuottamuksellisesti (tahallaan tai tuottamuksellisesti), jotta oikeus vahingonkorvaukseen syntyisi?

4. Jos kysymykseen 1 vastataan myöntävästi ja kysymykseen 2 kieltävästi:

a) Voidaanko korvausvelvollisuutta rajoittaa kansallisen lainsäädännön mukaisesti siten, että ainoastaan tietyille laissa suojatuille henkilökohtaisille oikeushyville, kuten esimerkiksi omaisuudelle aiheutuneet vahingot korvataan, vai edellytetäänkö kaikkien taloudellisten menetysten täyttä korvaamista ja myös tulon ja ansion menetyksen korvaamista?

b) Koskeeko korvausvelvollisuus myös sellaisia vahinkoja, jotka olivat aiheutuneet jo ennen yhteisöjen tuomioistuimen 12.3.1987 antamaa tuomiota (asia 178/84), jolla *Biersteuergesetz*in 10 pykälän todettiin olevan ylemmäntasoisen yhteisön oikeusnormin vastainen?"

b) Asia C-48/93 (Factortame III)

6. Pääasian 97 kantajaa ovat esittäneet korvausvaatimuksen vuoden 1988 *Merchant Shipping Act*in (kauppamerenkulusta vuonna 1988 annettu kansallinen laki) soveltamisesta aiheutuneista vahingoista asiaan Factortame liittyneiden tunnettujen tapahtumien jälkeen; esitän tästä tapauksesta sen vuoksi vain muutamia olennaisia kohtia.

Kyseisellä lailla perustettiin uusi laivarekisteri, joka koski kaikkia brittiläisiä kalastusaluksia ja näin ollen myös niitä aluksia, jotka oli kirjattu jo edelliseen rekisteriin. Uudessa rekisteröintijärjestelmässä, joka tuli pakolliseksi 1.4.1989, asetettiin alukset tosiasiallisesti omistaville oikeushenkilöille ja luonnollisille henkilöille tiukemmat kansalaisuutta,

asuinpaikkaa ja kotipaikkaa koskevat vaatimukset. Jos edellytykset eivät täyttyneet, kyseisiä kalastusaluksia ei voitu rekisteröidä uuteen rekisteriin, minkä seurauksena ne eivät saaneet enää kalastaa Yhdistyneen kuningaskunnan lipun alla.

Uudesta rekisteröintijärjestelmästä nostettiin kanne Divisional Courtissa, joka keskeytti järjestelmän soveltamisen 10.3.1989 antamallaan väliaikaismääräyksellä, jonka Court of Appeal kumosi. [7] Tässä yhteydessä Divisional Court esitti ennakkoratkaisupyynnön kantajien esittämistä yhteisön oikeutta koskevista kysymyksistä, ja yhteisöjen tuomioistuin antoi asiasta tuomion 25.7.1991. [8] Yhteisöjen tuomioistuin vahvisti tuomiossaan, että Yhdistyneessä kuningaskunnassa käyttöön otetussa uudessa rekisteröintijärjestelmässä kalastusalusten omistajien kansalaisuudelle, asuinpaikalle ja kotipaikalle asetetut edellytykset olivat ristiriidassa yhteisön oikeuden ja erityisesti perustamissopimuksen 52 artiklan kanssa.

Komissio oli tällä välin nostanut perustamissopimuksen 169 artiklan perusteella kanteen Yhdistynyttä kuningaskuntaa vastaan kyseisen lain väitetystä yhteensopimattomuudesta yhteisön oikeuden kanssa, mutta tämä kanne koski ainoastaan kansalaisuutta koskevaa vaatimusta. Komissio oli myös tehnyt välitoimia koskevan hakemuksen lain soveltamisen väliaikaiseksi keskeyttämiseksi, ja yhteisöjen tuomioistuin hyväksyi vaatimuksen 10.10.1989 antamallaan määräyksellä. [9] Kyseisen toimenpiteen jälkeen Yhdistynyt kuningaskunta oli osittain muuttanut kyseistä lakia, ja muutokset tulivat voimaan 2.11.1989. Yhteisöjen tuomioistuin totesi 4.10.1991 antamassaan tuomiossa, [10] että koska Yhdistynyt kuningaskunta oli vahvistanut kyseiset kalastusalusten omistajien kansalaisuutta koskevat vaatimukset, se oli jättänyt täyttämättä perustamissopimuksen 7, 52 ja 221 artiklan mukaiset jäsenyysvelvoitteensa.

Divisional Court antoi jo 2.10.1991 yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-221/89, Factortame II, antamaa tuomiota täytäntöön pannessaan määräyksen, jolla se myönsi 79 kantajalle oikeuden saada kalastusaluksensa rekisteröidyiksi ja kehotti niitä täsmentämään asiaa koskevat vahingonkorvausvaatimuksensa Secretary of State for Transportille. Divisional Court myönsi 18.11.1992 antamallaan määräyksellä useille yrityksille ja muille oikeussubjekteille luvan esiintyä asianosaisina oikeudenkäynnissä ja/tai esittää vahingonkorvausvaatimuksia; se antoi myös Rawlingsin (37. kantaja) muuttaa vaatimustaan siten, että siihen lisättiin "rangaistuksenluonteisia" vahingonkorvauksia koskeva vaatimus viranomaisten perustuslainvastaisen toiminnan perusteella (*exemplary damages for unconstitutional behaviour*).

7 — Kokonaiskuvan täydentämiseksi lisättäköön, että kantajien haettua muutosta House of Lordsissa tämä tuomioistuin esitti 18.5.1989 antamallaan määräyksellä yhteisöjen tuomioistuimelle kaksi ennakkoratkaisukysymystä, jotka koskivat kansallisten tuomioistuinten toimivaltaa ja sen laajuutta sellaisten välitoimien osalta, jotka koskivat yhteisön oikeuteen perustuvia oikeuksia. Asiassa C-213/89, Factortame I, 19.6.1990 antamassaan tuomiossa (Kok. 1990, s. I-2433) yhteisöjen tuomioistuin vahvisti, että "yhteisön oikeutta on tulkittava siten, että jos kansallinen tuomioistuin, jonka käsiteltävänä on yhteisön oikeutta koskeva asia, katsoo, että ainoa este välitoimien määräämiselle on kansallisen oikeuden säännös, se ei saa soveltaa kyseistä säännöstä". House of Lords vahvisti tämän jälkeen 11.10.1990 Divisional Courtin määräämät välitoimet siihen saakka, kun asia olisi ratkaistu lopullisesti.

8 — Asia C-221/89, Factortame II (Kok. 1991, s. I-3905).

9 — Asia 246/89 R, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta (Kok. 1989, s. 3125).

10 — Asia C-246/89, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta (Kok. 1991, s. I-4585).

Pääasian kantajien vahingonkorvausvaatimusten perusteet ovat erilaisia, ja ne koskevat erityisesti kustannuksia ja tulon ja ansion menetystä riidanalaisen uuden lain voimaantulon (1.4.1989) ja sen ajankohdan väliseltä ajalta, jolloin kantajat ovat jälleen voineet ryhtyä harjoittamaan kalastusta. [11]

7. Englannin oikeudessa valtion taloudellinen vastuu on vahvistettu oikeuskäytännössä. Siinä käytetään siviilivastuun osalta sovellettavia rikkomista koskevia käsitteitä (joita kutsutaan nimellä *torts*), myös siltä osin kuin rikkominen näyttää liittyvän viranomaisten toimintaan.

Ensisijaisesti mahdollisuus saada korvausta hyväksytään sellaisessa tapauksessa, jossa vahinko on aiheutettu tuottamuksellisella rikkomisella (*tort of negligence*) hallinto- tai lainsäädäntötoimen yhteydessä. [12] Jos otetaan kuitenkin huomioon se, että kyseisen kanteen edellytyksenä on viranomaisten "huolellisuusvelvoite" (*duty of care*) ja että asiaa koskevassa oikeuskäytännössä katsotaan, ettei huolellisuusvelvoitetta ole silloin, jos on aiheutunut ainoastaan taloudellista vahinkoa, [13] sellaiset vahingot eivät ole korvattavissa, jolloin yhteisön oikeuden rikkominenkaan tuskin voisi synnyttää vastuuta. Yhdistyneen kuningaskunnan oikeuskäytännössä pohditaan parhaillaan vakavasti huolellisuusvelvoitteen käsitettä ja ulottuvuutta. [14]

Toiseksi viranomaisten vastuuseen voidaan vedota silloin, kun laissa säädettyä velvollisuutta on rikottu (*breach of statutory duty*). Tällaisessa tapauksessa todsiasialliset mahdollisuudet saada korvausta ovat kuitenkin varsin heikot, koska vallitsevan näkemyksen mukaan mahdollisuus turvautua suoriin hallinnollisiin oikeussuojakeinoihin lain noudattamisen varmistamiseksi *merkitsee sitä*, ettei vahingonkorvauskanne ole mahdollinen. [15] Korvausvelvollisuus yhteisön oikeuden rikkomisesta on tosin tältä osin nimenomaisesti vahvistettu, mutta ainoastaan sellaisissa tapauksissa, joissa on kyseessä "yksityisoikeudellinen kanne". [16]

11 — Vaikka kansallinen tuomioistuin viittaa ainoastaan päivämäärään 2.11.1989, jolloin kyseinen säädös kumottiin osittain, todettakoon tässä, että yhteisöjen tuomioistuimen asiassa 246/89 R antaman määräyksen mukaisesti ainoastaan kansalaisuutta koskevat syrjivät säännökset kumottiin. Kuten kantajat ovat korostaneet tässä oikeudenkäynnissä esittämissään kirjallisissa huomautuksissa, se merkitsee sitä, että muiden syrjivinä pidettyjen vaatimusten osalta (asuinpaikka, kotipaikka), joista oli kyse asiassa C-221/89 (Factortame II), kyseinen säädös on lakannut aiheuttamasta vahinkoa vasta House of Lordsin vahvistettua 11.10.1990 vaaditut välitoimet yhteisöjen tuomioistuimen 19.6.1990 antaman tuomion (Factortame I) jälkeen. Ks. tästä alaviite 7.

12 — Ks. esim. asiassa Wallace Edward Rowling annettu tuomio, *1988*, AC 473.

13 — Tämä velvoite koskee ainoastaan tyypillisiä tapauksia, joten kaikki vahinkoa aiheuttaneet tuottamukselliset toimenpiteet eivät synnytä vastuuta. Aikaisemmassa oikeuskäytännössä oli kuitenkin ratkaisuja, joissa huolellisuusvelvoite tulkittiin samaksi kuin *neighbourhood principle*, joka puolestaan tarkoitti suurin piirtein samaa kuin *neminem laedere*, koska sen mukaan on kiellettyä aiheuttaa kenellekään sellaista vahinkoa, joka olisi ollut järkevästi ennustettavissa (ks. esim. asiassa Donoghue v. Stevenson annettu tuomio, 1932, AC 562).

14 — Ks. esim. asiassa Lonhro v. Tebbit annettu tuomio, 1992, A All ER, s. 280.

15 — Ks. esim. asia Thornton, 1979, QB, 626.

16 — Ks. asiassa Garden Cottage Foods annettu tuomio, 1984, 1 AC 130 HL, jossa House of Lords hyväksyi, joskin *obiter dictum* (kyseisessä tapauksessa oli vaadittu kiireellisiä toimia), velvollisuuden korvata perustamissopimuksen 85 ja 86 artiklan vastaisesta yksityisten ja myös viranomaisten toiminnasta aiheutuneen vahingon; viranomaisten osalta korvausvelvollisuus koski kuitenkin ainoastaan tilannetta, jossa ne toimivat yksityisen tavoin.

Kun on sitä vastoin kyse yksinomaan julkisoikeuden rikkomisesta, vastuuseen voidaan vedota ainoastaan siinä tapauksessa, että viranomaiset ovat käyttäneet virkavaltaa väärin (*misfeasance in public office*). Se on ainoa *tort*, joka ei liity yksityisoikeudellisiin suhteisiin vaan nimenomaisesti viranomaisiin. Vaatimus oikeusnormienvastaisen toiminnan tahallisuudesta estää kuitenkin vahingonkorvauksen saamisen myös silloin kun yhteisön oikeutta on rikottu. Kuten kansallinen tuomioistuin on ennakkoratkaisupyyntöä koskevassa päätöksessään todennut, Court of Appeal on tästä syystä asiassa Bourgoin antamassaan tuomiossa [17] täsmentänyt, ettei valtio ole Englannin oikeuden eikä yhteisön oikeuden perusteella velvollinen korvaamaan yhteisön oikeuden vastaiseksi todetusta toiminnasta aiheutuneita vahinkoja, ellei viranomainen ole toiminut tietoisena kyseisen toimen lainvastaisuudesta ja ellei sen tarkoituksena ollut aiheuttaa vahinkoa kantajille. Asiassa Francovich ym. annetun tuomion jälkeen House of Lords on kuitenkin pohtinut, onko asiassa Bourgoin annetussa tuomiossa esitetty ratkaisu edelleen oikea. [18]

8. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että kansallisen oikeuskäytännön soveltaminen olisi johtanut kantajien korvausvaatimusten hylkäämiseen. Koska se ei ole myöskään varma siitä, voidaanko asiassa Francovich ym. annetun tuomion mukaista jäsenvaltion korvausvelvollisuutta yhteisön oikeutta rikkomalla yksityisille aiheuttamistaan vahingoista soveltaa myös sen käsiteltävänä olevaan asiaan, se on esittänyt ennakkoratkaisupyynnön yhteisöjen tuomioistuimelle. Pyyntöön liittyvät kysymykset ovat seuraavat:

"1. Kun otetaan huomioon kaikki käsiteltävään asiaan liittyvät seikat, eli se, että

a) jäsenvaltion lainsäädännössä säädettiin kalastusalusten omistajien ja niillä kalastusta harjoittavien henkilöiden sekä laivanvarustamojen osakkaiden ja hallitusten jäsenten kansalaisuuteen, kotipaikkaan ja asuinpaikkaan liittyvistä vaatimuksista

ja se, että

b) yhteisöjen tuomioistuin on asiassa C-221/89 ja asiassa C-246/89 antamissaan tuomioissa todennut tällaisten vaatimusten olevan ETY:n perustamissopimuksen 5, 7, 52 ja 221 artiklan vastaisia,

onko tällaisten kalastusalusten omistajilla tai niillä kalastusta harjoittavilla henkilöillä tai laivanvarustamojen hallituksen jäsenillä ja/tai osakkailla yhteisön oikeuden mukaan oikeus saada kyseiseltä jäsen-

17 — Tuomio asiassa Bourgoin s. a. v. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, 1986, 1 QB s. 716 AC.

18 — Asiassa Kirklees Metropolitan Borough Council v. Wickes Building Supplies Ltd annettu tuomio, 1992, 3 WLR, s. 170, erityisesti s. 188.

valtiolta korvausta vahingoista, joita niille on aiheutunut kaikista tai joistakin edellä mainituista ETY:n perustamissopimuksen rikkomisista?

2. Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, mitä perusteita kansallisen tuomioistuimen olisi yhteisön oikeuden mukaan tarvittaessa otettava huomioon antaessaan ratkaisun vahingonkorvausvaatimuksista, jotka koskevat seuraavia vahinkoja:

a) kustannukset ja/tai tulon ja ansion menetys kyseisten edellytysten voimaantulon jälkeiseltä ajanjaksolta, jolloin kalastusalusten toiminta oli lopetettava, ryhdyttävä uusiin järjestelyihin kalastuksen osalta ja/tai yritettävä saada alus rekisteröidyksi muualla;

b) alusten tai niihin liittyvien osakkuuksien taikka laivanvarustamojen osakkeiden alihintaan myynnistä aiheutuneet tappiot;

c) tappiot, jotka ovat aiheutuneet siitä, että on pitänyt antaa vakuuksia sekä maksaa sakkoja ja oikeudenkäyntikuluja niiden väitettyjen rikkomisten osalta, joita tehtiin poistettaessa kalastusaluksia kansallisesta rekisteristä;

d) tappiot, jotka ovat aiheutuneet siitä, että kyseiset henkilöt eivät ole voineet enää omistaa kalastusaluksia ja harjoittaa niillä kalastusta;

e) suoritetuista palveluista saamatta jääneistä ansioista aiheutuneet tappiot;

f) edellä mainittujen tappioiden määrän rajoittamiseksi toteutetuista toimenpiteistä aiheutuneet kustannukset;

g) tarvittaessa rangaistuksenluonteiset vahingonkorvaukset."

Kysymyksenasettelu ja ratkaisuehdotuksen rakenne

9. Jäsenvaltion vastuu yhteisön oikeuden rikkomisesta on kysymys, joka on merkityksellinen sekä periaatteellisesti että niiden seurausten osalta, joita jäsenvaltioille saattaisi aiheutua, jos vastuun todettaisiin olevan laaja ja yleinen, ja se on myös monimutkainen kysymys eikä varmastikaan vailla kompastuskiviä, kuten tästä aiheesta viime vuosina käyty oikeustieteellinen keskustelu myös osoittaa.

Tässä oikeudenkäynnissä yhteisöjen tuomioistuinta on pyydetty vahvistamaan, onko jäsenvaltiolla korvausvelvollisuutta sellaisia yksityisiä kohtaan, joille on aiheutunut vahinkoa yhteisön oikeuden vastaisten kansallisten lakien soveltamisesta, millaisilla edellytyksillä korvausvelvollisuus syntyy ja millaisia vahinkolajeja se koskee. [19]

10. Sen vuoksi on ensisijaisesti vahvistettava, onko vahingonkorvausvelvollisuus rajoitettava sellaiseen tilanteeseen, jossa on laiminlyöty sellaisen direktiivin täytäntöönpano, jonka säännöksiin yksityiset eivät erityisolosuhteissakaan voi vedota suoraan saadakseen direktiivissä heidän hyväkseen säädetyn etuuden, kuten jo asiassa Francovich ym. annetussa tuomiossa katsottiin, vai koskeeko vahingonkorvausvelvollisuus myös tämän tapauksen kaltaisia tilanteita, joissa yksityiset voivat vaatia korvausta yhteisön oikeuden vastaisen kansallisen lain soveltamisesta heille aiheutuneesta vahingosta suoraan kansallisessa tuomioistuimessa. Tämän vuoksi on mielestäni asianmukaista muistuttaa edellytyksistä, joilla tähän mennessä on vahvistettu jäsenvaltioiden korvausvelvollisuus yhteisön oikeuden rikkomisesta, ja sillä tavoin palata yhteisön oikeuden mukaisen vastuun perusteisiin. Mielestäni on myös hyödyllistä käsitellä lyhyesti väitettä, jonka mukaan jäsenvaltio ei olisi vastuussa lainsäätäjän toimenpiteistä ja johon myös abstraktisti ja periaatteellisesti viitattiin (joskin tietyin varauksin) tässä oikeudenkäynnissä jäsenvaltion vastuun kieltämiseksi nyt käsiteltävien tapausten osalta.

Toiseksi on vahvistettava, ovatko vastuun edellytykset ne, joista kussakin kansallisessa oikeusjärjestyksessä säädetään ja joita koskevat hyvin tunnetut yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä useaan kertaan yksilöidyt rajoitukset, vai onko sen sijaan yhteisön oikeudessa säädettävä vähintään riittävistä *aineellisista edellytyksistä*, jotta jäsenyysvelvoitteensa laiminlyönyt jäsenvaltio olisi velvollinen korvaamaan aiheutuneet vahingot. Jos tätä toista vaihtoehtoa pidetään parempana, on ilmeisesti selvitettävä, onko mistä tahansa rikkomisesta yksityiselle aiheutunut vahinko korvattava vai edellytetäänkö jotain muutakin, kuten suurin osa jäsenvaltioista on väittänyt oikeudenkäynnin aikana. Edelleen on selvitettävä, voidaanko tätä lisäedellytystä tulkita siten, että edellytettäisiin tuottamusta tai muiden, esimerkiksi sellaisten edellytysten täyttymistä, jotka yhteisöjen tuomioistuin on yksilöinyt yhteisön toimielinten vastuun osalta (215 artiklaa koskeva oikeuskäytäntö). Sitä paitsi syy-yhteyden osalta on esimerkiksi arvioitava, vaikuttaako asiaan se, jos rikotussa yhteisön oikeusnormissa annetaan yksityiselle mahdollisuus suojella suoraan oikeuksiaan poistaakseen asiallisesti lainvastaisuuden, ja joka tapauksessa ratkaistava, minä ajankohtana korvausvelvollisuus syntyy. Lopuksi on käsiteltävä lyhyesti *menettelyllisiä edellytyksiä*, jotka sääntelevät oikeutta saada korvausta sekä korvattavan vahingon määrittämisen perusteita.

19 — Ks. yhteisön oikeuden vastaisesta hallintotoiminnasta aiheutunutta vahinkoa koskevaan jäsenvaltion väitettyyn vastuuseen liittyvä toinen tapaus, asia 5/94, Lomas, jossa ei vielä ole annettu tuomiota. Myös julkisasiamies Légerin 20.6.1995 antamassa ratkaisuehdotuksessa on käsitelty joitakin seikkoja, jotka koskevat myös käsiteltävää asiaa.

11. Nämä ovat siis ne näkökohdat, joita käsittelen, ja kysymykset, joihin pyrin vastaamaan. Seuraava tarkastelu on sen vuoksi jaettu kolmeen osaan. Ensimmäinen osa koskee jäsenvaltion vastuun periaatetta yhteisön oikeudessa, ja siinä on tarkoitus esittää vastuun perusta ja ulottuvuus myös lainsäätäjän oikeusnormienvastaisen menettelyn osalta sekä arvioida erityisesti sitä, onko vahingonkorvauskanne ainoastaan viimesijainen kanne siinä mielessä, että se voi menestyä ainoastaan, jos yksityisellä ei ole muuta keinoa vedota yhteisön oikeudessa hänelle annettuihin oikeuksiin, vai onko sen merkitys yleisempi.

Vastuun edellytysten osalta totean heti, että aineellisten vähimmäisedellytysten, toisin kuin menettelyllisten edellytysten, on oltava yhteisiä ja siis yhteisön oikeuden edellytyksiä. Tämä on mielestäni ainoa tapa välttää se, että mahdollisuutta saada sama korvaus samanlaisesta rikkomisesta ei olisi samalla tavoin taattu eri jäsenvaltioissa ja että joitakin yksityisiä tämän vuoksi syrjittäisiin, mitä oikeusvaltion periaatteita kunnioittava yhteisö ei voisi hyväksyä. Toisessa osassa käsittelen sen vuoksi niitä edellytyksiä, joiden perusteella yksityisillä on oikeus saada korvausta, eli yhteisön oikeuden mukaisia vastuun edellytyksiä sekä niitä rajoituksia, joita yhteisön oikeudessa asetetaan menettelyllisille edellytyksille. Mielestäni tätä viimeksi mainittua seikkaa samoin kuin korvattavan vahingon määrittämisen edellytyksiä säännellään sitä vastoin kansallisessa oikeudessa.

Lopuksi tutkin kahta nyt käsiteltävänä olevaa asiaa ja esitän vastaukset tämän oikeudenkäynnin perustana oleviin ennakkoratkaisukysymyksiin.

I — *Jäsenvaltion vastuun periaate yhteisön oikeudessa: perusta ja ulottuvuus*

12. Ajatus siitä, että jäsenvaltio on vastuussa lainsäädäntötoiminnasta aiheutuneista vahingoista ei tunnu lainkaan yllättävältä. Suurimmassa osassa oikeusjärjestyksiä sopimussuhteen ulkopuolinen vastuu perustuu *yksityisoikeudessa neminem laedere* -periaatteeseen, jota on tulkittu ja rajoitettu eri tavoin ja jonka perusteella jokaisen on korvattava omasta oikeudellisen velvoitteen vastaisesta toiminnastaan aiheutuneet vahingot. [20] On kiistatonta, että tähän periaatteeseen vedotaan eri järjestelmissä, jotka ovat yleensä peräisin *viranomaisten* vastuuta koskevista oikeudellisista rakenteista; viranomaisten vastuuseen liittyy kuitenkin erityisiä ja omintakeisia piirteitä, jotka johtuvat niiden toiminnan luonteesta, erityisesti silloin, kun kyseessä on lakien säätäminen. Myös viranomaisten vastuu liittyy kiinteästi, jollei jopa suorastaan välttämättömästi epäoikeutettuun oikeudenvastaisesta toiminnasta aiheutuneeseen vahinkoon; sitä voidaan kutsua mitalin kääntöpuoleksi.

20 — Vaikka tällä periaatteella ei ole samaa yleistä merkitystä kaikissa oikeusjärjestyksissä — esim. Ison-Britannian järjestelmässä *duty of caren* ulottuvuutta on rajoitettu — sitä voidaan siitä huolimatta pitää epäoikeutetun vahingon osalta lähtökohtana kaikille vastuuta koskeville pohdinnoille.

Viranomaisten osalta on aina pyritty rajaamaan eri tavoin vastuun ulottuvuutta juuri niiden toiminnan erityislaadun sekä yleisen vastuun ja korvausvelvollisuuden mahdollisesta vahvistamisesta aiheutuvien seurausten vuoksi. Nämä rajoitukset voidaan ensi arviolta kiteyttää tunnettuun ilmaisuun, jonka mukaan kyseessä olisi vastuu, joka "ei ole yleinen eikä ehdoton", [21] ja niiden merkitys liittyy näin ollen tarpeeseen tasapainottaa asiaan liittyviä vastakkaisia ja kilpailevia intressejä: toisaalta vahinkoa kärsineen yksityisen intressi saada ainakin rahallinen korvaus valtion toiminnasta, erityisesti lainsäädäntötoimista aiheutuneesta vahingosta, toisaalta valtion intressi olla joutumatta aina ja kaikissa tapauksissa vastuuseen sen toimielinten niille annettujen tehtävien hoitamisesta aiheutuneesta vahingosta.

Vastuun rajoitukset ovat ilmeisesti kehittyneet merkittävästi ajan myötä ja sitä mukaa kun eri oikeudelliset järjestelmät ovat kehittyneet. Erityisesti *oikeusvaltion* käsitteen syntymisen myötä painopiste on ainakin kehittyneimmissä oikeusjärjestyksissä siirtynyt vahingon aiheuttajan käyttäytymisestä vahinkoa kärsineen yksityisen oikeuksiin, kuten vastuun osalta yleensäkin. Tässä mielessä valtion vastuusta ja siitä johtuvasta vahingonkorvausvelvollisuudesta on lopulta tullut väline määrätä seuraamuksia lainvastaisesta *(contra ius)* ja/tai ainakin vahingollisesta toiminnasta ja tällä tavoin suojella yksityisten oikeuksia tehokkaasti.

21 — Tribunal des Conflits'n (Ranska) asiassa Blanco 8.2.1873 antama tuomio, D. 1873, II, 20.

13. Juuri esitetyn ajatusmallin perusteella voidaan tehdä ensimmäinen yhteisön oikeuden rikkomisesta aiheutuvan jäsenvaltion vastuun periaatetta koskeva yksinkertainen huomio. Jo sen vuoksi, että jäsenvaltioita voidaan vaatia vastaamaan viranomaisten lainsäädäntötoiminnan aiheuttamista vahingoista, vaikka vastuun ulottuvuutta eri tavoin rajoittavin edellytyksinkin, ei voida pitää järkevänä sitä, että ne eivät koskaan eivätkä missään tapauksessa olisi vastuussa sellaisista yhteisön oikeuden rikkomisista, jotka ovat vaikuttaneet seuraukset kärsineiden yksityisten taloudellisiin etuihin.

Koska ainakin periaate valtion vastuusta kuuluu kaikkien oikeusjärjestysten perinteeseen, [22] sitä on voitava soveltaa myös silloin, kun on rikottu yhteisön oikeusnormia.

14. Toisaalta on korostettava, että vaikka pääosin valtioiden ja sen toimielinten tehtävänä on varmistaa yhteisön oikeuden asianmukainen soveltaminen ja erityisesti taata yksityisille heille annettujen oikeuksien tehokas toteutuminen, on myös selvää, että silloin kun on kysymys oikeuksista, joihin yksityinen vetoaa yhteisön oikeuden nojalla,

22 — Ks. eri jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksiin sisältyvästä korvausvastuusta Schockweiler-Wivenes-Godart: Le régime de la responsabilité extra-contractuelle du fait d'actes juridiques dans la Communauté européenne, *Revue trimestrielle de droit européen*, 1990, s. 27 ja sitä seuraavat sivut, erityisesti s. 54.

yhteisöjen tuomioistuimen tehtävänä on valvoa, onko kansallisissa oikeusjärjestyksissä annettu suoja tasoltaan riittävä. Usein valvonta on niin perusteellista, että jäsenvaltiota jopa kehotetaan perustamaan oikeussuojakeino, jota sen oikeusjärjestyksessä ei ole ollut. [23]

Olisi tämän vuoksi epäjohdonmukaista asiaa koskevan oikeuskäytännön ja oikeudellisen järjestelmän kokonaisuuden, erityisesti yhteisön ja jäsenvaltioiden välisen toimivallan jaon kannalta, jos yhteisön oikeudessa ei käsiteltäisi lainkaan vahingonkorvausta ja viitattaisiin tältä osin ilman minkäänlaista valvontaa kuhunkin kansalliseen oikeusjärjestykseen.

a) Jäsenyysvelvoitteensa laiminlyöneiden jäsenvaltioiden korvausvelvollisuuden vahvistaminen yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä: asiassa Francovich ym. annettu tuomio ja sitä edeltäneet tuomiot

15. Asiassa Francovich ym. annettu tuomio, jonka on oltava lähtökohtana pohdittaessa jäsenvaltion korvausvastuuta yhteisön oikeuden rikkomisesta, on tähän saakka ollut täsmällisin tätä aihetta koskeva kannanotto. Kuten tunnettua, tapauksessa oli kysymys laiminlyönnistä panna täytäntöön työntekijöiden suojaa työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä annettu direktiivi, jolla jäsenvaltiot velvoitetaan luomaan järjestelmä, jolla taataan palkkasaatavien vähimmäissuoja. Italialainen tuomioistuin kysyi yhteisöjen tuomioistuimelta, voivatko yksityiset vedota kansallisissa tuomioistuimissa suoraan yhteisön oikeuteen edut saadakseen, jos jäsenvaltio ei ole pannut kyseistä direktiiviä täytäntöön, sekä voivatko he ainakin vaatia jäsenvaltiolta korvausta vahingosta, jos kyseisellä direktiivillä ei ole välitöntä oikeusvaikutusta. Yhteisöjen tuomioistuimelta pyydettiin siis direktiivin joidenkin säännösten välitöntä oikeusvaikutusta koskevan kysymyksen lisäksi ennakkoratkaisua myös direktiivin täytäntöönpanon laiminlyönnistä aiheutuneen vahingon korvaamista koskevaan kysymykseen. [24]

Vaikka yhteisöjen tuomioistuin totesi direktiivin riidanalaisten säännösten olevan riittävän täsmällisiä ja ehdottomia, jotta oli mahdollista määrittää, ketkä saivat palkkaturvaa ja mikä oli kyseisen palkkaturvan sisältö,

23 — Ks. jäljempänä 43—47 kohta.

24 — Jo asiassa 380/87, Enichem Base ym., tuomio 13.7.1989 (Kok. 1989, s. 2491) italialainen tuomioistuin oli pyytänyt yhteisöjen tuomioistuinta täsmentämään, oliko yhteisön oikeuden perusteella "viranomaiset velvoitettava maksamaan korvausta, kun ne rikkovat oikeusnormien vastaisella hallinnollisella toimenpiteellään (oikeusnormien vastaisesti) yhteisön aineellista oikeutta, josta tulee oikeudellisesti suojattu *etu sen jälkeen kun se on — säilyttäen sen edelleen* luonteeltaan yhteisön oikeutena — saatettu osaksi Italian kansallista oikeusjärjestystä" (Kertomus suullista käsittelyä varten, em. kokoelma, s. 2494 ja sitä seuraavat sivut). Julkisasiamies ja yhteisöjen tuomioistuin eivät kumpikaan antaneet vastausta tähän kysymykseen, jolla muihin kysymyksiin annettujen vastausten perusteella ei ollut enää merkitystä. Toisaalta sekä Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus että Italian hallitus olivat huomautuksissaan edellyttäneet, että kansallisessa oikeudessa olisi sekä aineellinen että menettelyllinen mahdollisuus saada vahingonkorvausta, jotta mahdollinen oikeus vahingonkorvaukseen voitaisiin antaa.

se katsoi, että yksityiset eivät voineet suoraan vedota näihin säännöksiin kansallisissa tuomioistuimissa vaatiakseen direktiivissä heille säädettyjä etuuksia. Erityisesti "etuuden maksamisesta vastaavan tahon" henkilöllisyyttä ei ollut määritelty ja toisaalta valtiota ei voitu pitää etuuden maksamisesta vastaavana tahona vain sen vuoksi, että se ei ollut toteuttanut kyseisen direktiivin täytäntöönpanon edellyttämiä toimenpiteitä määräajassa.

16. Yhteisöjen tuomioistuin tutki tämän jälkeen yksityisen mahdollisuutta vaatia korvausta mahdollisesti kärsimistään vahingoista ja saada tällaista korvausta ja muistutti aluksi yhteisön järjestelmän perustavanlaatuisista ominaisuuksista ja erityisesti kansallisille tuomioistuimille kuuluvista tehtävistä. Siitä yhteisöjen tuomioistuin teki sen ytimekkään mutta kiistattoman johtopäätöksen, että "periaate, jonka mukaan valtio on vastuussa yhteisön oikeutta rikkomalla yksityisille aiheuttamistaan vahingoista, on erottamaton osa perustamissopimuksella luotua järjestelmää" (35 kohta).

Yhteisöjen tuomioistuin vahvisti tarkemmin sanoen tämän periaatteen johtaen sen yhteisön oikeusjärjestyksen kahdesta perustavanlaatuisesta osatekijästä. Se katsoi ensin, että "yhteisön oikeuden tehokas toteutuminen vaarantuisi ja annettujen oikeuksien antama suoja heikentyisi, jos yksityisillä ei olisi mahdollisuutta saada korvausta, kun heidän oikeuksiaan on loukattu rikkomalla yhteisön oikeutta" (33 kohta). Yhteisöjen tuomioistuin on myös korostanut, että mahdollisuus saada korvausta jäsenvaltiolta "on erityisen välttämätön, jos yhteisön oikeusnormien tehokkaan vaikutuksen edellytyksenä on valtion nostama kanne, kuten tässä tapauksessa, ja jos sen vuoksi kyseisen kanteen puuttuessa yksityiset eivät voi vedota kansallisissa tuomioistuimissa heille yhteisön oikeuden mukaan kuuluviin oikeuksiin" (34 kohta).

Toiseksi yhteisöjen tuomioistuin on johtanut korvausvelvollisuuden, kuten jo asiassa Humblet v. Belgian valtio antamassaan tuomiossa,[25] EY:n perustamissopimuksen 5 artiklasta, "jonka perusteella jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki yleis- ja erityistoimenpiteet, jotka ovat aiheellisia yhteisön oikeudesta johtuvien velvoitteiden täyttämisen varmistamiseksi"; näihin velvoitteisiin kuuluu nimenomaisesti "velvoite kumota yhteisön oikeuden rikkomisesta aiheutuneet laittomat seuraukset" (36 kohta).

17. Tavoitteena on siis ollut luoda keinoja yhteisön oikeusnormien tehokkaan vaikutuksen vahvistamiseksi takaamalla kyseisten oikeusnormien mukaiseen oikeusasemaan liittyvän oikeussuojan tehokkuus ja varmistamalla, että jäsenyysvelvoitteensa laiminlyöneille jäsenvaltioille määrätään seuraamuksia, jotka voivat olla tuntuviakin.

25 — Asia 6/60, tuomio 16.12.1960 (Kok. 1960, s. 1125, erityisesti s. 1146). Kyseisessä tapauksessa viitattiin EHTY:n perustamissopimuksen 86 artiklaan, joka vastaa EY:n perustamissopimuksen 5 artiklaa.

Yksityisen asemaa hyödynnetään ja vahvistetaan perustellusti juuri näiden tavoitteiden mukaisesti. Yhteisöjen tuomioistuin on nimenomaisesti luonut valtion korvausvastuun keinoksi taata yksityisille suoja lainsäädännöllisestä laiminlyönnistä niille aiheutuneesta vahingosta ja siten taata myös yhteisön oikeuden asianmukainen täytäntöönpano. Näin sillä on kauaskantoisia vaikutuksia sekä jäsenvaltioiden vastuun ja korvausvelvollisuuden edellytysten osalta [26] että yleisemmin niiden oikeuksien tehokkaan suojelun osalta, joihin yksityiset vetoavat yhteisön oikeuden nojalla. [27]

18. Ei kuitenkaan voida unohtaa sitä seikkaa, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä korvausvelvollisuutta koskevia väitteitä esitettiin erilaisissa yhteisön oikeuden rikkomista koskeneissa tapauksissa 1960-luvun alusta lähtien, joskin satunnaisesti. Viittaan erityisesti edellä mainitussa asiassa Humblet v. Belgian valtio annettuun tuomioon, jossa yhteisöjen tuomioistuin vahvisti nimenomaisesti, että "kun on vahvistettu tuomiolla, että jäsenvaltion viranomaisten lainsäädäntötoimi tai hallintotoimi on ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa, EHTY:n perustamissopimuksen 86 artiklassa velvoitetaan kyseinen jäsenvaltio sekä kumoamaan kyseinen toimi että korvaamaan ne oikeusnormienvastaiset vaikutukset, jotka siitä ovat saattaneet aiheutua". [28]

19. Juuri sen vuoksi, että jäsenvaltion laiminlyönti voi olla perusteena yksityisen oikeudelle saada korvausta, yhteisöjen tuomioistuin on myös useasti hylännyt prosessiväitteen huolimatta siitä, että jäsenvaltio, jota vastaan on nostettu jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne, olisi huolehtinut perustellun lausunnon antamisen ja yhteisöjen tuomioistuimessa käytävän oikeudenkäynnin välisenä aikana menettelyn kohteena olevan velvoitteen täytäntöönpanosta. [29]

26 — Myös oikeuskirjallisuudessa on esitetty tämänsuuntaisia näkemyksiä: ks. Pescatore: Responsabilité des États membres en cas de manquement aux règles communautaires, *Foro Padano*, 1972, s. 10 ja sitä seuraavat sivut; Kovar: Voies de droit ouvertes aux individus devant les instances nationales en cas de violation des normes et décisions du droit communautaire, *Les recours des individus devant les instances nationales en cas de violation du droit européen*, Bryssel, 1978, s. 245 ja sitä seuraavat sivut, erityisesti s. 272 ja sitä seuraavat sivut; Barav: Damages in the Domestic Courts for Breaches of Community Law by National Public Authorities, *Non-Contractual Liability of the European Communities*, Europa Instituut University of Leiden, 1988, s. 149 ja sitä seuraavat sivut.

27 — Ks. tästä jäljempänä 27—32 kohta.

28 — Edellä alaviitteessä 25 mainittu 16.12.1960 annettu tuomio. Kyseinen tapaus koski erityisesti Belgian hallituksen antaman säädöksen kumoamista ja sen kohtuuttomasti perimien summien palauttamista, mutta yhteisöjen tuomioistuimen käyttämä yleinen sanamuoto "korjata laittomat vaikutukset" näyttää riittävän selkeästi sisältävän myös mahdollisesti aiheutuneen vahingon korvaamisen.

29 — Erittäin selvä tämänsuuntainen toteamus on se, jonka mukaan "perustamissopimuksen 169 ja 171 artiklan perusteella annetulla yhteisöjen tuomioistuimen tuomiolla voi olla käytännössä merkitystä, jos jäsenvaltio voi joutua sen perusteella jäsenyysvelvoitteidensa täyttämättä jättämisen vuoksi vastuuseen muita jäsenvaltioita, yhteisöä tai yksityisiä kohtaan" (asia 39/72, komissio v. Italia, tuomio 7.2.1973, Kok. 1973, s. 101, 11 kohta). Samalla tavoin myös väite, jonka mukaan syy jatkaa oikeudenkäyntiä myös sen jälkeen, kun riitautettu laiminlyönti on korjattu, voi olla se, että vahvistetaan "jäsenvaltiolle jäsenyysvelvoitteen laiminlyönnistä erityisesti yksityisiä kohtaan mahdollisesti syntyvän vastuun peruste" (asia 309/84, komissio v. Italia, tuomio 20.2.1986, Kok. 1986, s. 599, 18 kohta). Julkaistuja yhteisöjen tuomioistuimen tämänsuuntaisia ratkaisuja on melkoisesti: asia 103/84, komissio v. Italia, tuomio 5.6.1986 (Kok. 1986, s. 1759, 9 kohta); asia 154/85, komissio v. Italia, tuomio 17.6.1987 (Kok. 1987, s. 2717, 6 kohta); asia C-287/87, komissio v. Kreikka, tuomio 18.1.1990 (Kok. 1990, s. I-125, julkaistu lyhennelmänä). Edelleen siltä osin kuin syy oikeudenkäynnin jatkamiseen "voi erityisesti olla jäsenvaltion mahdollisen vastuun perusteen vahvistaminen — — sellaisia — — kohtaan, jotka vetoavat oikeuksiinsa kyseisen laiminlyönnin vuoksi": ks. asia 240/86, komissio v. Kreikka, tuomio 24.3.1988 (Kok. 1988, s. 1835, 14 kohta), asia C-361/88, komissio v. Saksa, tuomio 30.5.1991 (Kok. 1991, s. I-2567, 31 kohta); asia C-249/88, komissio v. Belgia, tuomio 19.3.1991 (Kok. 1991, s. I-1275, 41 kohta). On selvää, että tämäntyyppisistä näkemyksistä ei voida tehdä sitä päätelmää, että yksityisellä olisi oikeus saada korvausta perustamissopimuksen rikkomisesta aiheutuneesta vahingosta, vaan ainoastaan se päätelmä, että yksityisellä on mahdollisuus kansallisessa oikeudessa säädetyin edellytyksin vedota oikeuteen saada korvausta kyseisen rikkomisen vuoksi.

20. Jäsenvaltioiden korvausvelvollisuus yksityisiä kohtaan on vahvistettu vieläkin suoremmin ja selvemmin asiassa Russo annetussa tuomiossa, [30] jossa yhteisöjen tuomioistuin korosti, että "siinä tapauksessa, että valtio on aiheuttanut vahingon rikkomalla yhteisön oikeusnormia, sen on vastattava siitä vahinkoa kärsineille valtion korvausvastuuta koskevien kansallisen oikeuden säännösten mukaisesti".

21. Juuri esitetyistä näkemyksistä ilmenee siis selvästi se, että jäsenvaltiota voidaan varmasti vaatia korvaamaan yhteisön oikeusnormien rikkomisesta tai sen seurauksista yksityisille aiheutuneet vahingot.

Tässä oikeuskäytännössä täsmennetään kuitenkin, että kansallisen tuomioistuimen on vahvistettava vastuu "valtion korvausvastuuta koskevien kansallisten oikeussäännösten mukaisesti". [31] Määritettäessä sitä, onko valtion korvattava vahingot, jotka se on aiheuttanut jättämällä noudattamatta yhteisön oikeusnormia, sovelletaan siis periaatteessa kunkin jäsenvaltion kansallista oikeutta. [32]

22. Tätä oikeuskäytäntöä näyttää tältä erityiseltä osin muutetun asiassa Francovich ym. annetulla tuomiolla, jossa jäsenyysvelvoitteensa laiminlyöneiden jäsenvaltioiden korvausvelvollisuus perustuu yhteisön oikeuteen myös korvausvelvollisuuden edellytysten osalta.

Yhteisöjen tuomioistuin ei asiassa 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, ja se on korostanut myös ainakin *tuon* vastuutapauksen osalta velvollisuutta määritteleviä "yhteisön oikeuden mukaisia" edellytyksiä.

30 — Asia 60/75, tuomio 22.1.1976 (Kok. 1976, s. 45, 9 kohta).

31 — Edellisessä alaviitteessä mainitussa asiassa Russo annettu tuomio, 9 kohta.

32 — Tällainen näkemys on viimeksi vahvistettu asiassa 101/78, Granaria, 13.2.1979 annetussa tuomiossa, jossa yhteisöjen tuomioistuin täsmensi, että "kysymys kansallisen elimen korvausvelvollisuudesta jäsenvaltioiden elinten tai virkamiesten joko yhteisön oikeutta rikkomalla tai kansallisen oikeuden vastaisella toimella tai laiminlyönnillä yhteisön oikeutta sovellettaessa yksityiselle aiheuttamista vahingoista ei kuulu perustamissopimuksen 215 artiklan toisen kohdan soveltamisalaan, vaan kansalliset tuomioistuimet arvioivat korvausvelvollisuutta asianomaisen jäsenvaltion sisäisen oikeuden perusteella" (Kok. 1979, s. 623, 14 kohta).

b) "Yhteisön oikeuden mukainen" vastuun periaate: vain tarpeellinen keino oikeussuojassa olevan aukon täyttämiseksi vai laajempi periaate?

23. Seuraavaksi on selvitettävä se, onko asiassa Francovich ym. annettua tuomiota edeltävän oikeuskäytännön mukainen lähestymistapa (edelleen) perusteltu, vai voiko yhteisön oikeuteen perustuva jäsenvaltioiden korvausvelvollisuus syntyä ja onko sen synnyttävä myös muissa tapauksissa kuin direktiivin täytäntöönpanon laiminlyönnin vuoksi.

Erityisesti on arvioitava, edellytetäänkö yhteisön oikeudessa vahingon korvaamista myös sellaisessa tapauksessa, jossa rikotuilla säännöksillä on välitön oikeusvaikutus vai onko tämä mahdotonta sen vuoksi, että yksityinen voi vedota suoraan kyseiseen säännökseen ja näin ollen saada vaatimansa oikeussuojan.

24. Saksan, Alankomaiden ja Irlannin hallitukset ovat tässä oikeudenkäynnissä esittäneet tämän jälkimmäisen vaihtoehdon mukaisia näkemyksiä. Ne ovat perustelleet kantaansa väittämällä, että yhteisön lainsäätäjän tarkoituksena ei olisi ollut luoda jäsenvaltioiden vastuuta koskevaa yleistä järjestelmää yhteisön oikeuden rikkomistapausten varalta. Tätä näkemystä tukisi myös se seikka, että jäsenvaltiot eivät ottaneet Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ainuttakaan tähän aiheeseen liittyvää määräystä. Saksan hallituksen mukaan ei olisi myöskään perustamissopimuksessa määrätyn yhteisön toimielinten ja jäsenvaltioiden välisen toimivaltajaon eikä toimielinten välisen tasapainon periaatteen mukaista, että yhteisön oikeutta täydennettäisiin oikeuskäytännöllä sillä perusteella, että lainsäädännöllisen aukon vuoksi täydentäminen olisi hyväksyttävää.

Edellä mainittujen hallitusten mukaan oikeus saada korvausta olisi pikemminkin vain toissijainen suojakeino siinä mielessä, että sitä sovellettaisiin ainoastaan silloin, kun kansallisissa tuomioistuimissa ei voitaisi vedota muihin säännöksiin. Asiassa Francovich ym. antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin olisi pyrkinyt pääasiallisesti täyttämään oikeussuojajärjestelmässä olevan aukon määräämällä jäsenyysvelvoitteensa laiminlyöneelle jäsenvaltiolle seuraamukseksi korvausvelvollisuuden. Kun yksityisellä on jo oikeus vedota suoraan yhteisön oikeusnormiin, kuten nyt käsiteltävissä asioissa, ei yhteisön järjestelmässä ole vastaavasti tarvetta edellyttää korvauksen myöntämistä eikä sille ole perustetta. Yksityiselle voidaan antaa oikeus korvaukseen ainoastaan jos ja siltä osin kuin se on mahdollista kansallisen oikeuden perusteella.

25. En voi yhtyä tähän mielipiteeseen. Ensinnäkin yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä, jossa on useaan kertaan

vahvistettu valtion taloudellinen vastuu sellaisten oikeusnormien rikkomisesta joilla on välitön oikeusvaikutus, ilmenee, että mahdollisuus aineelliseen suojaan ei todellakaan sulje pois taloudellista suojaa. [33] Ja vaikka kyseisissä tapauksissa yhteisöjen tuomioistuin on tyytynyt vahvistamaan, että jäsenvaltiolla oli kansallisen oikeuden säännösten mukaisesti velvollisuus korvata aiheuttamansa vahingot, on myös toisaalta niin, että kyseisissä tapauksissa kansallisen tuomioistuimen esittämät kysymykset eivät koskeneet erityisesti oikeutta saada korvausta.

Silloin kun tätä aihetta nimenomaisesti käsiteltiin asiassa Francovich ym., yhteisöjen tuomioistuin täsmensi yleisesti ja periaatteellisesti, että vastuuperiaate on erottamaton osa yhteisön oikeutta, ja tämä täsmennys koskee kaikkia yhteisön oikeuden rikkomisia eikä ainoastaan niitä tapauksia, joissa direktiivin täytäntöönpano on laiminlyöty. [34] Direktiivin täytäntöönpanon laiminlyönnistä yhteisöjen tuomioistuin täsmensi ainoastaan, että oikeus saada korvausta osoittautuu niissä tapauksissa "erityisen välttämättömäksi" juuri siksi, että muuten yksityisellä ei olisi minkäänlaista suojaa, vaikka hänelle on direktiivissä annettu oikeuksia. Tällainen täsmennys ei kuitenkaan sulje pois muuntyyppisistä rikkomisista aiheutuneiden vahinkojen korvattavuutta, sillä yhteisöjen tuomioistuin on myöhemmin todennut, että *edellytykset, joiden täyttyessä syntyy oikeus saada korvausta, riippuvat siitä, millaisesta* yhteisön oikeuden rikkomisesta vahinkoa on aiheutunut (38 kohta).

26. Ei näytä myöskään siltä, että jäsenvaltion vastuun periaatteen vahvistaminen sellaisten yhteisön oikeusnormien rikkomisen osalta, joilla on välitön oikeusvaikutus, olisi millään tavoin ristiriidassa perustamissopimuksessa määrätyn yhteisön toimielinten ja jäsenvaltioiden toimivaltajaon kanssa. Tältä osin huomautan ainoastaan, että juuri yhteisön oikeuden rikkominen saattaa valtioiden vapaaehtoisesti hyväksymän ja allekirjoittaman toimivaltajaon epätasapainoon. Yhteisön oikeudessa mahdollisesti asetettu vaatimus korvata tällaisesta rikkomisesta aiheutuneet vahingot on vain keino palauttaa rikottu tasapaino.

Jäsenvaltion vastuu lainsäätäjän antamista säädöksistä ja hallinnollisista määräyksistä on myös tältä osin jäsenvaltioiden perustamissopimuksessa luoman yhteisön oikeudellisen järjestelmän luonnollinen ja välttämätön osatekijä. Ei voida unohtaa sitä, että jäsenvaltiot ovat todellakin täysin vapaasti laatineet koko järjestelmän perustana olevat sopimusmääräykset ja että jäsenvaltiot ovat yhteisön

33 — Viittaan sekä edellä mainitussa asiassa Russo annettuun tuomioon, jossa oli kyse maatalouden markkinajärjestelyistä annetusta asetuksesta, että asiassa C-188/89, Foster ym., 12.7.1990 annettuun tuomioon (Kok. 1990, s. I-3313, 22 kohta), jossa yhteisöjen tuomioistuin vahvisti, että miesten ja naisten tasavertaisen kohtelun periaatteen toteuttamisesta annetun direktiivin 76/207/ETY 5 artiklan 1 kohtaan "voidaan vedota vahingonkorvauksen saamiseksi toimielimeltä", joka on vastuussa julkisen palvelun tarjoamisesta. Ks. perustamissopimuksen 30 artiklan rikkomisen osalta myös edellä alaviitteessä 29 mainittu asia komissio v. Italia, tuomio 5.6.1986, 9 kohta.

34 — Ks. erityisesti tuomion 33, 35 ja 37 kohta.

säädösten laatimisessa ratkaisevassa asemassa. Vastuun vahvistaminen laiminlyönnistä on sen vuoksi ainoastaan keino tehostaa järjestelmän *toimintaa*, eikä se täydennä lainsäätäjän toimintaa eikä varsinkaan muuta siitä mitään.

27. Tämä on vieläkin selvempää, jos otetaan huomioon, että yhteisöjen tuomioistuin on luonut lainsäädäntötoimista tai lainsäätäjän laiminlyönnistä aiheutuneesta vahingosta johtuvan jäsenvaltion taloudellisen vastuun *yksityisiä kohtaan keinoksi taata yksityisten* suoja ja tällä tavoin myös yhteisön oikeuden asianmukainen täytäntöönpano kaikissa jäsenvaltioissa.

Tämä näkemys on sama kuin siinä sittemmin vakiintuneessa oikeuskäytännössä, joka koskee välitöntä oikeusvaikutusta, jonka perusteella yksityinen voi vedota kansallisissa tuomioistuimissa suoraan sekä perustamissopimuksen määräyksiin että johdetun oikeuden säädöksiin, kunhan oikeusnormit ovat riittävän selviä, täsmällisiä ja ehdottomia.

28. Koska perustamissopimuksen määräyksellä, joka on osoitettu jäsenvaltioille ja jossa määrätään niitä koskevasta velvoitteesta esimerkiksi poistaa tietyt esteet tai pidättyä uusien esteiden säätämisestä, on välitön oikeusvaikutus, sillä määritellään ja saatetaan voimaan näiden esteiden *poistamisesta johtuva* yksityisen oikeus, ja lopputulos on se, että yksityinen voi vedota kansallisessa tuomioistuimessa kyseiseen oikeuteen asianmukaisen suojan saamiseksi. Tällä tavoin on yksilöitävä ja vahvistettava *valtion velvollisuudesta* johtuva oikeus, jonka yksityinen olisi saanut hyväkseen, jos kyseinen velvoite olisi pantu täytäntöön asianmukaisesti ja määräajassa.

Tämä pätee sekä aineellisen oikeuden että menettelyllisten seikkojen osalta. Yhteisöjen tuomioistuin on korostanut, että "oikeussubjektien henkilökohtaiset oikeudet jäisivät vaille välitöntä oikeudellista suojaa", jos olisi katsottava, että perustamissopimuksen määräysten rikkomista koskevista oikeudellisista takeista ainoastaan 169 artikla velvoittaisi valtioita.[35] Perustamissopimuksen määräys vaikuttaa välittömästi yksityisen oikeusasemaan, ja yksityisen oikeusaseman kautta taataan se, että myös silloin, kun määräystä ei ole sovellettu väärin, suojellaan täysimääräisesti ja tehokkaasti oikeuksia, jotka olisi turvattava siten, että jäsenvaltio noudattaa kyseistä määräystä.

29. Sama näkemys ilmenee vielä selvemmin oikeuskäytännöstä, jonka mukaan tietystä

35 — Asia 26/62, Van Gend en Loos, tuomio 5.2.1963 (Kok. 1963, s. 3, erityisesti s. 24).

hetkestä lähtien direktiivien täytäntöönpanon laiminlyönnistä tai viivästyksestä on määrätty seuraamus, jolloin myös direktiiveillä on ilmeisesti tietyin edellytyksin välitön oikeusvaikutus. [36] Tämä vahvistaa sen toteamuksen, että yksityisen oikeusaseman kautta voidaan yhteisön järjestelmässä tehokkaasti taata myös direktiivissä säädetyn tuloksen toteutuminen direktiivin täytäntöönpanon laiminlyönnistä huolimatta.

30. On myös merkittävää, että yhteisöjen tuomioistuin on vahvistanut jäsenvaltion korvausvelvollisuuden asiassa Francovich ym. vahvistetuin perustein myös tapauksessa, jossa oli nimenomaan kyse mahdollisuudesta vedota yksityisten välisessä suhteessa sellaisen direktiivin säännösten välittömään oikeusvaikutukseen, jota ei ollut pantu täytäntöön määräajassa. [37]

Jos direktiiviin ei voida vedota suoraan kansallisessa tuomioistuimessa joko siksi, että kaikilta niiltä säännöksiltä, jotka ovat välttämättömiä, jotta direktiivissä yksityiselle säädetty oikeus voitaisiin saada, puuttuu välitön oikeusvaikutus, tai siksi, että "horisontaalinen" välitön oikeusvaikutus puuttuu sellaisessa tapauksessa, jossa direktiivit ovat selkeitä ja ehdottomia, korvausvelvollisuuden vahvistaminen on sen vuoksi myös keino vahvistaa yksityisen oikeusasemaa, koska se antaa ainakin mahdollisuuden korjata taloudellisesti epätasapainotila, jonka valtion laiminlyönti on aiheuttanut.

31. Jotta voitaisiin taata täysimääräinen ja tehokas suoja sellaisessa oikeusnormissa säädetyille oikeuksille, jolla on jäsenvaltiota velvoittava välitön oikeusvaikutus, käytetään

36 — Välitön oikeusvaikutus on ollut alusta saakka ja on edelleenkin ns. vertikaalinen, ikään kuin haluttaisiin vahvistaa sitä näkemystä, että välitön oikeusvaikutus ei ole niinkään oikeusnormin ominaisuus vaan keino välttää se, että valtioille koituisi etua normin täytäntöönpanon laiminlyönnistä. Se, että yhteisöjen tuomioistuimen direktiivejä koskeva arviointi on jatkuvasti täsmentynyt ja laajentunut, ei ole myöskään merkityksetöntä. Esimerkiksi niiden julkisoikeudellisten oikeussubjektien joukko on laajentunut, joita vastaan direktiiviin voidaan vedota (ks. asia 103/88, Costanzo, tuomio 22.6.1989, Kok. 1989, s. 1839, sekä edellä alaviitteessä 33 mainitussa asiassa Foster ym. 12.7.1990 annettu tuomio); on siis korostettu sen välttämättömyyttä, että jäsenvaltioiden tuomarit ja hallintoviranomaiset tulkitsevat kansallisia säännöksiä direktiivin sanamuodon ja tarkoituksen mukaisesti (ks. asia 14/83, von Colson, tuomio 10.4.1984, Kok. 1984, s. 1891, sekä asia C-106/89, Marleasing, tuomio 13.11.1990, Kok. 1990, s. I-4135, 8 kohta). Asianmukaisessa tulkinnassa direktiivejä tulkitaan yhdenmukaisesti riippumatta niiden mahdollisesta välittömästä oikeusvaikutuksesta ja riippumatta siitä oikeussubjektista, jota vastaan kansallisiin oikeusnormeihin vedotaan, joten käytännössä ei selvästikään olla kovin kaukana selkeiden ja ehdottomien direktiivien horisontaalisesta vaikutuksesta.

37 — Asia C-91/92, Faccini Dori, tuomio 14.7.1994 (Kok. 1994, s. I-3325, 27 kohta). Sen jälkeen kun yhteisöjen tuomioistuin oli muistuttanut, että asianomaiset voivat saattaa voimaan sellaisen direktiivin, jota ei ole pantu täytäntöön, vetoamalla suoraan kansallisessa tuomioistuimessa sellaisiin säännöksiin, joilla on välitön oikeusvaikutus, tai, milloin tämä ei ole mahdollista, pyytämällä tulkitsemaan asiaa koskevia kansallisia säännöksiä mahdollisimman suuressa määrin kyseisen direktiivin mukaisesti ja täsmentänyt, että "sellaisen tapauksen osalta, jossa direktiivissä tavoiteltua päämäärää ei voitaisi saavuttaa tulkinnan avulla, ——, yhteisön oikeudessa velvoitetaan jäsenvaltiot korvaamaan ne vahingot, jotka yksityisille oikeussubjekteille ovat aiheutuneet siitä, että direktiiviä ei ole saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä". Ks. samasta aiheesta myös asia C-334/92, Wagner Miret, tuomio 16.12.1993 (Kok. 1993, s. I-6911, 23 kohta). Vaikka tässä tapauksessa oli kyse direktiivistä eli samasta jo osaksi kansallista oikeusjärjestystä saatetusta direktiivistä kuin asiassa Francovich ym. annetussa tuomiossa, ongelma aiheutui siitä, että asiaa koskevissa kansallisissa oikeusnormeissa ei ollut otettu huomioon tiettyä työntekijäryhmää, joiden osalta direktiiviä ei näin ollen ollut pantu täytäntöön.

hyödyksi kyseisellä oikeusnormilla välittömästi luotua yksityisen oikeusasemaa. Jotta voitaisiin taata suoja sellaisessa oikeusnormissa säädetyille oikeuksille, jolla ei ole välitöntä oikeusvaikutusta eli johon ei voida vedota suoraan kansallisessa tuomioistuimessa mutta jossa myös asetetaan valtiolle velvoite, käytetään samoin hyödyksi yksityisen oikeutta saada korvausta, jos valtio on laiminlyönyt velvoitteensa.

Periaate on siis sama: valtiota velvoittavan oikeusnormin täytäntöönpanon varmistamiseksi käytetään hyödyksi yksityisen oikeusasemaa toisaalta sen *aineellisessa merkityksessä*, toisaalta sen *taloudellisessa merkityksessä*. Myös lopputulos on sama: toisaalta korvataan jäsenvaltion laiminlyönti, toisaalta taataan yksityiselle yhteisön oikeusnormeissa annettujen oikeuksien tehokas suoja. Samalla kun vahvistetaan oikeusnormin tehokasta oikeusvaikutusta, vahvistetaan koko järjestelmän tehokkuutta.

32. Edellä olevat seikat todistavat riittävän selkeästi, että asiassa Francovich ym. annettu tuomio ei suinkaan ole ollut harha-askel yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä vaan täysin johdonmukainen ratkaisu Luxemburgissa useaan kertaan ja selkeästi vahvistetun periaatteen eli yhteisön oikeusnormien tehokkaan vaikutuksen ja siis täyden oikeussuojan kannalta. [38]

On kiistatonta, että tämä periaate on sekä yhteisön että kansallisen oikeudellisen järjestelmän erottamaton osa. On lisäksi kiistatonta, että tämän periaatteen noudattaminen saattaa edellyttää, että yksityisille taataan tarvittaessa oikeus saada korvausta viranomaisten lainsäädäntötoimista tai lainsäädännön laiminlyönneistä aiheutuneista vahingoista riippumatta siitä, onko yksityisellä vahingonkorvauskanteen lisäksi muita keinoja vedota sen oikeusaseman loukkaukseen, joka hänellä on yhteisön oikeuden nojalla.

33. Toisaalta nyttemmin kiistämätön väite valtion korvausvelvollisuudesta yksityisiä kohtaan direktiivin täytäntöönpanon laiminlyönnin vuoksi sellaisessa tilanteessa, jossa valtion jäsenyysvelvoitteen (perustamissopimuksen 189 artiklan ja 5 artiklan rikkominen) laiminlyönti liittyy ainoastaan välillisesti yksityisen vastaavan oikeuden loukkaamiseen, edellyttää *a fortiori*, että

38 — Ks. näkemyksistä, joiden mukaan "the decision in Francovich is undoubtedly consistent with, and a natural and logical extension of, the Court's case law" ja joiden mukaan sen *jälkeen, kun on tunnustettu välitön oikeusvaikutus* ja jäsenvaltioiden velvollisuus varmistaa yhteisön oikeusnormien tehokas oikeusvaikutus "it was but a small step to guarantee their full effect by holding states liable in damages for infringements of those rights for which they were responsible", Steiner: From direct effects to Francovich: shifting means of enforcement of Community Law, *European Law Review*, 1993, s. 3 ja sitä seuraavat sivut, erityisesti s. 9. Asiassa Francovich ym. annettua tuomiota koskevaa kirjallisuutta on nyttemmin paljon. Viimeisimmistä teoksista ks. Zenner: Die Haftung der EG-Mitgliedstaaten für die Anwendung europarechtswidriger Rechtsnormen, München, 1995.

samanlainen suoja on voitava antaa myös siinä tapauksessa, että rikotaan *suoraan* sellaisia oikeusnormeja, jotka takaavat yksityiselle aineellisen oikeusaseman ja joihin voidaan sen vuoksi vedota suoraan kansallisissa tuomioistuimissa.

Tässä mielessä väittämää, jonka mukaan ei voitaisi "tehdä muuta" kuin vahvistaa vastuu direktiivin täytäntöönpanon laiminlyöntiä koskevassa tapauksessa, ei voida hyväksyä edellä esitetyistä syistä, mutta on myös otettava huomioon, että asiassa Francovich ym. annetussa tuomiossa tarkoitettu tapaus on äärimmäisyys (eikä ensimmäinen raja), jonne saakka yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä voidaan kulkea. Jos asiaa tutkitaan tarkemmin, asiassa Francovich ym. annettu tuomio on nimittäin antanut (ainakin taloudellisen) suojakeinon, jonka antamaa suojaa tarkoitetaan 169 artiklassa, joka ei välittömästi suojaa yksityistä. Siinä tapauksessa, että rikotaan sellaisia oikeusnormeja, joilla on välitön oikeusvaikutus, suoja sitä vastoin on jo olemassa, ja yksityinen voi vedota siihen suoraan, jolloin kyse on ainoastaan siitä, että siihen on lisättävä myös taloudellinen suoja. Siinä tapauksessa ei siis tarvita edes sitä "pientä" loogista siirtymää, joka sen sijaan on tarpeen, jotta voitaisiin siirtyä 189 artiklan rikkomisesta yksityiselle direktiivissä mahdollisesti annettujen oikeuksien loukkaamiseen.

Ei voida unohtaa sitä, että sellaisten oikeusnormien osalta, joilla on välitön oikeusvaikutus, on oikeuskäytännössä vakiintuneesti todettu, että ne "on pantava täytäntöön tehokkain oikeusvaikutuksin, yhdenmukaisella tavalla kaikissa jäsenvaltioissa oikeusnormien voimaantulosta lähtien ja koko niiden voimassaolon ajaksi" [39] ja että "tämä oikeusvaikutus koskee myös kaikkia tuomioistuimia, joiden tehtävänä on jäsenvaltion toimielimenä suojata toimivaltansa nojalla yhteisön oikeudessa yksityisille annettuja oikeuksia". [40] On siis selvää, että sellaisella yhteisön oikeusnormilla, jolla on välitön oikeusvaikutus, annetaan yksityiselle subjektiivinen oikeusasema oikeusnormin voimaantulosta lähtien ja koko sen voimassaolon ajaksi riippumatta voimassa olevista tai myöhemmin säädettävistä kansallisista säännöistä, joilla mahdollisesti evätään tämä oikeusasema, ja tällaisten kansallisten sääntöjen vastaisestikin. Siitä on sen vuoksi seurauksena, että kansallisen tuomioistuimen on varmistettava täydellisesti ja tehokkaasti kyseisessä yhteisön oikeusnormissa yksityiselle annettujen oikeuksien suojaaminen.

34. On kiistatonta, että oikeusnormin rikkominen aiheuttaa epätasapainon heikentämällä yksityiselle kyseisessä tilanteessa kuuluvaa oikeusasemaa tai poistamalla sen; on myös selvää, että jokaisella subjektiivisella oikeusasemalla eli jokaisella "oikeudella" on aineellinen sisältö ja yleensä määrällisesti arvioitavissa oleva taloudellinen sisältö. Tehokkaan oikeussuojan takaaminen sellaisessa tapauksessa, jossa rikotaan sääntöä, jolla annetaan subjektiivinen oikeusasema, merkitsee sitä, että taataan oikeusnormia rikkomalla loukatun oikeuden sisällön saattaminen uudelleen

39 — Ks. mm. asia 106/77, Simmenthal, tuomio 9.3.1978 (Kok. 1978, s. 629, 14 kohta); asia 811/79, Ariete, tuomio 10.7.1980 (Kok. 1980, s. 2545, 5 kohta).

40 — Edellisessä alaviitteessä mainittu asia Simmenthal, tuomion 16 kohta.

voimaan. Jos yksityisen oikeutta loukataan oikeusnormien vastaisesti viranomaisten toimenpiteellä, kuten hallintotoimella tai lailla, toimenpiteen tekijän on saatettava yksityisen oikeus uudelleen voimaan ainakin sen taloudellisen sisällön osalta.

Oikeuden taloudellisen sisällön saattaminen uudelleen voimaan on vähimmäisratkaisu; paras mahdollinen suojakeino on se, että aineellinen asiantila palautetaan täydellisesti. Oikeusvaltiossa on välttämätöntä kumota oikeusnormienvastainen toimenpide tai jättää soveltamatta lakia, joka on ristiriidassa oikeudellisesti ylemmäntasoisten säädösten kanssa. Tämä ei kuitenkaan aina riitä, vaan todellisen ja tehokkaan suojan antamiseksi saattaa olla välttämätöntä, että myös loukatun oikeuden taloudellinen sisältö saatetaan tasapainoon ja näin ollen taataan vahingon korvaaminen. Loukatun oikeuden taloudellisen sisällön saattaminen tasapainoon ei sen vuoksi ole erillinen tai täydentävä tekijä, puhumattakaan siitä, että se olisi uusi asia. Se ei myöskään ole monimutkainen *vaihtoehto*, joka ei voisi kuulua sellaiseen oikeusjärjestykseen, jolla pyritään tehokkuuteen ja jonka on oltava tehokas.

Kaiken kaikkiaan jäsenvaltion taloudellisen vastuun periaatetta on sovellettava sekä aineellisen suojan vaihtoehtona että sitä täydentävänä keinona; sen vuoksi sitä on sovellettava sekä sellaisten oikeusnormien rikkomiseen, joilla ei ole välitöntä oikeusvaikutusta eli joihin ei voida suoraan vedota kansallisissa tuomioistuimissa, että sellaisiin oikeusnormeihin, joiden osalta tämä on mahdollista.

c) Valtion korvausvelvollisuus lainsäädäntötoimien osalta

35. *Mielestäni* tähän johtopäätökseen voidaan päätyä siitä huolimatta, että joskus tai useinkin lainsäätäjä on rikkonut yhteisön oikeutta.

Muistutan tässä yhteydessä, että asiassa Francovich ym. annetussa tuomiossa ei tehty mitään eroa sen suhteen, oliko vahinko aiheutunut lainsäätäjän vai toimeenpanovallan laiminlyönnistä, mitä yksikään tässä menettelyssä huomautuksensa esittäneistä valtioista ei myöskään ole asettanut kyseenalaiseksi. Nyt käsiteltävissä asioissa ei varmastikaan ole syytä tehdä toisenlaista päätelmää.

Kuten kansalliset tuomioistuimet ovat korostaneet *ennakkoratkaisun pyytämistä* koskevissa päätöksissään, niillä ei kuitenkaan ole kansallisen oikeuden perusteella mahdollisuutta määrätä vahingonkorvausta juuri siksi, että kyseisessä tapauksessa lainsäätäjä on rikkonut yhteisön oikeutta joko laiminlyömällä kansallisen lain muuttamisen yhteisön oikeuden mukaiseksi (asia C-46/93, Brasserie du

pêcheur) tai säätämällä kansallisen lain, joka on ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa (asia C-48/93, Factortame III). Koska olisi mahdotonta nostaa vahingonkorvauskanne lainsäätäjän toiminnan tai laiminlyönnin vuoksi, tällaisissa tilanteissa kansallisessa oikeudessa siis itse asiassa kiellettäisiin vastuuperiaate.

36. Se, ettei valtio ole vastuussa lainsäädäntötoimista, on aikaisemmin ollut laajalle levinnyt käsitys. Se perustui pohjimmiltaan siihen näkemykseen, että hallitsija ei voi toimia lainvastaisesti, tai uudemmassa ja demokraattisemmassa muodossa käsitykseen kansanedustuslaitoksen suvereniteetista. Koska toisin sanoen lainsäätäjä on kansanvallan korkein ilmentymä, ja sillä on demokratiaan perustuva legitimiteetti, siihen ei periaatteessa sovellettaisi vastuuta koskevia yleisiä sääntöjä.

Tämä käsitys on voimassa ennen kaikkea sellaisissa oikeusjärjestelmissä, joissa ei valvota sitä, ovatko lait ylemmäntasoisten oikeusnormien mukaisia, mutta näkemysten pitäisi olla erilaisia silloin, kun on olemassa ylemmäntasoinen oikeusnormi, jonka avulla voidaan selvittää ja mahdollisesti kiistää lainsäätäjän toiminnan laillisuus. Myöskään niissä oikeusjärjestyksissä, joissa ei ole ainoastaan selkeä ja muodollinen hierarkia perustuslain säännösten ja tavallisen lain säännösten välillä vaan lisäksi *ad hoc* -valvontajärjestelmä tämän hierarkian johdonmukaisen noudattamisen varmistamiseksi (esim. Itävalta, Italia, Saksa ja Espanja), perustuslain vastaisesta laista aiheutuvien vahinkojen korvattavuutta koskevaa kysymystä ei ole kyetty selkeästi ratkaisemaan. [41] Tällaisissa tilanteissa ei kuitenkaan voida sulkea pois sitä mahdollisuutta, että jäsenvaltiota vaaditaan vastaamaan perustuslain vastaisiksi todettujen lakien aiheuttamista vahingoista.

37. Kun lainsäätäjän on perustavanlaatuisia tehtäviä hoitaessaan noudatettava ylemmäntasoisissa oikeusnormeissa asetettuja tiettyjä rajoituksia, ei ole mitään yleiseen oikeusteoriaan liittyvää syytä kieltää sitä mahdollisuutta, että valtio voitaisiin velvoittaa korvaamaan sellaisista laeista aiheutuneet vahingot, joilla on rikottu näitä rajoja. Näillä edellytyksillä vastuu lainsäätäjän toiminnasta ei käsitteellisesti eroa kovinkaan paljon hallintoviranomaisten toimia koskevasta vastuusta, joka nykyään hyväksytään yleisesti lähes kaikilla tasoilla.

41 — Esim. Saksassa se on mahdollista, mutta ainoastaan siltä osin kuin rikottu virkavelvollisuus ei kohdistu tiettyyn kolmanteen henkilöön, mikä on, kuten aiemmin jo todettiin, tilanne useimmissa tapauksissa, joissa on kyseessä lainsäätäjän virheellinen menettely; nimenomaan edellä esitetyistä syistä kyseinen mahdollisuus on sitä vastoin selvästi hyväksytty yksittäisiä tilanteita sääntelevien lainsäädäntötoimien osalta. Oikeuskirjallisuudessa on vallitsevana käsityksenä lisäksi se, että yksityisen oikeus saada korvausta olisi hyväksyttävä ainakin siinä tapauksessa, että perusoikeuksia on rikottu (ks. tästä mm. Haverkate: Amtshaftung bei legislativem Unrecht und die Grundrechtsbildung des Gesetzgebers, *NJW*, 1973, s. 441). Italiassa, missä tämä kysymys on tällä hetkellä kiistanalainen, tällainen mahdollisuus on hyväksytty esim. siinä erityistapauksessa, että pakkolunastusta koskevat maauudistuksen yhteydessä täytäntöönpannut presidentin asetukset on julistettu perustuslainvastaisiksi, jolloin lisäksi maatalousuudistuksesta vastaavalle laitokselle syntyi sen vuoksi korvausvastuu, vaikka se ei ollut toiminut laittomasti; tämän vuoksi tässä tapauksessa korvaus oli varmasti pikemminkin perusteettomasti tehdyn pakkolunastuksen peruuttaminen, jonka ainoana tarkoituksena on menetetyn edun arvon palauttaminen (ks. tästä yleisemmin Zagrebelsky: Processo costituzionale, *Enciclopedia del diritto*, XXXVI, 1987, s. 639).

Asiaan liittyy muutakin. On tunnettua, että useimpien oikeusjärjestysten mukaan korvataan tietyissä tapauksissa sellaisesta täysin lainmukaisesta lainsäädäntötoimesta yksityiselle aiheutunut varallisuusvahinko, jolla ei ole rikottu millään tavoin *toimenpiteen perustana olevia* sääntöjä: tällaisia tapauksia voivat olla esimerkiksi kansallistaminen tai pakkolunastaminen yleiseen tarpeeseen. Jos siis hyväksytään se, että yksityisen oikeusaseman ja varallisuuden *oikeutettu* uhraaminen yleisen edun hyväksi edellyttää oikeudenmukaista korvausta, olisi vähintään omituista, jos minkäänlaista korvausmahdollisuutta ei hyväksyttäisi sellaisessa tilanteessa, jossa tämä vahinko on aiheutettu lainsäädäntötoimella, joka on *oikeusnormien vastainen*, koska se on ristiriidassa ylemmäntasoisen oikeusnormin (kyseiseen oikeusnormiin nähden ensisijaisesti sovellettavan perustuslain tai yhteisön oikeuden) kanssa.

38. Kuten tunnettua, kansainvälisessä oikeudessa säännellyissä suhteissa valtion vastuu lainsäädäntötoimista on toisaalta yleisesti ja selvästi hyväksytty. [42] Näistä tapauksista on syytä muistaa Haagin kansainvälisen tuomioistuimen vahvistama periaate, jonka mukaan korvausvelvollisuus on välitön seuraus valtion toteuttamasta kansainvälisen oikeuden vastaisesta vahingollisesta toimenpiteestä. Tarkemmin sanoen "*kansainvälisessä oikeudessa sovellettavan periaatteen mukaan velvoitteen laiminlyönti aiheuttaa velvollisuuden korvata vahinko riittävällä tavalla: sopimuksen soveltamisen laiminlyönnistä seuraa välttämättä korvausvelvollisuus, ilman että olisi tarpeen määrätä siitä itse sopimuksessa*". [43]

39. Ei tietenkään voida unohtaa sitä, että kansainvälisen oikeuden mukaan valtiolla on velvollisuus korvata vahingot yhdelle tai useammalle valtiolle eikä suoraan yksityiselle, kuten nyt käsiteltävissä asioissa tarkoitetaan, myös silloin jos korvaus käytännössä on tarkoitettu yksityisten taloudellisen aseman palauttamiseen.

Mielestäni ei kuitenkaan voida jättää ottamatta huomioon yhteisön oikeudellisen järjestelmän erityisyyttä ja omintakeisuutta. Tämä järjestelmä perustuu nyt käsiteltävien asioiden kannalta merkityksellisiltä osin sopimuksiin. Perustamissopimus, kuten muidenkin kansainvälisten järjestöjen perustamissopimukset, sisältää useita jäsenvaltioille asetettuja velvoitteita, jotka koskevat lausuttuja ja vapaasta tahdosta allekirjoitettuja päämääriä sekä sellaisen institutionaalisen rakenteen toimintaa, jolla on suureksi osaksi, mutta ei kokonaan ennalta määritelty toimivalta. Euroopan yhteisöjen osalta sopimuksen erityinen ja perimmäinen tavoite on yhdentyminen ja täsmällisemmin ilmaistuna

42 — Kansainvälisessä oikeudessa tunnetaan ainoastaan valtion vastuu yhtenä kokonaisuutena; eroa ei siis ole tehty sen *perusteella, onko vahingon aiheuttanut rikkomisellaan* lainsäätäjä, tuomioistuin vai hallintovallan käyttäjä. Tähän päätelmään voidaan tulla myös yhteisöjen tuomioistuimen 169 artiklaa koskevan oikeuskäytännön perusteella: yhteisön oikeuden mukaisen velvoitteen laiminlyönti on valtiosta johtuva rikkominen riippumatta siitä, minkä oikeussubjektin velvollisuutena kyseisen velvoitteen täyttäminen konkreettisesti on (ks. mm. asia 77/69, komissio v. Belgia, tuomio 5.5.1970, Kok. 1970, s. 237, 15 kohta; asia 8/70, komissio v. Italia, tuomio 18.11.1970, Kok. 1970, s. 961, 9 kohta; asia 52/75, komissio v. Italia, tuomio 26.2.1976, Kok. 1976, s. 277, 14 kohta).

43 — Asia Chorzówin tehdas, tuomio 26.7.1927 (CPGI, sarja A, nro 8, s. 21); kursiivi kirjoittajan. Kansainvälinen tuomioistuin on sittemmin vahvistanut kyseisen periaatteen 30.3.1950 antamassaan lausunnossa, joka koski Bulgarian, Unkarin ja Romanian rauhansopimusten tulkintaa (CGI, 1950, s. 228).

"perustan luominen Euroopan kansojen yhä läheisemmälle liitolle" [44] muun muassa toteuttamalla yhteismarkkinat. Sen seurauksena perinteisillä, lähinnä kansainvälisen oikeuden keinoilla, joilla on tarkoitus varmistaa se, että jäsenvaltiot noudattavat jäsenyysvelvoitteitaan asianmukaisesti ja määräajassa, on pyritty ja pyritään jatkuvasti suurelta osin siihen, että yksityisten oikeusasemalle annettaisiin mahdollisimman tärkeä merkitys. Tähän on syynä se, että valtioiden ja yhteisön toimielinten velvoitteet on yhteisön järjestelmässä haluttu kohdistaa ennen kaikkea oikeuksien luomiseen yksityisille. Perustamissopimuksen laatijat ovat tarkoittaneet järjestelmän sellaiseksi, ja yhteisön lainsäätäjä vahvistaa sen myös sellaiseksi.

40. Yhteisöjen tuomioistuin on hyvin tunnetussa oikeuskäytännössään rajoittunut toteuttamaan tätä perustamissopimuksen laatijoiden ja lainsäätäjän nimenomaista tahtoa ja korostanut, että EY:n perustamissopimuksella on perustettu oma oikeusjärjestys "jonka hyväksi jäsenvaltiot ovat luovuttaneet suvereeneja oikeuksiaan, vaikkakin vain rajoitetuilla aloilla". [45] Tämän oikeusjärjestyksen oikeussubjekteja eivät ole ainoastaan jäsenvaltiot vaan myös yksityiset, joille yhteisön oikeudessa annetaan sellaisia oikeuksia, joista tulee osa heidän oikeudellista omaisuuttaan: ne ovat oikeuksia, jotka eivät synny ainoastaan siinä tapauksessa, että ne on nimenomaisesti mainittu perustamissopimuksessa, vaan ne syntyvät myös niiden velvoitteiden osalta, jotka perustamissopimuksessa määrätään yksityisille, jäsenvaltioille ja yhteisön toimielimille.

41. Sen vuoksi on todettava yksityisten tilannetta sääntelevien ja kansallisten oikeusnormien yläpuolella tunnustetusti olevien yhteisön oikeusnormien osalta, että kansallisen lainsäätäjän väitetty yleinen vastuuvapaus olisi perusteeton. Jäsenvaltion lainsäätäjän asettaminen vastuuseen yhteisön oikeuden mukaisista velvollisuuksista, jotka nämä jäsenvaltiot ovat siis itse allekirjoittaneet perustamissopimuksessa tai joista on myöhemmin säädetty tai määrätty perustamissopimuksessa määrätyin menettelytavoin, on sen sijaan ajatuksena täysin johdonmukainen yhteisön oikeudellisen järjestelmän perustavanlaatuisten ja luonteenomaisten piirteiden kanssa ja samalla erottamaton osa kyseistä järjestelmää.

42. Sekä asiassa Francovich ym. annetun tuomion perusteella että jo yhteisön oikeudellisen järjestelmän kokonaisuuden omintakeisuuden vuoksi on täysin merkityksetöntä, onko virheen tehnyt lainsäätäjä vai täytäntöönpanoviranomainen.

Valtion lainsäätäjän vastuuta koskeva ongelma on joka tapauksessa ratkaistu sellaisessa tapauksessa, jossa virheellinen menettely liittyy oikeusnormiin, jolla on välitön oikeusvaikutus. Yhteisöjen tuomioistuimen toteamus, jonka mukaan "olisi myös ristiriitaista antaa sellainen ratkaisu, että yksityiset

44 — EY:n perustamissopimuksen johdanto-osa.

45 — Ks. erityisesti edellä alaviitteessä 35 mainittu asia Van Gend en Loos, tuomio 5.2.1963 sekä asia 6/64, Costa v. Enel, tuomio 15.7.1964 (Kok. 1964, s. 1141).

voivat pyrkiessään kumoamaan hallintotoimen perustellusti vedota kansallisissa tuomioistuimissa direktiivin sellaisiin säännöksiin, jotka täyttävät edellä mainitut edellytykset, ja samalla kuitenkin katsoa, ettei viranomaisella ole velvollisuutta soveltaa direktiivin säännöksiä siten, että direktiivin kanssa ristiriitaisia kansallisia oikeusnormeja ei sovelleta", [46] tarkoittaa nimittäin sitä, että myös viranomaisten velvollisuutena on varmistaa niiden oikeuksien suoja, joihin yksityiset vetoavat sellaisten yhteisön oikeusnormien perusteella, joilla on välitön oikeusvaikutus. Sen vuoksi on tarvittaessa mahdollista vedota viranomaisten vastuuseen sillä perusteella, että viranomaiset ovat aiheuttaneet vahinkoa pannessaan täytäntöön lain, jonka väitetään olevan ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa, tai on ainakin soveltanut tällaista lakia.

Esimerkiksi Ranskan *Conseil d'État* näyttää olevan tätä mieltä, sillä se on katsonut valtion olevan vastuussa hallintoviranomaisen tuottamuksesta (*faute*) [47] ainakin niissä tapauksissa, joissa hallintoviranomainen on käyttänyt yhteisön oikeuden vastaisessa kansallisessa laissa sille myönnettyä harkintavaltaa. [48] Tällaisissa tapauksissa vastuun perustana on aina lainsäätäjän virheellinen toiminta eli yhteisön oikeuden kanssa ristiriidassa oleva laki. On kuitenkin ilmeistä, että kansallisessa oikeudessa on vahvistettava se, onko virheellisen menettelyn katsominen hallintoviranomaisesta johtuvaksi "välttämätön" prosessuaalinen ja/tai aineellinen keino lainsäätäjän saattamiseksi vastuuseen ja oikea tapa edetä asiassa.

43. Yhteisön oikeudessa edellytetään säädettävän tältä osin tarpeellisista keinoista, jotta yksityiset voisivat vaatia ja mahdollisesti saada korvausta yhteisön oikeuden rikkomisesta aiheutuneista vahingoista. Tältä osin on lisäksi täsmennettävä, että sellaisen oikeussuojakeinon määrittäminen, jota ei vielä tunneta tai jota ei vielä ole tunnustettu jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksissä, ei ole mahdotonta, eikä se ole uusi ongelma. Nyt käsiteltävissä tapauksissa se ei ole ongelma myöskään siksi, että yhteisöjen tuomioistuin on jo ratkaissut tämän kysymyksen oikeuskäytännössään joidenkin historiallisten ja kiistattomien tapausten osalta.

Tämän todistavat erityisesti sellaiset tapaukset kuin asiassa Simmenthal [49] ja asiassa Factortame I [50] annetut tuomiot, joissa kummassakin yhteisöjen tuomioistuimelta kysyttiin, voitiinko tietty oikeussuojakeino, jonka käyttäminen oli kielletty kansallisessa

46 — Edellä alaviitteessä 36 mainittu asia Fratelli Costanzo, tuomio 22.6.1989, 31 kohta.

47 — Hallintoviranomaisten antamien säädösten osalta käsitteellä *faute* tarkoitetaan Ranskan oikeuskirjallisuudessa ja hallinto-oikeudellisessa oikeuskäytännössä (jossa käsite on luotu) viranomaisten virheellistä toimintaa, eikä siinä oteta huomioon tuottamusta, mikä saattaa tuntua omituiselta. "Toute décision illégale est en principe fautive" on usein esitetty sääntö. Lyhyesti sanottuna Ranskan järjestelmässä ero käsitteiden *responsabilité pour faute* ja *responsabilité sans faute* välillä ei vastaa käsitteiden "tuottamusvastuu" ja "objektiivinen vastuu" välistä eroa vaan on suurin piirtein sama kuin käsitteiden "vastuu oikeusnormien vastaisista toimenpiteistä" ja "vastuu lainmukaisista toimenpiteistä" välinen ero.

48 — Asia Arizona Tobacco Products, tuomio 28.2.1992 (AJDA, 1992, s. 210). Cour administrative d'appel de Paris'n asiassa Dangeville 1.7.1992 antamassa tuomiossa (AJDA, 1992, s. 728), johon sisältyy Prétot'n kriittinen arvio, sen sijaan viitataan epämääräisesti valtion vastuuseen vahvistamalla korvausvelvollisuus lainsäätäjästä johtuvasta yhteisön oikeuden vastaisesta tilanteesta.

49 — Asia 106/77, tuomio 9.3.1978 (Kok. 1978, s. 629).

50 — Asia C-213/89, tuomio 19.6.1990 (Kok. 1990, s. I-2433).

tuomioistuimessa kansallisen oikeudenkäyntijärjestelmän perusteella, sallia ja voitiinko sitä käyttää yhteisön oikeuden nojalla tai pitikö se sallia ja oliko sitä käytettävä.

44. Asiassa Simmenthal oli kyse italialaisen tuomioistuimen toimivallasta jättää omasta aloitteestaan heti soveltamatta yhteisön oikeuden kanssa ristiriidassa olevaa kansallista oikeusnormia tarvitsematta pyytää Corte costituzionalelta ennakkoratkaisua perustuslainvastaisuuden toteamiseksi. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että kansallisella tuomioistuimella oli yhteisön oikeuden perusteella mahdollisuus ja velvollisuus jättää soveltamatta yhteisön oikeuden vastaista oikeusnormia, vaikka tällainen mahdollisuus oli tuntematon kansallisessa järjestelmässä ja vaikka tämä ratkaisu oli perustuslakituomioistuimen nimenomaisen ja vakiintuneen oikeuskäytännön vastainen, ja poikkesi tällä tavoin yksityiselle yhteisön oikeudessa annettujen oikeuksien suojakeinoja koskevasta jäsenvaltion itsemääräämisoikeudesta. Nyt käsiteltävien asioiden kannalta on myös merkittävää, että asiassa Simmenthal antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin piti oikeussuojan puuttumisen lisäksi kestämättömänä oikeussuojan antamisen viivästymistä ja asetti oikeussuojan antamisen oikeaaikaisuuden jopa ensisijaiseksi verrattuna varmuuteen ja lopullisuuteen, jonka perustuslakituomioistuimeen tukeutuva järjestelmä siihen saakka epäilemättä oli tarjonnut.

Kuten asiassa Simmenthal, myös asiassa Factortame I esitettiin vielä kerran kysymys, voisiko silloin, jos kansalliselta tuomioistuimelta puuttuu kansallisen oikeusjärjestyksen perusteella toimivalta — kyseisessä tapauksessa toimivalta keskeyttää väliaikaismääräyksellä sellaisen lain soveltaminen, jonka epäiltiin olevan ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa mutta jonka yhteisön oikeuden vastaisuudesta ei vielä ollut annettu ratkaisua —, tämä toimivalta perustua yhteisön oikeuteen. Yhteisöjen tuomioistuin vastasi samoin kuin asiassa Simmenthal antamassaan tuomiossa, että kansallisen tuomioistuimen on poistettava esteet yhteisöjen oikeusnormien nojalla yksityiselle annetun oikeuden tehokkaalta oikeussuojalta: sellaista oikeusnormia ei siis saa soveltaa, joka mahdollisesti estäisi tehokkaan oikeussuojan.

45. Vaikka yhteisöjen tuomioistuin on vahvistanut jäsenvaltioiden itsemääräämisoikeuden yhteisön järjestelmässä annettujen oikeuksien loukkaamista koskevien oikeussuojakeinojen osalta,[51] siitä on olemassa merkittäviä poikkeuksia erityisesti aina silloin, kun se on välttämätöntä yhteisön oikeuden asianmukaisen täytäntöönpanon ja yhteisön oikeudessa yksityisille annettujen oikeuksien täydellisen ja tehokkaan suojan varmistamiseksi.

Kun yhteisöjen tuomioistuin esimerkiksi asiassa Salgoil antamassaan tuomiossa korosti kansallisten tuomioistuinten velvollisuutta

51 — Ks. asia 158/80, Rewe, tuomio 7.7.1981 (Kok. 1981, s. 1805, 44 kohta), jossa vahvistetaan, että perustamissopimuksen tarkoituksena ei ole luoda uusia oikeussuojakeinoja kansallisissa oikeusjärjestyksissä jo olevien lisäksi eikä vähentää tuomioistuinten mahdollisuuksia valita sopivin suojakeino. Todellisuudessa tämä toteamus ei ole läheskään niin ehdoton kuin ensin tuntuisi.

varmistaa yksityisille heidän etujensa suora ja välitön suoja, vaikka täsmensikin, että "kunkin jäsenvaltion oikeusjärjestyksessä on osoitettava toimivaltainen tuomioistuin ja tällä tavoin määriteltävä nämä oikeudet kansallisessa oikeudessa asetettujen edellytysten mukaisesti", [52] asiassa Bozzetti annetussa tuomiossa tätä tulkinnanvaraisuutta ei ole. Siinä nimittäin vahvistetaan uudelleen velvollisuus varmistaa "kaikissa tapauksissa" yksityisten oikeuksien tehokas suoja ja se, että ainoastaan näillä täsmällisillä rajoituksilla (tällä varauksella) "yhteisöjen tuomioistuimen tehtävänä ei ole puuttua sellaisten toimivaltaongelmien ratkaisuun, jotka voivat tulla esiin kansallisessa tuomioistuinjärjestelmässä tiettyjen yhteisön oikeuteen perustuvien oikeudellisten tilanteiden määrittelyssä". [53] Ilmaisu *"tällä varauksella"* on ilmeisesti tärkein tulkintaohje, koska siitä käyvät ilmi kansallisten järjestelmien itsemääräämisoikeuden rajat, eikä mielestäni ole sattumaa, että sama ilmaisu sisältyy myös asiassa Francovich ym. annetun tuomion 42 kohtaan.

46. Ei voida unohtaa, että myös yhteisön lainsäätäjä on säätänyt poikkeuksia jäsenvaltioiden itsemääräämisoikeudesta esimerkiksi yhteisön oikeudessa säänneltyjen julkisten hankintojen ja erityisesti niihin liittyvien vahingonkorvausten osalta. Tarkoitan tietenkin julkisia tavaranhankintoja ja rakennusurakoita koskeviin sopimuksiin liittyvien muutoksenhakumenettelyjen soveltamista koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 21 päivänä joulukuuta 1989 annettua neuvoston direktiiviä 89/665/ETY [54] sekä tiettyjä muita aloja koskevasta muutoksenhakumenettelystä 25 päivänä helmikuuta 1992 annettua neuvoston direktiiviä 92/13/ETY. [55]

Yhteisön lainsäätäjä, joka tuntee jäsenvaltioiden oikeusjärjestysten toisistaan poikkeavat ratkaisut, puuttui aineelliseen eli tosiasialliseen suojaan liittyviin näkökohtiin, mutta sääti lisäksi monissa kansallisissa oikeusjärjestyksissä tuntemattoman järjestelmän julkisen hankintamenettelyn lainvastaisuudesta aiheutuneen vahingon korvaamiseksi niitä tapauksia varten, joissa todellinen suoja on puutteellinen tai riittämätön. [56]

47. Loppujen lopuksi voidaan varmuudella sanoa, että yhteisön oikeusnormeissa annettujen oikeuksien loukkaamista koskeviin oikeussuojakeinoihin liittyvä jäsenvaltioiden itsemääräämisoikeus liittyy läheisesti

52 — Asia 13/68, tuomio 19.12.1968 (Kok. 1968, s. 661 ja erityisesti s. 675 ja sitä seuraavat sivut).

53 — Asia 179/84, tuomio 9.7.1985 (Kok. 1985, s. 2301, 17 kohta).

54 — EYVL L 395, s. 33.

55 — EYVL L 76, s. 14.

56 — Tällä toimenpiteellä on uudistettu merkittävästi useiden jäsenvaltioiden järjestelmää. Vaikka esimerkiksi Italian järjestelmässä oikeussuoja taattiin laajemmin kuin useimmissa muissa järjestelmissä, ja se oli ainakin yksi harvoista järjestelmistä, joissa lainvastaisen hallintotoimen kumoamisen perusteella oli mahdollista kumota myös sopimuksella säännelty tilanne, korvauksen säätäminen sellaisten oikeudellisten tilanteiden rikkomisesta, jotka perinteisesti oli luokiteltu oikeudellisesti suojatuiksi eduiksi eikä henkilökohtaisiksi oikeuksiksi, on todellinen *kulttuurivallankumous*, vaikka se rajoittuu vain yhteisön oikeudessa säänneltyihin suhteisiin (ks. Cassazione, 5.3.1993, nro 2667, *Foro it.*, 1993, I, 3062).

yhteisön oikeudessa tavoiteltuun tulokseen. [57]

sillä vastuu ja vastaavasti yksityisen oikeus korvaukseen on olemassa.

Jos valtiot ovat rikkoneet yhteisön oikeusnormeja, tällaisen tapauksen kannalta on merkityksellistä, että palautetaan tietyin edellytyksin ainakin taloudellisten seurausten osalta sellainen oikeudellinen tilanne, joka olisi syntynyt, jos jäsenvaltio olisi täyttänyt yhteisön oikeudessa sille asetetut velvoitteet, jotta yhteisön oikeudellisen järjestelmän kokonaisuus toimisi asianmukaisesti.

Koska asiaa koskevat erityiset yhteisön normit puuttuvat, ongelma onkin todellisuudessa siinä, miten jäsenvaltion vastuun edellytykset määritellään, ja siinä, miten käytännössä on mahdollista varmistaa edellytysten täyttyminen. On myös hyvä tarkastella esitettyjen ratkaisujen käytännöllisyyttä.

II — *Valtion korvausvelvollisuuden edellytykset*

49. Kuten muutamat jäsenvaltiot ovat esittäneet tässä oikeudenkäynnissä, yhteisön oikeudessa voitaisiin tietenkin vain vahvistaa vastuun ja korvausvelvollisuuden periaate ja jättää vastuun ja korvausvelvollisuuden edellytysten vahvistaminen ja näitä koskevista aineellisista ja muodollisista menettelysäännöksistä säätäminen kunkin jäsenvaltion kansallisen oikeuden tehtäväksi.

48. Vastuu liittyy siis kaikkiin tapauksiin, joissa yhteisön oikeutta on rikottu, ja myös sellaisiin tapauksiin, joissa vahinkoa aiheutuu perustamissopimuksen sellaisen määräyksen rikkomisesta, jolla on välitön oikeusvaikutus, riippumatta siitä mikä valtion toimielin (myös lainsäätäjä) on aiheuttanut vahingon. Näin ollen on selvitettävä, millä edellytyk-

Kuten jo alussa korostin, tällaisella ratkaisulla on kuitenkin merkittäviä haittoja, kuten ennen kaikkea se, että ei varmisteta sitä tulosta, joka yhteisön oikeudessa haluttiin saavuttaa vahvistamalla vastuuperiaate, eli niiden oikeuksien täyttä ja tehokasta suojaa, joihin yksityinen vetoaa rikotuksi oletetun yhteisön oikeusnormin perusteella. Sen, että tällainen vaara on todella olemassa, osoittavat kansallisten tuomioistuinten esittämät kysymykset, jotka on esitetty juuri siksi, että sovellettavan kansallisen oikeuden mukaan

57 — Ks. osittain erilainen näkemys vielä ratkaisemattomissa yhdistetyissä asioissa C-430/93 ja C-431/93, van Schijndel ja van Veen (Kok. 1995, s. I-4705, I-4707), julkisasiamies Jacobsin 15.6.1995 antamassa ratkaisuehdotuksessa.

kyseisissä tapauksissa ei myönnetä minkäänlaista korvausta. Joka tapauksessa on aivan selvää, että 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.

50. Jollei korvaussuojaa voida varmistaa kaikissa jäsenvaltioissa aivan samalla tavalla, niin jotta se voitaisiin varmistaa ainakin samankaltaisella tavalla, on välttämätöntä, että yhteisön oikeudessa vahvistetaan ainakin korvausoikeuden vähimmäisedellytykset ja erityisesti perusteet, joiden mukaan näiden edellytysten täyttyminen todetaan, sekä "kansallisille" korvausta koskeville edellytyksille asetetut menettelylliset tai muut "yhteisön" rajoitukset.

Yhteisöjen tuomioistuin on päätynyt samanlaiseen ratkaisuun myös asiassa Francovich ym. antamassaan tuomiossa, joskin joidenkin siihen tapaukseen liittyneiden erityispiirteiden osalta. Ei ole mitään syytä katsoa, että tätä ratkaisua sovellettaisiin ainoastaan silloin, kun direktiivin täytäntöönpano on laiminlyöty, eikä myös silloin, kun sellaisia oikeusnormeja, joilla on välitön oikeusvaikutus, on rikottu.

51. Vaikka yhteisöjen tuomioistuin asiassa Francovich ym. antamassaan tuomiossa täsmensi, että valtion on korvattava aiheuttamansa vahingon seuraukset kansallisen oikeuden oikeusnormien mukaan, se yksilöi ja määritteli "riittävät edellytykset, jotta yksityisillä voisi olla oikeus saada välittömästi yhteisön oikeuteen perustuvaa korvausta" (41 kohta). Jäsenvaltio, joka on laiminlyönyt direktiivin täytäntöönpanon, on siis joka tapauksessa velvollinen korvaamaan yksityiselle aiheutuneen vahingon, jos yhteisöjen tuomioistuimen asettamat edellytykset täyttyvät.

Tämä toteamus ei kuitenkaan tarkoita sitä, että näiden edellytysten täyttyminen riittäisi korvauksen saamiseksi mistä tahansa yhteisön oikeuden rikkomisesta. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on selventänyt, "vaikka jäsenvaltion vastuu perustuu yhteisön oikeuteen, edellytykset, joiden täyttyessä syntyy oikeus saada korvausta, riippuvat siitä, millaisesta yhteisön oikeuden rikkomisesta vahinkoa on aiheutunut" (38 kohta).

52. Tarvittavat edellytykset jäsenvaltioiden vastuun syntymiseksi voivat siis vaihdella tapauskohtaisesti. Kuten tapauksessa Francovich ym., edellytysten on kuitenkin oltava yhteisön oikeudessa yksilöityjä ja määriteltyjä.

Toisin sanoen tapauksessa Francovich ym. luetellut edellytykset eivät ehkä ole välttä-

mättömiä ja/tai riittäviä, jotta oikeus korvauksen saamiseen voisi syntyä silloin, kun on rikottu perustamissopimuksen sellaista määräystä, jolla on välitön oikeusvaikutus. Siitä huolimatta myös tällaisessa tapauksessa on yksilöitävä riittävät edellytykset yksityisen oikeudelle saada korvausta. Ei tarvinne korostaa sitä, että *riittävillä edellytyksillä*, sellaisina kuin ne on esitetty asiassa Francovich ym. annetussa tuomiossa, tarkoitetaan vastuun *aineellisia* edellytyksiä.

53. Jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksissä voimassa olevien viranomaisten vastuujärjestelmien pikainen tarkastelu kuitenkin osoittaa, että ainakin sellaista periaatetta voidaan pitää yleisesti hyväksyttynä, jonka mukaan oikeussubjekti, joka on aiheuttanut vahingon, vastaa siitä, kunhan teon ja vahingon välillä on syy-yhteys.

Kaiken kaikkiaan vastuun aineelliset edellytykset ovat suurin piirtein samat kaikilla tasoilla: tosiasiallinen vahinko, syy-yhteys vahingon ja vahingon aiheuttajan toiminnan välillä, tämän toiminnan lainvastaisuus. Erot, jotka toisinaan ovat niin merkityksellisiä, että ne vaikuttavat jopa esimerkiksi suojattuihin henkilökohtaisiin etuihin, [58] koskevat sitä vastoin tapaa, jolla nämä edellytykset määritellään, ja perusteita, joilla niiden täyttyminen todetaan.

54. Nyt käsiteltävien asioiden kannalta ei siis ole välttämätöntä yksilöidä vastuun yleisiä edellytyksiä, jotka itse asiassa ovat lähes samat eri oikeusjärjestyksissä, vaan pikemminkin vahvistaa perusteet niiden täyttymisen toteamiseksi tai, jos niin halutaan, perusteet kyseisten edellytysten yhteiseksi määritelmäksi.

Tämän vuoksi pidän soveliaana käsitellä ensin niitä edellytyksiä, joita yhteisöjen tuomioistuin on pitänyt riittävinä, jotta yksityiselle voisi syntyä oikeus korvaukseen silloin, kun direktiivin täytäntöönpano on laiminlyöty.

1. *Asiassa Francovich ym. annettu ratkaisu*

55. Jos direktiiviä ei ole pantu täytäntöön määräajassa, yhteisöjen tuomioistuin on katsonut valtion olevan korvausvelvollinen lainsäädännöllisestä laiminlyönnistä sillä edellytyksellä, että seuraavat kolme edellytystä täyttyvät: "Direktiivin tarkoituksena on oltava oikeuksien antaminen yksityisille. Kyseisten oikeuksien sisältö on oltava yksilöitävissä direktiivin säännösten perusteella.

58 — Riittänee tältä osin, kun muistutetaan Italian järjestelmän omintakeisuudesta oikeudellisesti suojattujen etujen loukkaamisen korvauskelvottomuuden osalta (ks. kuitenkin alaviite 5). Ks. "oikeudellisesti suojattujen etujen korvaussuojan hankaluudesta" Italian käytännöstä Ponzanelli: L'Europa e la responsabilità civile, *Foro it.*, 1992, IV, col. 150. Alaviitteessä 24 mainitussa asiassa Enichem Base ym. *kyseisen* tuomioistuimen esittämä ongelma koski juuri oikeudellisesti suojattujen etujen loukkaamista.

Lopuksi aiheutuneen vahingon on oltava syy-yhteydessä valtion velvoitteen laiminlyöntiin." [59]

Ensimmäinen esiin tuleva kysymys: ovatko nämä edellytykset välttämättömiä ja riittäviä myös siinä tapauksessa, että vahinko on aiheutettu rikkomalla sellaista perustamissopimuksen määräystä, jolla on välitön oikeusvaikutus?

56. Jos jätämme hetkeksi sivuun syy-yhteyden, joka on vahingonkorvausvastuun yleisesti tunnustettu edellytys, korostan aluksi, että ensimmäinen edellytys, jonka mukaan direktiivissä säädetyn tuloksen täytyy sisältää oikeuksien myöntäminen yksityisille, koskee sen subjektiivisen oikeudellisen tilanteen yksilöimistä, jonka loukkaaminen voi antaa aiheen korvaukseen. Kun otetaan huomioon asiaa koskeva oikeuskäytäntö, on katsottava, että yhteisöjen tuomioistuin pyrkii tällä tavoin viittaamaan epämääräisesti kaikkiin henkilökohtaisiin oikeusasemiin, joita yhteisön oikeudessa suojataan; se on siis määritelmän mukaisesti sellainen edellytys, joka täyttyy aina silloin, kun oikeusnormilla on välitön oikeusvaikutus.

Toisessa edellytyksessä, joka ensi näkemältä näyttäisi vain täsmentävän ensimmäistä edellytystä, korostetaan sitä seikkaa, että direktiivistä johtuvan oikeuden on oltava sisällöltään täsmällinen, toisin sanoen kohteeltaan määriteltävissä, joten perustamissopimuksen sellaiset määräykset, joilla on välitön oikeusvaikutus, täyttävät periaatteessa tämän edellytyksen. [60] On hyvä korostaa tässä yhteydessä, että asiassa Francovich ym., kuten yhdistetyissä asioissa C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 ja C-190/94 (Dillenkofer ym.), joissa myös annan tänään ratkaisuehdotuksen, yksityisille annetun oikeuden sisältö oli tarkalleen ja täsmällisesti sama kuin sen oikeuden taloudellinen sisältö, johon nämä vetosivat yhteisön oikeusnormin perusteella, eli korvattava vahinko. [61] Tämä ei tietenkään merkitse sitä, että kyseistä edellytystä olisi tulkittava siten, että yksityisten kärsimän vahingon korvattavuuden edellytyksenä olisi mahdollisuus yksilöidä kyseisen rikotun oikeusnormin perusteella yksityisen kärsimän taloudellisen vahingon tarkka määrä. Sen sijaan riittää, että sen oikeusnormin rikkominen, jolla yksityiselle annetaan täsmällisesti kohteeltaan yksilöitävissä oleva oikeus, vaikuttaa loukatun oikeussubjektin taloudelliseen asemaan. Jos näin ei olisi, vahingonkorvausta maksettaisiin ainoastaan sellaisissa tapauksissa, joissa rikotun oikeusnormin nimenomaisena tarkoituksena on antaa yksityiselle "taloudelliseen asemaan vaikuttava" oikeus.

57. Edellä esitetyn perusteella voidaan tehdä ensimmäinen johtopäätös: yhteisöjen tuo-

59 — Yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Francovich ym. antamassaan tuomiossa (40 kohta) yksilöimät kyseiset kolme edellytystä on kuitenkin sanamuodoltaan esitetty tässä yhteydessä sellaisina kuin yhteisöjen tuomioistuin on ne vahvistanut ja kiteyttänyt (edellä alaviitteessä 37 mainitussa) asiassa Faccini Dori, 27 kohta.

60 — Ks. tästä jäljempänä 75 kohta.

61 — Asiassa Francovich ym. on kyse työnantajan maksukyvyttömyydestä aiheutuneista työntekijän palkkasaamisista, asiassa Dillenkofer ym. "pakettimatkojen" ostajien toteutumattomista matkoista maksamista summista.

mioistuimen asiassa Francovich ym. vahvistamat vahingonkorvauksen vaatimiseen oikeuttavaa yksityisen oikeusasemaa koskevat edellytykset ovat ilmeisesti välttämättömiä ja täyttyvät myös silloin, kun on kyse sellaisista perustamissopimuksen määräyksistä, joilla on välitön oikeusvaikutus. Seuraavaksi on selvitettävä se seikka, ovatko nämä edellytykset aina riittäviä.

Tämän selvittämiseksi on hyvä pohtia niitä syitä, joiden vuoksi yhteisöjen tuomioistuin on antanut vain edellä mainitut edellytykset eikä ole lisäksi täsmentänyt esimerkiksi perusteita, joiden nojalla voitaisiin todeta, että kyseinen yhteisön oikeuden rikkominen on sellaista oikeusnormien vastaista toimintaa, jonka perusteella jäsenvaltion vastuu syntyy. Kuten sanottu, tässä tilanteessa yhteisöjen tuomioistuin on nimittäin nimenomaisesti viitannut yhteen ainoaan vastuun perinteiseen edellytykseen: syy-yhteyteen. Se ei sen sijaan ole antanut minkäänlaista lisätäsmennystä vahingontekijän toiminnan lainvastaisuudesta ja vahingon tosiasiallisuudesta, eikä kansallista tuomioistuinta ole pyydetty selvittämään näitä seikkoja.

58. Yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Francovich ym. antama ratkaisu johtui mielestäni aivan yksinkertaisesti siitä seikasta, että kyseisessä tapauksessa oli heti selvää, että kaksi edellä mainituista edellytyksistä täyttyi. Ei voinut olla epäilystäkään jäsenvaltion *laiminlyönnin* oikeusnormienvastaisuudesta: direktiivissä tavoiteltua tulosta, jonka suhteen valtiolla ei ollut minkäänlaista harkintavaltaa ainakaan sen määräajan suhteen, jossa direktiivi oli pantava täytäntöön, ei ollut saavutettu; minkäänlaista epäselvyyttä ei ollut myöskään vahingon tosiasiallisuudesta, koska vahinko oli samansuuruinen kuin se summa, johon kantajalla olisi ollut oikeus, jos direktiivi olisi pantu täytäntöön määräajassa.

Koska yhteisöjen tuomioistuin oli ensin todennut, että yksityinen ei voinut vedota direktiiviin suoraan kansallisessa tuomioistuimessa, se totesi tämän vuoksi tässä yhteydessä ainoastaan, että jäsenyysvelvoitteensa laiminlyöneen jäsenvaltion korvausvelvollisuuden määräämiseksi täytyy olla mahdollista yksilöidä yksityiselle myönnetty, täsmällisesti määritelty oikeus.

59. Kaiken kaikkiaan on kiistatonta, että asia Francovich ym. oli lähes kouluesimerkki jäsenvaltion vastuusta ja korvausvelvollisuudesta. Sitä seikkaa, että yhteisöjen tuomioistuin ei kyseisessä tapauksessa täsmentänyt jäsenvaltion vastuun rajoja ja erityisesti jätti toteamatta nimenomaisesti jäsenvaltion toiminnan lainvastaisuuden toteamiselle *yhteisön oikeudessa* asetetut edellytykset, on tulkittava sen vuoksi vain sen ratkaistavaksi annetun tapauksen erityispiirteiden mukaisesti. Tältä osin on merkittävää, että oikeuskirjallisuudessa on esitetty

tästä seikasta erilaisia ja usein vastakkaisia näkemyksiä; joidenkin näkemysten mukaan yhteisöjen tuomioistuin olisi tällä tavoin pyrkinyt kieltämään ainoastaan vakavat tai tuottamukselliset rikkomiset, [62] kun taas toisten kirjoittajien mukaan kyseisestä tuomiosta olisi sen sijaan se seuraus, että kaikki yhteisön oikeuden rikkomiset aiheuttaisivat vastuun ja korvausvelvollisuuden. [63]

60. Tapauksen Francovich ym. toisenlainen tulkinta merkitsisi sitä, että kaikki yhteisön oikeuden rikkomiset, jotka vaikuttavat sellaisen oikeussubjektin varallisuuteen, jolla on rikotussa oikeusnormissa taattu oikeusasema, aiheuttaisivat sellaisenaan ja automaattisesti oikeuden saada korvausta.

Se seikka, että asiassa Francovich ym. annetussa tuomiossa ei selkeästi määritelty yhteisön oikeuden mukaisia edellytyksiä jäsenvaltion vastuun syntymiseksi, liittyy kiinteästi kyseisen tapauksen erityiseen yksinkertaisuuteen. Yhteisöjen tuomioistuimen toteamusta, jonka mukaan oikeudelle saada vahingonkorvausta asetetut edellytykset riippuvat "sen yhteisön oikeuden rikkomisen luonteesta, jolla vahinko on aiheutettu", ei ole sen vuoksi ymmärrettävä vain siten, että vastuun yleiset edellytykset vaihtelevat rikkomisen lajin mukaan, vaan myös siten, että tietyn tyyppinen rikkominen, kuten direktiivin määräajassa tapahtuvan täytäntöönpanon laiminlyönti, voi olla sellainen, ettei perusteellinen yhden tai useamman edellä mainitun edellytyksen täyttymisen tarkastelu ole tarpeen.

Minusta tämä ei voi olla yhteisöjen tuomioistuimen toivoma eikä yhteisön oikeudessa tavoiteltu lopputulos. Se ei myöskään olisi kovin järkevä lopputulos, koska kaikissa oikeusjärjestyksissä viranomaisten vastuuta lainsäädäntötoimista on rajoitettu eri tavoin, kuten edellä todettiin. Sitä paitsi myös sopimussuhteen ulkopuolista yhteisöjen toimielinten vastuuta lainsäädäntötoiminnasta koskeva yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö on tältä osin erilainen.

2. Perustamissopimuksen 215 artiklan toista kohtaa koskeva oikeuskäytäntö

61. Vaikka tämä ei ehkä ole oikea paikka tarkastella ja selvittää tätä artiklaa koskevaa oikeuskäytäntöä, pidän velvollisuutenani ainakin tuoda esiin sitä koskevan vakavan ja perusteellisen pohdinnan tarpeellisuuden. Jäsenvaltiot ovat nimittäin jatkuvasti viitanneet kyseiseen oikeuskäytäntöön tämän oikeudenkäynnin aikana ja vaatineet siinä

62 — Näkemyksestä, jonka mukaan direktiivin täytäntöönpanon laiminlyönti on tahallinen eli siis harkittu ja samalla tuottamuksellinen rikkominen, ks. muun muassa Temple Lang: New Legal Effects Resulting from the Failure of States to Fulfil Obligations under European Community Law: The Francovich Judgment, *Fordham International Law Journal*, 1992—1993, s. 1 ja sitä seuraavat sivut.

63 — Sellaisesta objektiivisesta vastuusta, jossa tuottamuksella ei olisi mitään merkitystä, ks. esim. Caranta: Governmental Liability after Francovich, *The Cambridge Law Journal*, 1993, s. 272 ja sitä seuraavat sivut; sekä Tatham: Les recours contre les atteintes portées aux normes communautaires par les pouvoirs publics en Angleterre, *Cahiers de droit européen*, 1993, s. 597 ja sitä seuraavat sivut.

kehitettyjen perusteiden soveltamista myös yhteisön oikeuden rikkomista koskevaan jäsenvaltioiden vastuuseen.

Tämä näkemys ei vaikuta täysin perusteettomalta, jos otetaan huomioon toisaalta se, että 215 artiklan toisessa kohdassa viitataan yhteisön toimielinten tehtäviään suorittaessaan aiheuttamien vahinkojen korvaamisen osalta jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksissä yhteisesti hyväksyttyihin yleisiin periaatteisiin, ja toisaalta se, että tämä oikeuskäytäntö voisi ja sen pitäisi vastaavasti olla jäsenvaltion vastuuta koskevien yhteisten sääntöjen yhteinen hyödyllinen vertailupohja, kun vastuuta koskevat yhtenäiset säännöt puuttuvat.

62. Ainakin ensi silmäyksellä vaikuttaa siltä, että yhteisöjen tuomioistuin ei ole tarkoittanut asettaa jäsenvaltion vastuulle samoja rajoittavia edellytyksiä kuin yhteisön vastuuta koskevassa oikeuskäytännössä on asetettu, toisin kuin julkisasiamies Mischo esitti asiassa Francovich ym. antamassaan ratkaisuehdotuksessa.

Siitä huolimatta pidän sopivana tehdä ennen vastuun kunkin yleisen edellytyksen tutkimista muutamia huomautuksia, joiden perusteella voidaan arvioida, voidaanko jäsenvaltiosta johtuvaa yhteisön oikeuden rikkomista pitää yhteisön toimielimen rikkomiseen verrattavana, ja missä määrin niitä voitaisiin pitää toisiinsa verrattavina, ja voivatko yhteisön toimielimen rikkomista koskevassa oikeuskäytännössä kehitetyt perusteet ainakin samankaltaisissa tilanteissa olla sopiva vertailupohja.

63. Aluksi voidaan tältä osin todeta, että vakiintuneen oikeuskäytännön perusteella "sopimussuhteen ulkopuolinen yhteisön vastuu lainsäädäntötoiminnasta edellyttää, että toimielinten toimenpiteen lainvastaisuutta, vahingon tosiasiallisuutta ja toiminnan ja kärsityn vahingon välistä syy-yhteyttä koskevat edellytykset täyttyvät". [64] Aineelliset edellytykset ovat siis samat myös yhteisön toimielinten vastuun osalta, eikä toisin voisi ollakaan.

Kyseisessä oikeuskäytännössä on kuitenkin yksilöity erityisesti lainvastaista toimielinten toimintaa koskevat edellytykset, jotka ovat niin rajoittavia, että todellisuudessa on erittäin vaikeaa tuomita yhteisön toimielintä korvaamaan aiheutetut vahingot. [65]

64. Perustamissopimuksen 215 artiklaan perustuvaan kanteeseen liittyvässä oikeuskäytännössä vahvistetut rajoitukset perustuvat todellisuudessa laajalti levinneeseen

64 — Ks. tästä esim. asia 50/86, Grands Moulins de Paris v. neuvosto ja komissio, tuomio 8.12.1987 (Kok. 1987, s. 4833, 7 kohta).

65 — Tähän mennessä yhteisön toimielin on tuomittu maksamaan korvausta kahdeksassa tapauksessa.

näkemykseen, jonka mukaan lainsäätäjän aiheuttama vahinko ei periaatteessa ole korvattavissa. Yhteisöjen tuomioistuin on myös selittänyt omaksuttua rajoittavaa näkemystä todeten, että "vaikka tuomioistuimet valvovat säädösten laillisuutta, lainsäädäntötoiminta ei saa estyä odotettavissa olevien vahingonkorvauskanteiden vuoksi aina silloin, kun yleisen edun vuoksi on ryhdyttävä lainsäädäntötoimiin, jotka saattavat loukata yksityisten etuja". [66]

Tätä näkemystä on kuitenkin usein sovellettu hämmästyttävällä tavalla.

65. Yhteisön vastuun rajoihin on todellakin vedottu ja niitä on sovellettu sekä sellaisiin lainsäädäntötoimiin, joissa kyseisellä toimielimellä edellytetään olevan laaja harkintavalta että myös sellaisiin toimiin, jotka kuuluvat säädösten täytäntöönpanoon (tyypillinen tapaus on komission täytäntöönpanoasetus). [67] Yhteisöjen tuomioistuin on pääasiallisesti soveltanut rajoittavia perusteita, jotka on luotu yleisluonteisia lainsäädäntötoimia koskevan yhteisön vastuun arvioinnin yhteydessä, myös niissä tapauksissa, joissa vahinko aiheutuu yksittäisestä toimenpiteestä, johon ei liity niin merkittäviä talouspoliittisia valintoja, että ne edellyttäisivät toimielinten harkintavallan mahdollisimman laajaa suojaa.

On kuitenkin selvää, että olisi asianmukaisempaa soveltaa eri vastuujärjestelmiä sen mukaan, onko kyse pikemminkin lainsäädäntötoiminnasta vai täytäntöönpanovallasta, koska yhteisön toimielimille on periaatteessa jätetty hyvin erilaista harkintavaltaa näissä kahdessa tapauksessa. [68] Yleisemmin voidaan sanoa, että se seikka, että sopimussuhteen ulkopuolisen yhteisön vastuun syntyminen edellyttää lähes mielivaltaista toimintaa, on perusteltu, jos yhteisön toimielimellä on laaja harkintavalta, kuten maatalouspolitiikkaa koskevissa asioissa; se ei sen sijaan ole perusteltu silloin, kun toimielimelle myönnetyn toimivallan käytön edellytykset on selkeästi ja täsmällisesti määritelty. [69] Viimeksi maini-

66 — Yhdistetyt asiat 83/76, 94/76, 4/77, 15/77 ja 40/77, HNL v. neuvosto ja komissio, tuomio 25.5.1978 (Kok. 1978, s. 1209, 5 kohta).

67 — Ks. esim. yhdistetyt asiat 194/83— 206/83, Asteris ym. v. komissio, tuomio 19.9.1985 (Kok. 1985, s. 2815, 21 ja 22 kohta), jossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, ettei yhteisö ollut vastuussa siitä, että komissio oli neuvoston asetusta soveltaessaan vahvistanut virheellisesti yhteisön tuen tomaattitiivisteille. Ks. myös asia C-152/88, Sofrimport v. komissio, tuomio 26.6.1990 (Kok. 1990, s. I-2477), jossa yhteisön vastuu tosin vahvistettiin lähinnä yksittäisen komission asetuksen osalta, jolla pantiin täytäntöön neuvoston asetuksen täytäntöönpaneva komission asetus; tässä tuomiossa vedottiin kuitenkin samoihin tiukkoihin perusteisiin, joita käytetään sellaisten säädösten osalta, joihin sisältyy talouspoliittisia valintoja.

68 — Ks. tästä asiassa T-120/89, Stahlwerke Peine-Salzgitter v. komissio, tuomio 27.6.1991 (Kok. 1991, s. II-340) julkisasiamies Biancarellin antama ratkaisuehdotus, jossa todetaan, että vastuun syntymiseen vaikuttaa "oleellisesti komission harkintavallan laajuus päätöksenteossa ja päätöksentekoon vaikuttava enemmän tai vähemmän monimutkainen taloudellinen toimintaympäristö".

69 — Tämä ongelma on äskettäin tullut esiin ja sitä on käsitelty yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa polkumyyntimenettelyä koskevassa asiassa, jossa kantaja väitti, että yhteisön vastuuta olisi arvioitava eri tavoin sen mukaan, ovatko toimielimet rikkoneet monimutkaisten taloudellisten seikkojen arviointiin liittyviä sääntöjä vai, kuten kyseisessä tapauksessa, toimielimiä velvoittavia menettelysääntöjä. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin oli kuitenkin toista mieltä ja ainoastaan vahvisti ytimekkäästi, että polkumyyntimenettelyä koskevat asetukset ovat talouspoliittisia valintoja edellyttäviä säädöksiä (asia T-167/94, Nölle v. neuvosto ja komissio, tuomio 18.9.1995, 44— 52 kohta, Kok. 1995, s. II-2589).

tussa tapauksessa kyseisen oikeusnormin rikkomista olisi joka tapauksessa pidettävä perusteena yhteisön vastuun syntymiselle. [70]

66. Jos yhteisön oikeusnormin kanssa ristiriidassa olevasta kansallisen lain säännöksestä aiheutuvaa vahinkoa on pidettävä asiaa Francovich ym. koskevan oikeuskäytännön nojalla korvattavana, ei ole helppo ymmärtää, miksi saman *yhteisön oikeusnormin kanssa yhteensopimattomasta* yhteisön säädöksestä aiheutuva vahinko olisi katsottava korvattavaksi ainoastaan yhteisöjen tuomioistuimen (tähän mennessä) vahvistamien rajoittavien edellytysten täyttyessä. [71] Lisäksi oikeusvaltion periaatteita kunnioittavassa yhteisössä, jossa pyritään kiinnittämään yhä enemmän huomiota yksityisten suojeluun ja osoittamaan siihen kiinnostusta myös korvausten osalta, olisi kiinnitettävä vähintään samanlaista huomiota myös niihin tapauksiin, joissa kansalaisille on aiheutunut vahinkoa yhteisön toimielinten tekemästä lainvastaisuudesta, kuten useat asianosaiset ovat korostaneet. [72]

Tästä näkökulmasta ei myöskään näytä olevan mahdollista väittää perustellusti, että 215 artiklaan perustuvan kanteen edellytysten muuntaminen kansallista vahingonkorvauskannetta koskevaksi voisi olla heikennys joissakin oikeusjärjestyksissä vallitsevaan tilanteeseen. Yhteisön oikeusjärjestyksessä yksityisille annettujen oikeuksien suojaa koskevien vaatimusten kannalta ei nimittäin ole hyväksyttävissä, että yhteisön tasolla saavutettavissa olevaa oikeussuojaa koskisivat tiukemmat ja rajoittavammat edellytykset kuin ne, jotka ainakin joissain jäsenvaltioissa ovat voimassa. [73]

67. Edellä esitetyn perusteella katson, että vastaavanlaisissa tilanteissa ei ole syytä soveltaa erilaisia perusteita sen mukaan, onko yhteisön oikeutta rikkonut jäsenvaltio vai yhteisön toimielin. Vastaavasti erilaisissa tilanteissa voidaan tehdä ja on tehtävä erilaisia päätelmiä niiden perusteiden osalta, joita käytetään varmistamaan, että vastuun edellytykset toteutuvat, koskipa vastuu jäsenvaltioita tai yhteisön toimielimiä.

Pidän erityisesti ja ensi arviolta ehdottoman järkevänä, että jäsenvaltioiden vastuulle asetettaisiin samat rajoittavat edellytykset kuin ne, joita sovelletaan yhteisön toimielimiin, jos niillä on harkintavaltaa tai jos yhteisön

70 — Ks. tästä myös julkisasiamies Darmonin ratkaisuehdotus asiassa C-55/90, Cato v. komissio, tuomio 8.4.1992 (Kok. 1992, s. I-2561).

71 — Tämä ongelma tuli esiin myös asiassa *Bourgoin* oikeudenkäynnissä Court of Appealin Civil Divisionissa 29.7.1985 (*Common Market Law Report* 1986, s. 267), josta ks. Simon-Barav: La responsabilité de l'administration nationale en cas de violation du droit communautaire, *RMC*, 1987, s. 165, erityisesti s. 170 ja sitä seuraavat sivut; Oliver: Enforcing Community Rights in the English Courts, *The Modern Law Review*, 1987, s. 881, erityisesti s. 899 ja sitä seuraavat sivut.

72 — Ks. tästä esim. Cartabia: Omissioni del legislatore, diritti sociali e risarcimento dei danni, *Giurisprudenza Costituzionale*, 1992, s. 505 ja sitä seuraavat sivut.

73 — Ks. tästä aiheesta vuonna 1992 pidetyn FIDE:n kongressin aineisto, FIDE: La sanction des infractions au droit communautaire, volume II, Lissabon, 1992.

oikeusnormeissa niiden toiminnalle asetetut rajoitukset eivät ole täsmällisesti määriteltyjä esimerkiksi (myös) niiden toimivaltaan kuuluvien alojen osalta; asia on näin — sanottakoon se selvyyden vuoksi — riippumatta siitä, onko "rikotulla" oikeusnormilla välitön oikeusvaikutus.

Vastaavasti jäsenvaltioiden, kuten yhteisön toimielintenkin vastuun pitäisi olla helpommin hyväksyttävissä silloin, kun rikkominen ei liity harkintavallan käyttämiseen.

68. Lopputuloksena pitäisi olla vastuuta koskeva järjestelmä, joka vaihtelee sen mukaan, onko yhteisön toimielimillä (ja kansallisilla viranomaisilla) laaja harkintavalta. Tämä on mielestäni todellakin asianmukaisin ja johdonmukaisin tapa toteuttaa vastuun edellytysten välttämätön yhdenmukaistaminen, koska olisi vähintään omituista vahvistaa samanlaisissa tilanteissa jäsenvaltioiden vastuu yhteisön oikeuden rikkomisesta erilaisin, löyhemmin edellytyksin, kuin yhteisöjen tuomioistuin vahvistaa yhteisön toimielinten vastuun.

Oikeusvaltion periaatteita kunnioittavassa yhteisössä, jossa päämääränä on se, että järjestelmän kaikkien viranomaisten päätökset ja toimenpiteet alistetaan tuomioistuinten harjoittamaan valvontaan eikä millekään niistä anneta tämän seikan suhteen etuoikeuksia, tarve suojella tosiasiallisesti niitä oikeuksia, jotka yksityisillä on yhteisön oikeuden nojalla, ei voi vaihdella samanlaisissa tilanteissa sen mukaan, onko vahingon aiheuttajana jäsenvaltio vai yhteisö.

69. Seuraavassa tarkastelussa otetaan sen vuoksi jäsenvaltioiden korvausvelvollisuuden määrittämisen vertailukohdaksi myös yhteisöjen tuomioistuimen 215 artiklaa koskevassa oikeuskäytännössään yksilöimät edellytykset. Tämä ei tietenkään tarkoita sitä, että tällaisia (rajoittavia) edellytyksiä sovellettaisiin "sokeasti" nyt käsiteltäviin asioihin. En ole unohtanut sitä, että kun jäsenvaltiot soveltavat yhteisön oikeutta, niillä on useimmiten hyvin rajoitetusti harkintavaltaa, joten kyseiset edellytykset saattavat sellaisissa tapauksissa paljon helpommin aiheuttaa korvausvastuun. Samalla katson, että ei voida sulkea pois sitä, että jäsenvaltiolle asetetun velvollisuuden mahdollinen täsmentämättä jättäminen voi olla sellainen seikka, jonka perusteella on sovellettava tällaisia rajoittavia edellytyksiä siinäkin tapauksessa, ettei kyseisellä valtiolla ole kyseisellä alalla merkittävää harkintavaltaa.

3. Vastuun yleisiä edellytyksiä koskevat yhteisön oikeuden perusteet

70. Edellä esitetyn perusteella tutkin seuraavaksi vastuun yksittäisiä aineellisia edelly-

tyksiä ja aloitan vahingon aiheuttaneesta seikasta, joka tässä tapauksessa on sellaisten yhteisön oikeusnormien rikkominen, joilla on välitön oikeusvaikutus.

a) Vahingon aiheuttanut seikka: yhteisön oikeusnormin rikkominen

71. Vastuun rajojen määritteleminen liittyy ensisijaisesti ja olennaisesti oikeusnormienvastaisen toiminnan määritelmään. On kuitenkin selvää, että vahingon aiheuttaneen toiminnan, tässä tapauksessa lainsäädäntötoimen on oltava oikeusjärjestykseen sisältyvien sääntöjen vastainen. Jotta tällainen ristiriitaisuus oikeusnormien kanssa voisi olla vastuun ja näin ollen korvauksen perusteena, eri jäsenvaltiot käyttävät kuitenkin erilaisia käsitteitä, [74] joiden merkitykset eivät aina tarkalleen vastaa toisiaan ja joiden konkreettinen soveltaminen saattaa näin ollen johtaa erilaisiin ratkaisuihin saman oikeusnormin rikkomisen osalta. Tämä vahvistaa sen, jos lisävahvistusta tarvitaan, että on välttämätöntä vahvistaa erityisesti vahingon aiheuttavan seikan osalta perusteet, joiden avulla voitaisiin saada aikaan yhteinen määritelmä.

Viranomaisten lainsäädäntötoiminnan osalta ensimmäinen tämänsuuntainen yritys on toteutettu Euroopan neuvostossa antamalla suositus, jonka I periaatteessa vahvistetaan: "Doit être assurée la réparation des dommages causés par un acte dû à un manquement des pouvoirs publics à la conduite à laquelle, selon le droit, ón peut raisonnablement s'attendre de leur part à l'égard de la personne lésée. Le manquement est présumé en cas de violation d'une norme juridique établie". [75] Toimen lainvastaisuus ei siis kyseisen suosituksen mukaan yksinään ole riittävä peruste jäsenvaltion vastuun syntymiselle: lisäksi edellytetään, että viranomaisten toiminta ei ole ollut "järkevää", paitsi sellaisissa tapauksissa, joissa oletettavasti rikottu oikeusnormi on selvä.

72. Sopimussuhteen ulkopuolista vastuuta koskevassa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä on johdonmukaisesti todettu, että jos vahinko on aiheutunut sellaisesta lainsäädäntötoimesta, johon liittyy talouspoliittisia valintoja, kyseisen toimen pätemättömyys ei ole riittävä peruste yhteisön vastuun syntymiselle. Kun kyseessä ovat tämäntyyppiset toimet, [76] yhteisön vastuu ei nimittäin voi syntyä, ellei *ylemmän tasoista yksityisiä suojaavaa oikeusnormia ole rikottu riittävän ilmeisellä tavalla.* [77]

74 — Esim. *illecito* Italian oikeudessa, *faute* Ranskan oikeudessa, *Verschulden* Saksan oikeudessa, *breach of duty of care* tai *misfeasance in public office* Englannin oikeudessa vain muutamia oikeusjärjestyksiä mainitakseni.

75 — Suositus R (84) 15, 18.9.1984.

76 — Mutta kuten olen jo maininnut, kyseisen oikeuskäytännön perusteella näyttäisi siltä kuin kaikkiin yhteisön lainsäädäntötoimiin sisältyisi talouspoliittisia valintoja.

77 — Ks. erityisesti asiassa HNL v. neuvosto ja komissio 25.5.1978 annettu tuomio (mainittu edellä alaviitteessä 66), 4 kohta sekä yhdistetyt asiat C-104/89 ja C-37/90, Mulder ym. v. neuvosto ja komissio, tuomio 19.5.1992 (Kok. 1992, s. I-3061, 12 kohta).

Vaikka siis vahinkoa aiheuttavan toimen lainvastaisuus on ainakin välttämätön edellytys sopimussuhteen ulkopuolisen vastuun syntymiseksi, on saman tien lisättävä, että tämä vastuu sellaisista toimista aiheutuneista vahingoista, joihin liittyy talouspoliittisia valintoja, edellyttää kahta muuta seikkaa: sitä, että rikottu sääntö on "ylemmäntasoinen yksityisten suojaksi tarkoitettu sääntö" ja että rikkominen on "vakava" (suffisamment caractérisée, grave, hinreichend qualifiziert, sufficiently serious breach).

— Rikkomisen selvyys ja vakavuus

74. Samalla kun otetaan huomioon kaikki yhteisön vastuuta koskevat varaukset ja erityispiirteet on siis arvioitava, onko myös jäsenvaltioiden vastuun määräämiseksi kyseisen rikkomisen oltava selvä ja vakava, ja mitä rikkomisen selvyydellä ja vakavuudella tarkoitetaan.

73. Tämän perusteella muistutan, että kaikki jäsenvaltiot, jotka ovat esittäneet huomautuksensa tässä oikeudenkäynnissä, ovat pitäneet toimen pätemättömyyden syiden ja vastuun edellytysten välistä täydellistä yhtäpitävyyttä mahdottomana ja väittäneet, etteivät kaikki yhteisön oikeuden rikkomiset voi olla perusteena valtion vastuun syntymiselle ja siten korvausvelvollisuudelle yksityistä kohtaan.

Kuten olen korostanut, kyseisessä oikeuskäytännössä tämä peruste on määritelty siten, että "sellaisten yhteisön oikeusnormien yhteydessä, joille on ominaista yhteisen maatalouspolitiikan toteuttamiseksi välttämätön laaja harkintavalta, yhteisö voi ainoastaan poikkeuksellisesti joutua vastuuseen, eli silloin kun kyseinen toimielin on selvällä ja vakavalla tavalla jättänyt noudattamatta sen vallankäytölle asetettuja rajoja", [78] tietenkin sillä edellytyksellä, että yksityisiä suojaavaa ylemmäntasoista oikeusnormia on rikottu.

Velvoitteensa laiminlyöneen valtion korvausvelvollisuuden määrittämiseksi on sen vuoksi korostettu toisaalta 215 artiklaa koskevassa oikeuskäytännössä käytettyjä perusteita eli pääosin vakavan ja selvän rikkomisen käsitettä; toisaalta on korostettu tuottamuksen olevan välttämätön osatekijä, jotta oikeusnormin rikkomista voitaisiin "luonnehtia" (vakavaksi), tai joka tapauksessa vastuun välttämätön ja tyypillinen osatekijä.

75. Tämä viimeinen vaatimus näyttää asian kannalta merkityksellisiltä osin olevan vähiten ristiriitainen. On nimittäin selvää, että

78 — Asiassa Grands Moulins de Paris v. neuvosto ja komissio 8.12.1987 annettu tuomio (mainittu edellä alaviitteessä 64), 8 kohta. Ks. myös mm. asia C-63/89, Assurances du crédit v. neuvosto ja komissio, tuomio 18.4.1991 (Kok. 1991, s. I-1799, 12 kohta) sekä äskettäin annettu tuomio asiassa T-571/93, Lefebvre ym. v. komissio, tuomio 14.9.1995, 32 kohta, Kok. 1995, s. II-2379.

jotta yksityinen voisi vedota oikeuteensa saada korvausta, rikotulla oikeusnormilla on oltava sellainen vaikutus, että hänellä on sen perusteella subjektiivinen oikeusasema. Tällä tavalla on tulkittava myös yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Francovich ym. antamassaan tuomiossa ilmaisemaa kahta ensimmäistä edellytystä, jotka ovat sekä välttämättömiä että täyttyneitä, kuten edellä on täsmennetty, jos kyseessä on sellainen oikeusnormi, jolla on välitön oikeusvaikutus.

Mielestäni muutamat lisätäsmennykset ovat tarpeen perustamissopimuksen sellaisten määräysten osalta, joilla on välitön oikeusvaikutus, kuten käsiteltävissä tapauksissa. Erityisesti täsmennettäköön, että sen seikan, että näillä määräyksillä joskus tai usein suojataan myös muita, periaatteessa yleisiä intressejä, ei voida sellaisenaan katsoa sulkevan pois mahdollisuuta pitää kyseisiä määräyksiä yksityisiä suojaavina.

76. Sen osalta, että rikotun oikeusnormin on oltava *ylemmäntasoinen*, ei tarvinne muistuttaa, että lainsäädäntötoimen oikeusnormienvastaisuus tarkoittaa määritelmän mukaisesti toimen olevan ristiriidassa ylemmäntasoisen oikeusnormin kanssa. Tällaista ilmaisua ei todellisuudessa käytetä 215 artiklaa koskevassa oikeuskäytännössä sanktioimaan kaikkia ylemmäntasoisissa oikeusnormeissa säädettyjen rajojen rikkomisia, vaikka rajat olisi säädetty yksityisten suojaamiseksi, vaan ainoastaan oikeusjärjestyksen yleisten periaatteiden loukkaamista ja siis luokittelemaan kyseinen rikkominen vakavaksi.

Totean tältä osin heti, etten pidä sopivana saman ratkaisun ehdottamista yhteisön oikeuden rikkomista koskevan jäsenvaltion vastuun osalta. Vaikka jäsenvaltioiden korvausvelvollisuus onkin määrätty yhteisön oikeusnormeissa yksityisille annettujen oikeuksien tosiasiallisen suojan takaamiseksi, sen vuoksi ei ole myöskään helppoa löytää perusteita, joiden vuoksi olisi perusteltua rajoittaa tämä velvollisuus koskemaan vain tietyn oikeusnormien lajin rikkomisia, vaikka nämä normit olisivatkin perustavanlaatuisia yhteisön järjestelmän kannalta.

77. Jos asiaa todella tarkastelee loukatun oikeussubjektin kannalta, on täysin selvää, että yhteisön minkä tahansa sellaisen oikeusnormin rikkomisen, jolla asianomaiselle henkilölle annetaan subjektiivinen oikeusasema, on voitava olla korvauksen perusteena. Asetuksen säännöksen rikkomisesta ei sen vuoksi voi olla yksityiselle erilaisia seurauksia kuin perustamissopimuksen määräyksen rikkomisesta; minusta olisi vielä sopimattomampaa erotella perustamissopimuksen määräyksiä toisistaan esimerkiksi vahvistamalla, että ainoastaan joidenkin perustavanlaatuisten määräysten rikkominen synnyttäisi kyseisen jäsenvaltion vastuun, ja muiden määräysten rikkomisesta vastuuta ei syntyisi. [79]

79 — Siinä tapauksessa pitäisi nimittäin täsmentää, mitkä ovat niitä määräyksiä, jotka ansaitsevat ulottuvuutensa vuoksi ja tehokkuutensa varmistamiseksi myös korvausvelvollisuuden: onko periaate, jonka mukaan syrjintä asuinpaikan perusteella on kielletty ja joka on kiistattoman perustavanlaatuinen palvelusten tarjoamisen vapauden tosiasialliseksi varmistamiseksi, yhtä perustavanlaatuinen vai merkityksettömämpi kuin kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kielto?

Mielestäni voidaan todeta tähän mennessä esitetyn perusteella riittävän, että rikotulla oikeusnormilla annetaan yksityiselle oikeus, jonka sisältö on määriteltävissä ja täsmällinen. Saman periaatteen pitäisi tietenkin päteä myös yhteisön toimielinten vastuun osalta.

78. Seuraavaksi on täsmennettävä vakavan ja selvän rikkomisen käsitettä.

Jotta voitaisiin yksilöidä, millaisin rajoituksin oikeusnormienvastaisuus voi olla vastuun perusteena, harkintavallan laajuus voi mielestäni olla ja sen on oltava määräävä tekijä riippumatta rikotun oikeusnormin tasosta (perustamissopimus tai johdettu oikeus ovat molemmat joka tapauksessa ensisijaisia kansalliseen oikeuteen nähden) ja toimenpiteestä (lainsäädäntötoimi tai täytäntöönpanotoimi), jolla sitä on rikottu. Valtion tietynsuuruiseen harkintavaltaan liittyy ainakin useimmissa tapauksissa tietyllä selkeyden ja täsmällisyyden tasolla kuvattu velvollisuus. Voidaan hyvin kuvitella olevan velvollisuuksia, jotka eivät ole lainkaan selkeitä tai jotka pikemminkin ovat epäselvästi rajattuja, myös sellaisissa tapauksissa, joissa valtiolle ei ole jätetty merkittävää harkintavaltaa. Seuraus on se, että näissä tapauksissa valtioiden toiminnalle asetetut rajat on *juuri siitä syystä* määritelty huonosti, joten aineellisesti tilanne ei juurikaan poikkea sellaisesta tilanteesta, jossa valtioilla on merkittävää harkintavaltaa.

79. Se merkitsee sitä, että valtio voi rikkoa myös sellaisia oikeusnormeja, joilla on välitön oikeusvaikutus, eikä näitä rikkomisia kuitenkaan ainoastaan tämän vuoksi voida pitää *selvinä ja vakavina*. Selvennän asiaa kahta oikeusnormia koskevalla esimerkillä, jossa kummallakin oikeusnormilla on välitön oikeusvaikutus. Kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kiellossa (6 artikla) yksilöidään täsmällisesti ja tarkasti yksityisen oikeus, joka on hyvin yksinkertaisesti ja ilman vaihtoehtoja oikeus olla joutumatta syrjityksi. Samoin ei voida sanoa oikeusnormista, joka koskee määrällisten rajoitusten ja vaikutukseltaan vastaavien toimenpiteiden kieltoa (30 artikla), kun otetaan huomioon kaikki kuviteltavissa olevat tapaukset. Viimeksi mainitun artiklan osalta sinänsä täysin selvää yksityisen oikeutta toimia ilman kyseisessä määräyksessä kiellettyjen toimenpiteiden aiheuttamia häiriöitä, voidaan rajoittaa 36 artiklan määräysten mukaisesti tai erotuksetta sovellettavien toimenpiteiden osalta myös pakottavien vaatimusten vuoksi, joihin valtio on vedonnut yhteisön oikeudessa suojeltaviksi katsottujen päämäärien turvaamiseksi. Tämän vuoksi kyseinen valtion toimenpide, joka on periaatteessa ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa, voi hyvin kuulua 30 artiklan tai 36 artiklassa määrättyjen poikkeuksien soveltamisalaan. Siksi ei liene tarpeen korostaa, että saattaa olla välttämätöntä saada asiaan ennakolta vahvistus kansalliselta tuomioistuimelta ja/tai yhteisöjen tuomioistuimelta.

On lisäksi täsmennettävä, että nyt käsiteltävien asioiden kannalta ei sinänsä ole niin ratkaisevaa, onko valtioilla tietyllä alueella laaja harkintavalta, vaan pikemminkin se, miten laaja harkintavalta niille on annettu sellaisen

yksittäisen oikeusnormin osalta, jolla yksityiselle on myönnetty jokin oikeus. [80] Juuri tällä tavoin harkintavalta lopulta vastaa melko tarkasti oikeusnormissa jäsenvaltioille asetettua velvollisuutta.

Kaikilla näillä alueilla ja kaikkien sellaisten oikeusnormien osalta, joissa ei jätetä edellä täsmennetyllä tavalla jäsenvaltioille merkittävää harkintavaltaa, vastuu ja korvausvelvollisuus on siis vahvistettava jo sen perusteella, että on rikottu sellaista yhteisön oikeusnormia, jolla annetaan yksityiselle täsmällinen ja kohteeltaan määriteltävissä oleva oikeus, ilman että muita tekijöitä voidaan ottaa huomioon.

80. Kun ongelma on esitetty tällä tavoin, on myönnettävä, että jäsenvaltion vastuu on periaatteessa voimassa aina kun sitä yhteisön oikeuden perusteella velvoittaa *täsmällinen* velvollisuus saavuttaa tietty tulos. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on jo asiassa Francovich ym. antamassaan tuomiossa vahvistanut, tilanne on juuri tällainen silloin, kun direktiiviä ei ole pantu täytäntöön siinä säädetyssä määräajassa, kunhan yhteisöjen tuomioistuimen asettamat muut edellytykset täyttyvät. Tilanne on kuitenkin sama myös kaikkien sellaisten oikeusnormien ja myös perustamissopimuksen määräysten osalta, joissa ainoastaan asetetaan jäsenvaltioille täsmällisiä ja tarkasti yksilöityjä velvollisuuksia olla tekemättä jotakin (esim. perustamissopimuksen 12 artiklassa määrätty kielto ottaa käyttöön uusia tulleja ja yleisemmin kaikki *standstill*-lausekkeet) ja joiden perusteella yksityisellä on samalla oikeuksia.

81. Silloin kun valtioilla on sitä vastoin laaja harkintavalta tai yhteisön oikeudessa niille asetettuja velvollisuuksia ei ole määritelty selkeästi ja täsmällisesti, tämä ratkaisu voidaan tehdä ainoastaan silloin, kun niiden toiminnalle asetettuja rajoja on rikottu selvällä ja vakavalla tavalla. Tilanne olisi selvästi tällainen, jos oletettavasti rikottu oikeusnormi on esimerkiksi asiaa Cilfit [81] koskevassa oikeuskäytännössä täsmennetyllä tavalla selkeä tai jos yhteisöjen tuomioistuin on tulkinnut samanlaisia tai ainakin samankaltaisia tapauksia, [82] eikä sillä ole merkitystä, tulkitaanko oikeusnormia ennakkoratkaisupyyntöön annetussa vastauksessa vai 169 artiklan mukaisella tuomiolla.

Tämän viimeksi mainitun seikan osalta on selvää, että toisin kuin muutamat jäsenvaltiot ovat väittäneet tämän oikeudenkäynnin

80 — Korostan toistaen sen, mikä on jo todettu tekstissä, että vaikka esim. perustamissopimuksen 30 artiklaan ei liity jäsenvaltioiden laajaa harkintavaltaa, on kuitenkin myönnettävä, että siinä valtioiden toiminnalle asetetut rajat eivät aina ole selkeät ja täsmälliset, minkä sitä koskeva oikeuskäytäntö myös osoittaa. Sitä vastoin esim. perustamissopimuksen 129 a artiklan (kuluttajansuoja) nojalla jäsenvaltioille jätettyä harkintavaltaa ei missään tapauksessa voitaisi pitää sellaisena, että sen perusteella olisi mahdollista soveltaa rajoittavampia vastuun edellytyksiä, jos kansallisessa oikeusnormissa esim. suljettaisiin muiden jäsenvaltioiden kansalaiset kansallisessa oikeusnormissa säädettyjen etujen ulkopuolelle.

81 — Asia 283/81, tuomio 6.10.1982 (Kok. 1982, s. 3415, 16—17 kohta).

82 — Ks. samankaltainen näkemys perustamissopimuksen 177 artiklan kolmannen alakohdan mukaisesta velvollisuudesta esittää ennakkoratkaisupyyntö, yhdistetyt asiat 28/62, 29/62 ja 30/62, Da Costa en Schaake, tuomio 27.3.1963 (Kok. 1963, s. 59).

aikana, ei ole mitään syytä määrätä vahingonkorvauskanteen edellytykseksi aikaisempaa laiminlyönnin toteavaa tuomiota. Tältä osin on nimittäin otettava huomioon komission harkintavalta päättää, aloittaako se jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn, minkä seurauksena yksityisten mahdollisuudet saada korvausta heikentyisivät ilman valvontaa. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on lisäksi todennut, "yksityisten oikeudet eivät perustu [laiminlyönnin toteavaan] tuomioon vaan yhteisön oikeusnormeihin, joilla on välitön oikeusvaikutus kansallisessa oikeusjärjestyksessä". [83]

Tällaisessa tapauksessa yksityiselle jää siis mahdollisuus vedota kyseisessä oikeusnormissa hänelle mahdollisesti annetun oikeusaseman aineelliseen suojaan. Siinä tapauksessa, että jäsenvaltio ei lopeta kohtuullisen nopeasti todettua rikkomista, loukattu yksityinen voi tietenkin nostaa vahingonkorvauskanteen.

82. Jos toisaalta jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta ja/tai jos on kyse epäselvästä oikeudellisesta tilanteesta, jota ei ole vielä käsitelty oikeuskäytännössä edes samankaltaisissa tapauksissa, lähestymistavan on oltava erilainen. Teoriassakin on myönnettävä, että tällaisessa tapauksessa on vaikea todeta jäsenvaltioiden toiminnalle asetettujen rajojen selvän ja vakavan laiminlyönnin tapahtuneen, paitsi siltä osin kuin toiminta on ollut 215 artiklaa koskevan oikeuskäytännön mukaisesti *lähes mielivaltaista* (quasi arbitrario). [84]

83. Tämän perusteella ei tietenkään voida sulkea pois sitä mahdollisuutta, että lainsäädäntötoimesta (tai sen laiminlyönnistä) vastaavien kansallisten viranomaisten tulkinta kyseisistä yhteisön oikeusnormeista osoittautuu siinä määrin *selvästi virheelliseksi*, että sitä voidaan pitää lähes mielivaltaisena toimintana, jolloin myös siinä tapauksessa olisi hyväksyttävä jäsenyysvelvoitteensa laiminlyöneen jäsenvaltion korvausvelvollisuus.

Sellaisen tapauksen osalta, jossa direktiivin säännös on pantu täytäntöön määräajassa mutta virheellisesti, huomautettakoon samoin, että jäsenvaltio on vastuussa vain silloin, jos kyseinen jäsenvaltio on pannut säännöksen täytäntöön selvästi virheellisesti. [85]

83 — Yhdistetyt asiat 314/81, 315/81, 316/81 ja 83/82, Waterkeyn ym., tuomio 14.12.1982 (Kok. 1982, s. 4337, 16 kohta).

84 — Ks. kyseisestä käsitteestä yhdistetyt asiat 116/77 ja 124/77, Amylum v. neuvosto ja komissio, tuomio 5.12.1979 (Kok. 1979, s. 3497, 19 kohta), joissa yhteisöjen tuomioistuin korosti, että siinä tapauksessa "ei ollut kyse niin vakavista virheistä, että voitaisiin katsoa, että — — toimielimet — — olisivat tältä osin toimineet mielivaltaisesti ja että sopimussuhteen ulkopuolinen yhteisön vastuu voisi syntyä sen perusteella". Ks. samasta aiheesta viimeksi annettu ratkaisu, alaviitteessä 69 mainittu asia T-167/94, tuomio 18.9.1995.

85 — Ks. tämän näkökohdan tarkempaa tarkastelua asiassa C-392/93, British Telecommunications plc, Kok. 1996, s. I-1634, myös tänään antamassani ratkaisuehdotuksessa, erityisesti 33—35 kohta.

84. Katson siis, että voidaan puhua *selvästä ja vakavasta rikkomisesta*, kun

a) sisällöltään kaikilta osin selkeitä ja täsmällisiä velvoitteita ei ole noudatettu;

b) yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä on jo selvitetty riittävästi joko ennakkoratkaisuun liittyvän tulkinnan tai 169 artiklan mukaisen tuomion kautta samanlaisia tai ainakin samankaltaisia epäselviä oikeudellisia tilanteita kuin kyseisessä tapauksessa;

c) lainsäädäntötoimesta (tai sen laiminlyönnistä) vastaavien kansallisten viranomaisten tulkinta kyseisistä yhteisön oikeusnormeista on selvästi virheellinen.

— Tuottamuksen välttämättömyys?

85. Tämän jälkeen on arvioitava, edellyttääkö jäsenvaltioiden vastuun syntyminen välttämättä tuottamusta. Tältä osin on aluksi täsmennettävä, että tuottamuksella tarkoitetaan tässä subjektiivista osatekijää tai psyykkistä tai psykologista osatekijää, joka kuvaa — juuri tuottamuksena tai laiminlyöntinä tai joka tapauksessa siinä merkityksessä kuin käsitettä tuottamus perinteisesti käytetään — rikkomisen tehneen ja sen vuoksi vastuussa olevan oikeussubjektin toimintaa. Tässä mielessä tuottamus on osatekijä, joka *lisätään toiminnan perustana olevan* oikeusnormin rikkomiseen tilannesidonnaisena subjektiivisena aineksena luonnehtimalla rikkomisen aiheuttanutta toimintaa mutta ei välittömästi rikkomista sellaisenaan tai vahingon aiheuttavaa lainsäädäntötointa.

Subjektiivisen tuottamuksen ja erityisesti tahallisuuden tutkiminen lainsäädäntötoiminnan osalta aiheuttaa kuitenkin jo käsitteellisesti suuria vaikeuksia erityisesti sen vuoksi, että tuottamukseen jäsenvaltion vastuun edellytyksenä liittyy aina syvällistä pohdintaa ja ristiriitaisia arviointeja. On katsottu olevan erityisen hankalaa yksilöidä viranomaisten tuottamuksellista toimintaa yksityisoikeudessa käytettyjen perusteiden pohjalta, koska mekanismit, jotka on luotu selittämään oikeushenkilöiden toimintaa luonnollisiin henkilöihin liittyvillä toimintatavoilla, osoittautuisivat tältä osin täysin hyödyttömiksi tai ainakin riittämättömiksi. On nimittäin jo teoriassa ongelmallista yksilöidä lainsäätäjän tuottamuksellista toimintaa lakia säädettäessä saati sitten kuvitella sellaista mahdollisuutta, että rikkominen olisi harkittua. Vastaavasti on voitava olettaa, että lainsäätäjä pyrkii aina ja kaikissa tapauksissa toteuttamaan yleistä etua.

86. Siitä huolimatta on myönnettävä, että suurimmassa osassa kansallisista oikeusjärjestyksistä viitataan yhä tuottamukseen vastuun perusteena [86] myös silloin, kun sillä oikeastaan tarkoitetaan toimen lainvastaisuutta. Tarkoitan erityisesti Ranskan järjestelmää, jossa on voimassa periaate "toute illégalité constitue par elle-même une faute" [87] sekä Italian Corte di cassazionen näkemystä, jonka mukaan "lainvastaisten toimenpiteiden osalta tuottamus on sellaisenaan mukana sellaisessa oikeusnormin rikkomisessa, joka on tehty säädöstä annettaessa ja sitä täytäntöönpantaessa". [88]

Toisin sanoen tuottamus, jonka aina ainakin oletetaan liittyvän oikeusnormienvastaiseen lainsäädäntötoimeen joko viranomaisten toteuttamien selvästi vapaaehtoisten toimenpiteiden tai viranomaisia velvoittavan laillisuusperiaatteen loukkaamisen vuoksi, on lopulta menettänyt kaikki subjektiiviset sivumerkitykset. [89]

87. Toisin sanoen tuottamuksen tutkiminen on siirtynyt ihmisen tuottamuksesta "organisaation" tuottamukseen sillä seurauksella, että myös silloin, kun tuottamuksella ei tarkoiteta pelkkää toimen lainvastaisuutta, se kuitenkin liittyy rikotun oikeusnormin sisältöön sillä tavoin, että niille toimintaa sääntéleville säännöille annetaan merkitystä, joita hallinnon on noudatettava perustuslaissa määrättyjä tehtäviään hoitaessaan. Erityisesti on korostettava sitä seikkaa, että hallintoviranomaisten toimintaa rajoittaa siltä edellytetty laillisuus.

Vaikka siis vastuu suurimmassa osassa kansallisista oikeusjärjestyksistä liittyy yhä tuottamukseen, tuottamuksen olemassaolo selvitetään muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta [90] objektiivisin

86 — Tästä on poikkeuksena Espanjan oikeusjärjestys, jossa vastuu lainsäädäntötoimista on objektiivinen (ks. perustuslain 9 pykälän 3 momentti ja 106 pykälän 2 momentti sekä julkisen hallinnon ja hallintomenettelyn oikeudellisesta järjestelmästä 26.11.1992 annetun lain 139 pykälän 1 momentti).

87 — Ks. tästä mm. Paillet: La faute du service public en droit administratif français, 1980, s. 176.

88 — Cassazione civile, Sezioni unite, tuomio 22.10.1984, nro 5361 (Giustizia civile, 1985, s. 1419), jossa vahvistetaan lisäksi seuraavaa: "On vaikea käsittää — — kuinka sellaisen hallintotoimen vapaaehtoiseen täytäntöönpanoon, joka on oikeusnormien vastainen sen vuoksi, että se on ristiriidassa lain kanssa, ja joka vaikuttaa subjektiiviseen oikeuteen, voisi sellaisenaan olla liittymättä tuottamus lievissäkään tapauksissa varsinkaan, jos täytäntöönpano koskee välittömästi julkista rakennetta, joka on organisoitu ja perustettu toimimaan sen toiminnalle asetetuissa rajoissa lainsäädännön *mukaisesti*". *On myös muistettava 24.5.1991 annettu tuomio nro 5883 (Resp. civ. prev., 1992, s. 247 ja sitä seuraavat sivut), jossa Corte di cassazione vahvisti, että näyttönä viranomaisten tuottamuksesta voi olla"sekä yleisesti hyväksyttyjen harkintaa koskevien sääntöjen rikkominen, jonka perusteella lainsäädäntötoimintaa voidaan pitää tuottamuksellisena tai harkitsemattomana, että sellaisten lakien tai asetusten rikkominen, joiden noudattamiseen viranomaiset ovat velvoitettuja ja joiden osalta viranomaisten on noudatettava perustuslain 97 pykälässä säädettyjä laillisuus-, puolueettomuus- ja hyvän hallinnon periaatteita".*

89 — Tilanne on samanlainen myös Belgiassa, Luxemburgissa, Kreikassa, Portugalissa ja Tanskassa.

90 — Englannin järjestelmässä viranomaisten vastuu lainsäädäntötoiminnasta näyttää todella yhä (ja lujasti) liittyvän tuottamukseen toiminnan subjektiivisena osatekijänä. Ministeriön tulkintavirhettä sen omasta toimivallasta ei näin ollen sinällään pidetä tuottamuksellisena (ks. esim. Rowling v. Takaro Properties Ltd, 1988, 2 WLR, s. 433 ja sitä seuraavat sivut); *tuottamus ja sen myötä vastuu ei ole kyseessä myöskään silloin*, kun kyseinen viranomainen on pyytänyt lainopillista neuvoa asiassa, johon sitä on pyydetty puuttumaan (ks. tästä Dunlop v. Woollahra Municipal Council, 1988, 2 WLR, s. 418). Kun otetaan huomioon se, että pelkkää taloudellista vahinkoa (*pure economic loss*) ei korvata *tort of negligencen* osalta, siitä seuraa, että vastuu voi syntyä rikkomisen perusteella ainoastaan tai lähes ainoastaan silloin, kun kyseessä on oikeusnormien vastainen sellaisten toimenpiteiden toteuttaminen, joihin liittyy tahallisuus, eli *misfeasance in public office*.

perustein. [91] Jäsenvaltioissa tuottamukseen perustuva vastuu hyväksytään ainoastaan monien erityisten kiemuroiden kautta; joka tapauksessa vastuu on yhä objektiivisempaa, eli se ei liity subjektiiviseen tekijään tai liittyy siihen vain vähän.

88. Mielestäni tällainen kansallisissa oikeusjärjestyksissä vallitseva ratkaisumalli, jonka myös yhteisöjen tuomioistuin on hyväksynyt sopimussuhteen ulkopuolisen yhteisön toimielinten vastuun osalta, [92] johtaa siihen, että jäsenvaltioiden vastuu yhteisön oikeuden rikkomisesta on ymmärrettävä objektiiviseksi vastuuksi, jossa tuottamusta ei tarvita.

Vaikka toisaalta haluttaisiin edellyttää tuottamusta vastuun syntymiseksi, minusta näyttää ainakin ensi arviolta siltä, että vastuuta ei voida olla liittämättä sellaiseen oikeusnormiin, jota oletetaan rikotun, tai jopa katsoa sen kuuluvan kyseisen oikeusnormin sisältöön.

89. Mielestäni on nimittäin selvää, että jos *toimenpiteen perustana oleva* oikeusnormi sisältää velvoitteen saavuttaa tietty tulos, vastuun syntymisen edellytykseksi ei voida asettaa valtion toiminnan sellaista subjektiivista tekijää, jota voidaan pitää edellä määriteltynä tuottamuksena. Rikkominen eli lainvastaisuus toteutuu sillä hetkellä, jolloin valtio ei ole onnistunut saavuttamaan oikeusnormissa tavoiteltua lopputulosta. Valtion objektiivinen eli tuottamuksesta riippumaton — mitä nimitystä tästä vastuusta käytetäänkin — vastuu syntyy.

Jos vastaavasti *toimenpiteen perustana oleva* oikeusnormi on siinä mielessä toimintaa ohjaava sääntö, että siinä säädetään pääosin huolellisuusvelvoitteesta (jolla ymmärretään samaa kuin *duty of care*), tuottamus on olennainen tilanteeseen liittyvä osatekijä. Siinä tapauksessa tuottamus ei kuitenkaan enää ole subjektiivinen osatekijä, joka kuvaa rikkomisen ja epäoikeudenmukaisen vahingon aiheuttanutta valtion toimintaa, vaan nimenomaan rikkomisen kohde. Huolellisuusvelvoitteen laiminlyönti on nimenomaan huolimattomuutta eli tuottamuksellista toimintaa, joten tuottamus on oikeusnormienvastaisen toiminnan kohde eikä enää toiminnan subjektiivinen osatekijä.

90. Jotta voitaisiin katsoa jäsenyysvelvoitteitaan noudattamatta jättäneen jäsenvaltion olevan vastuussa, sellainen tutkimus ei mielestäni ole tarpeen, jolla varmistettaisiin tuottamuksen olemassaolo oikeusnormienvastaisen toiminnan subjektiivisena osatekijänä.

91 — Kehitys on ollut tällainen myös Alankomaissa ja Saksassa, missä tuottamus tarkoittaa toimintaa, joka ei ole normaalin huolellisuusvelvoitteen mukaista. Saksalaisessa oikeuskirjallisuudessa käytetään tässä yhteydessä nyttemmin käsitettä "Objektivierung des Verschuldens" (ks. tästä Ossenbühl: Staatshaftungsrecht, 4. painos, München, 1991, s. 61).

92 — Joidenkin alkuvaiheen epäröintien jälkeen myös yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä tuottamusta on käytetty ainoastaan oikeusnormien vastaisen toiminnan synonyymina.

Vahvistan siis edellä esitetyn näkemyksen, jonka mukaan yhteisön oikeutta rikkovan valtion toimintaa on arvioitava korvausvelvollisuuden määräämisen kannalta objektiivisten tekijöiden perusteella.

Mielestäni on ilman muuta suljettava pois mainittujen edellytysten merkityksellisyys käsiteltävien asioiden kannalta, vaikka näitä edellytyksiä onkin usein sovellettu sopimussuhteen ulkopuolista vastuuta koskevassa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä. [93]

b) Vahingon olemassaolo

91. Vahingon on oltava todellinen eli varma ja tosiasiallinen. Nämä ovat myös vaatimuksia, joiden täyttymistä yleisesti edellytetään myös jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksissä ja joiden konkreettisen täyttymisen selvittäminen kuuluu kansalliselle tuomioistuimelle.

93. Vaikka nimittäin joidenkin valtioiden kansallisen oikeuden mukaan oikeus korvaukseen riippuu joissakin tapauksissa myös vahingon vakavuudesta, sen epätavallisesta vakavuudesta sekä sen erityisyydestä vahingon kärsineiden oikeussubjektien kannalta, on myös korostettava, että näillä edellytyksillä tarkoitetaan lainmukaisista toimenpiteistä aiheutuneesta vahingosta maksettavia korvauksia. [94] Ongelmaan liittyvät seikat eivät siis ole, eivätkä ne voisikaan olla, samat kuin käsiteltävässä asiassa.

92. Pidän kuitenkin asianmukaisena käsitellä ainakin lyhyesti muutamia vahingon luonteelle asetettavia edellytyksiä, joihin erityisesti Ranskan hallitus on vedonnut tai jotka se on ainakin tuonut esiin tässä oikeudenkäynnissä perusteina sille, miksi jäsenvaltioiden vastuuta tulisi rajoittaa yhteisön oikeuden rikkomisen osalta. Viittaan erityisesti vahingon vakavuuteen, jolla tarkoitan sitä, että vahingon olisi oltava huomattava, sekä vahingon erityisyyteen, jolla tarkoitan sitä, että se koskisi vähäistä määrää henkilöitä.

Oikeusnormien vastaisista toimenpiteistä vahinkoa kärsineiltä yksityisiltä ei todellakaan voitaisi vaatia, että heidän kärsimänsä vahinko olisi epätavallista ja erityistä, jolloin heidän kannettavakseen jäisivät sekä vähäiset vahingot että myös sellaiset vahingot, joita olisi aiheutunut useiden oikeussubjektien joukolle. Katson, että vapauttaminen

93 — Ks. tästä erityisesti HNL v. neuvosto ja komissio, tuomio 25.5.1978 (mainittu edellä alaviitteessä 66), 7 kohta; yhdistetyt asiat 64/76, 113/76, 167/78 ja 239/78, 27/79, 28/79 ja 45/79, Dumortier Frères ym. v. neuvosto, tuomio 4.10.1979 (Kok. 1979, s. 3091, 11 kohta) sekä asia 59/83, Biovilac v. ETY, tuomio 6.12.1984 (Kok. 1984, s. 4057, 27—30 kohta).

94 — Ks. esim. asia La Fleurette, Conseil d'État'n tuomio 14.1.1938 (Recueil Lebon, 1938, s. 25 ja sitä seuraavat sivut). Saman logiikan mukaisesti on tulkittava pakkolunastusta koskevaa saksalaista *Sonderopfer*-teoriaa, joka liittyy lainmukaisista yleisen edun vuoksi toteutetuista toimenpiteistä aiheutuneeseen taloudelliseen vahinkoon.

korvausvelvollisuudesta vähäisten vahinkojen osalta olisi meidän käsittelemiemme asioiden kannalta huono ajatus.

94. Taloudellisen vahingon vakavuutta koskevan perusteen hyväksymisen esteenä on mielestäni ennen muuta se seikka, että oikeusnormienvastainen toimenpide, joka on selvä ja vakava rikkominen ja järjestelmän säännöksen ja siinä taattujen subjektiivisten oikeuksien vastainen, on peruste vahvistaa korvausvelvollisuus virheellisellä toimenpiteellä muutetun tasapainon palauttamiseksi riippumatta vahingon suuruudesta. Jos jäsenvaltioiden sisäisessä oikeudessa on lisäksi nähtävissä viranomaisten vastuuta lainvastaisista toimista koskeva yhteinen suuntaus, se on sen suuntainen, että korvaus ei riipu vahingon vakavuudesta.

Tähän lisättäköön, että jäsenvaltioiden vastuu ei näytä voivan rajoittua sellaisiin tapauksiin, jotka koskevat nimenomaisesti tiettyjä oikeussubjekteja tai oikeussubjektien ryhmiä, ja toisaalta vastuuta ei voida sulkea pois sellaisissa tapauksissa, joissa lainsäädäntötoimi koskee laajaa oikeussubjektien joukkoa. Vaikka nimittäin voitaisiin perustellusti väittää, että julkinen etu vaatisi laajaa oikeussubjektien joukkoa koskevien vahinkojen korvattavuuden poissulkemista myös taloudellisten kustannusten välttämiseksi, sellainen tulkinta perustuisi ainoastaan tilanteeseen liittyvään järkeilyyn. Koska vastuun edellytyksenä on sellaisen ylemmäntasoisen oikeusnormin vakava ja selvä rikkominen, jolla on luotu subjektiivisia oikeuksia, on kysyttävä, miksi korvaukseen oikeutettu henkilö saisi korvausta sen mukaan, kuinka monella muulla olisi oikeus korvaukseen saman rikotun oikeuden perusteella. [95]

95. Kaiken kaikkiaan ei näytä olevan mahdollista jättää huomiotta sitä seikkaa, että vastuu lainvastaisista toimenpiteistä ja korvaus lainmukaisista toimenpiteistä ovat kaksi täysin eri asiaa. Ei ole varmastikaan merkityksetöntä, että vahingon vakavuutta ja erityisyyttä koskeva vaatimus koskee Ranskan oikeudessa ainoastaan lainmukaisista lainsäädäntötoimista aiheutuneista vahingoista maksettavaa korvausta.

Kun Conseil d'État on lisäksi asiassa Alivar antamassaan tuomiossa kuvannut valtion vastuuta yhteisön oikeuden rikkomisesta käsitteellä *responsabilité sans faute*, koska kansalliset toimenpiteet olivat perusteltuja yleisen edun vuoksi, se on pitänyt vahingon epätavanomaisuutta ja erityisyyttä toteen

95 — Ks. tästä julkisasiamies Capotortin jo yhdistetyissä asioissa 83/76 ja 94/76, 4/77, 15/77 ja 40/77, HNL v. neuvosto ja komissio, antama ratkaisuehdotus (Kok. 1978, s. 1227 ja sitä seuraavat sivut, erityisesti s. 1234 ja sitä seuraavat sivut.

näytettyinä [96]; ja siinä määrin, että tältä osin on puhuttu *responsabilité sans faute* -käsitteestä, jolla tarkoitetaan sitä, etteivät vahingon epätavanomaisuus ja erityisyys ole välttämättömiä. [97]

96. Mielestäni on aivan selvää, että vahingon luonteeseen liittyville edellytyksille, joiden nojalla voitaisiin myös jopa evätä oikeus korvaukseen, ei ole mitään perustetta eikä syytä, kun vahinko ei ole aiheutunut lainmukaisesta vaan lainvastaisesta toiminnasta. [98] Tällaisen johtopäätöksen pitäisi tietenkin koskea myös sopimussuhteen ulkopuolista yhteisön vastuuta. [99]

c) Syy-yhteys

97. Kolmas asiassa Francovich ym. nimenomaisesti esitetty vastuun edellytys eli syy-yhteys on vahingonkorvausvastuun yleisesti tunnustettu edellytys, jonka perusteella aiheutuneen vahingon on oltava välitön seuraus vahingontekijän vahingollisesta teosta eli tässä tapauksessa oikeusnormienvastaisesta lainsäädäntötoimesta.

On selvää, että kansallisen tuomoistuimen on selvitettävä, onko tämä edellytys täyttynyt. Mielestäni on kuitenkin kahdestakin syystä sopivaa esittää tässä yhteydessä muutamia huomioita syy-yhteyden katkeamisesta. Toisaalta on syytä selvittää, katsotaanko yhteisön oikeudessa syy-yhteyden katkeavan vahingonkärsijän mahdollisen myötävaikutuksen tai huolimattoman toiminnan vuoksi, toisaalta tämä ongelma tuo esiin, joskin eri muodossa, kysymyksen vahingonkorvauskanteen toissijaisuudesta muihin kansallisiin oikeussuojakeinoihin nähden.

96 — Tuomio 23.3.1984, Alivar (AJDA, 1984, s. 396, alaviite Genevois). Kyseisessä tapauksessa korvausvaatimus koski perunanvientiluvan epäämistä yleisellä hallintotoimella, jonka yhteisöjen tuomioistuin myöhemmin katsoi olevan 34 artiklan viennin määrällisiä rajoituksia koskevan kiellon vastainen. Conseil d'État vahvisti, että kyseisessä tapauksessa voitiin katsoa syntyneen ainoastaan vastuu *sans faute*, ja vahvisti *yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomion*, jolla korvausvaatimus oli hyväksytty tutkimatta vahingon epätavallisuutta ja erityisyyttä mutta jolla vastuu oli tulkittu syntyneeksi oikeusnormien vastaisen toimenpiteen vuoksi (*pour faute*). Ks. myös Commissaire du gouvernement Laroquen ratkaisuehdotus alaviitteessä 48 mainitussa Conseil d'État'n asiassa Arizona Tobacco Products 28.2.1992 antamassa tuomiossa, jonka mukaan yhteisön oikeusnormien rikkominen, kuten kansainvälisenkin oikeuden normien rikkominen on perusteena kolmannentyyppiselle vastuulle, joka, toisin kuin *responsabilité sans faute*, ei edellytä vahingon poikkeuksellisuutta, jotta oikeus korvaukseen syntyisi.

97 — Ks. tästä väitteestä Simon: Le Conseil d'État et les directives communautaires: du gallicanisme à l'orthodoxie? *Revue trimestrielle de droit européen*, 1992, s. 265 ja sitä seuraavat sivut.

98 — Tämä johtopäätös on myös vahvistettu em. 18.9.1984 annetussa Euroopan neuvoston suosituksessa, jonka periaatteessa II, nro 1 käsitellään nimenomaisesti lainmukaisista toimenpiteistä aiheutuvien vahinkojen korvaamista ja täsmennetään, että "une réparation doit être assurée au cas où il serait manifestement injuste que la personne lésée supporte seule le dommage, compte tenu des circonstances suivantes: l'acte a été pris dans l'intérêt général, seule une personne ou un nombre limité de personnes subit le dommage et l'acte est exceptionnel ou le dommage est le résultat exceptionnel de l'acte". Ks. vastakkainen näkemys julkisasiamies Légerin em. vielä ratkaisemattomassa asiassa C-5/94, Lomas (Kok. 1996, s. I-2553), 20.6.1995 antamassa ratkaisuehdotuksessa.

99 — Asiassa Mulder ym. 19.5.1992 annetusta tuomiosta (mainittu edellä alaviitteessä 77) näyttäisi ilmenevän, että yhteisöjen tuomioistuin olisi, joskin epäsuorasti, jo tarkistanut oikeuskäytäntöään tältä osin.

— Vahinkoa kärsineen oikeussubjektin toiminta

Kyseisen periaatteen sanamuodosta käy ilmi, että syy-yhteys voi katketa vahinkoa kärsineen oikeussubjektin tuottamuksellisen toiminnan vuoksi; tuottamuksellista toimintaa voi puolestaan olla myös se, että vahinkoa kärsinyt oikeussubjekti ei ole käyttänyt käytettävissään olleita oikeussuojakeinoja.

98. Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että on olemassa "jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksille yhteinen yleisperiaate, jonka mukaan välttyäkseen joutumasta itse vastaamaan vahingosta vahingonkärsijän on osoitettava toimineensa järkevällä huolellisuudella rajoittaakseen vahingon mahdollisimman vähäiseksi". [100]

— Vahingonkorvauskanteet ja hallinnolliset oikeussuojakeinot: itsenäisiä vai toissijaisia oikeussuojakeinoja?

Vahinkoa kärsineellä oikeussubjektilla on siis velvollisuus toimia huolellisesti, mikä tarkoittaa sitä, että hänen on pyrittävä kaikin keinoin välttämään vahinko tai ainakin rajoittamaan sen suuruutta. [101]

100. Jos vahinkoa kärsinyt olisi voinut välttää vahingon käyttämällä kansallisia muutoksenhakukeinoja (esim. riitauttamalla vahingollisen toimenpiteen yhteisön oikeuden vastaisena tai vetoamalla viranomaisia vastaan sellaisessa direktiivin säännöksessä annettuun oikeuteen, jolla on välitön oikeusvaikutus), voidaan pohtia, katkaiseeko näihin oikeussuojakeinoihin turvautumisen laiminlyönti rikkomisen ja kärsityn vahingon välisen välttämättömän yhteyden.

99. Samalla tavoin todetaan myös edellä mainitussa 18.9.1984 annetussa Euroopan neuvoston suosituksessa, jonka periaatteessa III vahvistetaan seuraavaa: "*Si par sa faute ou par la non-utilisation des moyens légaux, la victime a contribué au dommage, la réparation peut être réduite en conséquence ou refusée*".

Toisin sanoen on kyse siitä, voidaanko jäsenyysvelvoitteensa laiminlyöneen jäsenvaltion vastuuseen vedota, jos muutoksenhakukeinoja ei ole käytetty määräajassa. Sen lisäksi, että aikaisempi turvautuminen käytettävissä oleviin oikeussuojakeinoihin voisi olla vastuun edellytys, se voisi yhtä hyvin olla korvauskanteen hyväksymisen edellytys.

100 — Asia Mulder ym., tuomio 19.5.1992 33 kohta, (mainittu edellä alaviitteessä 77).

101 — Ks. kyseisen periaatteen soveltamisesta 215 artiklaa koskevassa oikeuskäytännössä mm. yhdistetyt asiat 5/66, 7/66 ja 13/66—24/66, Kampffmeyer ym. v. komissio, tuomio 14.7.1967 (Kok. 1967, s. 317, erityisesti s. 341 ja sitä seuraavat sivut) ja asia 238/78, Ireks-Arkady v. neuvosto ja komissio, tuomio 4.10.1979 (Kok. 1979, s. 2955, 14 kohta).

101. Tämä kysymys on ratkaistu kolmella eri tavalla eri jäsenvaltioissa. Ensimmäinen vaihtoehto on täydellinen vapaus valita mahdollisista kanteista, jolloin asianomainen henkilö voi valita sen oikeussuojakeinon, jota pitää sopivimpana etujensa suojaamiseksi. [102] Toisessa vaihtoehdossa vahingonkorvauskanne edellyttää sitä vastoin kumoamiskannetta. [103] Kolmas vaihtoehto liittyy tiukemmin syy-yhteyteen, koska hallintoviranomaisten ei tarvitse vastata niistä vahingoista, jotka asianomainen henkilö olisi voinut välttää turvautumalla käytettävissä oleviin oikeussuojakeinoihin, muun muassa kumoamiskanteeseen. [104]

Kuten tunnettua, sopimussuhteen ulkopuolista vastuuta koskevassa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä on joidenkin alkuvaiheen sellaisten kannanottojen jälkeen, joissa korvauskanteita pidettiin toissijaisina kanteina, [105] vakiintuneesti katsottu vahingonkorvauskanteen olevan itsenäinen kanne, johon voidaan turvautua riippumatta siitä, onko kantajalla ollut mahdollisuus vedota muihin oikeussuojakeinoihin. Yhteisöjen tuomioistuin on erityisesti vahvistanut, että "perustamissopimuksen 178 artiklassa ja 215 artiklan toisessa kohdassa tarkoitettu vahingonkorvauskanne on itsenäinen oikeussuojakeino, jolla on erityinen tehtävä muutoksenhakujärjestelmässä ja johon turvautumisen edellytykset ovat sen erityisen tehtävän mukaisia". [106]

102. Näistä toteamuksista käy erityisesti ilmi, kuinka vahingonkorvauskanteen itsenäisyys vastaa niihin oikeudellisia takeita koskeviin vaatimuksiin, jotka liittyvät kumoamiskanteen ja vahingonkorvauskanteen erilaisiin tutkittavaksi ottamista koskeviin edellytyksiin. Perustamissopimuksissa määrätyn suojajärjestelmän perusteella yksityiset eivät nimittäin voi riitauttaa luonteeltaan yleisiä toimenpiteitä, ja heidän on hyvin vaikea saada yhteisöjen tuomioistuin toteamaan yhteisön toimielinten laiminlyönti. Koska vahingonkorvauskanne on itsenäinen kanne, korvauksella voidaan saavuttaa se, mikä ei ole saavutettavissa tai mitä ei ainakaan ole ollut mahdollista saavuttaa kumoamiskanteella.

Sen, että tämä on *syy* vahingonkorvauskanteen itsenäisyyden tunnustamiseen, vahvistaa se, että vahingonkorvauskannetta ei ole voitu käyttää muutamissa tapauksissa, joissa yksityiset voivat tehokkaasti vedota

102 — Tämä vaihtoehto on omaksuttu esimerkiksi Ranskan järjestelmässä.

103 — Tällainen vaihtoehto on voimassa esimerkiksi Italian ja Englannin oikeusjärjestyksissä.

104 — Tällainen välimuoto on omaksuttu Saksan järjestelmässä siviililain 839 pykälän kolmannen momentin mukaisesti.

105 — Viittaus koskee asiaa 25/62, Plaumann v. komissio, tuomio 15.7.1963 (Kok. 1963, s. 199).

106 — Yhdistetyt asiat 197/80— 200/80, 243/80, 245/80 ja 247/80, Ludwigshafener Walzmühle Erling KG ym. v. neuvosto ja komissio, tuomio 17.12.1981 (Kok. 1981, s. 3211, 4 kohta). Tässä tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin täsmensi myös, että *vahingonkorvauskanne "eroaa kumoamiskanteesta siten, että sillä ei pyritä tietyn toimenpiteen kumoamiseen vaan toimielinten tehtäviensä suorittamisen yhteydessä aiheuttaman vahingon korvaamiseen; vahingonkorvauskanteen edellytykset on määritelty tämän tavoitteen perusteella ja sen vuoksi ne ovat erilaisia kuin kumoamiskanteen* edellytykset".

hallinnollisiin oikeussuojakeinoihin, [107] erityisesti yhteisöjen henkilöstöä koskevien riita-asioiden yhteydessä. [108]

Sopimussuhteen ulkopuolista vastuuta koskevan kanteen itsenäisyydestä on etua yksityisille, joilla ei yleensä ole käytettävissään muutoksenhakukeinoja, mutta ei niille, jotka voivat tehokkaasti vedota tällaisiin keinoihin.

103. Sopimussuhteen ulkopuolista vastuuta koskevaan kanteeseen liittyvän oikeuskäytännön peruslähtökohta on aina ollut sama, ja se poikkeaa kansallisia oikeussuojakeinoja (pätevyyden arvioimista koskeva ennakkoratkaisukysymys sisäisen täytäntöönpanotoimen riitauttamisen yhteydessä) tai suoria kanteita (kumoamis- tai laiminlyöntikanne) koskevista useaan kertaan hyväksytyistä sanamuodoista. Tarkoituksena on välttää se, että vahingonkorvauskannetta käytettäisiin saman tuloksen saavuttamiseksi, joka olisi voitu tosiasiallisesti saavuttaa muulla kanteella. Vahingonkorvauskanne ei siis voi olla keino saattaa vahinkoa aiheuttaneen toimenpiteen vaikutukset tehottomiksi silloin, kun kyseinen tavoite voidaan saavuttaa myös tavallisella kumoamiskanteella, eli joko suoralla kanteella tai kansallisen tuomioistuimen yhteisöjen tuomioistuimelle esittämällä pätevyyden arviointia koskevalla ennakkoratkaisupyynnöllä. Tämä pätee tietenkin ainoastaan sillä edellytyksellä, että oikeussuojakeino ja erityisesti kansallinen oikeussuojakeino on asianmukainen keino taata tosiasiallinen suoja.

104. Tämä tarkoittaa nyt käsiteltävien asioiden osalta sitä, että jäsenvaltioita ei voida järkevästi estää edellyttämästä aikaisempaa kumoamiskannetta vahingonkorvauskanteen nostamiseksi, jos ja siltä osin kuin kyseinen edellytys koskee myös samankaltaisia jäsenvaltion sisäiseen oikeuteen perustuvia vaatimuksia.

Yhteisöjen tuomioistuin näyttäisi ainakin ensi näkemältä jo antaneen vahvistuksensa vahingonkorvauskanteen toissijaisuudesta sellaisissa tapauksissa, joissa vahingot ovat aiheutuneet yhteisön oikeuden rikkomisista. Asiassa Wagner Miret annetussa tuomiossa vahingonkorvauskannetta pidettiin todellakin yksityiselle annettuna viimeisenä mahdollisuutena tai vaihtoehtona sellaisessa tapauksessa, jossa kansallisella tuomioistuimella ei ole muuta mahdollisuutta päästä kyseisen yhteisön oikeusnormin mukaiseen järkevään lopputulokseen edes asiaa koskevien kansallisten oikeusnormien tulkinnan avulla. [109]

107 — Ks. asia 175/84, Krohn v. komissio, tuomio 26.2.1986 (Kok. 1986, s. 753), jossa yhteisöjen tuomioistuin jätti kanteen tutkimatta sellaisessa tapauksessa, jossa "vahingonkorvauskanteeseen sisältyvä vaatimus on samansuuruinen kuin kantajan yksittäisen päätöksen täytäntöönpanon yhteydessä maksamat tullit, jolloin korvausvaatimuksella pyritään todellisuudessa kyseisen yksittäisen päätöksen kumoamiseen" (33 kohta).

108 — Ks. mm. asia 346/87, Bossi v. komissio, tuomio 14.2.1989 (Kok. 1989, s. 303) ja asia T-27/90, Latham v. komissio, tuomio 24.1.1991 (Kok. 1991, s. II-35).

109 — Edellä alaviitteessä 37 mainittu asia, tuomio 16.12.1993, 23 kohta.

4. *Muut edellytykset*

105. Vahingonkorvaukseen liittyvien *muiden edellytysten* osalta on aluksi täsmennettävä, että asiassa *Francovich ym.* antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin ensin yksilöi ja määritteli ne edellytykset, jotka olivat "riittävät, jotta yksityisille voisi syntyä oikeus saada korvausta" ja täsmensi sen jälkeen, että "tällä varauksella valtion on korvattava aiheuttamansa vahingon seuraukset korvausvastuuta koskevan kansallisen lainsäädännön mukaan" (42 kohta).

Ilmaus "tällä varauksella" tarkoittaa ilmeisesti sitä, että kansallisen oikeuden tätä asiaa koskevat oikeusnormit *ovat sovellettavissa* yhteisön oikeuteen perustuviin ja siinä määrätyin edellytyksin maksettaviin vahingonkorvauksiin vain silloin, kun se on välttämätöntä korvaukseen liittyvien *muiden edellytysten* määräämiseksi. Kansallisessa oikeudessa voidaan siis säännellä ainoastaan sitä, miten yksityisten oikeus saada korvausta toteutetaan erityisesti menettelyllisten edellytysten osalta. [110]

106. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut näistä menettelyllisistä edellytyksistä asiassa Francovich ym. antamassaan tuomiossa, että "yhteisön oikeusnormien puuttuessa kunkin jäsenvaltion sisäisessä oikeusjärjestyksessä on nimitettävä toimivaltaiset tuomioistuimet ja vahvistettava yhteisön oikeudessa yksityisille annettujen oikeuksien täyden suojan takaavia oikeussuojakeinoja koskevat menettelysäännöt" (42 kohta).

Tämä sanamuoto ei ole uusi yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä, ja se liittyy usein jäsenvaltioiden itsemääräämisoikeuteen menettelyllisissä kysymyksissä; tätä itsemääräämisoikeutta on kuitenkin myös tällä alalla rajoitettu.

107. Yhteisöjen tuomioistuin on asiassa Francovich ym. antamassaan tuomiossa nimittäin vahvistanut jo useaan kertaan yleisesti ilmaistun periaatteen, [111] jonka mukaan "kansallisen lainsäädännön vahingonkorvausta koskevat aineelliset ja menettelylliset edellytykset eivät saa olla epäedullisempia kuin edellytykset, jotka koskevat samankaltaisia jäsenvaltion sisäiseen oikeuteen perustuvia vaatimuksia, eikä niillä saa tehdä korvauksen saamista käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi" (43 kohta).

110 — Esim. Italiassa hyväksyttiin 27.1.1992 annetulla asetuksella nro 80 (GURI, 13.2.1992, s. 246) *ad hoc* -lainsäädäntö asiassa Francovich ym. annetun tuomion soveltamiseksi; tässä lainsäädännössä säännellään työnantajan maksukyvyttömyyttä koskevan direktiivin täytäntöönpanon laiminlyönnistä aiheutuneen vahingon korvaamista koskevia menettelytapoja ja rajoituksia. Siinä säädetään erityisesti, että vahingonkorvauskanne on nostettava INPS:ssä (Istituto Nazionale Previdenza Sociale), että työriitoja käsittelevä tuomari (pretore) on toimivaltainen käsittelemään asian ja että määräaika kanteen nostamiselle on yksi vuosi.

111 — Ks. erityisesti asia 33/76, Rewe, tuomio 16.12.1976 (Kok. 1976, s. 1989) sekä viimeisin tapaus, asia C-410/92, Johnson, tuomio 6.12.1994 (Kok. 1994, s. I-5483, 21 kohta).

Yhteisön oikeudessa rajoitetaan siis jäsenvaltioiden vapautta säännellä myös vahingonkorvausten *muita* menettelyllisiä ja aineellisia *edellytyksiä*; tämä on välttämätöntä, jotta yksityisten tosiasiallinen ja tehokas suoja voitaisiin varmistaa. [112]

Tästä periaatteesta on nimittäin ainakin kaksi seurausta: ensimmäinen on se, että kun kyseessä ovat oikeudet, joihin yksityinen vetoaa yhteisön oikeuden nojalla, on saavutettava joka tapauksessa asianmukainen oikeussuojan taso; toinen seuraus on se, että yhteisöjen tuomioistuimen on valvottava, että tämä taso on saavutettu. [113] Vaikka jäsenvaltioiden on siis varmistettava yhteisön oikeuden asianmukainen täytäntöönpano myös vahingonkorvaussuojan kannalta, yhteisöjen tuomioistuin pitää näin ollen itsellään toimivallan tarkastaa kansallisissa oikeusjärjestyksissä annetun suojan tason riittävyys.

108. Erityisesti *kansallisen kohtelun* rajoitukset, joilla tarkoitetaan juuri sitä, että oikeusturvan on oltava ainakin samantasoinen kuin jäsenvaltion sisäisen oikeuteen perustuvissa samankaltaisissa oikeudellisissa tilanteissa, voivat joskus osoittautua täysin hyödyttömiksi. Saattaa olla, että kansallisessa oikeudessa ei ole *minkäänlaisia* asiaa koskevia sääntöjä, koska kyseisessä kansallisessa oikeusjärjestyksessä ei ole säädetty tällaisesta oikeussuojakeinosta. Korvauksensaantimahdollisuuden kannalta varmasti merkityksellisempi ja ratkaisevampi on se rajoitus, jonka mukaan kansallinen järjestelmä ei saa olla sellainen, että on *käytännössä mahdotonta* saattaa voimaan niitä oikeuksia, joita kansallisten tuomioistuinten on suojeltava yhteisön oikeuden nojalla.

109. Korvausta koskevien muiden edellytysten osalta muistutettakoon vielä, että tämän oikeudenkäynnin aikana keskusteltiin erityisesti korvattavista vahinkolajeista ja korvattavan vahingon suuruuden määrittämisestä. Koska näihin kysymyksiin sovelletaan

112 — Ks. tätä seikkaa koskevista monista kirjoituksista esim. Barav: Sanction de la non-transposition de la directive CEE relative à l'insolvabilité de l'employeur, *La Semaine Juridique*, 1992, nrot 1—2, s. 12 sekä Kovar: Voies de droit ouvertes aux individus devant les instances nationales en cas de violation de normes et décisions du droit communautaire, *Les recours des individus devant les instances nationales en cas de violation du droit européen*, Bruxelles, 1978, s. 245 ja sitä seuraavat sivut.

113 — Tämä on tullut esiin jo esim. asiassa San Giorgio annetussa tuomiossa, jossa yhteisöjen tuomioistuin täsmensi, että "sellaiset näyttöä koskevat edellytykset olisivat ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa, joiden vaikutuksesta olisi käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa saada korvausta yhteisön oikeuden vastaisesti perityistä maksuista" (asia 199/82, tuomio 9.11.1983, Kok. 1983, s. 3595, 14 kohta). Oikeussuojan asianmukaisuuteen on liitetty myös hallintotointen perustelut, koska yksityiselle on annettava mahdollisuus päättää, haluaako hän käyttää oikeussuojakeinoja; tästä syystä hänellä on oltava päätöksentekoa varten täydelliset tiedot kaikista huomioon otettavista seikoista (asia 222/86, Heylens ym., tuomio 15.10.1987, Kok. 1987, s. 4097, 15 kohta). Myös asiassa Dekker antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin täsmensi, että jos jäsenvaltion valitsema seuraamus direktiivissä säädetyn syrjintäkiellon rikkomisesta kuuluu siviilivastuujärjestelmään, kyseisen kiellon rikkominen synnyttää tekijän täyden vastuun "eikä kansalliseen oikeuteen sisältyviä vapauttavia seikkoja voida ottaa huomioon" (asia C-177/88, tuomio 8.11.1990, Kok. 1990, s. 3941, 25 kohta). Asiassa Emmott annetussa tuomiossa täsmennettiin, että kansallisessa järjestelmässä kanteen nostamiselle säädetyt määräajat alkavat kulua vasta siitä hetkestä, jolloin kanteen kohteena olevien oikeuksien perusteena oleva direktiivi on pantu asianmukaisesti täytäntöön (asia C-208/90, tuomio 25.7.1991, Kok. 1991, s. I-4269, 24 kohta). Asiaa Emmott koskevaa oikeuskäytäntöä kuitenkin lievennettiin käsiteltävän asian kannalta merkityksellisiltä osin alaviitteessä 111 mainitussa asiassa Johnson 6.12.1994 annetussa tuomiossa.

periaatteessa jäsenvaltioiden oikeutta, esitän tästä vain muutamia lyhyitä huomioita.

On ensinnäkin selvää, että vahingonkorvaus ei voi olla ainoastaan symbolinen, vaan sen on vastattava aiheutunutta vahinkoa. Tämä edellytys liittyy vahingonkorvauskanteen perustarkoitukseen, joka on nimenomaan loukatun oikeussubjektin taloudellisen tilanteen ennalleen palauttamisen varmistaminen. Se sisältyy sekä kansalliseen asiaa koskevaan oikeuskäytäntöön, 215 artiklaa koskevaan yhteisön oikeuskäytäntöön [114] että kansainvälisiin suhteisiin liittyvään oikeuskäytäntöön. [115]

110. Tätä koskevia kannanottoja on myös joissakin tuomioissa, joissa yhteisöjen tuomioistuin on tutkinut kansallisissa oikeusjärjestyksissä annetun suojan asianmukaisuuden niiden oikeuksien osalta, joihin yksityiset vetoavat yhteisön oikeuden perusteella. Jäsenvaltioille jätetystä vapaudesta valita esimerkiksi sukupuoleen perustuvan syrjinnän kiellon rikkomista koskevat seuraamukset yhteisöjen tuomioistuin on korostanut, että kyseisten seuraamusten on oltava sellaisia, että "niillä taataan tosiasiallinen ja tehokas oikeussuoja. — — Jos jäsenvaltio päättää määrätä syrjintäkiellon rikkomisesta seuraamukseksi vahingonkorvauksen, tämän korvauksen on sen vuoksi oltava joka tapauksessa aiheutuneen vahingon mukainen". [116]

Yhteisöjen tuomioistuin täsmensi asiassa Marshall II antamassaan tuomiossa, että silloin kun jäsenvaltio päättää määrätä syrjinnän seuraamukseksi vahingonkorvauksen, "koko vahinko on korvattava, eikä sitä siis saa ennakolta rajoittaa määrällisesti". [117]

111. Korvauskelpoisten vahinkolajien yksilöiminen ei varmastikaan aiheuta erityisiä vaikeuksia myöskään eri jäsenvaltioissa samasta vahingosta maksettavien korvausten yhtenäisyyden osalta. Huolimatta terminologisista eroista kaikissa kansallisissa oikeusjärjestyksissä tunnustetaan loukatun yksityisen omaisuudelle aiheutetun vahingon korvattavuus, ja vahinkoon luetaan varmasti sekä aiheutunut vahinko että tulon ja ansion menetys ja niihin liittyvät korot. Kun otetaan lisäksi huomioon se, ettei vahingon suuruuden konkreettinen määrittäminen voi riippua kunkin jäsenvaltion taloudellisesta ja sosiaalisesta tilanteesta, on selvää, että jokai-

114 — Ks. tästä alaviitteessä 77 mainittu asia Mulder ym., tuomio 19.5.1992, jossa yhteisöjen tuomioistuin vahvisti nimenomaisesti, että "yhteisön maksaman korvauksen suuruuden on vastattava sen aiheuttamia vahinkoja" (34 kohta).

115 — Tältä osin on syytä muistaa Haagin pysyvän kansainvälisen tuomioistuimen 13.9.1928 antaman edellä mainittuun Chorzówin tehdasta koskeneeseen tapaukseen liittyneen tuomion yhteydessä esittämä toteamus, jonka mukaan "siltä osin kuin mahdollista, korvauksella on mitätöitävä kaikki lainvastaisen toimenpiteen seuraukset ja palautettava se tosiasiallinen tilanne, joka todennäköisesti olisi vallinnut, jos kyseistä toimenpidettä ei olisi toteutettu" (CPGI, *sarja A, nro 17, s. 47*).

116 — Edellä alaviitteessä 36 mainittu asia von Colson, tuomio 10.4.1984, 23 kohta.

117 — Asia C-271/91, Marshall II, tuomio 2.8.1993 (Kok. 1993, *s. I-4367, 34 kohta*).

sen jäsenvaltion on toimittava kansallisessa oikeudessa määriteltyjen perusteiden mukaan.

Yhteisön oikeuden osalta on merkityksellistä, että korvaus on tosiasiallinen ja tehokas, eli että palautettaisiin ainakin taloudellisesti se tilanne, joka olisi vallinnut ilman rikkomista.

5. *Korvausvelvollisuuden syntyhetki*

112. Kuten olen jo maininnut, jäsenvaltion korvausvelvollisuus ei voi edellyttää sellaista yhteisöjen tuomioistuimen tuomiota, jolla olisi todettu kyseinen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen. Vaikka sellainen tuomio olisi annettukin, sillä ei ole sen vuoksi mitään merkitystä sen hetken määrittämiseksi, josta lähtien valtio on velvollinen korvaamaan rikkomisestaan aiheutuneet vahingot.

Rikkomisen "selvyydelle ja vakavuudelle" ehdotettujen edellytysten perusteella on lisäksi ilmeistä, että jos rikotulla oikeusnormilla annetaan yksityisille yksilöitävissä olevia ja täsmällisiä oikeuksia, jäsenyysvelvoitteitaan noudattamatta jättäneen jäsenvaltion korvausvelvollisuuden on alettava sillä hetkellä, jolloin vahinko tapahtuu. Ratkaisu on sama silloin, kun rikottua oikeusnormia on oikeuskäytännössä jo selvennetty silloin, kun vahinko tapahtuu. Jos kyseessä on epäselvä oikeudellinen tilanne, jäsenyysvelvoitteitaan noudattamatta jättänyt valtio voidaan velvoittaa korvaamaan vahingot vasta kansallisen ja/tai yhteisöjen tuomioistuimen selventävän ratkaisun jälkeen, ja tietenkin siltä osin kuin se ei peruuta kohtuullisen nopeasti rikkomista ja ainoastaan niiden vahinkojen osalta, jotka ovat aiheutuneet kyseisen ratkaisun antamisen jälkeen.

113. Tässä ehdotetuista ratkaisuista on tehtävissä se johtopäätös, ettei ole mitään syytä rajoittaa oikeutta saada korvausta sellaisiin loukattuihin osapuoliin, jotka ovat jo nostaneet kanteen tai esittäneet vastaavan vaatimuksen kansallisissa tuomioistuimissa.

Katson nimittäin, että pakottavia oikeusvarmuusnäkökohtia, joihin Saksan hallitus on viitannut, suojaa riittävästi jo se, että oikeudelle saada korvausta voidaan asettaa se edellytys, että loukattu yksityinen on turvautunut kaikkiin käytössään oleviin oikeussuojakeinoihin välttääkseen vahingon tai ainakin rajoittaakseen sitä, jos siitä on säädetty samankaltaisten jäsenvaltion sisäiseen oikeuteen perustuvien valitusten osalta. Muutoin ainoastaan kansallisen oikeusjärjestyksen mukaiset oikeudenmenetystä ja vanhentumista koskevat määräajat voivat, samalla tavoin kuin jäsenvaltion sisäiseen oikeuteen perustuvan vahingonkorvauskanteen osalta, määritellä myös määräajan, jonka kuluessa

yksityisten on vedottava oikeuteensa saada korvausta aiheutuneista vahingoista.

III — *Vastaukset kansallisten tuomioistuinten esittämiin kysymyksiin*

114. Ennen kuin esitän muutamia tarkempia huomautuksia tässä asiassa käsiteltävinä olevista tapauksista, on mielestäni aiheellista muistuttaa tähän mennessä tehdyistä päätelmistä:

— jotta voitaisiin varmistaa sellaisten oikeuksien tosiasiallinen ja tehokas suoja, joihin yksityiset vetoavat yhteisön oikeuden perusteella, yhteisön oikeudessa edellytetään, että valtiosta johtuvasta yhteisön oikeusnormien rikkomisesta yksityiselle aiheutuneiden vahinkojen korvaaminen taataan;

— ei ole merkitystä, onko kyseinen rikkominen lainsäätäjästä johtuva, joten niissä tapauksissa ei voida soveltaa samoja rajoittavia edellytyksiä, jotka kansallisessa oikeusjärjestyksessä on asetettu lainsäätäjän oikeusnormienvastaiselle toiminnalle tai laiminlyönnille;

— riittävä edellytys oikeuden syntymiseksi korvauksen saamiseen on, että rikotuksi oletettu oikeusnormi on täsmällinen ja yksiselitteinen kaikilta osin, mikä toteutuu esimerkiksi silloin, kun valtio laiminlyö täsmällisen velvollisuutensa saavuttaa tietty tulos tai jos se ei ota huomioon asiaa koskevaa vakiintunutta oikeuskäytäntöä;

— vahingon suuruuden määrittämiseen liittyvistä edellytyksistä säädetään edelleen kansallisessa oikeudessa, kunhan kyseiset edellytykset eivät ole epäedullisempia kuin edellytykset, jotka koskevat samankaltaisia jäsenvaltion sisäiseen oikeuteen perustuvia vaatimuksia, ja kunhan niillä ei tehdä täyden korvauksen saamista kyseisestä rikkomisesta aiheutuneista vahingoista suhteettoman vaikeaksi tai käytännössä mahdottomaksi;

— jos rikkominen on edellä täsmennetyllä tavalla selvä ja vakava, korvausvelvollisuus syntyy sillä hetkellä, kun vahingon aiheuttava tapahtuma tapahtuu; muutoin se syntyy vasta sen jälkeen, kun kansallinen ja/tai yhteisöjen tuomioistuin on vahvistanut rikkomisen joko ennakkoratkaisukysymykseen annetulla ratkaisulla tai 169 artiklan perusteella annetulla tuomiolla.

a) Asia C-46/93 (Brasserie du pêcheur)

115. Kyseisessä asiassa rikottiin perustamissopimuksen määräystä, jolla on välitön

oikeusvaikutus, eli 30 artiklaa, ja rikkoja oli lainsäätäjä, koska se laiminlöi BierStG:n muuttamisen kyseisen määräyksen mukaiseksi. Pääasian kantaja vaatii korvausta vahingoista, jotka sille on aiheutunut vuosina 1981—1987, eli siitä lähtien, jolloin se ei kertomansa mukaan enää voinut viedä Saksaan valmistamaansa olutta, koska olut ei vastannut BierStG:ssä säädettyjä vaatimuksia, siihen asti, jolloin yhteisöjen tuomioistuin totesi 169 artiklan perusteella antamassaan tuomiossa, että kyseinen laki oli ristiriidassa 30 artiklan kanssa.

Kun otetaan huomioon tähän mennessä esitetyt seikat, on varsin selvää, että kansallisen tuomioistuimen on asian ratkaisemiseksi vahvistettava, onko valtioille 30 artiklassa määrätty velvollisuus, jonka sisältöä ei — kuten sanottu — varmastikaan voida pitää kaikilta osin täsmällisenä ja määritettävissä olevana, ollut selvitetty asiaa koskevassa oikeuskäytännössä jo silloin, kun vahinko tapahtui ja sellaisen tapauksen osalta, joka sillä on käsiteltävänä. On toisin sanoen selvitettävä, oliko jo vuoden 1981 lopussa selvää, että BierStG:n kaltainen laki oli alan yritysten toiminnalle sellainen este, joka ei ollut perusteltavissa, eli ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa.

116. Tunnetussa tapauksessa Cassis de Dijon [118] annetusta tuomiosta eli helmikuusta 1979 lähtien oli selvää, että 30 artiklassa ei kielletty ainoastaan syrjiviä toimenpiteitä vaan myös sellaiset toimenpiteet, joita sovelletaan erotuksetta mutta jotka eivät ole perusteltuja pakottavien vaatimusten vuoksi. Tähän lisättäköön, että 9.12.1981 annetulla tuomiolla [119] eli suurin piirtein samaan aikaan kun pääasian kantaja joutui keskeyttämään oluen viennin Saksaan, yhteisöjen tuomioistuin totesi sellaisen kansallisen lainsäädännön yhteisön oikeuden kanssa yhteensopimattomaksi, jossa nimitys "etikka" oli varattu koskemaan ainoastaan viinietikkaa. Ei varmastikaan ollut syytä katsoa, että BierStG:hen sovellettaisiin erilaista ratkaisua, koska siinä varattiin nimitys "olut" sellaiselle tuotteelle, joka oli valmistettu kyseisessä laissa sitovasti säädetyistä aineista.

Ennakkoratkaisupyyntöä koskevasta päätöksestä käy kuitenkin myös ilmi, että pääasian kantajan valmistama olut sisälsi lisäaineita, kun taas Saksan kyseisessä laissa oli ehdoton kielto myydä Saksan alueella lisäaineita sisältävää olutta. Vaikka yhteisöjen tuomioistuin oli 12.3.1987 antamassaan tuomiossa katsonut kyseisen lain olevan oikeusnormien vastainen myös tältä osin ja katsonut, ettei se ollut perusteltu ihmisten terveyden suojelemiseksi, sellaista päätelmää ei kuitenkaan voitu pitää asiaan liittyvän oikeuskäytännön

118 — Asia 120/78, Rewe, tuomio 20.2.1979 (Kok. 1979, s. 649).

119 — Asia 193/80, komissio v. Italia (Kok. 1981, s. 3019, 24—28 kohta).

perusteella vakiintuneena. [120] Jos pääasian kantajalle aiheutunut vahinko liittyy pikemminkin tähän kyseisen kansallisen säännöksen toiseen näkökohtaan, toisenlaistakaan ratkaisua ei sen vuoksi voitaisi pitää mahdottomana.

117. Esitän vielä viimeisen huomautuksen. Olen jo maininnut, että jäsenvaltio voi vaatia, että loukattu oikeussubjekti osoittaa toimineensa huolellisesti ja että hän turvautuu asianmukaisiin keinoihin vahingon välttämiseksi tai ainakin sen rajoittamiseksi, jotta hänellä olisi oikeus saada korvausta, jos jäsenvaltion sisäiseen oikeuteen perustuvilta vaatimuksilta edellytetään samaa.

Nyt käsiteltävään asiaan liittyvien tosiseikkojen perusteella ei näytä siltä, että pääasian kantaja olisi toiminut tällä tavoin. Pääasian kantaja on ilmoittanut oikeudenkäynnin aikana, että vienti oli keskeytynyt sen vuoksi, että sen yksinomainen (saksalainen) maahantuoja ei ollut jatkanut jälleenmyyntisopimusta, joten ei ollut olemassa mitään toimenpidettä, jonka se olisi käytännössä voinut riitauttaa. Näin ollen kansallisen tuomioistuimen on selvitettävä, eikö kantajalla tosiasiallisesti ollut mitään mahdollisuutta vedota 30 artiklaan suoraan kansallisissa tuomioistuimissa.

b) Asia C-48/93 (Factortame III)

118. Asian Factortame osalta ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen on sen sijaan selvitettävä, voidaanko tuomiolla vahvistettua perustamissopimuksen 7, 52 ja 221 artiklan kanssa ristiriidassa olevasta lainsäätäjän säätämästä kansallisesta laista johtuvaa kyseisten artiklojen rikkomista pitää edellä määriteltynä selvänä ja vakavana rikkomisena.

On toisin sanoen vahvistettava, voiko sellaisten oikeusnormien rikkominen, joilla annetaan yksityiselle selkeitä ja täsmällisiä oikeuksia, kuten oikeus olla tulematta syrjityksi kansallisuuden perusteella, olla perusteena jäsenvaltion vastuun syntymiselle siitä huolimatta, että jäsenvaltioilla on harkintavalta toteuttaa yhteiseen kalastuspolitiikkaan liittyviä toimenpiteitä. Tältä osin esitän vain muutamia huomautuksia.

120 — Esim. asiassa 304/84, Muller, tuomio 6.5.1986 (Kok. 1986, s. 1511), yhteisöjen tuomioistuin vahvisti, että jäsenvaltioiden on "varmistettava, voiko lisäaineita sisältävien elintarvikkeiden vähittäismyynti olla riski kansanterveydelle ja onko todellista tarvetta lisätä kyseisiä aineita tiettyihin elintarvikkeisiin. Soveltaessaan näitä perusteita niiden on otettava huomioon kansainväliset tieteelliset tutkimustulokset ja erityisesti yhteisön tieteellisen elintarvikekomitean tutkimukset sekä tarkasteltava niitä *maahantuojajäsenvaltion elintarviketottumusten kannalta*" (24 kohta; kursiivi kirjoittajan). Kyseisessä tuomiossa, joka annettiin viitisen vuotta sen jälkeen, kun kantajalle aiheutui vahinkoa, yhteisöjen tuomioistuin vahvisti sen vuoksi, etteivät 30 ja 36 artikla ole esteenä sille, että kansallisessa lainsäädännössä kielletään sellaisten tiettyjä lisäaineita sisältävien elintarvikkeiden vähittäismyynti, jotka on tuotu maahan muista jäsenvaltioista ja joita myydään siellä laillisesti vähittäiskaupassa.

119. Vaikka jäsenvaltioilla on tiettyä harkintavaltaa toteuttaa yhteiseen kalastuspolitiikkaan liittyviä toimenpiteitä, kuten Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus on todennut, harkintavaltaa käytetään tavallisesti komission jatkuvassa valvonnassa, ja jäsenvaltiot joutuvat ilmoittamaan sille toteuttamistaan toimenpiteistä. Kuten nyt käsiteltävään asiaan liittyvistä asiakirjoista ilmenee, tässä tapauksessa komissio oli ilmoittanut määräajassa Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukselle siitä, että vuoden 1988 Merchant Shipping Actissa säädettyjä kansallisuutta, asuinpaikkaa ja kotipaikkaa koskevia edellytyksiä kalastusalusten rekisteröimiseksi uuteen alusrekisteriin oli pidettävä yhteisön oikeuden vastaisina.

Tähän lisättäköön, että yhteisöjen tuomioistuimen sijoittautumisvapautta koskevan vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sellaiset kansalliset toimenpiteet ovat ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa, jotka ovat kansallisuuden perusteella syrjiviä; yhteisöjen tuomioistuin on samoin pitänyt kalastusalusten miehistön asuinpaikalle asetettuja edellytyksiä yhteisön oikeuden vastaisina. [121] Koska kyseinen oikeusnormi koskee kalastusalusten rekisteröintiä, sen tarkoituksena ei ole määrittää kansallisten kalastuskiintiöiden käyttämistä koskevia sääntöjä, minkä vuoksi sitä ei voida pitää silläkään perusteella oikeutettuna.

120. Minusta ei voi olla epäilyksiä kyseisen rikkomisen selvyydestä ja vakavuudesta eikä näin ollen niiden yksityisten oikeudesta korvaukseen, joille rikkomisesta on aiheutunut vahinkoa.

Korostan lopuksi, että kuten yhteisöjen tuomioistuin hyvin tietää, pääasian kantajat ovat tehneet kaiken voitavansa välttääkseen aiheutuneen vahingon. Pääasian kantajat ovat ryhtyneet toimiin jo ennen kuin sittemmin yhteisön oikeuden kanssa yhteensopimattomiksi todetut kansalliset oikeusnormit tulivat voimaan ja vaatineet välitoimia riidanalaisen oikeusnormin soveltamisen keskeyttämiseksi; nämä välitoimet vahvistettiinkin, mutta Court of Appeal kumosi ne, ja House of Lords vahvisti ne myöhemmin uudelleen yhteisöjen tuomioistuimen 19.6.1990 antaman tuomion (Factortame I) jälkeen.

121 — Asia C-3/87, Agegate, tuomio 14.12.1989 (Kok. 1989, s. I-4459, 22—26 kohta). Vaikka tämä tuomio on annettu Merchant Shipping Actin voimaantulon jälkeen, se on kuitenkin annettu ennen asiassa Factortame II annettua tuomiota, jonka jälkeen House of Lords vahvisti kantajien vaatimat välitoimet. Tässä tapauksessa oli lisäksi kyse sellaisesta edellytyksestä, joka oli asetettu, jotta kalastusalusten saaliit voitaisiin lukea kansallisiin kalastuskiintiöihin, kun nyt käsiteltävässä asiassa on kyse toimenpiteestä, jolla estetään kalastusalusten rekisteröinti ja siis sijoittautumisvapauden käyttäminen.

121. Kansallisen tuomioistuimen toisesta kysymyksestä totean edellä esitetyn perusteella, että kansallisessa oikeudessa säädetään korvauskelpoisista vahinkolajeista ja korvattavan vahingon määrittämisestä, mutta loukatuille yksityisille aiheutuneet vahingot on voitava korvata kokonaan.

Erillinen kannanotto on vielä annettava yhden kantajan sellaista rangaistuksenluonteista korvausta (*exemplary damages for inconstitutional behaviour*) koskevaan lisävaatimukseen, josta on säädetty jäsenvaltion sisäisessä oikeudessa seuraamukseksi viranomaisten perustuslainvastaisesta toiminnasta. Sen periaatteen mukaan, jonka perusteella kansallisessa lainsäädännössä yhteisön oikeudessa luotujen oikeuksien suojaamiseksi säädetyt edellytykset eivät voi olla epäedullisempia kuin edellytykset, jotka koskevat samankaltaisia jäsenvaltion sisäiseen oikeuteen perustuvia vaatimuksia, jäsenvaltion on myönnettävä korvaus asianomaisille henkilöille, jos asiaa koskevassa kansallisessa lainsäädännössä määritellyt edellytykset täyttyvät; tämä pätee myös siinä tapauksessa, että kyseessä on sellainen korvaus, joka on täysin tuntematon muiden jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksissä.

Ratkaisuehdotus

122. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa seuraavasti Bundesgerichtshofin ja High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Courtin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin:

a) Asiassa C-46/93 (Brasserie du pêcheur):

"1) Jäsenvaltion on korvattava sen toiminnasta johtuneesta yhteisön oikeuden rikkomisesta yksityisille aiheutuneet vahingot myös siinä tapauksessa, että lainsäätäjä on rikkonut yhteisön oikeutta laiminlyömällä kansallisen lain muuttamisen sen saattamiseksi yhteisön oikeuden mukaiseksi, jos valtiolle asetettu velvollisuus, johon yksityisen oikeus perustuu, on kaikilta osin täsmällinen tai se on selvästi täsmennetty asiaa koskevassa oikeuskäytännössä.

2) Jäsenvaltio ei voi asettaa yhteisön oikeuden rikkomiseen perustuvalle oikeudelle saada korvausta samoja rajoituksia kuin lainsäätäjästä johtuvan kansallisen perustuslain säännösten rikkomisen osalta on säädetty, jos kyseisten rajoitusten vuoksi on käytännössä mahdotonta saada korvausta.

3) Valtion korvausvelvollisuuden edellytyksenä ei voi olla oikeusnormin rikkomiseen liittynyt subjektiivinen tekijä (tuottamus tai tahallisuus), jos rikkominen on ollut edellä täsmennetyllä tavalla vakava ja selvä.

4. a) Kansallisessa oikeusjärjestyksessä on määriteltävä korvauskelpoiset vahinkolajit ja perusteet korvattavan vahingon määrittämiseksi, kunhan kansallisen lainsäädännön edellytykset eivät ole epäedullisempia kuin edellytykset, jotka koskevat samankaltaisia jäsenvaltion sisäiseen oikeuteen perustuvia vaatimuksia, ja kunhan niillä ei tehdä täyden korvauksen saamista kärsityistä vahingoista yksityiselle suhteettoman vaikeaksi tai käytännössä mahdottomaksi; tilanne on tällainen, jos kansallisessa oikeudessa rajoitetaan korvauksen ulottuvuus lainsäädännössä suojeltuihin oikeushyviin, kuten omaisuuteen, ja suljetaan sen sijaan pois mahdollisuus saada korvausta tulon ja ansion menetyksestä.

b) Jäsenvaltion velvollisuus korvata yksityisille aiheutuneet vahingot syntyy vahingon aiheuttavan seikan tapahtumahetkellä, jos rikottu oikeusnormi on edellä täsmennetyllä tavalla selkeä tai, jos oikeudellinen tilanne on epäselvä, sillä hetkellä kun oikeusnormia on selvennetty yhteisön oikeuskäytännössä joko ennakkoratkaisupyyntöön annetulla ratkaisulla tai 169 artiklan mukaisella tuomiolla."

b) Asiassa C-48/93 (Factortame III):

"1) Jäsenvaltion on korvattava sen toiminnasta johtuneesta yhteisön oikeuden rikkomisesta yksityisille aiheutuneet vahingot myös siinä tapauksessa, että lainsäätäjä on rikkonut yhteisön oikeutta säätämällä yhteisön oikeuden kanssa ristiriidassa olevan kansallisen lain, jos valtiolle asetettu velvollisuus, johon yksityisen oikeus perustuu, on kaikilta osin täsmällinen tai se on selvästi määritelty asiaa koskevassa oikeuskäytännössä, kuten tässä tapauksessa.

2) Kansallisessa oikeusjärjestyksessä on määriteltävä korvauskelpoiset vahinkolajit ja perusteet korvattavan vahingon määrittämiseksi, kunhan kansallisen lainsäädännön edellytykset eivät ole epäedullisempia kuin edellytykset, jotka koskevat samankaltaisia jäsenvaltion sisäiseen oikeuteen perustuvia vaatimuksia, ja kunhan niillä ei tehdä täyden korvauksen saamista kärsityistä vahingoista yksityiselle suhteettoman vaikeaksi tai käytännössä mahdottomaksi. Siinä tapauksessa, että kansallisessa oikeusjärjestyksessä säädetään myös rangaistuksenluonteisesta korvauksesta, siihen liittyviä oikeusnormeja on sen vuoksi sovellettava ilman minkäänlaista syrjintää myös siinä tapauksessa, että on rikottu sellaisia oikeuksia, joihin yksityiset vetoavat yhteisön oikeuden nojalla."