



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

MICHAL BOBEK

15 päivänä huhtikuuta 2021¹

Asia C-561/19

Conorzio Italian Management ja

Catania Multiservizi SpA

vastaan

Rete Ferroviaria Italiana SpA

(Ennakkoratkaisupyyntö – Consiglio di Stato (ylin hallintotuomioistuin, Italia))

Ennakkoratkaisupyyntö – SEUT 267 artiklan kolmas kohta – Jäsenvaltion tuomioistuin, jonka päätöksiin ei kansallisen lainsäädännön mukaan saa hakea muutosta – Velvollisuus pyytää ennakkoratkaisua – Ulottuvuus – Tuomiosta CILFIT ym. johtuvat poikkeukset ja perusteet

Sisällys

I	Johdanto	2
II	Asiaa koskevat oikeussäännöt	3
III	Tosiseikat, kansallinen menettely ja ennakkoratkaisukysymykset	3
IV	Arviointi	6
A	Tasot	7
1.	Ulompi taso: ratkaisun tekee aina kansallinen tuomioistuin	7
2.	Syvempi taso: pitäisikö kaikista kysymyksistä todellakin pyytää ennakkoratkaisua?	9
B	Tuomio CILFIT (ja sen jälkeläiset)	11
1.	Velvollisuuden pyytää ennakkoratkaisua perusteet	12
2.	Poikkeukset velvollisuuteen	14

¹ Alkuperäinen kieli: englanti.

3. Myöhempi (unionin tuomioistuimen) soveltamiskäytäntö	16
C Tuomioon CILFIT liittyvät ongelmat	21
1. Käsitteelliset ongelmat	21
2. Käyttökelpoisuuteen liittyvät ongelmat	23
3. Unionin oikeudessa taattujen oikeussuojakeinojen systeminen johdonmukaisuus	27
4. Unionin oikeuden ja tuomioistuinjärjestelmän kehitys	29
5. Väli päätelmä	31
D Ehdotus	32
1. Unionin oikeuden tulkintaa koskeva yleinen tai yleistettävissä oleva kysymys	33
2. Perustellummin mahdolliset tulkinnat	36
3. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä ei ole	38
4. Perusteluvelvollisuus (ja noudattamisen valvontaa koskeva avoin kysymys)	39
V Ratkaisuehdotus	42

I Johdanto

1. Arvelen, että unionin oikeutta opiskelevat ovat aina pitäneet tuomiosta CILFIT ym.,² toisin kuin kansalliset ylimpänä oikeusasteena toimivat tuomioistuimet. Viimeisten 10–20 vuoden aikana monien unionin oikeuden opiskelijoiden sydän on todennäköisesti alkanut hakata äkillisen ilon ja helpotuksen tunteen seurauksena, kun he näkivät ilmaisut ”CILFIT”, ”poikkeukset velvollisuuteen pyytää ennakkoratkaisua” ja ”tarkastele” koepaperissaan tai esseetehtävänsä toimeksiannossa. Velvollisuutta pyytää ennakkoratkaisua koskevien CILFIT-poikkeusten ja etenkin kansallisen asiaa ylimpänä oikeusasteena käsittelevän tuomioistuimen perustellun epäilyn puuttumista koskevan poikkeuksen käyttökelpoisuuden kyseenalaistaminen ei nimittäin ehkä ole kaikkien vaativin argumentointia edellyttävä tehtävä. Onko näiden tuomioistuinten todellakin verrattava (kaikkia) unionin oikeuden samassa määrin todistusvoimaisia kieliversioita? Miten niiden on käytännössä tarkoitus määrittää, onko asia yhtä ilmeinen muiden jäsenvaltioiden tuomioistuimille ja unionin tuomioistuimelle?

2. Useiden vuosien ajan velvollisuus esittää ennakkoratkaisukysymys SEUT 267 artiklan kolmannen kohdan mukaisesti, poikkeukset tähän velvollisuuteen ja ennen kaikkea velvollisuuden noudattamisen varmistaminen ovat olleet kuvaannollisesti unionin oikeuden nukkuvia koiria. Me kaikki olemme tietoisia niistä. Voimme kaikki keskustella tai jopa kirjoittaa tieteellisiä tutkielmia niistä. Oikeassa elämässä on kuitenkin parasta, ettei niitä häiritä. Pragmaattisesti (tai kyynisesti) tarkasteltuna koko ennakkoratkaisujärjestelmä toimii, koska kukaan ei itse asiassa sovelta tuomiota CILFIT, ainakaan kirjaimellisesti. Usein ajatus koirasta on parempi kuin koiran kanssa eläminen.

² Tuomio 6.10.1982 (283/81, EU:C:1982:335; jäljempänä tuomio CILFIT).

3. Useista tässä ratkaisuehdotuksessa esitetyistä syistä ehdotan unionin tuomioistuimelle, että on aika tarkastella CILFIT-oikeuskäytäntöä uudelleen. Tätä koskeva ehdotukseni on melko yksinkertainen: mukautetaan SEUT 267 artiklan kolmannen kohdan mukaista velvollisuutta pyytää ennakkoratkaisua ja sitä koskevia poikkeuksia siten, että ne vastaavat nykyisen unionin oikeuden tuomioistuinjärjestelmän tarpeita, ja siten, että niitä voidaan sitten realistisesti soveltaa (ja mahdollisesti jonakin päivänä myös valvoa).

4. Ehdotettu mukauttamisprosessi vaatii kuitenkin huomattavaa paradigman muutosta. Velvollisuuden pyytää ennakkoratkaisua ja sitä koskevien poikkeusten logiikan ja painopisteen olisi siirryttävä unionin oikeuden asianmukaiseen *soveltamiseen yksittäistapauksessa* liittyvän perustellun epäilyn, josta osoituksena on *subjektiivinen* tuomioistuimen epäily, puuttumisesta *objektiivisempaan* tarpeeseen turvata unionin *oikeuden* yhtenäinen *tulkinta* koko Euroopan unionissa. Toisin sanoen velvollisuudessa pyytää ennakkoratkaisua ei pitäisi keskittyä ensisijaisesti oikeisiin vastauksiin vaan pikemminkin oikeiden kysymysten tunnistamiseen.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

5. SEUT 267 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Euroopan unionin tuomioistuimella on toimivalta antaa ennakkoratkaisu:

- a) perussopimusten tulkinnasta;
- b) unionin toimielimen, elimen tai laitoksen säädöksen pätevydestä ja tulkinnasta.

Jos tällainen kysymys tulee esille jäsenvaltion tuomioistuimessa, tämä tuomioistuin voi, jos se katsoo, että kysymys on ratkaistava, jotta se voi antaa päätöksen, pyytää Euroopan unionin tuomioistuinta ratkaisemaan sen.

Jos tällainen kysymys tulee esille sellaisessa kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävänä olevassa asiassa, jonka päätöksiin ei kansallisen lainsäädännön mukaan saa hakea muutosta, tämän tuomioistuimen on saatettava kysymys Euroopan unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi.

– –”

6. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 99 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Jos ennakkoratkaisukysymys on samanlainen kuin kysymys, johon unionin tuomioistuin on jo antanut ratkaisun, tai jos kysymykseen annettava vastaus on selvästi johdettavissa oikeuskäytännöstä tai jos ennakkoratkaisukysymykseen annettavasta vastauksesta ei ole perusteltua epäilystä, unionin tuomioistuin voi esittelevän tuomarin ehdotuksesta ja julkisasiamiestä kuultuaan milloin tahansa päättää ratkaista asian perustellulla määräyksellä.”

III Tosiseikat, kansallinen menettely ja ennakkoratkaisukysymykset

7. Rete Ferroviaria Italiana SpA (jäljempänä RFI) valitsi 23.2.2006 Consorzio Italian Managementin ja Catania Multiservizi SpA:n (jäljempänä valittajat) sellaisen sopimuksen sopimuspuoliksi, joka koski ”Direzione compartimentale movimento di Cagliariin [Cagliariin

alueellinen liikenneosasto] toimivallan alueella eri paikoissa asemilla, laitoksissa, toimistotiloissa ja verstailla sijaitsevien tilojen ja muiden yleisölle avointen tilojen puhtaanapitopalveluita, siistimistä ja oheispalveluita”.

8. Sopimukseen sisältyi hintojen tarkistamista rajoittava lauseke. Sopimuksen täytäntöönpanon kuluessa valittajat pyysivät RFI:tä mukauttamaan sopimushintaa henkilöstömenojen kasvusta johtuvan väitetyn sopimuskustannusten nousun vuoksi. RFI kieltäytyi.

9. Valittajat nostivat RFI:tä vastaan kanteen Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (alueellinen hallintotuomioistuin, Sardinia, Italia) (jäljempänä TAR). TAR hylkäsi kanteen 11.6.2014 antamallaan tuomiolla. Se totesi, ettei asetuksen nro 163/2006 115 §:ää voitu soveltaa erityisaloihin kuuluviin toimintoihin, kuten puhtaanapitopalveluihin, kun ne ovat olennainen osa rautatieverkkoa. TAR myös totesi, ettei hintojen tarkistamiseen ole velvollisuutta siviilikoodeksin (codice civile) 1664 §:n nojalla ja että sopimuspuolet voivat poiketa tästä säännöstä.

10. Valittajat valittivat TARin tuomiosta Consiglio di Statoon (ylin hallintotuomioistuin, Italia). Ne väittivät, että asetuksen nro 163/2006 115 §:ää tai toissijaisesti siviilikoodeksin 1664 §:ää voidaan soveltaa. Valittajat katsoivat lisäksi, että kansalliset säännökset olivat direktiivin 2004/17/EY³ vastaisia siltä osin kuin ne johtivat hintojen tarkistamisen poissulkemiseen kuljetusalalla ja siihen liittyvissä puhtaanapitosopimuksissa. Kyseiset säännökset johtivat epäoikeudenmukaiseen ja suhteettomaan sopimusepätasapainoon ja viime kädessä vääristivät markkinoiden toimintaa koskevia sääntöjä. Jos direktiiviä 2004/17 olisi tulkittava siten, että siinä suljetaan pois hintojen tarkistaminen kaikissa erityisaloiilla tehdyissä ja sovelletuissa hankintasopimuksissa, se on kantajien mukaan pätemätön.

11. Tätä taustaa vasten Consiglio di Stato esitti 24.11.2016 unionin tuomioistuimelle seuraavat kaksi ennakkoratkaisukysymystä:

- ”1) Onko sellainen kansallisen oikeuden tulkinta, jolla evätään hintojen tarkistaminen – – erityisaloihin liittyvissä hankintasopimuksissa, erityisesti siltä osin kuin kyse on hankintasopimuksista, joilla on muu kohde kuin direktiivissä 2004/17 tarkoitetuilla hankintasopimuksilla mutta joilla on viimeksi mainittuihin toiminnallinen yhteys, unionin oikeuden (erityisesti SEU 3 artiklan 3 kohdan, SEUT 26, SEUT 56–[SEUT] 58 ja SEUT 101 artiklan ja [Euroopan unionin perusoikeuskirjan] 16 artiklan) ja kyseisen direktiivin mukainen?
- 2) Onko direktiivi 2004/17 (mikäli katsotaan, että hintojen tarkistamisen epääminen kaikissa – – erityisaloiilla tehdyissä ja sovelletuissa hankintasopimuksissa perustuu suoraan direktiiviin) Euroopan unionin periaatteiden (erityisesti SEU 3 artiklan 1 kohdan, SEUT 26, SEUT 56–[SEUT] 58 ja SEUT 101 artiklan ja [Euroopan unionin perusoikeuskirjan] 16 artiklan) vastainen ’sen vuoksi, että se on epäoikeudenmukainen, suhteeton ja vääristää sopimustasapainoa ja siten tehokkaiden markkinoiden sääntöjä?”

12. Unionin tuomioistuin vastasi näihin kysymyksiin 19.4.2018 antamassaan tuomiossa.⁴ Ensimmäisestä kysymyksestä unionin tuomioistuin totesi, että ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevassa päätöksessä ei ole mitään selitystä SEU 3 artiklan 3 kohdan sekä SEUT 26,

³ Vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankintamenettelyjen yhteensovittamisesta 31.3.2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2004, L 134, s. 1).

⁴ Tuomio Consorzio Italian Management ja Catania Multiservizi (C-152/17, EU:C:2018:264).

SEUT 57, SEUT 58 ja SEUT 101 artiklan tulkinnan merkityksellisyydestä pääasian oikeusriidan ratkaisemisen kannalta. Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 16 artikla koskee perusoikeuskirjan muiden määräysten tavoin jäsenvaltioita ainoastaan silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta, mistä ei ollut kyse pääasian oikeudenkäynnissä. Unionin tuomioistuin katsoi näin ollen, ettei ensimmäistä kysymystä voitu ottaa tutkittavaksi näiden määräysten osalta.⁵

13. Direktiivistä 2004/17 ja sen perustana olevista yleisistä periaatteista, etenkin yhdenvertaisen kohtelun periaatteesta ja avoimuusperiaatteesta, unionin tuomioistuin kuitenkin totesi, että niitä on tulkittava siten, että ne eivät ole esteenä kansallisen oikeuden säännöille, joissa ei säädetä hintojen säännöllisestä tarkistamisesta kyseisessä direktiivissä tarkoitettuja aloja koskevien hankintasopimusten tekemisen jälkeen. Tämä vastaus huomioon ottaen unionin tuomioistuin katsoi, että toinen ennakkoratkaisukysymys oli hypoteettinen.

14. Unionin tuomioistuimen tuomion antamisen jälkeen valittajat pyysivät 28.10.2018, ennen 14.11.2018 pidettävää julkista istuntoa, Consiglio di Statoa esittämään unionin tuomioistuimelle uusia ennakkoratkaisukysymyksiä. Valittajat väittivät lähinnä, ettei unionin tuomioistuin ottanut tuomiossaan kantaa siihen, oliko puhtaanapalveluilla toiminnallinen yhteys kuljetuspalveluun. Ne katsovat, että tuomiossaan unionin tuomioistuin oletti, että – kuten alkuperäisessä tarjouspyynnössä todettiin – sopimussuhteen kesto ei voitu pidentää. Tämä ei kuitenkaan kuvasta tilannetta Italiassa, jossa viranomaiset usein jatkavat palvelusopimuksia, toisinaan määräämättömäksi ajaksi, ja luovat näin sopimusepätasapainon. Valittajat vetoavat näkemyksensä tueksi direktiivin 2004/17 johdanto-osan 9, 10 ja 45 perustelukappaleeseen ja 57 artiklaan.

15. Consiglio di Stato, joka on jälleen ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pääasian oikeudenkäynnissä, katsoo, että valittajat ovat siten esittäneet uusia ennakkoratkaisukysymyksiä. Se kuitenkin pohtii, onko sen pääasian olosuhteissa esitettävä nämä kysymykset unionin tuomioistuimelle SEUT 267 artiklan kolmannen kohdan nojalla. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan asiaa ylimpänä oikeusasteena käsittelevän tuomioistuimen velvollisuus esittää ennakkoratkaisukysymys ei ole erotettavissa ”prosessinesteiden” järjestelmästä, jonka vuoksi asianosaisten on esitettävä kansalliselle tuomioistuimelle ”yhdellä kertaa” ne kansallisen oikeuden seikat, joita ne pitävät unionin oikeuden vastaisina. Sen sijaan ennakkoratkaisukysymysten ketjuttaminen – sen lisäksi, että se saattaisi johtaa vääristyneisiin käytäntöihin, jotka äärimmäisissä tapauksissa voisivat johtaa todelliseen ”oikeudellisten menettelyjen väärinkäyttöön” –, koska tuomioistuimella on velvollisuus saattaa asia unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi, tekisi tyhjäksi oikeussuojaa koskevan oikeuden ja oikeudenkäynnin pikaisen ja tehokkaan ratkaisemisen periaatteen.

16. Tässä tosiasiallisessa ja oikeudellisessä asiayhteydessä Consiglio di Stato on esittänyt unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko kansallinen tuomioistuin, jonka päätöksiin ei saada hakea muutosta, SEUT 267 artiklan nojalla lähtökohtaisesti velvollinen esittämään unionin oikeuden tulkintaa koskevan ennakkoratkaisukysymyksen myös niissä tapauksissa, joissa joku oikeudenkäynnin asianosaisista ehdottaa sille tällaisen kysymyksen asiaa koskevan ensimmäisen

⁵ Ibid., 33–35 kohta.

vireillepanotoimensa jälkeen tai sen jälkeen, kun se ensimmäisen kerran on vastannut asiaan, tai sen jälkeen, kun päätösneuvottelut alkavat ensimmäisen kerran, vai vielä senkin jälkeen, kun ennakkoratkaisupyyntö on esitetty unionin tuomioistuimelle ensimmäisen kerran?

- 2) Ovatko – edellä esitetyn perusteella – asetuksen nro 163/2006 115 §, 206 § ja 217 §, sellaisina kuin niitä on tulkittu hallinto-oikeudellisessa oikeuskäytännössä, siltä osin kuin niissä evätään hintojen tarkistaminen nk. erityisalojen sopimuksissa, erityisesti siltä osin kuin kyse on sopimuksista, joiden kohde ei ole jokin niistä kohteista, joita direktiivi 2004/17 koskee mutta jotka liittyvät viimeksi mainittuihin toiminnallisella yhteydellä, yhteensopivia unionin oikeuden (erityisesti SEUT 4 artiklan 2 kohdan, SEUT 9 artiklan, SEUT 101 artiklan 1 kohdan e alakohdan, SEUT 106 artiklan, SEUT 151 artiklan – ja Torinossa 18.10.1961 allekirjoitetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan ja vuoden 1989 työntekijöiden sosiaalisia perusoikeuksia koskevan yhteisön peruskirjan, joihin mainitussa artiklassa viitataan – SEUT 152 artiklan, SEUT 153 artiklan ja SEUT 156 artiklan, SEU 2 artiklan ja SEU 3 artiklan sekä [perusoikeuskirjan] 28 artiklan) kanssa?
- 3) Ovatko – edellä esitetyn perusteella – asetuksen nro 163/2006 115 §, 206 § ja 217 §, sellaisina kuin niitä on tulkittu hallinto-oikeudellisessa oikeuskäytännössä, siltä osin kuin niissä evätään hintojen tarkistaminen nk. erityisalojen sopimuksissa, erityisesti siltä osin kuin kyse on sopimuksista, joiden kohde ei ole jokin niistä kohteista, joita direktiivi 2004/17 koskee mutta jotka liittyvät viimeksi mainittuihin toiminnallisella yhteydellä, yhteensopivia unionin oikeuden (erityisesti [perusoikeuskirjan] 28 artiklan, SEUT 26 artiklassa ja SEUT 34 artiklassa todetun yhdenvertaisen kohtelun periaatteen sekä myös [perusoikeuskirjan] 16 artiklassa todetun elinkeinovapauden periaatteen) kanssa?”

17. Kirjallisia huomautuksia esittivät kantajat, RFI, Italian hallitus ja Euroopan komissio. Nämä asianomaiset osapuolet ja lisäksi Saksan ja Ranskan hallitukset osallistuivat 15.7.2020 pidettyyn istuntoon.

IV Arviointi

18. Unionin tuomioistuimen pyynnöstä tässä ratkaisuehdotuksessa keskitytään ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ensimmäiseen kysymykseen. Siinä on kaksi tasoa. Yhtäältä sanamuotonsa perusteella ensimmäinen kysymys voitaisiin ehkä ymmärtää siten, että siinä yksinkertaisesti tiedustellaan, onko kansallinen asiaa ylimpänä oikeusasteena käsittelevä tuomioistuin velvollinen esittämään ennakkoratkaisupyyntönsä sellaisessa erityistilanteessa, johon liittyvät seuraavat kolme tekijää: i) kysymyksen tuo esille yksi asianosaisista, ii) kysymys tulee esille asianosaisen asiaa koskevan ensimmäisen vireillepanotoimen jälkeen ja iii) vielä senkin jälkeen, kun ennakkoratkaisupyyntö on jo esitetty unionin tuomioistuimelle. Näihin kysymyksiin vastaaminen ei ole vaikeaa. Vastaukset nimittäin käyvät ilmi unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä (kuten jäljempänä A osassa osoitetaan).

19. Toisaalta tällainen vastaus ei mielestäni tekisi oikeutta ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tosiasiallisesti esille tuomille kysymyksille. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että asianomaiset ovat tuoneet esille muita kysymyksiä, jotka voidaan itse asiassa ratkaista unionin tuomioistuimen jo antaman vastauksen perusteella. Ennakkoratkaisupyyntönsä esittänyt tuomioistuin kuitenkin myös myöntää, että asiassa on tullut esille uusia kysymyksiä, joita ei voida ratkaista tällä tavalla. Näistä lisäkysymyksistä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, että koska se on itse kansallisen

lainsäädännön mukaan asiaa ylimpänä oikeusasteena käsittelevä tuomioistuin, se on velvollinen esittämään ennakkoratkaisupyynnön unionin tuomioistuimelle, koska siinä on esitetty unionin oikeuden tulkintaa koskeva kysymys.⁶

20. Tässä vaiheessa ensimmäiseen kysymykseen liittyvä laajempi ongelma tulee täysimääräisesti esille: koskeeko ylimpänä oikeusasteena toimivien tuomioistuinten velvollisuus esittää ennakkoratkaisupyynnön mitä tahansa ja jokaista tapausta, johon liittyy epävarmuutta unionin oikeuden asianmukaisesta tulkinnasta kyseisessä tapauksessa, riippumatta siitä, onko samassa asiassa esitetty jo aiemmin ennakkoratkaisupyynnön vai ei? Mikä on ennakkoratkaisun pyytämistä koskevan velvollisuuden ja sitä koskevien poikkeusten asianmukainen laajuus, etenkin kun otetaan huomioon pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä olevan kaltaiset tapaukset?

21. Ehdottaessani vastausta tähän kysymykseen esitän aluksi ennakkoratkaisun pyytämistä koskevan velvollisuuden nykyiset rajat ja sitä koskevat poikkeukset (B). Sen jälkeen tarkastelen tähän oikeuskäytäntöön liittyviä erilaisia ongelmia ja määrittelen nämä ongelmat myöhemmin uudelleen syiksi siihen, miksi ehdotan, että unionin tuomioistuimen olisi esitettävä velvollisuus pyytää ennakkoratkaisua eri valossa (C). Lopuksi esitän tältä osin erityisen ehdotuksen (D).

A Tasot

22. Tekijät, joihin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on vedonnut, koskevat seuraavia kolmea seikkaa: i) *asianosaisten asemaa* kysymyksen esittämisessä, ii) kysymyksen esittämisen *ajoitusta* suhteessa eri vaiheisiin, joista kansallinen tuomioistuinmenettely voi koostua, ja iii) mahdollisuutta esittää *toinen ennakkoratkaisupyynnön* samassa menettelyssä. Jos nämä kolme seikkaa ymmärrettäisiin kolmeksi erilliseksi kysymykseksi eikä yhden ja saman kysymyksen kolmeksi näkökulmaksi, vastaus niihin voitaisiin johtaa helposti unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä.

1. Ulompi taso: ratkaisun tekee aina kansallinen tuomioistuin

23. Ensinnäkin, on yksin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asia päättää, pitääkö se unionin tuomioistuimen ratkaisua tarpeellisena päätöksen antamiseksi. Kansallinen tuomioistuin, kuten mikä tahansa muu tuomioistuin, kuuntelee tietysti todennäköisesti asianosaisten näkemyksiä mahdollisuudesta esittää ennakkoratkaisukysymys. SEUT 267 artiklalla kuitenkin toteutetaan unionin tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten välinen suora yhteistyö ottamalla käyttöön sellainen menettely, jossa asianosaisilla ei ole aloitevaltaa.⁷ Se seikka, että joku pääasian asianosaisista on tuonut esille tiettyjä unionin oikeutta koskevia kysymyksiä, ei siten riitä siihen, että kyseisen tuomioistuimen olisi katsottava kysymyksen tulleen esille SEUT 267 artiklassa tarkoitetulla tavalla, jolloin ennakkoratkaisupyynnön esittäminen olisi pakollista.⁸ Käänteisesti tämä tarkoittaa myös sitä, että kansallinen tuomioistuin voi esittää ennakkoratkaisupyynnön omasta aloitteestaan.⁹

⁶ Se vetoaa tältä osin unionin tuomioistuimen vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön, etenkin tuomioon 18.7.2013, Consiglio Nazionale dei Geologi (C-136/12, EU:C:2013:489, 25 kohta).

⁷ Ks. esim. tuomio 12.2.2008, Kempter (C-2/06, EU:C:2008:78, 41 kohta); tuomio 9.11.2010, VB Pénzügyi Lízing (C-137/08, EU:C:2010:659, 28 kohta) ja tuomio 18.7.2013, Consiglio Nazionale dei Geologi (C-136/12, EU:C:2013:489, 28 kohta).

⁸ Näin jo tuomiossa 6.10.1982, CILFIT ym. (283/81, EU:C:1982:335, 9 kohta). Ks. myös tuomio 10.1.2006, IATA ja ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, 28 kohta).

⁹ Näin jo tuomiossa 16.6.1981, Salonia (126/80, EU:C:1981:136, 7 kohta). Ks. myös tuomio 15.1.2013, Križan ym. (C-416/10, EU:C:2013:8, 65 kohta).

24. Toiseksi yksin kansallisen tuomioistuimen asiana on myös päättää, koska sen on syytä esittää ennakkoratkaisukysymys unionin tuomioistuimelle.¹⁰ Kansallinen tuomioistuin voi parhaiten arvioida, missä käsittelyn vaiheessa unionin tuomioistuimen antama ennakkoratkaisu on sille tarpeen.¹¹ Unionin tuomioistuin edellyttää ainoastaan, että asia on vireillä ennakkoratkaisupyynnön esittämisajankohtana.¹²

25. Unionin tuomioistuimen näkökulmasta – ja kun otetaan huomioon sen halu auttaa mahdollisimman paljon ennakkoratkaisua pyytänyttä tuomioistuinta – tilanne, jossa kansallinen tuomioistuin päättää esittää ennakkoratkaisupyynnön unionin tuomioistuimelle vasta, kun riita-asia ja kaikki sen seuraukset ovat tulleet täysin ilmi kyseisessä tuomioistuimessa, voidaan pitää vain toivottavina. Siten joissain tapauksissa hyvä oikeudenkäyttö saattaa edellyttää, että asia saatetaan unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi vasta ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa käydyn kontradiktorisen näkemystenvaihdon jälkeen. Tämä ei kuitenkaan ole sellaisenaan unionin tuomioistuimen asettama edellytys.¹³

26. Samaan tapaan en usko, että unionin tuomioistuin vastustaisi kansallisia sääntöjä tai säännöksiä, joissa edellytetään tai vaaditaan menettelyjen keskittämistä etenkin muutoksenhakutuomioistuimissa tai ylimmissä tuomioistuimissa siten, että asianosaiset veloitetaan esittämään uusia tai täydentäviä perusteluja tietyinä ajankohtana tai tietyssä tuomioistuinmenettelyn vaiheessa. On kuitenkin totta, että unionin tuomioistuin on aiemmin pitänyt yleisesti ongelmallisena, jos tällaisten määräaikojen tai menettelyjen keskittämisen vuoksi kansallisten tuomioistuinten on käytännössä mahdotonta esittää kysymyksiä kansallisten sääntöjen yhteensopivuudesta unionin oikeuden kanssa.¹⁴

27. Unionin tuomioistuimen tällä alalla antaman oikeuskäytännön logiikkaan sisältyy siten sen varmistaminen, että kansalliset menettelysäännöt eivät estä unionin oikeutta koskevien kysymysten esille tuomista ja ennakkoratkaisupyynnön mahdollista esittämistä menettelyn vaiheesta riippumatta. Tämä todennäköisesti johtaa käytännössä rajoittavien kansallisten sääntöjen mahdolliseen sivuuttamiseen.¹⁵

28. Nyt käsiteltävän asian yhteydessä vaikuttaa kuitenkin siltä, että kysymys siitä, voiko SEUT 267 artiklan mukainen velvollisuus esittää ennakkoratkaisupyynnön olla mahdollinen ”myös niissä tapauksissa, joissa joku oikeudenkäynnin asianosaisista ehdottaa [kansalliselle tuomioistuimelle] tällaisen kysymyksen asiaa koskevan ensimmäisen vireillepanotoimensa jälkeen tai sen jälkeen, kun se ensimmäisen kerran on vastannut asiaan”, esitetään eri lopputulos mielessä. Nyt käsiteltävässä asiassa vaikuttaa siltä, ettei kansallisessa lainsäädännössä itse asiassa ole mitään rajoittavaa sääntöä ja että asianosaisilla on ilmeisesti mahdollisuus tarkastella ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa (uudelleen) seikkoja, joista on jo esitetty ennakkoratkaisupyynnön. Olisi kuitenkin vähintäänkin hyvin epätavallista, jos edellä mainittuun ”sallivaan” oikeuskäytäntölinjaan, jossa on aina ehdottomasti edellytetty, että kansalliset tuomioistuimet voivat täysin vapaasti tuoda esille *minkä tahansa* unionin oikeutta koskevan seikan *missä*

¹⁰ Ks. esim. tuomio 17.7.2008, Coleman (C-303/06, EU:C:2008:415, 29 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio 22.12.2008, Les Vergers du Vieux Tauves (C-48/07, EU:C:2008:758, 20 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

¹¹ Ks. esim. tuomio 11.6.1987, X (14/86, EU:C:1987:275, 11 kohta).

¹² Ks. esim. tuomio 13.4.2000, Lehtonen ja Castors Braine (C-176/96, EU:C:2000:201, 19 kohta).

¹³ Näin jo tuomiossa 28.6.1978, Simmenthal (70/77, EU:C:1978:139, 10 ja 11 kohta). Ks. myös äskettäin esim. tuomio 1.2.2017, Tolley (C-430/15, EU:C:2017:74, 32 ja 33 kohta).

¹⁴ Ks. esim. tuomio 14.12.1995, Peterbroeck (C-312/93, EU:C:1995:437, 19 ja 20 kohta). Ks. myös erityisesti (toiseen asteeseen tehtävien) valitusten laajuuden mahdollisesta rajoittamisesta tuomio 4.6.2002, Lyckeskog (C-99/00, EU:C:2002:329, 17 ja 18 kohta).

¹⁵ Ks. myös yleisemmin tuomio 5.10.2010, Elchinov (C-173/09, EU:C:2010:581, 25 kohta) tai tuomio 15.1.2013, Križan ym. (C-416/10, EU:C:2013:8, 67 kohta).

tahansa menettelyn vaiheessa, alettaisiin vedota yhtäkkiä päinvastaisen lopputuloksen aikaansaamiseksi: kansallisessa lainsäädännössä sallitun (jatko)tarkastelun lopettamiseksi sen jälkeen, kun unionin tuomioistuimen antama ennakkoratkaisu on saatu kansallisella tasolla.

29. Kolmanneksi tämä sopisi myös erittäin huonosti yhteen sen unionin tuomioistuimen perinteisen lähestymistavan kanssa, joka koskee ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esille tuomaa kolmatta tekijää: mahdollisuutta esittää uusi ennakkoratkaisupyyntö. Tältä osin unionin tuomioistuin on aina korostanut, että kansallisilla tuomioistuimilla on edelleen täysi vapaus saattaa asia unionin tuomioistuimen ratkaistavaksi, jos ne pitävät sitä tarkoituksenmukaisena, eikä tilanne, jossa unionin tuomioistuin on jo tulkinnut säännöksiä ja määräyksiä, joiden tulkintaa pyydetään, estä unionin tuomioistuinta antamasta uutta ratkaisua.¹⁶

30. Sama pätee *saman* kansallisen menettelyn *sisällä*. Unionin tuomioistuimen mukaan ”tällainen menettely on perusteltu silloin, kun kansallisella tuomioistuimella on vaikeuksia tuomion ymmärtämisessä tai sen soveltamisessa, kun se esittää unionin tuomioistuimelle uuden oikeuskysymyksen tai kun se esittää unionin tuomioistuimelle sellaisia uusia näkökohtia, jotka saattavat johtaa siihen, että unionin tuomioistuin vastaa eri tavalla jo esitettyyn kysymykseen”.¹⁷ Samassa menettelyssä on siten aina mahdollista esittää uusi ennakkoratkaisupyyntö samoista unionin oikeuden määräyksistä tai säännöksistä mutta myös mahdollisesti eri määräyksistä tai säännöksistä tai seikoista.

31. Tästä seuraa, että lyhyt vastaus ensimmäiseen kysymykseen on, että ennakkoratkaisupyyntö *voidaan* esittää milloin tahansa unionin tuomioistuimen samassa menettelyssä aiemmin antamasta ennakkoratkaisusta riippumatta, kunhan ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pitää unionin tuomioistuimen vastausta tarpeellisena, jotta se voi antaa päätöksen. Tämän päätöksen tekee aina kansallinen tuomioistuin sen perustellun epäilyn valossa, joka sillä voi edelleen olla unionin oikeuden asianmukaisesta soveltamisesta sen käsiteltävänä olevassa asiassa.

2. Syvempi taso: pitäisikö kaikista kysymyksistä todellakin pyytää ennakkoratkaisua?

32. Lyhyesti sanottuna kaikki tämä kuuluu edelleen ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen yksinomaisen toimivallan ja sitä koskevan arvioinnin piiriin, onko unionin tuomioistuimelta (subjektiivisesti) tarpeen pyytää lisäselvennystä. Onko tämä kuitenkin todellakin vastaus? Vai kuvataanko tässä toteamuksessa pikemminkin ongelmaa? Pitäisikö nyt käsiteltävän kaltaisissa asioissa nimittäin olla edelleen velvollisuus esittää ennakkoratkaisupyyntö?

33. Tässä asiayhteydessä tarkasteltuna ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ensimmäisessä kysymyksessä on toinenkin, paljon syvempi taso. Tätä korostaa entisestään se seikka, että *kaikki kolme tekijää*, joita tarkasteltiin edellisessä jaksossa itsenäisinä kysymyksinä, ovat läsnä pääasian oikeudenkäynnissä samanaikaisesti. Kyse on siten siitä, onko ennakkoratkaisua pyytäneellä tuomioistuimella kaikista näistä seikoista huolimatta edelleen velvollisuus esittää ennakkoratkaisupyyntö.

¹⁶ Ks. esim. tuomio 17.7.2014, Torresi (C-58/13 ja C-59/13, EU:C:2014:2088, 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen); tuomio 20.12.2017, Schweppes (C-291/16, EU:C:2017:990, 26 kohta) ja tuomio 6.11.2018, Bauer ja Willmeroth (C-569/16 ja C-570/16, EU:C:2018:871, 21 kohta).

¹⁷ Ks. määräys 5.3.1986, Wünsche (69/85, EU:C:1986:104, 15 kohta); tuomio 11.6.1987, X (14/86, EU:C:1987:275, 12 kohta); tuomio 6.3.2003, Kaba (C-466/00, EU:C:2003:127, 39 kohta) ja määräys 30.6.2016, Sokoll-Seebacher ja Naderhirm (C-634/15, EU:C:2016:510, 19 kohta).

34. En näin ollen usko, että tällaiseen kysymykseen voidaan vastata asianmukaisesti edellisessä jaksossa esitetyllä tavalla. En myöskään usko, että siihen voitaisiin vastata esittämällä, että nyt käsiteltävä asia koskee pelkästään unionin tuomioistuimen aiemman tuomion sitovaa vaikutusta ja noudattamista. On totta, että jo tuomiosta Da Costa¹⁸ lähtien – ja sellaisena kuin tämä oikeuskäytäntö on myöhemmin konsolidoitu tuomiossa CILFIT¹⁹ – unionin tuomioistuimen SEUT 267 artiklan nojalla antaman tulkinnan vaikutus saattoi tehdä ennakkoratkaisupyyntöä koskevan velvollisuuden merkityksettömäksi ja siten sisällyksettömäksi.²⁰ Näin on sitä suuremmalla syyllä silloin, kun esitetty kysymys on asiallisesti samanlainen kuin kysymys, johon jo on annettu ennakkoratkaisu samassa pääasiassa.²¹

35. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kuitenkin totesi selvästi, että sen käsiteltävänä on osittain asiaan liittyviä uusia lisätekiöitä, joita unionin tuomioistuin ei ole aiemmin tarkastellut. Kyse ei siten ole unionin tuomioistuimen aiemman ratkaisun huomiotta jättämisestä.

36. Tällaisessa asiayhteydessä on mahdotonta esittää, että unionin oikeus olisi esteenä Italian käytännölle, jossa asianosaisille annetaan mahdollisuus esittää huomautuksia ylemmänasteisen tuomioistuimen vastauksesta, joka koskee osana kyseistä menettelyä esitettyä pyyntöä. Istunnossa Italian hallitus totesi, että tämä käytäntö on omaksuttu paitsi unionin tuomioistuimen antamien vastausten osalta myös kansallisen perustuslakituomioistuimen sellaisten vastausten osalta, jotka on saatu kansallisen tuomioistuimen esittämiin, perustuslain mukaisuutta koskeviin kysymyksiin. Tällaisessa tilanteessa pääasian oikeudenkäynnin asianosaisille annetaan mahdollisuus lausua päätelmistä, jotka niiden olisi asiassa tehtävä ylemmänasteisen tuomioistuimen antaman ohjeistuksen valossa.

37. Yhteenvedon on todettava, että ellei unionin tuomioistuin halua toistaa itsestään selvää asiaa ottamatta lainkaan tarkasteluun nyt käsiteltävän asian syvempää tasoa tai ellei se jokseenkin radikaalisti arvioi uudelleen joitain edellä esitettyjä tekijöitä, ehdotan, että nyt käsiteltävän asian yhteydessä on aiheellista tarkastella ennakkoratkaisun pyytämistä koskevan velvollisuuden luonnetta ja laajuutta. Asianomaiset osapuolet esittivät tästä erilaisia näkemyksiä.

38. Pääasian valittajat ja vastapuoli keskittyvät huomautuksissaan ensisijaisesti toiseen ja kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen. Ensimmäisestä kysymyksestä valittajat väittävät, että ennakkoratkaisupyyntöt ovat tarpeettomia, jos on olemassa vakiintunutta oikeuskäytäntöä, paitsi jos asiaa koskevat ennakkotapaukset ovat liian vanhoja tai ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa on tuotu esille uusia perusteita, kuten pääasian oikeudenkäynnissä. Vastapuoli katsoo, ettei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen olisi pitänyt esittää uusia ennakkoratkaisukysymyksiä, koska kyseessä olevien unionin oikeuden määräysten tulkinta on selvä ja niihin on jo vastattu unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä.

39. Saksan, Ranskan ja Italian hallitukset sekä komissio käsittelevät kaikki ensimmäistä kysymystä erittäin yksityiskohtaisesti ja esittävät siitä erilaisia näkemyksiä. Saksan hallituksen ja komission mukaan tuomiota CILFIT ei ole tarpeen tarkastella uudelleen. Saksan hallitus huomauttaa, että tuomiossa CILFIT vahvistetut perusteet ovat kestäneet aikaa ja että niitä olisi sovellettava edelleen.

¹⁸ Tuomio 27.3.1963, Da Costa ym. (28/62–30/62, EU:C:1963:6).

¹⁹ Tuomio 6.10.1982, CILFIT ym. (283/81, EU:C:1982:335, 13 ja 14 kohta).

²⁰ Tähän liittyy epäsuora oletama, joka ilmaistiin nimenomaisesti vasta myöhemmin, siitä, että unionin tuomioistuimen jo antama tulkinta sitoo kansallista tuomaria – ks. äskettäin esim. tuomio 5.10.2010, Elchinov (C-173/09, EU:C:2010:581, 29 ja 30 kohta) tai tuomio 5.7.2016, Ognyanov (C-614/14, EU:C:2016:514, 33 kohta).

²¹ Ks. esim. tuomio 4.11.1997, Parfums Christian Dior (C-337/95, EU:C:1997:517, 29 kohta).

40. Italian hallitus kehotti saattamaan parempaan tasapainoon velvollisuuden pyytää ennakkoratkaisua ja hyvän oikeudenkäytön. Kyseisen hallituksen mukaan ylimpänä oikeusasteena toimivat tuomioistuimet rikkovat SEUT 267 artiklan kolmatta kohtaa vain, jos ne eivät ota huomioon asianosaisten esille tuomia unionin oikeutta koskevia kysymyksiä tai jos ne toteavat ne perusteettomiksi perusteluja esittämättä. Italian hallitus katsoo, että perusteleminen on ratkaisevan tärkeää. Se voisi jopa lieventää jäsenvaltioiden vastuuta siitä, että niiden ylimpänä oikeusasteena toimivat tuomioistuimet eivät esitä ennakkoratkaisupyynnöitä.

41. Ranskan hallituksen mukaan CILFIT-perusteita olisi tulkittava (uudelleen) SEUT 267 artiklan yleisen tarkoituksen ja unionin oikeuden nykytilan valossa ottaen huomioon tapahtuneet rakenteelliset muutokset. Velvollisuudessa pyytää ennakkoratkaisua olisi keskityttävä tärkeisiin tulkintakysymyksiin ja kysymyksiin, jotka voivat johtaa eriäviin tulkintoihin unionin sisällä, eikä välttämättä yksittäistapauksiin jäsenvaltioissa. Unionin oikeuden soveltamista koskevien kysymysten ei pitäisi synnyttää velvollisuutta esittää ennakkoratkaisupyynnöitä. Tällainen velvollisuus olisi varattava ainoastaan yleisille kysymyksille tai kysymyksille, jotka – vaikka ovatkin kasuistisempia – edellyttävät, että unionin tuomioistuin määrittää yleisen arviointikehyksen tai oikeudellisen päättelyn perusteet. Vaikka ylimpänä oikeusasteena toimivat tuomioistuimet voivat edelleen päättää esittää toisenlaisia kysymyksiä, kansallisten tuomioistuinten olisi otettava huomioon hyvään oikeudenkäyttöön ja tuomioiden antamiseen kohtuullisessa ajassa liittyvät vaatimukset, etenkin kun unionin tuomioistuin on antanut ensimmäisen ennakkoratkaisun samassa menettelyssä.

B Tuomio CILFIT (ja sen jälkeläiset)

42. SEUT 267 artiklan kolmannen kohdan mukaan jäsenvaltion tuomioistuimet, joiden päätöksiin ei kansallisen lainsäädännön mukaan saa hakea muutosta, ovat velvollisia saattamaan unionin oikeuden tulkintaa tai pätevyyttä koskevat kysymykset unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi.

43. Perussopimuksen tekstissä asetetaan siten selvästi ylimpänä oikeusasteena toimiville tuomioistuimille²² velvollisuus esittää kyseisen artiklan ensimmäisen kohdan soveltamisalaan kuuluvia kysymyksiä unionin tuomioistuimelle. Kuten useiden primaarioikeuden määräysten tapauksessa on asian laita, loppu jää yksinkertaisesti oikeuskäytännön tulkittavaksi.

44. Perussopimuksen tekstissä ei ensinnäkään eroteta tulkintaa koskevia kysymyksiä ja pätevyyttä koskevia kysymyksiä ennakkoratkaisun pyytämistä koskevan velvollisuuden laajuuden kannalta. *Pätevyyttä* koskevista kysymyksistä unionin tuomioistuin on kuitenkin todennut, että *kaikilla* kansallisilla tuomioistuimilla, toisin sanoen ei ainoastaan ylimpänä oikeusasteena toimivilla tuomioistuimilla, on ehdoton velvollisuus esittää tällaisia kysymyksiä unionin tuomioistuimelle. Kansalliset tuomioistuimet eivät ole toimivaltaisia itse toteamaan unionin toimielinten toimia pätemättömiksi.²³ Tämä yhtenäisyyttä koskeva vaatimus on erityisen tärkeä silloin, kun kyse on

²² Käytän tätä hyvin tunnettua käsitettä koko ratkaisuehdotuksessa ilmaisun ”sellaisessa kansallisessa tuomioistuimessa –”, jonka päätöksiin ei kansallisen lainsäädännön mukaan saa hakea muutosta” tiivistettynä muotona. Lähemmin tällaisten tuomioistuinten yksilöimisestä kunkin *konkreettisen* menettelyn yhteydessä ks. esim. tuomio 4.6.2002, Lyckeskog (C-99/00, EU:C:2002:329, 16 kohta); tuomio 16.12.2008, Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, 76–78 kohta); tuomio 15.1.2013, Křižan ym. (C-416/10, EU:C:2013:8, 72 kohta) ja tuomio 21.12.2016, Biuro podróży ”Partner” (C-119/15, EU:C:2016:987, 52 ja 53 kohta).

²³ Ks. tuomio 22.10.1987, Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452, 20 kohta); tuomio 6.12.2005, Gaston Schul Douane-expediteur (C-461/03, EU:C:2005:742, 17 kohta) ja tuomio 21.12.2011, Air Transport Association of America ym. (C-366/10, EU:C:2011:864, 47 kohta).

unionin toimen pätevydestä. Jäsenvaltioiden tuomioistuinten erilaiset käsitykset unionin toimien pätevydestä saattaisivat vaarantaa itse unionin oikeusjärjestyksen ykseyden ja loukata oikeusvarmuutta koskevaa perustavanlaatuista vaatimusta.²⁴

45. Tällaiset näkökohdat vievät unionin säädösten pätevyyttä koskevat kysymykset erilaiselle ja erilliselle reitille. On tärkeää huomata, että koska peruste kaikkien kansallisten tuomioistuinten ehdottomalle velvollisuudelle esittää mikä tahansa pätevyyttä koskeva ennakkoratkaisukysymys unionin tuomioistuimelle on erilainen kuin perusteet tulkintaa koskevien ennakkoratkaisukysymysten esittämiseksi, sama pätee myös niitä koskeviin poikkeuksiin. CILFIT-poikkeuksia *ei sovelleta* velvollisuuteen esittää *pätevyyttä* koskeva ennakkoratkaisukysymys.²⁵

46. Jo tässä vaiheessa on syytä korostaa, että tässä ratkaisuehdotuksessa seuraavaksi tehtävä tarkastelu koskee yksinomaan unionin oikeuden tulkintaan liittyviä ennakkoratkaisupyynnöitä.

47. Toiseksi kohtuuden nimissä on myönnettävä, että SEUT 267 artiklan kolmannen kohdan sanamuodon perusteella kyseisessä määräyksessä asetetaan kansallisille ylimpänä oikeusasteena toimiville tuomioistuimille ehdoton velvollisuus esittää ennakkoratkaisupyynnö *poikkeuksetta*: ”Jos tällainen kysymys *tulee esille* – –, tämän tuomioistuimen *on saatettava* kysymys Euroopan unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi.” Tältä osin unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on tosiasiaa määritetty se, että CILFIT-poikkeukset koskevat *tulkintaa* koskevia kysymyksiä.

48. En tuo tätä seikkaa esille suinkaan vihjatakseeni, että tällaiset poikkeukset ovat virheellisiä tai lainvastaisia. Ne ovat päinvastoin tosiasiaa tarpeellisia. Haluan tähdentää tätä seikkaa seuraavaa tarkastelua pohjustavana huomiona kuitenkin painottaakseni sitä, että kun kyse on ennakkoratkaisun pyytämistä koskevan velvollisuuden tai sitä koskevien poikkeusten luonteesta ja laajuudesta, perustelu, jonka mukaan ”tätä ei voida muuttaa, koska se on kirjattu näin perussopimukseen”, on jokseenkin kummallinen. Kun tarkastellaan sitä, mikä on ennakkoratkaisun pyytämistä koskevan velvollisuuden täsmällinen laajuus, SEUT 267 artiklan sanamuoto on huomattavan avoin. Kyseistä velvollisuutta koskevista poikkeuksista perussopimuksessa vaietaan täysin. Tarkemmin ottaen, jos sanamuodosta halutaan pitää kiinni viimeiseen saakka, voitaisiin jopa väittää, että SEUT 267 artiklan sanamuoto on esteenä ennakkoratkaisun pyytämistä koskevaa velvollisuutta koskeville poikkeuksille.

1. Velvollisuuden pyytää ennakkoratkaisua perusteet

49. Yleisesti ottaen ”SEUT 267 artiklassa määrättyssä järjestelmässä perustetaan – – unionin tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten välille suora yhteistyö, jossa viimeksi mainitut osallistuvat kiinteästi unionin oikeuden asianmukaiseen soveltamiseen ja [yhtenäiseen] tulkintaan sekä unionin oikeusjärjestyksessä yksityisille annettujen oikeuksien suojaamiseen”.²⁶

50. Perussopimuksessa edellytetään kuitenkin SEUT 267 artiklan kolmannen kohdan soveltamisalaan kuuluvilta kansallisilta ylimpänä oikeusasteena toimivilta tuomioistuimilta enemmän kuin saman artiklan toisen kohdan soveltamisalaan kuuluvilta tuomioistuimilta. Näin

²⁴ Ks. esim. tuomio 22.10.1987, Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452, 15 kohta); tuomio 6.12.2005, Gaston Schul Douane-expediteur (C-461/03, EU:C:2005:742, 21 kohta) ja tuomio 28.3.2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, 78–80 kohta).

²⁵ Ks. tuomio 6.12.2005, Gaston Schul Douane-expediteur (C-461/03, EU:C:2005:742, 20 ja 25 kohta).

²⁶ Lausunto 1/09 (Sopimus yhdistetyn patenttioikeudenkäyntijärjestelmän perustamisesta) 8.3.2011 (EU:C:2011:123, 84 kohta). Kursivointi tässä.

ollen on oltava muita, rakenteellisia perusteita sille, miksi kaikille kansallisille tuomioistuimille annetun ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan *harkintavallan* lisäksi ylimpänä oikeusasteena toimivilla tuomioistuimilla on *velvollisuus* pyytää ennakkoratkaisua.

51. Rakenteellinen peruste tälle ylimpänä oikeusasteena toimivia tuomioistuimia koskevalle velvollisuudelle esitettiin jo varhain tuomiossa Hoffmann-Laroche seuraavasti: ”tavoitteena on estää sellaisen kansallisen oikeuskäytännön syntyminen jäsenvaltiossa, joka olisi ristiriidassa [unionin] oikeuden sääntöjen kanssa”.²⁷ Toisin sanoen SEUT 267 artiklan kolmannen kohdan tarkoituksena on erityisesti ”välttää oikeuskäytäntöjen eroavaisuuksien syntyminen [unionin] alueella [unionin] oikeutta koskevien kysymysten osalta”.²⁸ Tämän velvollisuuden rajaamisen ylimpänä oikeusasteena toimiviin tuomioistuimiin oikeuttaa etenkin se, että ”asiaa ylimpänä oikeusasteena käsittelevä tuomioistuin on määritelmän mukaan viimeinen oikeusaste, jossa yksityiset voivat vedota niihin oikeuksiin, jotka heille [unionin] oikeudessa myönnetään. Ylimmän oikeusasteen tuomioistuinten tehtävänä on varmistaa oikeussääntöjen [yhtenäinen] tulkinta kansallisella tasolla”.²⁹

52. Siten sen lisäksi, että kansallista tuomioistuinta halutaan auttaa yksittäistapauksessa unionin oikeuden oikeassa tulkinnassa tai soveltamisessa, mihin SEUT 267 artiklan logiikka vaikuttaa yleisesti perustuvan, ennakkoratkaisun pyytämistä koskevan velvollisuuden perusta on esitetty systemisesti ja rakenteellisesti: välttää oikeuskäytäntöjen eroavaisuuksien syntyminen unionin alueella. Tähän tavoitteeseen pyritään loogisesti parhaiten niiden kansallisten tuomioistuinten tasolla, joiden tehtäväksi yleensä on annettu kansallisen oikeuskäytännön yhtenäisyyden varmistaminen.

53. Kohtuuden nimissä on kuitenkin myönnettävä, että unionin tuomioistuimen toteamuksissa (ja käytännön soveltamisessa) ennakkoratkaisun pyytämistä koskevan velvollisuuden perustetta ei ole vuosien saatossa aina ilmaistu näin johdonmukaisesti. Toisinaan tässä yhteydessä viitataan unionin oikeuden yhtenäiseen tulkintaan ja soveltamiseen,³⁰ toisinaan taas asianmukaiseen soveltamiseen ja yhtenäiseen tulkintaan³¹ ja joskus jopa vain yhtenäiseen soveltamiseen.³²

54. Kyse voi olla pelkästään tahattomasta vaihtelusta käytetyssä sanamuodossa. Muissa tapauksissa ne kuitenkin ilmentävät syvempää epä johdonmukaisuutta. Ne viittaavat jatkuvaan jännitteeseen siinä, miten eri tavalla SEUT 267 artiklan kolmannen kohdan mukaista *velvollisuutta* olisi tulkittava saman artiklan toisen kohdan mukaiseen *mahdollisuuteen* nähden.

55. SEUT 267 artiklan toisen kohdan mukaisen *mahdollisuuden*, samoin kuin ennakkoratkaisumenettelyn koko tarkoituksen, on kiistatta määrä auttaa kansallisia tuomioistuimia ratkaisemaan *yksittäistapauksia*, joihin liittyy unionin oikeutta koskevia tekijöitä. Tämä tapauskohtainen ”mikrotason tarkoitus” palvelee varmasti pitkällä aikavälillä ennakkoratkaisumenettelyn systemisempää ”makrotason tarkoitusta”. Sillä luodaan vähitellen

²⁷ Tuomio 24.5.1977, Hoffmann-Laroche (107/76, EU:C:1977:89, 5 kohta); toistettu myöhemmin useissa muissa tuomioissa, kuten tuomiossa 2.4.2009, Pedro IV Servicios (C-260/07, EU:C:2009:215, 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen); tuomiossa 15.3.2017, Aquino (C-3/16, EU:C:2017:209, 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomiossa 4.10.2018, komissio v. Ranska (pidätys kiinteän omaisuuden tuotosta) (C-416/17, EU:C:2018:811, 109 kohta).

²⁸ Tuomio 24.5.1977, Hoffmann-Laroche (107/76, EU:C:1977:89, 7 kohta).

²⁹ Ks. esim. tuomio 15.3.2017, Aquino (C-3/16, EU:C:2017:209, 34 kohta).

³⁰ Esim. tuomio 24.5.1977, Hoffmann-Laroche (107/76, EU:C:1977:89, 5 kohta) tai Euroopan unionin tuomioistuin, Suositukset kansallisille tuomioistuimille ennakkoratkaisupyynnöiden tekemisestä (EUVL 2019, C 380, s. 1, 1 kohta).

³¹ Esim. tuomio 6.10.1982, CILFIT ym. (283/81, EU:C:1982:335, 7 kohta) ja lausunto 1/09 (Sopimus yhdistetyn patenttioikeudenkäyntijärjestelmän perustamisesta) 8.3.2011 (EU:C:2011:123, 84 kohta).

³² Esim. tuomio 21.12.2011, Air Transport Association of America ym. (C-366/10, EU:C:2011:864, 47 kohta) ja tuomio 28.3.2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, 80 kohta).

ennakkotapausjärjestelmä (tai, unionin tuomioistuimen sanamuotoa käyttäkseni, vakiintunut oikeuskäytäntö), joka auttaa varmistamaan unionin oikeuden yhtenäisen soveltamisen koko Euroopan unionissa.

56. Voidaanko *velvollisuus* esittää ennakkoratkaisupyyntö kuitenkin ymmärtää ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan *mahdollisuuden* yksinkertaiseksi laajennukseksi; yritykseksi yksilöidä tapaukset, joissa alun perin mahdollisuudesta esittää ennakkoratkaisupyyntö tulee yhtäkkiä rakenteellinen velvollisuus ja joissa yksittäinen kansallinen tuomioistuin, jolla saattaa olla ”subjektiivisia epäilyjä”, havaitsee yhtäkkiä ”tarvitsevansa objektiivisesti” unionin tuomioistuimen apua?

2. Poikkeukset velvollisuuteen

57. Tuomiossa CILFIT oli kyse villantuojayritysten ja Italian terveysministeriön välisestä riita-asiasta, joka koski terveystarkastusmaksujen maksamista (silloisen) yhteisön ulkopuolelta tuodusta villasta. Tuojayritykset vetosivat asetuksen säännökseen, jossa jäsenvaltioita kiellettiin kantamasta tulleja vaikutukseltaan vastaavia maksuja tietyistä tuoduista eläinperäisistä tuotteista. Italian terveysministeriö väitti, etteivät villat sisälly perustamissopimukseen eivätkä siten kuulu kyseisen asetuksen soveltamisalaan.

58. Tätä taustaa vasten Corte suprema di cassazione (ylin tuomioistuin, Italia) esitti silloisen ETY:n perustamissopimuksen 177 artiklan (nykyisin SEUT 267 artikla) kolmannen kohdan tulkinnasta ennakkoratkaisukysymyksen, jossa se tiedusteli lähinnä, onko velvollisuus esittää ennakkoratkaisupyyntö automaattinen vai riippuvainen siitä, että on olemassa perusteltuja epäilyjä tulkinnan sisällöstä. Terveysministeriön mukaan asetuksen tulkinta oli niin itsestään selvä, ettei oikean tulkinnan suhteen ole mitään epäilyksiä, minkä vuoksi ei ollut tarpeen esittää yhteisöjen tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyyntöä. Kyseiset tuojayritykset sitä vastoin väittivät, että koska asetuksen tulkintaa koskeva kysymys on saatettu Corte suprema di cassationen, jonka päätöksiin ei kansallisen lainsäädännön mukaan saa hakea muutosta, käsiteltäväksi, mainittu tuomioistuin ei voi välttää velvollisuutta saattaa asia yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi.

59. Tuomiossaan yhteisöjen tuomioistuin palautti ensin mieleen, että ennakkoratkaisun pyytämistä koskevan velvollisuuden tarkoituksena on ”yhteisön oikeuden asianmukaisen ja [yhtenäisen] soveltamisen varmistami[nen] kaikissa jäsenvaltioissa. Perustamissopimuksen 177 artiklan kolmannen kohdan tarkoituksena on erityisesti välttää oikeuskäytäntöjen eroavaisuuksien syntyminen yhteisön alueella yhteisön oikeutta koskevien kysymysten osalta. – – tämän velvollisuuden ulottuvuus on näin ollen arvioitava mainitut tavoitteet huomioon ottaen – –”.³³

60. Tämän jälkeen *nämä tavoitteet huomioon ottaen* yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että velvollisuus pyytää ennakkoratkaisua ei ole ehdoton. Se esitti kolme poikkeusta ylimpänä oikeusasteena toimivien tuomioistuinten velvollisuuteen pyytää ennakkoratkaisua.

61. Ylimpänä oikeusasteena toimivien tuomioistuinten ei ensinnäkään ole pyydettävä ennakkoratkaisua tulkintakysymykseen, ”jos kysymyksellä *ei ole merkitystä* eli jos vastaus tähän kysymykseen, olipa vastaus mikä tahansa, ei voisi mitenkään vaikuttaa asian ratkaisuun”.³⁴

³³ Tuomio 6.10.1982, CILFIT ym., (283/81, EU:C:1982:335, 7 kohta).

³⁴ Ibid., 10 kohta. Kursivointi tässä.

62. Olen samaa mieltä, että on täysin mahdollista keskustella siitä, onko tässä itse asiassa kyse poikkeuksesta velvollisuuteen vai pikemminkin sen tosiseikan vahvistamisesta, ettei mitään velvollisuutta ole. Jos unionin oikeuteen liittyvää (merkityksellistä) kysymystä ei ole, mitä sitten pitäisi tai edes voitaisiin kysyä? Kun ennakkoratkaisukysymyksellä ei ole merkitystä pääasian oikeudenkäynnin lopputuloksen kannalta, tällöin ei ole velvollisuutta pyytää ennakkoratkaisua, ja tällainen kysymys olisi lisäksi yksinkertaisesti jätettävä tutkimatta.³⁵

63. Ensimmäistä ”poikkeusta” olisi nähdäkseni kuitenkin tulkittava asianmukaisesti ajallisessa asiayhteydessään. Kyseessä oli ensimmäinen kerta, kun yhteisöjen tuomioistuin totesi, että SEUT 267 artiklan kolmannen kohdan sanamuodosta huolimatta sovelletaan myös sen toiseen kohtaan sisältyvää samaa edellytystä. Mikä ehkä vieläkin tärkeämpää, kun näiden SEUT 267 artiklan kahden kohdan välille rakennettiin näin silta, ensimmäinen poikkeus sidottiin rakenteellisesti yksitaitapaukseen ja ennakkoratkaisupyynnön mikrotason tarkoitukseen: auttaa kansallisia (ensimmäisenä tai ylimpänä oikeusasteena toimivia) tuomioistuimia ratkaisemaan niissä vireillä oleva tietty riita-asia, kun esille tulee unionin oikeutta koskeva kysymys.

64. Toiseksi velvollisuutta pyytää ennakkoratkaisua ei ole, kun ”esitetty kysymys on asiallisesti samanlainen kuin kysymys, josta on jo annettu ennakkoratkaisu vastaavassa tapauksessa”,³⁶ eikä tilanteissa, joissa ”yhteisöjen tuomioistuin on vakiintuneessa oikeuskäytännössään jo ratkaissut kyseisen oikeuskysymyksen, olipa näihin ratkaisuihin johtaneiden menettelyjen luonne mikä tahansa, ja vaikka riidanalaiset kysymykset eivät olisi täsmälleen samanlaisia”.³⁷

65. Tämä toinen poikkeus, josta käytetään arkikielessä nimitystä ”acte éclairé” (myös muissa kielissä), käsittää tilanteet, joissa unionin tuomioistuin on jo antanut ennakkoratkaisun. Se syntyi tuomion Da Costa, jossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että ”yhteisöjen tuomioistuimen – – antama tulkintaratkaisu voi kuitenkin tehdä [ennakkoratkaisun pyytämistä koskevan] velvollisuuden merkityksettömäksi”,³⁸ soveltamisalan laajenuksena.

66. Kolmanneksi yhteisöjen tuomioistuin totesi lisäksi, ettei velvollisuutta pyytää ennakkoratkaisua ole, kun ”se, miten [unionin] oikeutta on sovellettava, voi olla niin ilmeistä, ettei se jätä tilaa vähäisellekään perustellulle epäilylle siitä, miten esille tullut kysymys olisi ratkaistava”.³⁹ Tämä on pohjimmiltaan se, miten (oletettavasti) kaikkein tunnetuin poikkeus syntyi – ”ei perusteltua epäilyä” -poikkeus tai, kuten siihen myös viitataan muissa kielissä, ”acte clair” -poikkeus.

67. Tämän jälkeen yhteisöjen tuomioistuin luetteli useita vaatimuksia, joiden täyttymisestä kansallisen tuomioistuimen on oltava vakuuttunut, jotta se voi katsoa, ettei ole tilaa vähäisellekään perustellulle epäilylle siitä, miten kyseessä olevaa unionin oikeuden säännöstä tai määräystä on tulkittava. On mahdollista keskustella siitä, onko vaatimus, jonka mukaan kansallisen tuomioistuimen on oltava ”varma siitä, että asia olisi yhtä ilmeinen muiden jäsenvaltioiden tuomioistuimille ja yhteisöjen tuomioistuimelle”,⁴⁰ yksi näistä erityisvaatimuksista vai onko se itse asiassa eräänlainen yleinen peruste, jolla annetaan lisäohjeita sen kaltaisesta tilanteesta, jossa perusteltua epäilyä ei ole.

³⁵ Äskettäisenä esimerkkinä ks. tuomio 26.3.2020, Miasto Łowicz ja Prokurator Generalny (C-558/18 ja C-563/18, EU:C:2020:234).

³⁶ Tuomio 6.10.1982, CILFIT ym. (283/81, EU:C:1982:335, 13 kohta).

³⁷ Ibid., 14 kohta.

³⁸ Tuomio 27.3.1963, Da Costa ym. (28/62–30/62, EU:C:1963:6, s. 38).

³⁹ Tuomio 6.10.1982, CILFIT ym. (283/81, EU:C:1982:335, 16 kohta).

⁴⁰ Ibid., 16 kohta.

68. Jos kuitenkin oletetaan, että kyseessä on tällainen ”yleinen” peruste, yhteisöjen tuomioistuin mainitsi seuraavaksi muita yhteisön oikeuden ominaispiirteitä, jotka kansallisen tuomioistuimen olisi otettava huomioon ennen tällaisen päätelmän tekemistä. Näihin ominaispiirteisiin kuuluvat seuraavat: i) ”yhteisön oikeuden säännöksen tai määräyksen tulkinta edellyttää – – kieliversioiden vertailua”,⁴¹ ii) ”oikeudellisilla käsitteillä ei välttämättä ole samaa sisältöä yhteisön oikeudessa ja eri kansallisissa oikeuksissa”⁴² ja iii) ”jokainen yhteisön oikeuden säännös tai määräys on sijoitettava asiayhteyteensä ja sitä on tulkittava siten, että huomioon otetaan yhteisön oikeus kokonaisuudessaan, sen tavoitteet sekä sen kehitysaste tulkittavana olevan säännöksen tai määräyksen soveltamisajankohtana”.⁴³

3. Myöhempi (unionin tuomioistuimen) soveltamiskäytäntö

69. Vuosien saatossa niin oikeuskirjallisuudessa⁴⁴ kuin tuomioistuimissakin⁴⁵ on esitetty runsaasti erilaisia näkemyksiä siitä, olisiko CILFIT-poikkeuksia ja etenkin acte clairistä esitetyjä seikkoja pidettävä vaatimuksina, jotka muodostavat kansallisille ylimpänä oikeusasteena toimiville tuomioistuimille eräänlaisen tarkistuslistan ennen ennakkoratkaisupyynnön esittämistä, vai olisiko niitä pikemminkin lähestyttävä ”yleisenä ohjausjärjestelmänä” tai ”työkalupakkina”,⁴⁶ jota ei pidä ottaa kirjaimellisesti.

70. Tältä osin tärkeä on asiaa koskeva unionin tuomioistuimen oma myöhempi oikeuskäytäntö. Kyseisestä oikeuskäytännöstä nousee esiin kaksi seikkaa, jotka ovat erityisen huomionarvoisia. Ensinnäkään unionin tuomioistuin ei ole koskaan nimenomaisesti tarkastellut uudelleen tai nyansoinut tuomiota CILFIT, vaikka useat julkisasiamiehet ovat toistuvasti kehottaneet sitä tekemään näin. Toiseksi, kun kyse on tapauksista, joissa on varsinaisesti sovellettu CILFIT-perusteita, unionin tuomioistuimen soveltamiskäytännön voitaisiin sanoa olleen jokseenkin vaihteleva, etenkin viimeisen vuosikymmenen aikana.

71. Ensinnäkin asiassa *Intermodal Transports*⁴⁷ ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyysi selventämään, oliko sen esitettävä unionin tuomioistuimelle yhdistetyn nimikkeistön tulkintaa koskevia kysymyksiä, kun asiassa, jossa on kyse tietyn tavaran luokittelemisesta yhdistettyyn nimikkeistöön, asianosainen vetoaa tulliviranomaisen kantaan, joka on ilmaistu kolmannelle annetussa samankaltaista tavaraa koskevassa sitovassa tariffitiedossa, ja kun kansallinen tuomioistuin katsoo, että tämä sitova tariffitieto ei ole sopuoinnussa yhdistetyn nimikkeistön

⁴¹ Ibid., 18 kohta.

⁴² Ibid., 19 kohta.

⁴³ Ibid., 20 kohta.

⁴⁴ Ks. etenkin Rasmussen, H., ”The European Court’s Acte Clair Strategy in C.I.L.F.I.T. Or: Acte Clair, of Course! But What does it Mean?”, 9 EL Rev. (1984), s. 242; Bebr, G., ”The Preliminary Proceedings or Article 177 EEC – Problems and Suggestions for Improvement” teoksessa Schermers, H. G. ym. (toim.), *Article 177 EEC: Experience and Problems*, North-Holland, Amsterdam, 1987, s. 355; Vaughan, D., ”The Advocate’s View” teoksessa Andenas, M., *Article 177 References to the European Court – Policy and Practice*, Butterworths, Lontoo, 1994, s. 61; Broberg, M., ”Acte clair revisited: Adapting the acte clair criteria to the demands of times”, CMLR 45, 2008, s. 1383 ja Broberg, M. ja Fenger, N., *Preliminary References to the European Court of Justice*, 2. painos, Oxford University Press, Oxford, 2014, s. 240–246.

⁴⁵ Ks. jo esim. kansallisten tuomioistuinten näkemykset teoksessa Schermers, H. G. ym. (toim.), *Article 177 EEC: Experience and Problems*, North-Holland, Amsterdam, 1987, s. 53–134; General report to the 18th Colloquium of the Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union in Helsinki, 20. ja 21.5.2002, ”The Preliminary Reference to the Court of Justice of the European Communities”, s. 28 ja 29; ks. myös Wattel, P. J., ”Köbler, CILFIT and Welthgrove: We can’t go on meeting like this” CMLR 41, 2004, s. 177.

⁴⁶ Julkisasiamies Wahlin äskettäin yhdistetyissä asioissa X ja van Dijk (C-72/14 ja C-197/14, EU:C:2015:319, 67 kohta) esittämässään ratkaisuehdotuksessa käyttämä ilmaisua lainatakseni.

⁴⁷ Tuomio 15.9.2005, *Intermodal Transports* (C-495/03, EU:C:2005:552).

kanssa. Yksinkertaistetusti, katsotaanko tuomioistuimella olevan perusteltu epäily tilanteessa, jossa sen oikeudellinen näkemys eroaa toisen jäsenvaltion hallintoviranomaisen oikeudellisesta näkemyksestä?

72. Mainitussa asiassa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että kolmas CILFIT-poikkeus (*acte clair*) saattoi edelleen olla kyseessä, vaikka toisen jäsenvaltion hallintoviranomainen oli esittänyt unionin oikeudesta erilaisen tulkinnan. Tuomiossa *Intermodal Transports* todettiin, että sen seikan, että toisen jäsenvaltion tulliviranomaiset antoivat päätöksen, joka näyttää ilmaisevan erilaisen tulkinnan yhdistetyn nimikkeistön nimikkeistä kuin sen, johon ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo joutuvansa päätyään mainitussa riita-asiassa kyseessä olevaan samankaltaiseen tuotteeseen nähden, ”on varmasti kannustettava kyseistä tuomioistuinta olemaan erityisen tarkkaavainen harkinnassaan, joka koskee mahdollista perustellun epäilyn puuttumista yhdistetyn nimikkeistön oikeaan soveltamiseen nähden”.⁴⁸ Tällaisen sitovan tariffitiedon olemassaolo ei kuitenkaan voi yksin estää ennakkoratkaisua pyytäneitä tuomioistuinta tekemästä sitä päätelmää, että se, miten yhdistetyn nimikkeistön tariffinimikettä on yksittäistapauksessa sovellettava, voi olla niin ilmeistä, ettei se jätä tilaa vähäisellekään perustellulle epäilylle.⁴⁹

73. Toiseksi yhdistetyissä asioissa X ja van Dijk⁵⁰ ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin (*Hoge Raad der Nederlanden*) (ylin tuomioistuin, Alankomaat) tiedusteli, voiko se huolimatta siitä, että alankomaalainen alemman oikeusasteen tuomioistuin oli esittänyt ennakkoratkaisupyynnön samasta asiasta, edelleen laillisesti ratkaista riita-asian esittämättä ennakkoratkaisukysymyksiä unionin tuomioistuimelle ja odottamatta vastauksia kyseisen alemman oikeusasteen tuomioistuimen esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin.

74. Mainitussa asiassa annetussa tuomiossa todettiin, että jäsenvaltion alemman oikeusasteen tuomioistuimen esittämä tulkintaan liittyvä epäily ei ole esteenä sille, että kyseessä on *acte clair* saman jäsenvaltion asiaa ylimpänä oikeusasteena käsittelevässä tuomioistuimessa. Siinä ensinnäkin korostettiin, että ”ainoastaan sellaisten kansallisten tuomioistuimien, joiden päätöksiin ei kansallisen lainsäädännön mukaan saa hakea muutosta, on arvioitava omalla vastuullaan ja itsenäisesti, onko niiden käsiteltäväksi saatettu asia selvä (*acte clair*)”.⁵¹ Kyseisessä tuomiossa lisäksi todettiin, että ”koska se, että alemman oikeusasteen tuomioistuin on esittänyt unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymyksen samasta ongelmasta, joka on tullut esiin oikeusriidassa, joka on saatettu vireille kansallisessa tuomioistuimessa, joka ratkaisee asian viimeisenä oikeusasteena, ei *sinänsä* merkitse sitä, etteivät tuomion [CILFIT] edellytykset voi enää täytyä, ja koska siten viimeksi mainittu tuomioistuin voisi päättää olla saattamatta asian unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi ja ratkaista siinä esiin tuodun kysymyksen omalla vastuullaan, – – tällainen seikka [*ei*] edellytä kansallista ylimmän oikeusasteen tuomioistuinta myöskään odottamaan unionin tuomioistuimen antamaa vastausta alemman oikeusasteen tuomioistuimen esittämään ennakkoratkaisukysymykseen”.⁵²

⁴⁸ Ibid., 34 kohta.

⁴⁹ Ibid., 35 kohta.

⁵⁰ Tuomio 9.9.2015 (C-72/14 ja C-197/14, EU:C:2015:564).

⁵¹ Ibid., 59 kohta.

⁵² Ibid., 61 kohta. Kursivointi tässä.

75. Kolmanneksi asiassa Ferreira Da Silva e Brito⁵³ kantajat riitauttivat sopimussuhteen ulkopuolisen siviilivastuun toteamiseksi Portugalin valtiota vastaan nostamassaan kanteessa Supremo Tribunal de Justiça (ylin tuomioistuin, Portugali) direktiivissä 2001/23/EY⁵⁴ tarkoitettua liikkeen luovutuksen käsitteestä esittämän tulkinnan. Kantajien mukaan Supremo Tribunal de Justiça olisi pitänyt noudattaa velvollisuuttaan pyytää ennakkoratkaisua ja olisi pitänyt esittää unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymys tästä seikasta. Ennakkoratkaisua pyytänyt alemman oikeusasteen tuomioistuin tiedusteli unionin tuomioistuimelta, onko SEUT 267 artiklaa tulkittava siten, että Supremo Tribunal de Justiçaalla on siksi, että asiaa alemmissa oikeusasteissa käsitelleet kansalliset tuomioistuimet ovat tehneet asiasta ristiriitaisia päätöksiä, velvollisuus pyytää unionin tuomioistuimelta ennakkoratkaisua direktiivissä 2001/23 tarkoitettua liikkeen luovutuksen käsitteen oikeasta tulkinnasta.

76. Unionin tuomioistuin totesi mainitussa asiassa antamassaan tuomiossa, että ”vain sitä, että on olemassa muiden kansallisten tuomioistuinten antamia ristiriitaisia ratkaisuja, ei voida pitää sillä tavoin ratkaisevana tekijänä, että se synnyttäisi SEUT 267 artiklan kolmannessa kohdassa ilmaistun velvollisuuden. Ylimpänä oikeusasteena asiaa käsitellyt tuomioistuin voi näet katsoa tietyistä alempien oikeusasteiden jostakin unionin oikeussäännöstä omaksumasta tulkinnasta huolimatta, että sen kyseisestä säännöstä esittämä tulkintaratkaisu, joka eroaa mainittujen muiden tuomioistuinten tulkinnasta, on tehtävä, koska sitä ei ole perusteltu syytä epäillä”.⁵⁵ Toisin kuin tuomiossa X ja van Dijk, unionin tuomioistuin kuitenkin katsoi kyseisen asian tosiseikkojen perusteella, että sen seurauksena, että kansallinen oikeuskäytäntö on ristiriitaista ja käsitteen tulkintavaikeuksiin törmätään toistuvasti eri jäsenvaltioissa, kansallisen tuomioistuimen, jonka päätöksiin ei kansallisen lainsäädännön mukaan saa hakea muutosta, on noudatettava velvollisuuttaan saattaa asia unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi, jotta välttyttäisiin siltä, että unionin oikeutta tulkittaisiin väärin.⁵⁶

77. Neljänneksi tuomiossa Association France Nature Environnement⁵⁷ unionin tuomioistuin poissulki CILFIT-poikkeusten soveltamisen (kyseisessä asiassa sekä acte clair- että acte éclairé -tapauksen osalta), vaikka se ei tarkastellutkaan nimenomaisesti kysymystä perustellusta epäilystä. Siinä erityisessä asiayhteydessä, jossa asiaa ylimpänä oikeusasteena käsittelevä tuomioistuin aikoo käyttää poikkeuksellista toimivaltaa, jonka ansiosta se voi päättää pitää voimassa unionin oikeuden vastaisen kansallisen toimen tietyt vaikutukset, unionin tuomioistuin omaksui edelleen tiukan lähestymistavan velvollisuuteen pyytää ennakkoratkaisua.

78. Unionin tuomioistuin toisti ensin perusteet sille, että kyseessä on ”acte clair”,⁵⁸ ja totesi sen jälkeen, että ”koska yhtäältä kysymyksestä, joka koskee kansallisen tuomioistuimen mahdollisuutta rajoittaa ajallisesti tiettyjä sellaisen päätöksen vaikutuksia, jolla todetaan lainvastaiseksi kansallisen oikeuden säännös, joka on hyväksytty [direktiivissä] säädettyjen – – velvoitteiden vastaisesti, ei ole muita unionin tuomioistuimen ratkaisuja [ensimmäisen] tuomion – – jälkeen^[59] ja koska toisaalta tällainen mahdollisuus on – – *poikkeuksellinen*, kansallisen tuomioistuimen, jonka ratkaisuihin ei saa hakea muutosta, on pääasian kaltaisessa asiassa pyydettävä unionin tuomioistuimelta ennakkoratkaisua, jos sillä on *hiukankin epäilyjä* unionin

⁵³ Tuomio 9.9.2015, Ferreira da Silva e Brito ym. (C-160/14, EU:C:2015:565).

⁵⁴ Työntekijöiden oikeuksien turvaamista yrityksen tai liikkeen taikka yritys- tai liikeyrityksen osan luovutuksen yhteydessä koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 12.3.2001 annettu neuvoston direktiivi (EYVL 2001, L 82, s. 16).

⁵⁵ Tuomio 9.9.2015, Ferreira da Silva e Brito ym. (C-160/14, EU:C:2015:565, 41 ja 42 kohta). Kursivointi tässä.

⁵⁶ Ibid., 44 kohta.

⁵⁷ Tuomio 28.7.2016 (C-379/15, EU:C:2016:603).

⁵⁸ Ibid., 48 kohta.

⁵⁹ Tuomio 28.2.2012, Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103).

oikeuden asianmukaisesta tulkinnasta tai soveltamisesta”.⁶⁰ ”Erityisesti silloin, kun tämän poikkeuksellisen toimivallan käyttö on omiaan heikentämään unionin oikeuden ensisijaisuuden periaatteen noudattamista, kyseinen kansallinen tuomioistuin voi vapautua velvollisuudesta ennakkoratkaisun pyytämiseen unionin tuomioistuimelta vain, jos se on varma siitä, ettei tämän poikkeuksellisen toimivallan käyttöön liity mitään perusteltua epäilystä. Se, ettei tällaista epäilystä ole, on myös osoitettava seikkaperäisesti.”⁶¹

79. Jos tätä oikeuskäytäntöä tarkastellaan yhdessä, on syytä panna merkillä ainakin kolme seikkaa.

80. Ensinnäkin, vaikka kaikissa mainituissa asioissa viitattiin tuomioon CILFIT ja joissain niistä jopa vedottiin siinä mainittuihin poikkeuksiin, yhdessäkään ei tosiasiallisesti sovellettu CILFIT-perusteita. Voitaisiin väittää, että nämä ovat tosiseikkoja koskevia tekijöitä, joiden soveltaminen kuuluu kansallisille tuomioistuimille. Tämä ei kuitenkaan pidä täysin paikkaansa, koska mainituissa asioissa itse asiassa unionin tuomioistuin itse arvioi, olisiko ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin voinut tällaisissa olosuhteissa vedota pätevästi CILFIT-poikkeuksiin, useimmissa tapauksissa *acte clair* -poikkeukseen. Vaikka unionin tuomioistuin selvästi tekikin tämän tyyppistä arviointia, se ei ilmeisestikään soveltanut siinä omia arviointiperusteitaan.

81. Toiseksi edellä mainittu oikeuskäytäntö osoittaa erittäin hyvin hankaluuden, joka soveltamiskäytäntöön liittyy sen seurauksena, ettei ”perustellun epäilyn” olemassaolon ”subjektiivis-objektiivisesta” luonteesta ole käsitteellistä selvyyttä. On kyse puhtaasti subjektiivisesta epäilystä, toisin sanoen kansallisen tuomioistuimen omasta epäilystä? Vai onko tämä epäily subjektiivista vain niin kauan kuin sitä ei kumota vankoilta ja objektiivisilla aihetodisteilla? Vai edellytetäänkö sitä, että tuomioistuin (tai yksittäinen tuomari) ymmärtää subjektiivisesti objektiivisten epäilyjen olemassaolon? Kahdessa ensiksi mainitussa tuomiossa, *Intermodal Transports* sekä *X ja van Dijk*, korostuvat subjektiivisuus ja siten ennakkoratkaisupyynnön esittäminen (kansallinen tuomioistuin tai tuomari tietää viime kädessä parhaiten). Kahdessa muussa tuomiossa, *Ferreira Da Silva e Brito* ja *Association France Nature Environnement*, sitä vastoin korostuu voimakkaasti objektiivisuus (objektiiviset olosuhteet huomioon ottaen tuomioistuimen tai tuomarin olisi pitänyt tietää paremmin).

82. Kolmanneksi tällainen vaihtelu sovellettavissa arviointiperusteissa johtaa luonnollisesti jokseenkin erilaisiin lopputuloksiin. Jokaisen asian tosiseikat ovat tietenkin erilaisia. Kun tarkastellaan kokonaislähestymistapaa, ei kuitenkaan ole heti selvää, miten esimerkiksi tuomio *X ja van Dijk* ja tuomio *Ferreira Da Silva e Brito* ovat sovittavissa yhteen. Oletettavasti perusteltu epäily on todennäköisesti (jolloin kyseessä ei ole *acte clair*) silloin, jos samojen säännösten tulkinnasta on objektiivisesti tarkasteltuna ristiriitaisia näkemyksiä. On totta, että jos näihin seikkoihin lisättäisiin vielä perusteita, jotka liittyvät muodolliseen valtaan tai vallanjakoon, edellä mainituista tuomioista voidaan erottaa tuomio *Intermodal Transports*: vaikka samasta unionin oikeuden säännöksestä tai määräyksestä onkin erilaisia oikeudellisia tulkintoja eri lainkäyttöalueilla, ne ovat ”vain” hallintoviranomaisten eivätkä tuomioistuinten esittämiä tulkintoja.

83. Sekä tuomiossa *X ja van Dijk* että tuomiossa *Ferreira Da Silva e Brito* asianomaisilla lainkäyttöalueilla tuomioistuimet olivat kuitenkin esittäneet erilaisia näkemyksiä samoista unionin oikeuteen liittyvistä seikoista. Koska nämä kaksi edellä mainittua asiaa koskivat *eri* menettelyä asianomaisissa jäsenvaltioissa, voitaisiin tuskin väittää, että jompikumpi niistä koski alemman oikeusasteen tuomioistuimen ”ainutkertaista virhettä”, joka odotti asiaa ylimpänä

⁶⁰ Tuomio 28.7.2016, *Association France Nature Environnement* (C-379/15, EU:C:2016:603, 51 kohta). Kursivointi tässä.

⁶¹ *Ibid.*, 52 kohta. Kursivointi tässä.

oikeusasteena käsittelevän tuomioistuimen suorittamaa korjaamista. Samoista säännöksistä tai määräyksistä oli esitetty objektiivisesti tarkasteltuna erilaisia tulkintoja eri menettelyissä samassa jäsenvaltiossa.

84. Toistan, että jokaisen asian tosiseikat ovat erilaisia. Siten näiden kahden asian välillä voitaisiin havaita mahdollisesti merkityksellisiä tosiseikkoihin liittyviä eroja, jotka oikeuttavat erilaisen lopputuloksen. Ehkä kaikkein kiehtovin ero olisi se, että tuomio X ja van Dijk koski todettuja tulkintaristiriitoja *yksinomaan yhdessä ja samassa* kansallisessa oikeusjärjestelmässä, kun taas tuomiossa Ferreira Da Silva e Brito tulkintaerot eivät rajoittuneet vain yhteen jäsenvaltioon vaan koskivat ilmeisesti *koko unionia*. Kuten unionin tuomioistuin viimeksi mainitussa tuomiossa totesi, ”liikkeen luovutuksen tulkinnassa on tullut esiin paljon kysymyksiä, joita lukuisat kansalliset tuomioistuimet ovat näin joutuneet esittämään unionin tuomioistuimelle. Esitetyt kysymykset kertovat sekä siitä, että tulkintaongelmia on, että siitä, että on olemassa vaara toisistaan eroavien oikeuskäytäntöjen muodostumisesta unionissa”.⁶²

85. Oliko unionin tuomioistuimen tarkoituksena todellakin alkaa yhtäkkiä ottaa tuomio CILFIT kirjaimellisesti, toisin sanoen todeta, että kansallisen tuomioistuimen ”on oltava varma siitä, että asia olisi yhtä ilmeinen *muiden* jäsenvaltioiden tuomioistuimille ja yhteisöjen tuomioistuimelle”,⁶³ jotta suljetaan pois unionin oikeutta koskevista kysymyksistä *samassa* jäsenvaltiossa annettavat ristiriitaiset ratkaisut? Kiehtovaa kyllä, tällainen tulkinta on mahdollinen. Tässä piilee kuitenkin erittäin tärkeä oletus, nimittäin oletus siitä, että on asianomaisten kansallisten ylimpänä oikeusasteena toimivien tuomioistuinten tehtävä ratkaista ensin omat ongelmansa ja yhtenäistää kansallista oikeuskäytäntöä. Velvollisuus pyytää ennakkoratkaisua syntyisi vasta siinä tapauksessa, että eri jäsenvaltioissa esitetään erilaisia tulkintoja.⁶⁴

86. Kokonaisuutena ottaen ei kuitenkaan ole helppo sovittaa yhteen tässä jaksossa pääpiirteittäin kuvattua unionin tuomioistuimen viimeaikaista oikeuskäytäntöä. Tämä seikka on kannustanut useita oikeustieteilijöitä spekuloidaan sillä, onko unionin tuomioistuin höllentänyt – jokseenkin hiljaisesti – tuomiossa CILFIT asetettuja *acte clair* -perusteita.⁶⁵ Tietyt kansalliset tuomioistuimet vaikuttavat ymmärtäneen asian myös samalla tavalla.⁶⁶

87. Yhteenvetona esitän, että edellä kuvatun oikeuskäytännön erilaisuus oikeuttaa jo *sellaisenaan* unionin tuomioistuimen (suuren jaoston) puuttumisen asiaan, jotta selvennetään täsmällisesti, mikä tällä hetkellä on SEUT 267 artiklan kolmannen kohdan mukaisen ennakkoratkaisun pyytämistä koskevan velvollisuuden ja sen mahdollisten poikkeusten laajuus.

⁶² Tuomio 9.9.2015, Ferreira da Silva e Brito ym. (C-160/14, EU:C:2015:565, 43 kohta).

⁶³ Tuomio 6.10.1982, CILFIT ym. (283/81, EU:C:1982:335, 16 kohta). Kursivointi tässä.

⁶⁴ Ks. tästä seikasta kuitenkin julkisasiamies Wahlin ratkaisuehdotus X ja van Dijk (C-72/14 ja C-197/14, EU:C:2015:319, 68 kohta).

⁶⁵ Ks. esim. Kornezov, A., ”The New Format of the *Acte Clair* Doctrine and its Consequences”, CMLR, nide 53, 2016, s. 1317; Limante, A., ”Recent Developments in the *Acte Clair* Case Law of the EU Court of Justice: Towards a more Flexible Approach”, JCMS, nide 54, 2016, s. 1384 ja Gervasoni, S., ”CJUE et cours suprêmes: repenser les termes du dialogue des juges?”, AJDA, 2019, s. 150.

⁶⁶ Ks. esim. Ústavní soudin (perustuslakituomioistuin, Tšekki) 11.9.2018 antama tuomio asiassa nro II.ÚS 3432/17 (CZ:US:2018:2.US.3432.17.1). Kyseisessä asiassa Ústavní soud, joka vetosi toistuvasti tuomioon Ferreira Da Silva e Brito, kieltäytyi aiemman oikeuskäytäntönsä vastaisesti määräämästä seuraamusta siitä, ettei Nejvyšší soud (ylin tuomioistuin, Tšekki) ollut pyytänyt ennakkoratkaisua tilanteessa, jossa samasta unionin oikeutta koskevasta asiasta oli annettu ristiriitaisia tuomioita *Tšekin tasavallassa*. Kriittinen näkemys tästä esitetään esim. julkaisussa Malenovský J., ”Protichůdné záměry v řízení o předběžné otázce a jejich důsledky”, *Právní rozhledy*, C.H. Beck, 6/2019, s. 191.

C Tuomioon CILFIT liittyvät ongelmat

88. Tässä jaksossa tuon esille ongelmia (C), joiden olisi nähdäkseni ohjattava seuraavassa jaksossa (D) ehdotettavaa tuomion CILFIT uudelleentarkastelua. Jaan nämä ongelmat neljään ryhmään: ongelmiin, jotka ovat *käsitteellisiä* ja jotka kuuluivat erottamattomasti tuomioon CILFIT alusta alkaen (1); ongelmiin, jotka liittyvät CILFIT-perusteiden *käyttökelpoisuuteen* (2); ongelmiin, jotka koskevat CILFIT-perusteiden *systemistä* epä johdonmukaisuutta muiden unionin oikeuteen sisältyvien menettelyjen ja oikeussuojakeinojen kanssa (3) ja ongelmiin, jotka ovat syntyneet myöhemmin unionin oikeuden ja unionin tuomioistuinjärjestelmän myöhemmän *kehityksen* seurauksena (4).

1. Käsitteelliset ongelmat

89. Siinä, miten tuomio CILFIT alun perin laadittiin ja muotoiltiin, on useita puutteita. Tästä syystä CILFIT-perusteet olivat käsitteellisesti ongelmallisia heti alusta lähtien.

90. Tällainen puute on ennen kaikkea tuomion Hoffmann-Laroche ja tuomion CILFIT yhteensopimattomuus. Yksinkertaistetusti CILFIT-poikkeusten logiikka ei vasta tuomiossa Hoffmann-Laroche määritetyn ennakkoratkaisun pyytämistä koskevan velvollisuuden luonnetta.

91. Aina vuonna 1977 annetusta tuomiosta Hoffmann-Laroche lähtien unionin tuomioistuin on korostanut, että ennakkoratkaisun pyytämistä koskevan velvollisuuden tarkoitus on estää sellaisen kansallisen oikeuskäytännön syntyminen jäsenvaltiossa, joka poikkeaa muiden jäsenvaltioiden ja myös unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä.⁶⁷ Tällaisen ennakkoratkaisun pyytämistä koskevan velvollisuuden taustalla oleva logiikka on selkeästi *rakenteellinen*, ja siinä keskitytään yhtenäiseen *tulkintaan* koko Euroopan unionissa. Sen lähtökohta ja luonne vaikuttavat *objektiivisilta* ja sellaisilta, joissa keskitytään oikeuskäytäntöön yleisesti eikä pelkästään ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa vireillä olevaan yksittäistapaukseen: kansallinen *oikeuskäytäntö* ("la jurisprudence"; "die Rechtsprechung"; "guirisprudenza" tai "rechtspraak", kuten asia muissa silloisissa virallisissa kielissä ilmaistiin) ei saa olla ristiriitaista.⁶⁸

92. Noin viisi vuotta myöhemmin, kun poikkeukset tähän velvollisuuteen määritettiin tuomiossa CILFIT, näiden poikkeusten perustana olevassa logiikassa keskityttiin kuitenkin ensisijaisesti *yksittäistapaukseen* ja tuomioistuimen *subjektiiviseen* epäröintiin kyseisessä *nimenomaisessa* tapauksessa. Ainoa todellinen poikkeus – kun otetaan huomioon rakenteelliset tai systeemit näkökohdat –, jossa kansallista tuomioistuinta pyydetään yksittäistä asiaa laajempaa tarkastelua, on *acte éclairé* -tapauksista eli ennakkotapauksen olemassaoloa koskeva poikkeus. Ensimmäinen poikkeus (kysymyksen merkityksellisyuden vahvistaminen) sitä vastoin koskee yksinomaan yksittäistapauksia. Mikä tärkeintä, *acte clair* -poikkeus ymmärretään oudoksi yhdistelmäksi yksittäistapaukseen liittyviä tekijöitä, joista jotkin ovat objektiivisia ja yleisiä mutta joista useimmat ovat subjektiivisia.

93. Juuri tässä todellinen ongelma mielestäni on. Velvollisuudesta olevien poikkeusten odottaisi tavallisesti kuvastavan kyseisen velvollisuuden yleistä logiikkaa ja tarkoitusta. Niiden olisi tavallaan edustettava saman kolikon toista puolta. Poikkeukset ovat kuitenkin käytännössä erillisiä

⁶⁷ Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 51 kohta.

⁶⁸ Tuomio 24.5.1977, Hoffmann-Laroche (107/76, EU:C:1977:89, 5 kohta).

velvollisuudesta, joihin niiden on tarkoitus liittyä. Vaikka tuomiossa CILFIT todettiin, että siinä haluttiin noudattaa tuomiossa Hoffmann-Laroche asetettuja tavoitteita,⁶⁹ siinä määritetyt poikkeukset kuitenkin perustuvat hyvin erilaiseen logiikkaan.

94. Toiseksi – sivuhuomautuksena todettakoon – kolmannen poikkeuksen (*acte clair*) syntyhistoria vaikuttaa vahvistavan epäilyt, jotka liittyvät tämän erillisen oikeudellisen siirännäisen systeemiseen asianmukaisuuteen. Tuomiossa CILFIT yhteisöjen tuomioistuin pohjimmiltaan hyväksyi vastaajan – ja ilmeisesti myös ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen – perustelun ja esitti sen omanaan: kyseessä olleen asetuksen tulkinta oli ”niin itsestään selvä, ettei oikean tulkinnan suhteen ole mitään epäilyksiä, minkä vuoksi ei ole tarpeen esittää yhteisöjen tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyyntöä”.⁷⁰ Tuomiossaan yhteisöjen tuomioistuin pitkälti vahvisti tämän lähestymistavan, vaikkakin se täsmensi sitä hieman lisäämällä ilmaisun ”perusteltu” luonnehtiakseen tulkintaan liittyvää epäilyä.

95. Se, että kyseinen poikkeus tuli esille tietyn riita-asian yhteydessä, ei sinänsä ole ongelmallista. Kyseenalaisempaa on hyvin erilaisessa asiayhteydessä eri tarkoitukseen kehitetyn, leimallisesti ranskalaisen doktriinin siirrettävyys sui generis -tyyppiseen unionin menettelyyn.⁷¹ ”*Acte clair*-teorian” tunnetuksi tullutta doktriinia sovellettiin Ranskan oikeudessa eri asiayhteyksissä, etenkin tapauksissa, joissa oli kyse valtiosopimusten tulkinnasta. Vaikka valtiosopimusten tulkinta kuului lähtökohtaisesti ainoastaan ulkoministerille (kansallisten tuomioistuinten tehtävänä oli pelkästään soveltaa tätä tulkintaa asianomaiseen tapaukseen), ranskalaiset tuomioistuimet tukeutuivat tähän teoriaan lujittaakseen tuomioistuinten tulkintatoimivaltaa toimeenpanovallan käyttäjien toimivallan kustannuksella.⁷² Vuodesta 1964 lähtien Conseil d’État (ylin hallintotuomioistuin, Ranska) alkoi soveltaa tätä teoriaa ennakkoratkaisun pyytämistä koskevan velvollisuuden yhteydessä määrittääkseen viimeksi mainitun omaksi edukseen.⁷³ Oletettavasti tarkoituksenaan valvoa *acte clair* -käytännön käyttöä jäsenvaltioissa yhteisöjen tuomioistuin otti sen omakseen ja siirsi osaksi unionin oikeusjärjestystä välineen, jolla oli hyvin erilainen tehtävä alkuperäisessä järjestelmässään.

96. Kolmanneksi, vaikka katsottaisiin, että tällaiset oikeudelliset siirännäiset, joilla on eri tehtäviä, ovat todellakin mahdollisia vaarantamatta (vastaanottavan) potilaan terveyttä, tosiasia on, että sillä, joka (silloisen yhteisön) oikeusjärjestykseen oli siirretty, oli yksinkertaisesti eri tehtävä. CILFIT-poikkeuksissa ja etenkin *acte clair* -poikkeuksessa keskityttiin edelleen siihen, ettei *yksittäisen* asian *lopputuloksesta* ollut perusteltua epäilyä. Puhuttiin edelleen unionin oikeuden asianmukaisesta tulkinnasta ja soveltamisesta yksittäistapauksessa.

97. Oikeuden asianmukaisen soveltamisen tarkastaminen jokaisessa yksittäistapauksessa on kuitenkin erittäin vaikea tehtävä. Tähän ihanteeseen on erittäin vaikea päästä kansallisissakin järjestelmissä, jotka ovat luonteeltaan *hierarkkisia*, jotka tukeutuvat yksittäisten ratkaisujen oikeellisuuden laajaan tapauskohtaiseen valvontaan ja joissa ylimpänä oikeusasteena toimivat tuomioistuimet valvovat tuhansia tai pikemminkin kymmeniätuhansia ratkaisuja vuosittain.

⁶⁹ Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 59 ja 60 kohta.

⁷⁰ Ks. tuomio 6.10.1982, CILFIT ym. (283/81, EU:C:1982:335, 3 kohta).

⁷¹ Ks. tältä osin julkisasiamies Capotortin ratkaisuehdotus CILFIT ym. (283/81, EU:C:1982:267), jossa hän selitettyään kriittisesti ranskalaisen ”*acte clair* -teorian” alkuperän myös kieltäytyi ottamasta vaikutteita Italian perustuslainsäädännöstä (”ilmeisen merkityksettömyyden” arviointi) unionin oikeuden mukaisen ennakkoratkaisun pyytämistä koskevan velvollisuuden määrittämiseksi.

⁷² Ranskalaisten tuomioistuinten ”*acte clair*” -käytännöstä yleisesti ks. esim. Lagrange, M., ”*Cour de justice européenne et tribunaux nationaux – La théorie de l’acte clair: pomme de discorde ou trait d’union?*”, *Gazette du Palais*, 19.3.1971, nro 76–78, s. 1; nimenomaisesti unionin oikeuden yhteydessä ks. esim. Lesguillons, H., ”*Les juges français et l’article 177*”, *Cahiers de droit européen* 4, 1968, s. 253.

⁷³ Ranskan Conseil d’État’n tuomio 19.6.1964, *Société des pétroles Shell-Berre*, nro 47007, joka tunnetaan ensimmäisenä tuomiona, jossa Conseil d’État sovelsi ”*acte clair* -teoriaa” unionin oikeuteen.

Tällainen ihanne ja systeeminen logiikka on kuitenkin vieras oikeushallinnon *yhteensovitetummille* järjestelmille, jotka tukeutuvat laajasti ennakkotapauksiin ja joissa yksittäisellä ennakkotapauksella voi olla painoarvoa.⁷⁴ Voitaisiin mielestäni keskustella siitä, miten lähellä nykyinen unionin oikeuden tuomioistuinjärjestelmä on viimeksi mainittua, yhteensovitettua ihannetta. Se on kuitenkin varmasti hyvin kaukana ensiksi mainitusta, hierarkkisesta mallista.

98. CILFIT-poikkeuksilla velvollisuuteen pyytää ennakkoratkaisua on lisäksi tapana hämärtää unionin oikeuden tulkittamisen ja soveltamisen välistä rajaa, joka korostaa SEUT 267 artiklan mukaista oikeaa tehtävänjakoa. Jos on todettava, ettei unionin oikeuden oikeasta soveltamisesta yksittäistapauksessa ole perusteltua epäilyä, jotta poikkeusta velvollisuuteen pyytää ennakkoratkaisua sovelletaan, missä sitten kulkee – ainakin suunnilleen – unionin tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten tehtävien välinen raja?

2. Käyttökelpoisuus

99. Ei ole tarpeen käynnistää uudelleen keskustelua siitä, muodostavatko CILFIT-perusteet ja etenkin ne, jotka liittyvät siihen, ettei unionin oikeuden asianmukaisesta tulkinnasta ja soveltamisesta ole perusteltua epäilyä tietyssä tapauksessa (*acte clair* -poikkeus), tarkistuslistan vai pelkästään työkalupakin. Tosiasia on, etteivät ne toimi kumpanakaan. Jos CILFIT-perusteet muodostavat tarkistuslistan, sen loppuun on mahdotonta päästä. Jos ne taas muodostavat työkalupakin, ongelmana on sen valitseminen, mitä työkalua yksittäistapauksessa olisi käytettävä. Viimeksi mainitusta ongelmasta tulee ilmiselvästi vakava siinä vaiheessa, kun ennakkoratkaisun pyytämistä koskevan velvollisuuden noudattamista mahdollisesti valvotaan: ellei ole selkeitä kriteereitä, miten tämän velvollisuuden noudattamista voitaisiin koskaan valvoa ilman, että se on mielivaltaista?

100. Useat julkisasiamiehet ovat ottaneet aiemmin kantaa CILFIT-perusteiden käyttökeltvottomuuteen. Lisäksi, kiehtovaa on myös se, että kansalliset tuomioistuimet ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, mukaan lukien tuomioistuimet, jotka itse asiassa valvovat ennakkoratkaisun pyytämistä koskevan velvollisuuden noudattamista, eivät ole soveltaneet näitä perusteita.

101. Ensinnäkin, kun aloitetaan tunnetusta julkisasiamies Jacobsin epäröinnistä asiassa, jossa oli kyse tietyistä naisten vaatteista ja niiden luokittelusta tullausta varten pyjamiksi, useat oppineet edeltäjäni ovat arvostelleet *acte clair* -poikkeukseen liittyviä käytännön hankaluuksia. Ratkaisuehdotuksessaan Wiener SI julkisasiamies Jacobs hylkäsi näkemyksen, jonka mukaan "[tuomiota CILFIT] pitäisi tulkita niin, että siinä edellytetään kansallisten tuomioistuinten tutkivan yhteisön säädöksiä ja määräyksiä kaikilla yhteisön virallisilla kielillä – –. Tämä merkitsisi useissa tapauksissa suhteetonta työtaakkaa kansallisille tuomioistuimille – –." Hän myös huomautti, että olisi jokseenkin outoa vaatia kansallisia tuomioistuimia käyttämään menetelmää, "jota yhteisöjen tuomioistuin harvoin itse soveltaa".⁷⁵ Julkisasiamies Jacobs myös katsoi, että "jos [tuomiota CILFIT] sovellettaisiin suppeasti, kaikkien ylimpien oikeusasteiden pitäisi esittää ennakkoratkaisukysymyksiä kaikista yhteisön oikeutta koskevista kysymyksistä, myös tariffiluokittelukysymyksistä".⁷⁶

⁷⁴ Ks. Damaška, M. R., *The Faces of Justice and State Authority: A Comparative Approach to the Legal Process*, Yale University Press, 1986, s. 16.

⁷⁵ Julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotus Wiener SI (C-338/95, EU:C:1997:352, 65 kohta). Ks. kuitenkin julkisasiamies Tizzanon ratkaisuehdotus Lyckeskog (C-99/00, EU:C:2002:108, 75 kohta).

⁷⁶ Julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotus Wiener SI (C-338/95, EU:C:1997:352, 58 kohta).

102. Ratkaisuehdotuksessaan Intermodal Transports julkisasiamies Stix-Hackl katsoi, että jos kansallisen tuomioistuin olisi velvollinen tutkimaan silloisen yhteisön oikeuden säännöstä tai määräystä kaikilla yhteisön virallisilla kielillä, ”tämä asettaisi kansallisille tuomioistuimille käytännössä kestäättömän taakan”.⁷⁷ Hänen näkemyksensä mukaan CILFIT-perusteita ei voida ymmärtää ”jonkinlaiseksi – – kaavamaisesti sovellettavaksi ratkaisuoheeksi”.⁷⁸ Ratkaisuehdotuksessaan Gaston Schul julkisasiamies Ruiz-Jarabo korosti tarvetta tarkastella tuomiota CILFIT uudelleen kokonaisuudessaan ja totesi, että ”ehdotettu testi ei ollut käyttökelpoinen silloin kun se laadittiin, mutta vuoden 2005 tilanteessa se vaikuttaa asiaankuulumattomalta”.⁷⁹ Ratkaisuehdotuksessaan X ja van Dijk julkisasiamies Wahl korosti sen kansallisille ylimpänä oikeusasteena toimiville tuomioistuimille luonnostaan kuuluvan harkintavallan merkitystä, joka niillä on oltava arvioitaessa sitä, onko velvollisuus pyytää ennakkoratkaisua syntynyt, minkä jälkeen hän totesi, että CILFIT-perusteet olisi ymmärrettävä työkalupakiksi, ja päätteli, että ”jos kansallinen ylimmän oikeusasteen tuomioistuin on riittävän varma omasta tulkinnastaan ottaakseen vastuun (ja mahdollisesti moitteet) unionin oikeuteen liittyvän kysymyksen ratkaisemisesta ilman unionin tuomioistuimen apua, sillä pitäisi olla oikeudellinen mahdollisuus tehdä näin”.⁸⁰

103. Tässä yhteydessä ei mielestäni ole tarpeen toistaa perusteluja, jotka edellä mainitut julkisasiamiehet ovat jo niin kaunopuheisesti esittäneet, tai osoittaa, miksi ja miten CILFIT-perusteet ovat täysin käyttökeltvottomia, jos niitä tarkastellaan yksitellen ja kirjaimellisesti. Kuten julkisasiamies Wahl asian olennaisesti ja nokkelasti esitti, ”’oikean’ acte clair -tilanteen kohtaaminen olisi enintään yhtä todennäköistä kuin yksisarvisen tapaaminen”.⁸¹

104. Yksinkertaistetusti acte clair -poikkeuksen tunnistamiseen liittyviä CILFIT-perusteita piinaavat väistämättä edellä jo tarkastellut käsitteelliset ongelmat.⁸² Yhtäältä tähän liittyy terveellinen määrä *subjektivismia*, jota ei voida todentaa eikä siten valvoa: kansallisen tuomioistuimen on oltava ”varma” siitä, että paitsi että asia on ”yhtä ilmeinen muiden jäsenvaltioiden tuomioistuimille ja yhteisöjen tuomioistuimelle” myös ennakkoratkaisu on ”tarpeen päätöksen antamiseksi”, ja sillä on oltava subjektiivinen ”perusteltu epäily”. Toisaalta ne osatekijät, jotka ilmaistaan *objektiivisesti*, ovat yksinkertaisesti tavoittamattomissa, ainakin kuolevaisille kansallisille tuomareille, joilla ei ole Dworkinin luoman supertuomari Herkuleen ominaisuuksia ja käytettävissä olevaa aikaa ja resursseja (verrata (kaikkia) kieliversioita ja tulkita jokaista unionin oikeuden säännöstä tai määräystä koko unionin oikeuden valossa, samalla kun hänellä on täydellinen tietämys unionin oikeuden kehitystilasta ajankohtana, jona kyseistä säännöstä tai määräystä tulkitaan).

105. Toiseksi – mikä on jokseenkin ymmärrettävää edellinen seikka huomioon ottaen – kansalliset ylimpänä oikeusasteena toimivat tuomioistuimet tuskin soveltavat acte clair -tapausta koskevia CILFIT-perusteita johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti tutkittaessa kolmatta

⁷⁷ C-495/03, EU:C:2005:215, 99 kohta.

⁷⁸ Ibid., 100 kohta.

⁷⁹ Julkisasiamies Ruiz-Jarabo Colomerin ratkaisuehdotus Gaston Schul Douane-expediteur (C-461/03, EU:C:2005:415, 52 kohta).

⁸⁰ Yhdistetyt asiat C-72/14 ja C-197/14, EU:C:2015:319, ratkaisuehdotuksen 69 kohta.

⁸¹ Ibid., 62 kohta.

⁸² Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 81 kohta.

poikkeusta velvollisuuteen pyytää ennakkoratkaisua.⁸³ On varmastikin tapauksia, joissa kansalliset ylimpänä oikeusasteena toimivat tuomioistuimet viittaavat tuomioon CILFIT. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että kyseisessä tuomiossa määritettyjä perusteita, etenkin *acte clair* -tapauksen olemassaoloa koskevia nimenomaisia vaatimuksia, sovellettaisiin tosiasiallisesti sellaisinaan.⁸⁴ On tapauksia, joissa kansalliset tuomioistuimet korvaavat CILFIT-perusteet omilla perusteillaan ja vaatimuksillaan. Esimerkiksi Ranskan ylimmän oikeusasteen tuomioistuimet katsovat usein, että velvollisuus pyytää ennakkoratkaisua syntyy, jos unionin oikeuden tulkintaan liittyy ”vakavia vaikeuksia”, jolloin velvollisuus pyytää ennakkoratkaisua ei ole läheskään yhtä tiukka kuin tuomion CILFIT kirjaimen ja hengen mukainen velvollisuus.⁸⁵ Samaan tapaan muut ylimmän oikeusasteen tuomioistuimet ovat myös keskittyneet esitetyn kysymyksen luonteeseen perustana ennakkoratkaisun pyytämistä koskevalle velvollisuudelle tulkintaan liittyvän epäilyn olemassaolosta riippumatta.⁸⁶

106. Kolmanneksi on joitain jäsenvaltioita, joissa perustuslakituomioistuimet valvovat ennakkoratkaisun pyytämistä koskevan velvollisuuden noudattamista niihin tehtävän perustuslakiin perustuvan valituksen, jossa vedotaan laillista tuomioistuinta tai oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevaan, yhteydessä.⁸⁷ Näissä järjestelmissä käytettävät arviointiperusteet ovat kokonaisuutena ottaen kuitenkin itse asiassa paljon kevyemmät kuin tuomiossa CILFIT käytetyt, ja niissä keskitytään unionin oikeuden ilmeisen kestävämmän tai mielivaltaisen tulkinnan käsitteisiin ja edellytetään usein sen asianmukaista oikeuttamista, miksi unionin tuomioistuimelta ei ollut tarpeen pyytää ennakkoratkaisua.⁸⁸

⁸³ Vertailevista esimerkeistä ks. esim. eri kansalliset raportit Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union – yhdistyksen 18. kollokviumille, joka pidettiin Helsingissä 20.–21.5.2002 aiheesta ‘The Preliminary Reference to the Court of Justice of the European Communities’ (<http://www.aca-europe.eu/index.php/en/colloques-top-en/240-18th-colloquium-in-helsinki-from-20-to-21-may-2002>); unionin tuomioistuimen tutkimus- ja dokumentaatio-osaston toukokuussa 2019 laatima tutkimusmuistio N:o 19/004 ”Application of the case-law by national courts or tribunals against whose decisions there is no judicial remedy under national law” (https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-01/ndr-cilfit_synthese_en.pdf) tai Fenger, N. ja Broberg, M., ”Finding Light in the Darkness: On The Actual Application of the *Acte Clair* Doctrine”, *Yearbook of European Law*, nide 30, nro 1, 2011, s. 180.

⁸⁴ Mikä johtaa viime kädessä siihen, että käytetään käsitettä ”ei perusteltua epäilyä”, mutta siten, että sen sisältöä on muutettu. Ks. esim. Kyproksessa Anotato Dikastirion (Kyproksen ylin tuomioistuin) 15.6.2013 antama tuomio *Cypra Limited v. Kipriakis Dimokratias*, valitus 78/2009 (velvollisuus pyytää ennakkoratkaisua syntyy vain, jos kyseessä olevasta unionin oikeuden suhteen ”ei ole epäilystä”); Englannin oikeudessa otettiin käyttöön hieman höllempi arviointiperuste kuin ”ei perusteltua epäilyä” -vaatimus, ks. tuomio *O’Byrne v. Aventis Pasteur SA* [2008] UKHL 34 (House of Lords), 23 kohta (ennakkoratkaisua ei tarvitse pyytää, kun kyseessä olevan säännöksen tai määräyksen tulkinta on ”selvä siten, ettei sitä vastaan voida esittää perusteltuja väitteitä”) ja tuomio *R. (on the application of Buckinghamshire CC) v. Secretary of State for Transport* [2014] UKSC 3 (Supreme Court), 127 kohta (ennakkoratkaisua ei tarvitse pyytää, kun kyseessä olevan säännöksen tai määräyksen tulkintaa ”ei voida perustellusti kiistää”).

⁸⁵ Ks. esim. *Conseil d’État* (ylin hallintotuomioistuin, Ranska), 1e/6e SSR, tuomio 26.2.2014, nro 354603, FR:XX:2014:354603.20140226 ja *Cour de cassation* (ylin tuomioistuin, Ranska), 1e civ., tuomio 11.7.2018, nro 17-18177, FR:CCASS:2018:C100737. Ensiksi mainittu tuomioistuin tukeutuu yleisesti ”vakavia vaikeuksia” koskevaan perusteeseen, kun taas viimeksi mainittu tuomioistuin käyttää myös muita perusteita.

⁸⁶ Jos asiassa tulee esille ”yleistä etua koskevia tulkintakysymyksiä” (Kyproksen Anotato Diskastirio Kyproun tuomio 5.4.2017, *Proedros Tis Demokratias v. Vouli Ton Antiprosopon*, valitus 5/2016) tai jos kyseessä on unionin oikeuden tulkintaa eikä soveltamista koskeva kysymys (Maltaan *Qorti tal-Appellin* (ylioikeus) tuomio 26.6.2007, *GIE Pari Mutuel Urbain (PMU) vs Bell Med Ltd & Computer Aided Technologies Ltd* (224/2006/1)).

⁸⁷ Vertailevasta yleiskatsauksesta ks. jo Solar, N., *Vorlagepflichtverletzung mitgliedstaatlicher Gerichte und ihre Sanierung*, Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Vienna, 2004 tai Warnke, M., *Die Vorlagepflicht nach Art. 234 Abs. 3 EGV in der Rechtsprechungspraxis des BVerfG im Vergleich zu den Verfassungsgerichtsbarkeit der EG-Mitgliedstaaten*, Peter Lang, Frankfurt, 2004. Äskettäin ks. esim. yksittäiset maakohtaiset raportit teoksessa Coutron, L. (dir.), *L’obligation de renvoi préjudiciel à la Cour de justice: une obligation sanctionnée?*, Bruylant, Brussels, 2014 tai yksittäiset artikkelit vuoden 2015 erityisnumerossa, *German Law Journal*, nro 16/6, erityisesti Lacchi, C., ”Review by Constitutional Courts of the Obligation of National Courts of Last Instance to Refer a Preliminary Question to the Court of Justice of the EU”, s. 1663.

⁸⁸ Esimerkeistä tästä ks. esim. Saksassa Bundesverfassungsgerichtin (liittovaltion perustuslakituomioistuin) määräys 9.5.2018 – 2 BvR 37/18; Espanjassa Tribunal Constitucionalin (perustuslakituomioistuin) tuomio 19.4.2004, STC 58/2004 (ES:TC:2004:58); Tšekin tasavallassa Ústavní soudin (perustuslakituomioistuin) tuomio 8.1.2009, nro II. ÚS 1009/08; Kroatiassa Ustavni sud Republike Hrvatsken (perustuslakituomioistuin) 13.12.2016 antama päätös nro U-III-2521/2015; Slovakiassa Ústavný súdin (perustuslakituomioistuin) tuomio 18.4.2012 nro II. ÚS 140/2010 ja Sloveniassa Ustavno sodiščen (perustuslakituomioistuin) 21.11.2013 antama päätös nro Up-1056/11 (SI:USRS:2013:Up.1056.11).

107. Voitaisiin väittää, että kansalliset perustuslakituomioistuimet valvovat SEUT 267 artiklan kolmannen kohdan mukaisen, ennakkoratkaisun pyytämistä unionin tuomioistuimelta koskevan velvollisuuden noudattamista *kansallisten* vaatimustensa ja perustuslaillisuuden ja perusoikeuksien suojelun käsitteiden mukaisesti. Tämä pätee varmasti siihen, onko yksilöity asiaa koskeva kansallinen oikeus sinänsä (oikeus lailliseen tuomioistuimeen tai oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin tai oikeudenmukaiseen menettelyyn taikka mikä tahansa muu oikeus) sellainen, joka on taattu kansallisessa oikeusjärjestyksessä. Asia on toinen, kun kyse on sisäisistä arviointiperusteista, toisin sanoen niistä edellytyksistä, joiden täytyessä ennakkoratkaisupyynnö olisi esitettävä. Kun tarkastellaan viimeksi mainittua, voidaan kohtuudella olettaa, ettei tätä säännellä kansallisissa perustuslaillisissa säännöissä. Kun kyse on velvollisuuden noudattamisen tehokkaasta valvonnasta, yksikään kansallinen perustuslakituomioistuin ei kuitenkaan ilmeisestikään ole ottanut tuomiota CILFIT vastaan avosylin.

108. Neljänneksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuin vetoaa CILFIT-perusteisiin käsitellessään tapauksia, joissa kansalliset ylimpänä oikeusasteena toimivat tuomioistuimet eivät ole pyytäneet unionin tuomioistuimelta ennakkoratkaisua, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaaleessa vahvistetun oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan oikeuden yhteydessä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin esimerkiksi totesi asiassa *Dhahbi v. Italia*, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaletta oli rikottu, koska kansallinen tuomioistuin ei ollut perustellut päätöstään olla pyytämättä unionin tuomioistuimelta ennakkoratkaisua. Sen mukaan Italian Corte suprema di cassazione (ylin tuomioistuin) ei ollut viitannut kantajan pyyntöön ennakkoratkaisupyynnön esittämisestä eikä selittänyt syitä siihen, miksi se katsoi, ettei esille tullutta kysymystä ollut tarpeen esittää unionin tuomioistuimelle, eikä myöskään viitannut unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön.⁸⁹ Toisessa yhteydessä Euroopan ihmisoikeustuomioistuin kuitenkin katsoi, että tiivistelmän omaisesti esitetyt perustelut päätökselle olla esittämättä ennakkoratkaisupyynnöä olivat riittäviä, jos kansallinen tuomioistuin oli jo katsonut tuomionsa toisessa osassa, ettei ennakkoratkaisupyynnö ollut tarpeellinen.⁹⁰ Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on myös todennut, että jos kansallinen asiaa ylimpänä oikeusasteena käsittelevä tuomioistuin kieltäytyy esittämästä ennakkoratkaisukysymystä tai ei esitä sellaista, kyseisen tuomioistuimen on perusteltava tällainen päätös unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä määritettyjen poikkeusten valossa. Sen on etenkin esitettävä syyt siihen, miksi se pitää kysymystä merkityksettömänä, ja se, onko unionin tuomioistuin jo tulkinnut kyseessä olevaa unionin oikeuden säännöstä tai määräystä tai onko unionin oikeuden asianmukainen soveltaminen niin ilmeistä, ettei se jätä tilaa vähäisellekään perustellulle epäilylle.⁹¹

109. Yleisesti ottaen, vaikka Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen harjoittamassa valvonnassa viitataan tuomioon CILFIT, siinä keskitytään edelleen perusteluihin kansallisen tuomioistuimen päätökselle olla pyytämättä ennakkoratkaisua. Siten Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ei keskity niinkään asiakysymykseen eikä varsinkaan tutki yksityiskohtaisesti ”ei perusteltua epäilyä” -tekijää, jota tuomiossa CILFIT tosiasiallisesti edellytetään, vaan se valvoo sitä, ovatko kansalliset ylimpänä oikeusasteena toimivat tuomioistuimet selittäneet asianmukaisesti, miksi ne katsovat CILFIT-perusteiden täyttyvän; Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ei tutki, onko asia todellakin näin.

⁸⁹ Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 8.4.2014, CE:ECHR:2014:0408JUD001712009, 33 kohta. Viimeaikaisimmista todetuista rikkomisista ks. esim. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 16.4.2019, *Baltic Master v. Liettu*a, CE:ECHR:2019:0416JUD005509216, 36–38 kohta ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 13.2.2020, *Sanofi Pasteur v. Ranska*, CE:ECHR:2020:0213JUD002513716, 81 kohta.

⁹⁰ Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 24.4.2018, *Baydar v. Alankomaat*, CE:ECHR:2018:0424JUD005538514, 43 kohta.

⁹¹ Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 20.9.2011, *Ullens de Schooten ja Rezabek v. Belgia*, CE:ECHR:2011:0929JUD000398907 ja 3835307, 62 kohta ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 10.4.2012, *Vergauwen ym. v. Belgia*, CE:ECHR:2012:0410JUD00483204, 89 ja 90 kohta.

110. Yhteenvedona voidaan todeta, että CILFIT-perusteiden logiikkaa ja – soveltamista koskevien järkevien ohjeiden puuttuminen ei näyt ainoastaan julkisasiamiesten vuosien saatossa esittämässä (yllättävän johdonmukaisessa) arvostelussa. Sama käy selväksi myös siitä yksinkertaisesta seikasta, että niistä, joiden tehtävänä on soveltaa tätä velvollisuutta, ja etenkin niistä, jotka tosiasiallisesti valvovat sen noudattamista, yksikään ei vaikuta noudattavan unionin tuomioistuimen ohjeita. Tämä ei mielestäni johdu siitä, että ne pyrkisivät tavalla tai toisella sivuuttamaan unionin tuomioistuimen. Kyse on pikemminkin luontaisesta itsesuojelumekanismista. *Impossibile est obligatio*.

3. Unionin oikeudessa taattujen oikeussuojakeinojen systeminen johdonmukaisuus

111. On toinenkin peruste sille, miksi tuomiota CILFIT on syytä tarkastella uudelleen: unionin oikeudessa taattujen oikeussuojakeinojen systeminen, horisontaalinen johdonmukaisuus. Pähkinänkuoressa CILFIT-perusteet eivät oudosti liity myöskään unionin oikeuden omiin keinoihin valvoa SEUT 267 artiklan kolmannen kohdan mukaisen ennakkoratkaisun pyytämistä koskevan velvollisuuden noudattamista.

112. Osapuolilla ei ole tällä hetkellä käytettävissään mitään tiettyä unionin oikeudessa taattua oikeussuojakeinoa, johon ne voisivat turvautua, jos ne katsovat, että niiden SEUT 267 artiklan kolmannen kohdan mukaista oikeutta siihen, että kysymys saatetaan unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi, on loukattu.⁹² Tämä on looginen seuraus siitä, että unionin tuomioistuin on toistuvasti korostanut, että pääasian asianosaisilla ei ole automaattista oikeutta siihen, että ennakkoratkaisupyynnön esitetään, koska SEUT 267 artikla ei merkitse kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan riita-asian asianosaisten käytettävissä olevaa oikeussuojakeinoa.⁹³ Kun otetaan huomioon (nykyisin) vankka kansallinen perustuslakia koskeva oikeuskäytäntö⁹⁴ ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö,⁹⁵ jossa todetaan, että jos ennakkoratkaisun pyytämistä koskevan velvollisuuden (objektiiviset) perusteet täyttyvät, kyseisen menettelyn asianosaisilla on (subjektiivinen) oikeus siihen, että heidän asiansa saatetaan unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi, ja että tämä oikeus kuuluu erottamattomasti heidän oikeuteensa oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, voidaan kuitenkin pohtia, ettei tämä ole ehkä ainoa mahdollinen lähestymistapa.⁹⁶

113. Koska ”suoraa” oikeussuojakeinoa ei ole, SEUT 267 artiklan kolmannen kohdan mukaisen, ennakkoratkaisun pyytämistä koskevan velvollisuuden noudattamisen mahdollinen valvonta voisi johtaa joko valtion vahingonkorvausvastuuseen tai rikkomiskanteeseen. Juuri tässä asiassa kuitenkin mutkistuvat.

114. Yhtäältä tuomiosta Köbler lähtien on ollut mahdollisuus saada kansallisessa tuomioistuimessa korvausta vahingosta, jos asiaa ylimpänä oikeusasteena käsittelevän tuomioistuimen ratkaisussa loukataan yksityisillä olevia oikeuksia.⁹⁷ Jotta tällainen

⁹² Vuonna 1975 yhteisöjen tuomioistuin ehdotti kertomuksessaan asianmukaisen oikeussuojakeinojen käyttöön ottamista silloisen EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan rikkomista varten joko siten, että pääasian asianosaiset nostavat yhteisöjen tuomioistuimessa suoraan kanteen, tai siten, että nostetaan pakollinen laiminlyöntikanne, tai siten, että osapuoli, johon laiminlyönti vaikuttaa kielteisesti, voi nostaa vahingonkorvauskanteen kyseistä valtiota vastaan (Reports on European Union, Euroopan yhteisöjen tiedote, Täydennysosa 9/75, s. 18).

⁹³ Ks. vastaavasti tuomio 18.7.2013, Consiglio Nazionale dei Geologi (C-136/12, EU:C:2013:489, 28 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

⁹⁴ Esitetty edellä tämän ratkaisuehdotuksen 106 kohdassa.

⁹⁵ Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 108 ja 109 kohta.

⁹⁶ Ks. tältä osin esim. Baquero Cruz, J., ”The Preliminary Rulings Procedure: Cornerstone or Broken Atlas?” teoksessa Baquero Cruz, J., *What’s Left of the Law of Integration? Decay and Resistance in European Union Law*, Oxford University Press, 2018, s. 64 ja 65.

⁹⁷ Tuomio 30.9.2003 (C-224/01, EU:C:2003:513, 36 kohta).

vahingonkorvauskanne voi menestyä, seuraavien kolmen edellytyksen on täyttyttävä: rikotulla oikeusnormilla on tarkoitus antaa oikeuksia yksityisille, rikkomisen on riittävän ilmeinen ja vahinko, joka on aiheutunut henkilöille, joiden oikeuksia on loukattu, on välittömässä syy-yhteydessä valtion velvoitteen rikkomiseen. Valtion vastuuta niistä vahingoista, jotka aiheutuvat asiaa ylimpänä oikeusasteena käsittelevän kansallisen tuomioistuimen ratkaisusta, koskevat samat edellytykset.⁹⁸

115. Asiassa on kuitenkin kaksi ongelmaa. Ensinnäkin, koska SEUT 267 artiklan kolmas kohta ei ole sääntö, jolla ”on tarkoitus antaa oikeuksia yksityisille”, ennakkoratkaisun pyytämistä koskevan velvollisuuden noudattamatta jättäminen ei voi *itsessään* synnyttää valtion vahingonkorvausvastuuta. Toiseksi, tästä riippumatta, CILFIT-perusteilla ei ole lainkaan merkitystä sen arvioimisessa, onko muita unionin oikeuden oikeussääntöjä⁹⁹ – ainakin objektiivisesti tarkasteltuna – rikottu. Tällaisissa tilanteissa edellytetään sovellettavan oikeuden *ilmeistä rikkomista*, joka voi johtaa *riittävän ilmeiseen rikkomiseen*.¹⁰⁰

116. Toisaalta on olemassa SEUT 258 artiklan mukainen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne. Se, mikä oli useiden vuosien ajan mahdollista vain teoriassa,¹⁰¹ pantiin täysimääräisesti täytäntöön vuonna 2018. Tuomiossaan komissio v. Ranska¹⁰² unionin tuomioistuin totesi tuomiolauselmassa, että kyseinen jäsenvaltio rikkoi unionin oikeutta *nimenomaisesti* siksi, että asiaa ylimpänä oikeusasteena käsitellyt tuomioistuin ei ollut saattanut (*yhtä ainoaa*) asiaa unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi SEUT 267 artiklan kolmannen kohdan mukaisen velvollisuutensa noudattamiseksi tilanteessa, jossa kyseisten unionin oikeuden määräysten tulkinta ei ollut niin ilmeinen, ettei siitä jäänyt perusteltua epäilyä.

117. Tehdessään tämän päätelmän unionin tuomioistuin tukeutui tuomioon CILFIT¹⁰³ tai ainakin siinä esitettyyn yleiseen edellytykseen, ettei tilaa saa olla vähäisellekään perustellulle epäilylle. Unionin tuomioistuin ensinnäkin totesi, että Conseil d’État (ylin hallintotuomioistuin, Ranska) päätti poiketa Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädäntöä koskeneesta unionin tuomioistuimen aiemmasta tuomiosta sillä perusteella, että Ison-Britannian kyseinen järjestelmä oli erilainen kuin Ranskan järjestelmä, ”vaikka Conseil d’État ei voinut olla varma siitä, että sen omaksuma tulkinta oli yhtä ilmeinen unionin tuomioistuimelle”.¹⁰⁴ Unionin tuomioistuin siten katsoi, että siitä seikasta, ettei Conseil d’État ole esittänyt ennakkoratkaisupyynnöä kahdella tuomiolla ratkaisemissaan asioissa, ”on seurannut, että Conseil d’État on omaksunut kyseisissä tuomioissa ratkaisun, joka perustuu SEUT 49 ja SEUT 63 artiklan määräysten tulkintaan, joka on ristiriidassa tässä tuomiossa vahvistetun kyseisten määräysten tulkinnan kanssa, ja tämä merkitsee sitä, että tulkintaa koskevan perustellun epäilyn olemassaoloa ei voitu sulkea pois Conseil d’État’n ratkaistessa asiat”.¹⁰⁵

⁹⁸ Ks. esim. tuomio 30.9.2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, 51 ja 52 kohta); tuomio 28.7.2016, Tomášová (C-168/15, EU:C:2016:602, 22 ja 23 kohta) ja tuomio 29.7.2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:630, 35 ja 36 kohta).

⁹⁹ Mikäli niitä voidaan soveltaa – ks. vastaavasti tuomio 30.9.2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, 118 kohta).

¹⁰⁰ Tässä yhteydessä ennakkoratkaisun pyytämistä koskevan velvollisuuden laiminlyönti voi olla vain yksi huomioon otettavista tekijöistä. Ks. esim. tuomio 30.9.2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, 55 kohta); tuomio 28.7.2016, Tomášová (C-168/15, EU:C:2016:602, 25 kohta) ja tuomio 29.7.2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:630, 42 kohta).

¹⁰¹ Aiempia esimerkkejä tästä ovat tuomio 9.12.2003, komissio v. Italia (C-129/00, EU:C:2003:656) ja tuomio 12.11.2009, komissio v. Espanja (C-154/08, ei julkaistu, EU:C:2009:695). Molemmissa tapauksissa menettely koski yleisesti kansallisen lainsäädännön tai hallinnollisen käytännön yhteensopimattomuutta muiden unionin oikeuden aineellisten säännösten tai määräysten kanssa. Etenkin viimeksi mainitussa asiassa oli kuitenkin melko selvää, että syytä tähän oli se, ettei Tribunal Supremo (ylin tuomioistuin, Espanja) ollut pyytänyt ennakkoratkaisua (ks. etenkin kyseisen tuomion 124–126 kohta).

¹⁰² Tuomio 4.10.2018, komissio v. Ranska (Pidätys irtaimen omaisuuden tuotosta) (C-416/17, EU:C:2018:811).

¹⁰³ Ibid., 110 kohta.

¹⁰⁴ Ibid., 111 kohta.

¹⁰⁵ Ibid., 112 kohta.

118. On syytä panna merkille kolme seikkaa, jotka liittyvät viimeksi mainittuun tuomioon. Ensinnäkin kyseisessä jäsenyysoikeuksien noudattamatta jättämisestä koskevassa menettelyssä oli kiistatta unionin tuomioistuimen oma tehtävä soveltaa tuomiota CILFIT. Kyseisessä tuomiossa unionin tuomioistuin kuitenkin tyytyi pelkästään toteamaan, että yleiset perusteet vahvistettiin tuomiossa CILFIT, mutta se ei tarkastellut yhtään konkreettista perustetta tai soveltanut niitä. Huomiota herättävää on, ettei kyseisessä tuomiossa tarkastella lainkaan paitsi muiden jäsenvaltioiden ylimpänä oikeusasteena toimivien tuomioistuinten tai myös muiden ranskalaisten tuomioistuinten mahdollisia ristiriitaisia asiaa koskevia tuomioita ei myöskään unionin tuomioistuimen aiempaa asiaa koskevaa oikeuskäytäntöä, yhtä poikkeusta lukuun ottamatta.

119. Toiseksi, tällainen ”tiukemman CILFIT-oikeuskäytännön” – ainakin sen hengen – tosiasiallinen vahvistaminen ei sovi kovinkaan hyvin yhteen samasta asiasta annetun unionin tuomioistuimen uusimman oikeuskäytännön kanssa, sellaisena kuin se ilmenee etenkin edellä tarkastelluista tuomioista X ja van Dijk ja Ferreira Da Silva e Brito.¹⁰⁶ Kun etenkin tuomiossa X ja van Dijk uutena sääntönä vaikutti olevan kevyt ote, tämä kevyt ote muuttui yhtäkkiä jälleen kerran tiukaksi otteeksi.

120. Kolmanneksi kaikki tämä jättää todennäköisesti tietyille toimijoille jokseenkin happaman jälkimaun sellaisen valikoivuuden muodossa, jota voidaan tuskin puolustaa ja joka koskee sitä, mitä itse asiassa sovelletaan ja valvotaan, samoin kuin sitä, miksi ja miten tämä soveltaminen ja valvonta tapahtuvat. Tällä en suinkaan väitä, ettei komissiolla ole – kuten vakiintuneessa oikeuskäytännössä todetaan – täysi harkintavalta päättää, nostaako se SEUT 258 artiklan mukaisen kanteen vai ei.¹⁰⁷ Tarkoituksena ei myöskään ole kiistää tuomion komissio v. Ranska lopputulosta: jos tuomio CILFIT on nyt tarkoitus ottaa vakavasti, unionin oikeuden asianmukainen soveltaminen jätti todellakin tilaa perustellulle epäilylle asiassa komissio v. Ranska.¹⁰⁸

121. Kyse on eri asiasta: yleisestä (horisontaalisesta) epä johdonmukaisuudesta määrättäessä seuraamuksia SEUT 267 artiklan kolmannen kohdan mukaisen, ennakkoratkaisun pyytämistä koskevan velvollisuuden laiminlyönnistä unionin oikeuden nojalla. Tämän velvollisuuden laajuutta koskeva unionin tuomioistuimen oma oikeuskäytäntö, ainakaan viimeaikainen oikeuskäytäntö, ei vaikuta olevan linjassa äskettäin (uudelleen) löydetyn, tämän velvollisuuden noudattamisen SEUT 258 artiklaan perustuvan valvonnan kanssa, eikä täysin irrallaan valtion vahingonkorvausvastuusta. Eikö näiden kuitenkin pitäisi olla SEUT 267 artiklan kolmannen kohdan mukaisen, ennakkoratkaisun pyytämistä koskevan yhden ja saman velvollisuuden eri näkökohtia?

4. Unionin oikeuden ja tuomioistuinjärjestelmän kehitys

122. Mielestäni ei ole tarpeen tarkastella kovinkaan yksityiskohtaisesti sitä, mikä on itsestään selvää: miten paljon Euroopan unioni on muuttunut viimeisten 40 vuoden aikana. Yhtä äskettäistä poikkeusta lukuun ottamatta jäsenvaltioiden määrä on kasvanut jatkuvasti. Niin myös virallisten kielten määrä ja niiden tuomioistuinten määrä, jotka voivat saattaa asian unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi. Itse unionin oikeuden soveltamisala ja laajuus ovat tällä hetkellä

¹⁰⁶ Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 73–86 kohta.

¹⁰⁷ Ks. tuomio 14.2.1989, Star Fruit v. komissio (247/87, EU:C:1989:58, 11 kohta).

¹⁰⁸ Päätellen jo siitä, ettei sama oikeudellinen kysymys ollut yhtä ilmeinen Conseil d'État'n *omalle julkisasiamiehelle samassa menettelyssä*. Ks. julkisasiamies Wathelet'n ratkaisuehdotus komissio v. Ranska (C-416/17, EU:C:2018:626, 56, 81 ja 99 kohta).

yksinkertaisesti vertaansa vailla. Sisämarkkinoiden päätökseen saattamisen ja peräti viiden peräkkäisen perussopimusten muutoksen jälkeen on vaikea löytää alaa, josta unionin lainsäädäntöä ei ole käytettävissä tai jolla unionin tuomioistuimen tulkinta-apua ei tarvittaisi. Nämä tekijät johtavat hämmästyttävään määrään uusia ennakkoratkaisupyyntöjä, samaan aikaan kun unionin tuomioistuimen resurssit ovat rajalliset.

123. Tämän valtavasti muuttuneen oikeudellisen maiseman keskellä seisoo kuitenkin liikkumattomana jo kauan sitten päättyneen aikakauden jättiläinen, tuomio CILFIT, jossa edellytetään, että ylimpänä oikeusasteena toimivat tuomioistuimet esittävät ennakkoratkaisupyyntöjä kaikissa tapauksissa, joissa on olemassa jonkinlainen perusteltu epäily. Mielestäni ei ole tarpeen käydä läpi yksi kerrallaan kaikkia järjestelmässä tapahtuneita muutoksia sen osoittamiseksi, miten ne muuttavat tuomion CILFIT logiikan lähtöasetelmaa.¹⁰⁹ Sen sijaan tarkastelen lopuksi toista, syvempää kysymystä.

124. Kuten ympäristö on muuttunut ja järjestelmä kehittynyt, ennakkoratkaisumenettelyn luonne on myös muuttunut. Menettely, joka miellettiin alun perin yhdenvertaisten osapuolten väliseksi kumppanuudeksi ja oikeudelliseksi yhteistyöksi, on vähitellen ja jokseenkin väistämättä kehittynyt sellaiseksi, jossa annetaan enemmän painoarvoa ennakkotapauksille systemisen yhtenäisyyden nimissä. Ennakkoratkaisumenettelyn yhteydessä puhutaan toki edelleen ”auttamisesta” ja ”kumppanuudesta”, mutta tämän järjestelmän pitempiaikaiset ja huolelliset tarkkailijat ovat havainneet, että järjestelmään on vähitellen tuotu useita vertikaalisia tekijöitä.

125. Menettelyssä korostuu näin ollen unionin tuomioistuimen arvioinnin makrotason (tai julkinen) tarkoitus oikeuden yhtenäisen tulkinnan ja kehittämisen varmistamisen muodossa. Ennakkoratkaisumenettelyssä on tietenkin aina ja tulee aina olemaan kyse yksittäistapauksesta ja oikeusriidan enemmän mikrotason (tai yksityisestä) ulottuvuudesta. Sitäkin suuremmalla syyllä ennakkoratkaisumenettelyn kaltaisessa menettelyssä, jossa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävä on todeta tosiseikat ja ratkaista yksittäistapaus, painopiste siirtyy kuitenkin yhä enemmän pois yksittäisestä asiasta.

126. Toisen systemisen vertailukohdan mainitakseni: äskettäin käyttöön otetussa Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 58 a artiklassa luodaan tietyillä aloilla suodatusmekanismi unionin yleisestä tuomioistuimesta unionin tuomioistuimeen tehtäville valituksille. Tällaisen valituksen aineellinen tutkiminen edellyttää, että unionin tuomioistuin myöntää ensin valitusluvan, koska siihen liittyy ”unionin oikeuden yhtenäisyyden, johdonmukaisuuden tai kehityksen kannalta merkityksellinen kysymys”.¹¹⁰ Jos tällaiset näkökohdat pätevät suoriin kanteisiin, joissa Euroopan unionin tuomioistuin ratkaisee asian yksin, ja oikeudenkäynnissä molemmissa unionin tuomioistuimissa on siten ensisijaisesti kyse yksittäisen asian ratkaisemisesta, eikö samaa logiikkaa pitäisi soveltaa sitäkin suuremmalla syyllä ennakkoratkaisupyyntöihin?

127. Tuomioistuinjärjestelmän kypsyminen merkitsee myös sen muodostavien osatekijöiden kypsymistä. Kansalliset tuomioistuimet ovat nykyisin paljon paremmin selvillä unionin oikeudesta yleisesti ja ennakkoratkaisumenettelystä erityisesti. Tästä on aina ja tulee aina olemaan yksittäisiä poikkeuksia. Yhden mahdollisen (vastahakoisen) puun ei kuitenkaan pitäisi

¹⁰⁹ Tältä osin en voi muuta kuin yhtyä oppineisiin edeltäjiini siinä, että vaikka oletettaisiin, että tuomio CILFIT olisi ollut käyttökelpoinen silloin kun se laadittiin, quod non, se ei todellakaan ole kestänyt aikaa hyvin – julkisasiamies Ruiz-Jarabo Colomerin ratkaisuehdotus Gaston Schul Douane-expediteur (C-461/03, EU:C:2005:415, 52 kohta) ja myös julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotus Wiener SI (C-338/95, EU:C:1997:352, 59 ja 60 kohta).

¹¹⁰ Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännöstä tehdyn pöytäkirjan N:o 3 muuttamisesta 17.4.2019 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetys (EU, Euratom) 2019/629 (EUVL 2019, L 111, s. 1).

antaa varjostaa koko (velvollisuutta noudattavaa) metsää. Kansalliset ylimpänä oikeusasteena toimivat tuomioistuimet ja etenkin ne, joiden rakenteellisena tehtävänä on varmistaa oikeuden ykseys ja yhtenäinen soveltaminen lainkäyttöalueellaan, ovat olleet unionin tuomioistuimen etuoikeutettuja kumppaneita sellaisten asioiden tunnistamisessa, joilla on rakenteellista merkitystä unionin oikeusjärjestyksen kannalta. Eikö molemminpuolisella luottamuksella (jota usein pikemminkin väitetään olevan kuin on todella olemassa) pitäisi olla merkitystä myös vertikaalisesti?

128. Se, että kansalliset ylimpänä oikeusasteena toimivat tuomioistuimet pystyvät käyttämään ennakkoratkaisumenettelyä, ilmenee tällä hetkellä mielestäni jokseenkin epätavallisella tavalla: nimittäin siten, että ne eivät noudata tuomiota CILFIT. Niin harhaoppiselta kuin tämä saattaakin kuulostaa, käyttämällä itsehillintää ja harkintaa, jotka eivät sovi yhteen yhteisöjen tuomioistuimen tuomiossa CILFIT vahvistamien perusteiden kanssa, kansalliset ylimpänä oikeusasteena toimivat tuomioistuimet itse asiassa osoittavat ymmärtävänsä erittäin hyvin järjestelmän todellisen luonteen. Voidaan vain kuvitella päinvastainen tilanne, jossa (jotkin) kansalliset ylimpänä oikeusasteena toimivat tuomioistuimet omaksuisivat kunnan sotamies Švejk¹¹¹ lähestymistavan ja soveltaisivat tuomiota CILFIT kirjaimellisesti kaikissa käsiteltävänä olevissa asioissa. Unionin tuomioistuimen vuosittainen käsiteltävien asioiden määrä kasvaisi yhtäkkiä suunnattomasti, ja koko järjestelmä romahtaisi lyhyessä ajassa.

5. Välipäätelmä

129. Tuomio CILFIT on ollut ongelmallinen käyttökelpoisuutensa kannalta, minkä lisäksi se on ennen kaikkea (tai ennen sitä) virheellisesti konseptialisoitu. CILFIT-poikkeusten luonne ei vasta tuomiossa Hoffmann-Laroche määritetyn ennakkoratkaisun pyytämistä koskevan velvollisuuden, jonka noudattamista tuomiolla CILFIT oli tarkoitus valvoa, luonnetta. Velvollisuuden, joka otettiin käyttöön sen varmistamiseksi, että oikeutta tulkitaan yhtenäisesti kaikkialla unionissa, edellytykseksi ei voida asettaa, ettei tietystä asiassa ole mitään subjektiivisia epäilyjä unionin oikeuden asianmukaisesta soveltamisesta.

130. Kaikki muut tässä jaksossa esitetyt ongelmat ovat osittain seurausta tästä käsitteellisestä yhteensopimattomuudesta, samalla kun ne tuovat mukanaan omat ongelmansa. CILFIT-perusteita ei siten sovelleta unionin tuomioistuimessa sen enempää kuin kansallisissa tuomioistuimissakaan, ei myöskään niissä kansallisissa tai kansainvälisissä tuomioistuimissa, jotka tosiasiallisesti valvovat niiden noudattamista. CILFIT-perusteet jäävät myös irrallisiksi muista unionin oikeuden menetelmistä, joilla valvotaan ylimpänä oikeusasteena toimivien tuomioistuinten ennakkoratkaisun pyytämistä koskevan velvollisuuden noudattamista. Tällaiset näkökohdat tulevat tavallaan tuskin yllätyksenä: koska tuomion CILFIT (sen nykytilassa) noudattamista ei voida järkevästi valvoa, on otettava käyttöön muita arviointiperusteita.

¹¹¹ Kunnan sotamies Švejk on tšekkiläisen kirjallisuuden kiehtova hahmo, joka tunnetaan muun muassa useista tempauksistaan, jotka osoittavat sokean tottelevaisuuden tuhoavan voiman. Švejk käytännössä vaikeutti Itävalta-Unkarin armeijan toimintaa ensimmäisessä maailmansodassa noudattamalla kaikkia esimiestensä antamia määräyksiä kirjaimellisesti kyseenalaistamatta koskaan niiden sisältöä tai mukauttamatta niitä vallitseviin olosuhteisiin. Ks. useista saatavilla olevista painoksista Hašek, J., *The Good Soldier Švejk and His Fortunes in the World War*, Penguin Classics, 2005.

D Ehdotus

131. Unionin tuomioistuimen olisi mielestäni ensimmäisenä askeleena vahvistettava uudelleen SEUT 267 artiklan kolmannen kohdan mukaisen ennakkoratkaisun pyytämistä koskevan velvollisuuden tarkoitus ja laajuus, sellaisina kuin ne todettiin jo tuomiossa Hoffmann-Laroche. Toisena askeleena on kuitenkin tarkasteltava uudelleen tuomiota CILFIT, jotta mahdolliset poikkeukset vastaavat tätä velvollisuutta.

132. Tuomiossa Hoffmann-Laroche todettiin, että ennakkoratkaisun pyytämistä koskevan velvollisuuden tavoitteena on ”estää sellaisen kansallisen oikeuskäytännön syntyminen jäsenvaltiossa, joka olisi ristiriidassa [unionin] oikeuden sääntöjen kanssa”.¹¹² Tämän logiikan mukaisesti voidaan nostaa esille kolme seikkaa. Ensinnäkin tavoitteena on yhtenäinen tulkinta eikä asianmukainen soveltaminen. Toiseksi painopisteen on oltava ”oikeuskäytännössä” eikä jokaisen yksittäisen asian lopputuloksen oikeellisuudessa. Kolmanneksi kyse on oikeuskäytännön eroavuuksista missä tahansa jäsenvaltiossa ja tietenkin, a fortiori, koko Euroopan unionissa. Loogisesti eroavuuden molempia muotoja on vältettävä: unionin oikeuden systemisen johdonmukaisuuden näkökulmasta, jos yksi jäsenvaltio tai osa siitä tai jopa lainkäyttöjärjestelmä kyseisessä jäsenvaltiossa toimisi muiden sääntöjen kuin niiden mukaan, joita sovelletaan muualla Euroopan unionissa, unionin oikeutta ei tulkittaisi yhtenäisesti unionissa.

133. Toisin sanoen ennakkoratkaisun pyytämistä koskevan velvollisuuden painopisteen on siirryttävä siitä, ettei unionin oikeuden asianmukaisesta *soveltamisesta* tietyn asian lopputuloksen osalta ole *subjektiivista* perusteltua epäilyä, siihen, että kansallisessa oikeuskäytännössä havaitaan *objektiivista* eroavuutta, mikä uhkaa näin unionin oikeuden yhtenäistä *tulkintaa* Euroopan unionissa. Tällä tavalla painopiste siirtyy myös oikean vastauksen löytämisestä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa oikeanlaisten kysymysten tunnistamiseen.

134. Tämän logiikan mukaisesti ehdotan, että SEUT 267 artiklan kolmannen kohdan nojalla jäsenvaltion tuomioistuimen, jonka päätöksiin ei kansallisen lainsäädännön mukaan saa hakea muutosta, on saatettava asia unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi, edellyttäen että siinä tulee esille i) unionin oikeuden tulkintaan (eikä sen soveltamiseen) liittyvä yleinen kysymys, ii) jota voidaan objektiivisesti tarkasteltuna tulkita järkevästi useammalla kuin yhdellä tavalla ja iii) johon ei voida johtaa vastausta unionin tuomioistuimen olemassa olevasta oikeuskäytännöstä (tai jonka osalta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa poiketa tästä oikeuskäytännöstä).

135. Näin ilmaistuna velvollisuus pyytää ennakkoratkaisua sisältää jo itsessään omat poikkeuksensa. Mahdollista poikkeusta (tai poikkeuksia) velvollisuuteen pyytää ennakkoratkaisua sovelletaan vain, jos jokin kolmesta kumulatiivisesta edellytyksestä, jotta kyseessä on tämän velvollisuuden piiriin kuuluva unionin oikeuden tulkintaa koskeva kysymys, ei täyty. Jos kansallinen asiaa ylimpänä oikeusasteena käsittelevä tuomioistuin katsoo, että vaikka pääasian oikeudenkäynnissä on kyse unionin oikeuden tulkintaa koskevasta kysymyksestä, yksi kolmesta edellytyksestä ei täyty, kyseinen tuomioistuin on kuitenkin velvollinen yksilöimään selkeästi, mikä näistä kolmesta edellytyksestä ei täyty, ja esittämään perustelut sille, miksi se katsoo näin.

136. Ennen kuin tarkastelen näitä kolmea edellytystä lähemmin, haluan tuoda esille kaksi tärkeää seikkaa.

¹¹² Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 51 kohta.

137. Ensinnäkin se seikka, ettei tietyssä asiassa ole SEUT 267 artiklan kolmannen kohdan nojalla *velvollisuutta* pyytää ennakkoratkaisua, ei tietenkään estä asiaa ylimpänä oikeusasteena käsittelevää tuomioistuinta pyytämästä apua unionin tuomioistuimelta SEUT 267 artiklan toisen kohdan nojalla, jos se pitää tätä tarpeellisena käsiteltävänä olevan yksittäisen asian ratkaisemiseksi. Se, ettei ole velvollisuutta tehdä jotain, ei ole esteenä mahdollisuudelle tehdä samoin. Asia, joka ei välttämättä kuulu SEUT 267 artiklan kolmannen kohdan mukaisen velvollisuuden piiriin, voi silti kuulua saman artiklan toisen kohdan soveltamisalaan: "[kansallinen tuomioistuin], jonka päätöksiin ei – – saa hakea muutosta" on joka tapauksessa "jäsenvaltion tuomioistuin". Ensiksi mainittu on viimeksi mainitun looginen alajoukko.

138. Toiseksi voidaan jälleen toistaa, että kaikki, mitä edellä on todettu, ja kaikki, mitä siitä seuraa, koskee yksinomaan tulkintaa koskevia ennakkoratkaisukysymyksiä. Velvoite saattaa unionin säädöksen pätevyyttä koskeva kysymys unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi kuuluu edelleen ennakkoratkaisun pyytämistä koskevan tiukan velvollisuuden piiriin – poikkeuksetta.¹¹³

1. Unionin oikeuden tulkintaa koskeva yleinen tai yleistettävissä oleva kysymys

139. Tämä edellytys on ensi silmäyksellä ilmeinen. Voitaisiin nimittäin jopa väittää, että tästä ennakkoratkaisumenettelyssä on aina ollut kyse. Todellisuus on kuitenkin hieman kirjavampi. Se, että unionin tuomioistuin on toisinaan edellyttänyt, että ylimpänä oikeusasteena toimivassa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa ei ole perusteltua epäilyä unionin oikeuden *asianmukaisesta soveltamisesta*, on johtanut siihen, että useat tuomioistuimet ovat myös esittäneet tosiseikkoja koskevia ja jokseenkin yksityiskohtaisia kysymyksiä unionin tuomioistuimelle. Kolme esimerkkiä havainnollistaa tätä ilmiötä.

140. Ensinnäkin unionin tuomioistuin on tulkinnut asetuksen (EY) N:o 261/2004¹¹⁴ 5 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua käsitettä "poikkeukselliset olosuhteet" aiemmin jo tuomiosta Wallentin-Hermann alkaen, jossa todettiin, että poikkeuksellisten olosuhteiden käsitteellä viitataan "tapahtumaan, joka – – ei liity asianomaisen lentoliikenteen harjoittajan toiminnan tavanomaiseen harjoittamiseen eikä – – ole tämän tosiasiallisesti hallittavissa".¹¹⁵ On tietenkin todennäköistä, että myöhemmin tulee useita muita tapauksia, jotka vahvistavat tällaisen määritelmän täsmällisen ulottuvuuden ja selventävät sitä. Ovatko kaikki uudet tosiseikkoja koskevat skenaariot, joissa kussakin pelkästään tiedustellaan, voivatko tietyt tosiseikat (premissa minor) jälleen kerran kuulua unionin oikeudessa jo esitetyn tulkintamääritelmän piiriin (premissa maior), todellakin tapauksia, joissa tulkitaan unionin oikeutta? Sen jälkeen unionin tuomioistuinta pyydettiin useissa asioissa luokittelemaan "poikkeuksellisiksi olosuhteiksi" seuraavat: lentokoneen ja linnun yhteentörmäys,¹¹⁶ Islannin tulivuoren purkautumisesta johtuva Euroopan ilmatilan osittainen sulkeminen,¹¹⁷ matkustajan häiritsevä käyttäytyminen, joka oikeuttaa sen, että ilma-aluksen päällikkö poikkeaa lennon reitiltä, "paitsi jos lennosta vastaava lentoliikenteen harjoittaja on edesauttanut tätä käyttäytymistä tai on jättänyt ryhtymättä

¹¹³ Kuten todettiin jo edellä tämän ratkaisuehdotuksen 64 kohdassa.

¹¹⁴ Matkustajille heidän lennolle pääsynsä epäämisen sekä lentojen peruuttamisen tai pitkäaikaisen viivästymisen johdosta annettava korvausta ja apua koskevista yhteisistä säännöistä sekä asetuksen (ETY) N:o 295/91 kumoamisesta 11.2.2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EUVL 2004, L 46, s. 1).

¹¹⁵ Tuomio 22.12.2008, Wallentin-Hermann (C-549/07, EU:C:2008:771, 23 kohta). Vahvistettu myöhemmin esim. tuomiolla 31.1.2013, McDonagh (C-12/11, EU:C:2013:43, 29 kohta) ja tuomiolla 11.6.2020, Transportes Aéreos Portugueses (C-74/19, EU:C:2020:460, 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

¹¹⁶ Tuomio 4.5.2017, Pešková ja Peška (C-315/15, EU:C:2017:342, 26 kohta).

¹¹⁷ Tuomio 31.1.2013, McDonagh (C-12/11, EU:C:2013:43, 34 kohta).

asianmukaisiin toimenpiteisiin tällaisen käyttäytymisen ennakkomerkkien perusteella”,¹¹⁸ tai lentoaseman kiitotiellä olleen vieraan esineen, kuten roskan, aiheuttama renkaan vaurioituminen.¹¹⁹

141. Toiseksi samaan tapaan asioissa, joissa oli kyse moottoriajoneuvojen käyttöön liittyvän vastuun varalta otettavasta vakuutuksesta, unionin tuomioistuin on antanut useita tuomioita direktiivin 2009/103/EY 3 artiklassa tarkoitettusta käsitteestä ”ajoneuvojen käyttö”.¹²⁰ Unionin tuomioistuimen mukaan kyseiseen käsitteeseen kuuluu kaikenlainen asianomaisen ajoneuvon tavanomaista käyttötarkoitusta vastaava käyttö¹²¹ eli liikennevälineenä käyttö.¹²² Myöhemmin unionin tuomioistuinta on kuitenkin pyydetty vahvistamaan, merkitsevätkö myös seuraavat tilanteet ”ajoneuvojen käyttöä”: ”traktorilla ajaminen maatilan piha-alueella traktoriin kiinnitetyn perävaunun siirtämiseksi heinävarastoon”;¹²³ ”tilanne, jossa maataloustraktori oli osallisena onnettomuudessa, kun traktorin pääasiallisena tehtävänä ei tämän onnettomuuden sattuessa ollut sen käyttäminen liikennevälineenä vaan se, että se oli työkoneena kasvinsuojeluaineen sumuttamiseen tarkoitettun pumpun käyttämiseen tarvittava voimanlähde”;¹²⁴ ”tilanne, jossa pysäköintialueelle pysäköidyn ajoneuvon matkustaja avatessaan tämän ajoneuvon oven naarmuttaa ja vahingoittaa viereen pysäköityä ajoneuvoa”¹²⁵ tai ”tilanne, jossa kiinteistöllä olevaan yksityiseen autotalliin pysäköity, liikennevälineenä käytetty ajoneuvo syttyy tuleen ja aiheuttaa tulipalon, joka johtuu kyseisen ajoneuvon sähköjärjestelmästä ja josta aiheutuu vahinkoa kiinteistölle, vaikka tätä samaa ajoneuvoa ei ole siirretty yli 24 tuntiin ennen tulipalon syttymistä”.¹²⁶

142. Kolmanneksi viimeisenä esimerkkinä voitaisiin mainita direktiiviin 2003/88/EY sisältyvä käsite ”työaika”.¹²⁷ Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan direktiivissä 2003/88 tarkoitettun työajan käsitteen määrittelemiseksi ratkaiseva tekijä on se seikka, että työntekijällä on velvollisuus olla fyysisesti paikalla työnantajan määrittämässä paikassa ja tämän käytettävissä, jotta hän voi tarvittaessa välittömästi suorittaa tarvittavia työtehtäviä. Näiden velvollisuuksien, joiden vuoksi kyseisten työntekijöiden on mahdotonta valita oleskelupaikkaansa varallaolajaksoina, on katsottava kuuluvan heidän tehtäviensä harjoittamiseen.¹²⁸ Tämän yleisen määritelmän antamisen jälkeen unionin tuomioistuinta on kuitenkin pyydetty uudelleen sisällyttämään kyseiseen määritelmään käytännössä tosiseikoiltaan yksityiskohtaisia tilanteita, jotka koskevat lääketieteellisen henkilöstön ja muun pelastushenkilöstön päivystys- tai varallaolovelvollisuuden eri muotoja. Unionin tuomioistuin on siten katsonut, että lääkärin fyysisistä paikallaoloa terveydenhoitolaitoksessa edellyttävää päivystysaikaa on kokonaisuudessaan

¹¹⁸ Tuomio 11.6.2020, *Transportes Aéreos Portugueses* (C-74/19, EU:C:2020:460, 48 kohta).

¹¹⁹ Tuomio 4.4.2019, *Germanwings* (C-501/17, EU:C:2019:288, 34 kohta).

¹²⁰ Moottoriajoneuvojen käyttöön liittyvän vastuun varalta otettavasta vakuutuksesta ja vakuuttamisvelvollisuuden voimaansaattamisesta 16.9.2009 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2009, L 263, s. 11).

¹²¹ Ks. tuomio 4.9.2014, *Vnuk* (C-162/13, EU:C:2014:2146, 59 kohta). Ks. myös tuomio 28.11.2017, *Rodrigues de Andrade* (C-514/16, EU:C:2017:908, 34 kohta) ja tuomio 15.11.2018, *BTA Baltic Insurance Company* (C-648/17, EU:C:2018:917, 34 kohta).

¹²² Ks. esim. tuomio 28.11.2017, *Rodrigues de Andrade* (C-514/16, EU:C:2017:908, 38 kohta); tuomio 20.12.2017, *Núñez Torreiro* (C-334/16, EU:C:2017:1007, 29 kohta) ja tuomio 15.11.2018, *BTA Baltic Insurance Company* (C-648/17, EU:C:2018:917, 44 kohta).

¹²³ Tuomio 4.9.2014, *Vnuk* (C-162/13, EU:C:2014:2146, 59 kohta ja tuomiolauselma).

¹²⁴ Tuomio 28.11.2017, *Rodrigues de Andrade* (C-514/16, EU:C:2017:908, 42 kohta ja tuomiolauselma).

¹²⁵ Tuomio 15.11.2018, *BTA Baltic Insurance Company* (C-648/17, EU:C:2018:917, 48 kohta ja tuomiolauselma).

¹²⁶ Tuomio 20.6.2019, *Línea Directa Aseguradora* (C-100/18, EU:C:2019:517, 48 kohta ja tuomiolauselma).

¹²⁷ Tietyistä työajan järjestämisestä koskevista seikoista 4.11.2003 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2003, L 299, s. 9). Kyseisen direktiivin 2 artiklan 1 kohdan mukaan ”työajalla” tarkoitetaan ”ajanjaksoa, jonka aikana työntekijä tekee työtä, on työnantajan käytettävissä ja suorittaa toimintaansa tai tehtäviään kansallisen lainsäädännön ja/tai käytännön mukaisesti”.

¹²⁸ Ks. esim. tuomio 9.9.2003, *Jaeger* (C-151/02, EU:C:2003:437, 63 kohta); määräys 4.3.2011, *Grigore* (C-258/10, ei julkaistu, EU:C:2011:122, 53 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio 21.2.2018, *Matzak* (C-518/15, EU:C:2018:82, 59 kohta).

pidettävä työaikana,¹²⁹ vaikka asianomaisella on lupa levätä työpaikallaan niinä jaksoina, joina häntä ei pyydetä suorittamaan työtehtäviä,¹³⁰ tai että työajan käsitettä sovelletaan ”tilanteeseen, jossa [palomies] on veloitettu viettämään varallaolojakso kotonaan, olemaan siellä työnantajansa käytettävissä ja kykenemään saapumaan työpaikalleen kahdeksassa minuutissa”.¹³¹

143. Kaikilla näillä aloilla unionin tuomioistuin on epäilemättä antanut kansallisille tuomioistuimille hyödyllisen vastauksen. En kuitenkaan voi olla yhtymättä jälleen julkisasiamies Jacobsin käsitykseen siitä, että ”yksityiskohtaiset vastaukset hyvin täsmällisiin kysymyksiin [eivät] aina edesauta – – yhdenmukaista soveltamista. Tällaiset vastaukset saattavat vain johtaa lisäkysymyksiin.”¹³²

144. Äskettäisessä ratkaisuehdotuksessani Van Ameyde España, joka sekin koski moottoriajoneuvojen käyttöön liittyvän vastuun varalta otettavaa vakuutusta ja jossa ennakkoratkaisupyynnön oli esittänyt Tribunal Supremo (ylin tuomioistuin, Espanja), ehdotin konkreettisemmin, missä unionin oikeuden tulkinnan ja soveltamisen välinen (lähtökohtaisesti melko hämärä) raja voisi kulkea. En voi olla viittamatta kyseiseen ratkaisuehdotukseen ajankohtaisena malliesimerkkinä.¹³³ Ensimmäisestä edellytyksestä sille, milloin ennakkoratkaisun pyytämistä koskevan velvollisuuden pitäisi syntyä, totean lisäksi seuraavaa.

145. Ennakkoratkaisun pyytämistä koskevan velvollisuuden pitäisi syntyä aina, kun kansallisessa asiaa ylimpänä oikeusasteena käsittelevässä tuomioistuimessa tulee esille unionin oikeuden *tulkintaa* koskeva kysymys, joka on muotoiltu perustellulla ja asianmukaisella abstraktiotasolla. Tämä abstraktiotaso määräytyy loogisesti kyseessä olevan säännöksen tai määräyksen soveltamisalan ja tarkoituksen perusteella. Unionin oikeuteen sisältyvien (määrittelemättömien) oikeudellisten käsitteiden erityisessä asiayhteydessä unionin tuomioistuimen tehtävä on esittää tulkinta kyseisestä käsitteestä. Sen soveltamisessa ja myös siinä, kuuluvatko tietyt tosiseikat kyseisen määritelmän piiriin, on kyse unionin oikeuden soveltamisesta.

146. Pelkkä soveltaminen voi tietenkin muuttua nopeasti tulkinnaksi, jos ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esimerkiksi pyytää unionin tuomioistuinta supistamaan, laajentamaan tai täsmentämään jo esitettyä määritelmää tai poikkeamaan siitä. Edellyttäen että tätä todellakin pyydetään, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen olisi todettava tämä seikka selvästi ja selitettävä nimenomaisesti, miksi unionin tuomioistuimelle esitetystä ennakkoratkaisupyynnössä on kyse muustakin kuin pelkästä aiemmin todetun premissa maior -premissin vahvistamisesta (ja tässä mielessä soveltamisesta).

147. Lisäksi, tässä mielessä ja ulottuvuudessa, pyydetyllä tulkinnalla olisi oltava *yleinen tai yleistettävissä oleva* vaikutus. Tulkintakysymyksen pitäisi koskea unionin oikeuden tulkintaa koskevaa yleistä, mahdollisesti toistuvaa kysymystä. Korostan, että *tämä ei ole* edellytys, joka liittyy esitetyn kysymyksen oikeudelliseen merkityksellisyyteen tai tärkeyteen. Kyse on toisesta, paljon yksinkertaisemmasta kysymyksestä kansalliselle tuomioistuimelle: tuleeko kysymys, joka nyt on ratkaistava, todennäköisesti esille uudelleen joko tässä tuomioistuimessa tai muiden jäsenvaltioiden tuomioistuimissa? Olisiko unionin oikeuden yhtenäisen tulkinnan nimissä pyydettyä ohjeita unionin tuomioistuimelta?

¹²⁹ Tuomio 3.10.2000, Simap (C-303/98, EU:C:2000:528) ja määräys 3.7.2001, CIG (C-241/99, EU:C:2001:371).

¹³⁰ Tuomio 9.9.2003, Jaeger (C-151/02, EU:C:2003:437, 71 kohta).

¹³¹ Tuomio 21.2.2018, Matzak (C-518/15, EU:C:2018:82, 65 kohta).

¹³² Julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotus Wiener SI (C-338/95, EU:C:1997:352, 50 kohta).

¹³³ Ratkaisuehdotukseni Van Ameyde España (C-923/19, EU:C:2021:125).

148. Tällainen pohdinta auttaa paitsi muotoilemaan ennakkoratkaisukysymyksen asianmukaisella abstraktiotasolla, koska se pakottaa tunnistamaan yleisiä, monialaisia ongelmia, mutta se myös auttaa karsimaan hyvin suppeat, harvinaislaatuiset tai ainutkertaiset tapaukset, joilla ei yksinkertaisesti ole yleistä, rakenteellista vaikutusta, vaikka niissä mahdollisesti tuleekin esille unionin oikeuden tulkintaa koskeva kysymys. Joka tapauksessa voidaan olettaa, että useimmat kansalliset ylimpänä oikeusasteena toimivat tuomioistuimet ovat hyvin harjaantuneita tällaisessa pohdinnassa, joskin ehkä ensisijaisesti omien järjestelmiensä rajoissa. Samankaltaista ajattelua ja pohdintaa olisi yksinkertaisesti sovellettava unionin oikeusjärjestyksen muodostamaan laajempaan tasoon.

149. Yhteenvetona on todettava, etten suinkaan ehdota, että hankkiudutaan eroon yhdestä yksisarvisesta, jotta se korvattaisiin heti toisella:¹³⁴ ajatuksella siitä, että on olemassa selkeä raja, missä tulkinta päättyy ja soveltaminen alkaa ja päinvastoin. Ennakkoratkaisun pyytämistä koskevan velvollisuuden tarkoitus on kuitenkin varmistaa unionin oikeuden yhtenäisen tulkinta eikä unionin oikeuden asianmukaista soveltamista. Tavoiteltu yhtenäisyys ei siten koske eikä ole koskaan koskenut kunkin yksittäisen asian *yksittäistä lopputulosta* vaan sovellettavia *oikeussääntöjä*. Tämä tarkoittaa, että loogisesti, vaikka oikeussäännöt olisivatkin kohtuullisen yhtenäisiä, yksittäistapausten lopputuloksissa saattaa olla vaihtelua.

2. Muut perustellusti mahdolliset tulkinnat

150. Onko *objektiivisesti* mahdollista tulkita tiettyjä unionin oikeuden seikkaa eri tavoin? Välttämätön osa mitä tahansa edellytyksiä velvollisuudelle pyytää ennakkoratkaisua on aina vaihtoehtojen tarkastelu. Erotuksena luonnostaan *sisäisestä* ja *subjektiivisesta* epävarmuudesta, joka ilmenee perusteltuna epäilynä yksittäistapauksen lopputuloksesta, mahdollisten vaihtoehtojen olemassaolon yhteydessä samankaltaisia näkökohtia tarkastellaan enemmän *ulkoisesta* ja *objektiivisesta* näkökulmasta käsin. Ehdotankin, ettei pelkästään todeta ”en tiedä”, vaan ”nämä ovat vaihtoehdot, joista minun on valittava”.

151. Korostan adjektiivin ”mahdollinen” tai ”todennäköinen” tärkeyttä. En suinkaan väitä, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin olisi velvollinen esittämään kaikki vaihtoehdot ja niiden perustelut tai jopa selittämään, mitä niistä se kannattaa.¹³⁵ Ennakkoratkaisun pyytämistä koskevan velvollisuuden oikeuttamiseksi olisi kuitenkin oltava muutakin kuin pelkkä subjektiivinen epäily tai jopa tiedon puute.

152. Jos kansallisessa asiaa ylimpänä oikeusasteena käsittelevässä tuomioistuimessa tulee esille kaksi tai useampia mahdollisia tulkintoja, velvollisuus pyytää ennakkoratkaisua on kuitenkin tiukka. Juuri tästä syystä kyseinen velvollisuus alun perin asetettiin: sitä on tarkoitettu soveltaa, kun on valittava ”pöydällä” olevista useista vaihtoehdoista. Seuraavat skenaariot ovat erityisen olennaisia, sillä ne havainnollistavat sitä, milloin kyseessä voi olla tällainen tilanne.

153. Ensinnäkin on esimerkkejä siitä, että samaa sääntöä on tulkittu eri tavalla kansallisten tuomioistuinten lainvoimaisissa ratkaisuissa. Minkä tahansa toisen ylimpänä oikeusasteena toimivan tuomioistuimen, jonka käsiteltäväksi saatettuun riita-asiaan liittyy sama unionin oikeutta koskeva tekijä ja joka *on havainnut eroavuutta* saman säännön tulkinnassa, on esitettävä

¹³⁴ Käyttääkseni jälleen julkisasiamies Wahlin esittämää metaforaa, johon viitattiin edellä tämän ratkaisuehdotuksen 103 kohdassa.

¹³⁵ Kuten aiemmin oli ehdotettu ”vihreä valo” -menettelyn tai ennakkoratkaisumenettelyn muiden uudistustapojen yhteydessä – ks. esim. Due, O., ”The Working Party Report” teoksessa Dashwood, A. ja Johnston, A.C., *The Future of the Judicial System of the European Union*, Hart, Oxford, 2001. Toisaalta tämä ei tietenkään estä ennakkoratkaisua pyytäneitä tuomioistuinta esittämästä halutessaan ennakkoratkaisupyynnön.

ennakkoratkaisupyyntö sen selventämiseksi, mikä oikeuskäytäntölinjoista on tosiasiallisesti oikea. Sillä ei ole merkitystä, esiintyykö tällaista eroavuutta saman jäsenvaltion sisällä vai useissa jäsenvaltioissa. En myöskään ymmärrä logiikkaa, jonka mukaan ainoastaan kansallisten oikeuskäytäntölinjojen eroavuus ei riittäisi siihen, että samasta asiasta on annettu objektiivisesti tarkasteltuna erilaista oikeuskäytäntöä unionissa,¹³⁶ ellei kyseessä ole käänteisen syrjinnän harvinaislaatuinen muunnos. Tuomion Hoffmann-Laroche logiikkahan perustuu siihen, että yhteisestä lähestymistavasta poiketaan ”jossakin jäsenvaltiossa”, ja tähän on hyvä syy: yhtenäistä tulkintaa ei voi olla, jos jäsenvaltion osat kulkevat yksinkertaisesti omia polkujaan?

154. Painotan kuitenkin kansallisella tasolla annettuja lainvoimaisia ratkaisuja. Tässä yhteydessä etsitään tulkinnassa ilmenevää eroa horisontaalisella tasolla joko samassa jäsenvaltiossa (eri ylioikeuksissa, ylimpien tuomioistuinten eri jaostoissa tai kokoonpanoissa) tai eri jäsenvaltioissa. Sama ei päde välttämättä *yhteen ainoaan menettelyketjuun*, jossa edelleen odotetaan ratkaisua. Tällaisessa tilanteessa, jossa esimerkiksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen omaksuma tulkinta eroaa ylioikeuden tulkinnasta ja jossa asia on nyt vireillä ylimmän oikeusasteen tuomioistuimessa, voi olla myös kyse kahdesta tai useammasta lähestymistavasta samaan oikeussääntöön. Toisin kuin tilanteessa, jossa eri tuomioistuinten yksittäisissä lainvoimaisissa ratkaisuissa esitetään eriäviä tulkintoja, tämä ei tarkoita automaattisesti perustellumpia ja todennäköisempiä tapoja tulkita samaa unionin oikeussääntöä. Samassa menettelyssä ei nimittäin voida sulkea pois, että yksi tuomioistuin on yksinkertaisesti tehnyt virheen. Sitä vastoin oikeuskäytännön eroavuus eri menettelyissä ei ole enää virhe vaan rakenteellinen ongelma niin unionin oikeuden kuin kansallisen oikeudenkin kannalta.

155. Toiseksi kaikkia muita tilanteita, silloinkin kun kyse on yhdessä ja samassa menettelyketjussa esitetyistä erilaisista tulkinnoista, on yksinkertaisesti arvioitava kunkin yksittäistapauksen valossa. Oliko asiaa ylimpänä oikeusasteena käsitelleen tuomioistuimen menettelyssä todennäköisiä vaihtoehtoja samojen oikeussääntöjen tulkinnasta siitä riippumatta, mistä ne ovat peräisin? Tällaisia vaihtoehtoja on voinut sisältyä osapuolten huomautuksiin; niitä ovat voineet esittää kansallisessa menettelyssä osallisina olevat eri toimijat, tai ne voivat olla peräisin samassa menettelyssä aiemmin annetuista tuomioista, jos eroavuus ei johtunut virheestä vaan pikemminkin ilmentää todennäköisiä vaihtoehtoja.

156. Lisäksi tällaiset yhden oikeussäännön mahdollisten tulkintojen välillä tehtävään valintaan liittyvät epäilyt voivat luonnollisesti aina johtua kansallisesta tuomioistuimesta itsestään. Kun otetaan huomioon kaikki edellä tässä jaksossa esitetyt seikat, haluan kuitenkin korostaa yhtä hyvin tärkeää seikkaa: todellisuutta ja realismia. Voidaan tuskin odottaa, että kansalliset ylimpänä oikeusasteena toimivat tuomioistuimet muuttuvat yhtäkkiä unionin oikeuden vertailevan tutkimuksen keskuksiksi siten, että ne itse, toisin sanoen *ex officio*, tutkivat muiden jäsenvaltioiden kansallisten tuomioistuinten oikeuskäytäntöä tai alkavat kartoittaa ennakoivasti mahdollisia tulkintaongelmia.

157. Kansallisilta ylimpänä oikeusasteena toimivilta tuomioistuimilta voidaan kuitenkin odottaa sitä, että ne tunnistavat, että oikeudellisessa tulkinnassa on objektiivisesti tarkasteltuna eroavuutta, jos jokin niissä vireillä olevan menettelyn osapuoli – ja etenkin asianosainen itse – on saattanut tämän eroavuuden niiden tietoon. Edellyttäen että mahdollisessa oikeudellisessa tulkinnassa todellakin on eroavuutta, mistä mahdolliset vaihtoehdot ovat osoituksena, silloin –

¹³⁶ Ks. myös vastaavasti julkisasiamies Wahlin ratkaisuehdotus X ja van Dijk (C-72/14 ja C-197/14, EU:C:2015:319, 68 kohta).

tuomion CILFIT käsitteistöä käyttäkseni – niissä vireillä olevassa riita-asiassa voidaan katsoa objektiivisesti ja ulkoisesti todetun (perusteltu) epäily eikä velvollisuutta pyytää ennakkoratkaisua unionin oikeuden yhtenäisen tulkinnan varmistamiseksi voida tällöin sivuuttaa.

3. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä ei ole

158. Todennäköisesti käydään runsasta (ja kiihkeää) keskustelua siitä, mikä tarkasti ottaen tietyssä skenaariossa on ”vakiintunutta oikeuskäytäntöä” ja ymmärtävätkö kaikki tarkasti samalla tavalla, mitä ”vakiintunut” tarkoittaa. Käsitteellisellä tasolla vähiten uudelleentarkastelua tarvitsee kuitenkin tuomio Da Costa,¹³⁷ sellaisena kuin se on säilytetty ja sitä on laajennettu tuomiossa CILFIT.¹³⁸ Kansallinen asiaa ylimpänä oikeusasteena käsittelevä tuomioistuin on velvollinen pyytämään ennakkoratkaisua, jos siinä tulee esille uusi unionin oikeuden tulkintaa koskeva kysymys tai kysymys, jota ei voida täysin ratkaista unionin tuomioistuimen olemassa olevan oikeuskäytännön perusteella, tai jos on tarpeen pyytää unionin tuomioistuinta selventämään tai tarkastelemaan uudelleen joitain aiempia ratkaisujaan.

159. Yksinkertaistetusti toinen edellytys ja nyt käsiteltävä kolmas edellytys ovat saman asian eri puolia – ensimmäinen edellytys koskee unionin oikeuden yhtenäistä tulkintaa – eri suunnissa ja eri toimijoiden yhteydessä. Toinen edellytys koskee horisontaalista johdonmukaisuutta ja kansallista oikeuskäytäntöä, kun taas kolmannessa keskitytään unionin tuomioistuimen ratkaisuihin ja niiden vaikutuksiin.

160. Kansallinen asiaa ylimpänä oikeusasteena käsittelevä tuomioistuin ei siten ole velvollinen esittämään unionin oikeuden tulkintaa koskevaa kysymystä, jos unionin tuomioistuin on jo tulkinnut samaa säännöstä tai määräystä. Sama pätee tilanteeseen, jossa unionin tuomioistuimen aiemmissa, missä tahansa menettelyssä annetuissa ratkaisuissa on jo esitetty riittävästi tulkintaohjeita, joiden avulla kansallinen tuomioistuin voi luottavaisin mielin ratkaista käsiteltävänä olevan asian olemassa olevan oikeuskäytännön perusteella.

161. Esitän lopuksi tältä osin kolme täsmennystä.

162. Ensinnäkin voi olla paikallaan viitata jälleen kolmannen ja ensimmäisen edellytyksen väliseen loogiseen yhteyteen: se, mikä on todettava ja minkä pitäisi olla selvästi pääteltävissä oikeuskäytännöstä, on *unionin oikeussääntö*, jota on sovellettava, eikä yksittäistapauksen lopputulos. Siten esimerkiksi unionin oikeuteen sisältyvä tulkinta siitä, mitkä ovat ”poikkeuksellisia olosuhteita”, esitettiin ajankohtana, jona unionin tuomioistuin esitti ja vahvisti tämän tapahtuman määritelmän. Ellei asiaa ylimpänä oikeusasteena käsittelevässä tuomioistuimessa ole kyseessä tilanne, jossa se haluaa tarkastella uudelleen tai täsmentää tätä määritelmää taikka poiketa siitä, sen on yksinkertaisesti sovellettava sitä, eikä se ole velvollinen pyytämään ohjeita siitä, sovellettaisiinko poikkeuksellisia olosuhteita kaikkien unionin tuomioistuimen jo tarkastelemien tosiseikkoja koskevien tilanteiden¹³⁹ lisäksi myös siinä tapauksessa, että kiitotiellä juoksee peura tai alaston mies.

163. Toiseksi kohtuuden nimissä on myönnettävä, että vaikka unionin tuomioistuin käyttää sellaisia ilmaisuja kuin ”vakiintunut oikeuskäytäntö” tai ”aiemmat ratkaisut”, kyse voi toisinaan olla itse asiassa yhdestä ennakkotapauksesta. Kaikki tämä riippuu tietenkin sen unionin

¹³⁷ Tuomio 27.3.1963, Da Costa ym. (28/62–30/62, EU:C:1963:6).

¹³⁸ Tuomio 6.10.1982, CILFIT ym. (283/81, EU:C:1982:335, 13 ja 14 kohta).

¹³⁹ Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 134 kohta.

oikeussäännön sisällöstä, asiayhteydestä ja selkeydestä, josta aiemmassa ratkaisussa on oletettavasti esitetty vakiintunut näkemys.¹⁴⁰ Selkeästi ilmaistu oikeudellinen kanta, vaikka se olisikin esitetty vain kerran (ja muodostaa siten tuskin aitoa ”vakiintunutta oikeuskäytäntöä” todellisessa siviilioikeuden perinteessä, jossa se olisi toistettu useita kertoja ennen kuin siitä tulee tosiasiallisesti sitova), voi alun pitäenkin vapauttaa kansallisen asiaa ylimpänä oikeusasteena käsittelevän tuomioistuimen velvollisuudesta pyytää ennakkoratkaisua.

164. Kolmanneksi kansallinen tuomioistuin, ja etenkin kansallinen asiaa ylimpänä oikeusasteena käsittelevä tuomioistuin, voi aina pyytää unionin tuomioistuinta mukauttamaan, täsmentämään ja selventämään aiempia ratkaisujaan tai jopa poikkeamaan niistä. Jos kansallinen asiaa ylimpänä oikeusasteena käsittelevä tuomioistuin haluaa poiketa unionin tuomioistuimen aiemmin esittämästä unionin oikeuden tulkinnasta, kyseinen kansallinen tuomioistuin on kuitenkin velvollinen pyytämään ennakkoratkaisua, selittämään unionin tuomioistuimelle eriävän näkemyksensä perusteet ja, ihannetapauksessa, esittämään, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen näkemyksen mukaan olisi asianmukainen lähestymistapa.¹⁴¹

165. Täydellisyyden vuoksi voitaisiin lisätä, että tällaisesta ”selventämisestä” koskevasta skenaariosta voi olla kyse paitsi tilanteissa, joissa kansallinen tuomioistuin haluaa unionin tuomioistuimen mukauttavan oikeuskäytäntöään,¹⁴² myös tilanteissa, joissa kansallinen tuomioistuin, jonka on sovellettava näitä ohjeita kansallisella tasolla, havaitsee unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä eroavuuksia. Tällaisissa (toivottavasti harvinaisissa) tilanteissa kansallisella tuomioistuimella on velvollisuus pyytää ennakkoratkaisua juuri siksi, että unionin oikeutta tulkittaisiin yhtenäisesti koko Euroopan unionissa, jotta estetään kansallisten tuomioistuinten väliset eroavuudet, kun osa niistä tukeutuu yhteen unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntölinjaan ja toiset taas soveltavat eri oikeuskäytäntölinjaa.

4. Perusteluvollisuus (ja ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan velvollisuuden noudattamisen valvontaa koskeva avoin kysymys)

166. Tässä ratkaisuehdotuksessa esitetyssä ehdotuksessa poikkeukset sisältyvät jo ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan velvollisuuden laajuuteen. Ne ovat saman kolikon kaksi puolta. Jotta tuomioistuimella on velvollisuus pyytää ennakkoratkaisua, kaikkien kolmen tässä jaksossa esitetyn edellytyksen on täytyttävä. Jotta tämä velvollisuus ei synny (tai, tulkinnasta riippuen, jotta poikkeusta sovelletaan) yhden kolmesta edellytyksestä on jäätävä täyttymättä: joko kyseessä ei ole unionin oikeuden tulkintaa koskeva kysymys, on olemassa vain yksi perustellusti mahdollinen tulkinta kyseessä olevasta unionin oikeudesta, tai vastaus kysymykseen löytyy unionin tuomioistuimen olemassa olevasta oikeuskäytännöstä.

167. On kuitenkin joka tapauksessa olemassa moneen alaan pätevä velvollisuus tai jopa neljäs edellytys: riippumatta siitä, mihin kolmesta edellytyksestä kansallinen asiaa ylimpänä oikeusasteena käsittelevä tuomioistuin vetoaa, kyseisellä tuomioistuimella on velvollisuus esittää *asianmukaiset perustelut* päätelmälleen, jonka mukaan sen käsiteltävänä oleva asia ei kuulu SEUT 267 artiklan kolmannen kohdan mukaisen ennakkoratkaisun pyytämistä koskevan velvollisuuden piiriin.

¹⁴⁰ Tässä ratkaisuehdotuksessa tarkastelluista tapauksista voidaan erottaa vain yhtäältä tuomio 4.10.2018, komissio v. Ranska (Pidätys irtaimen omaisuuden tuotosta) (C-416/17, EU:C:2018:811) ja toisaalta tuomio 28.7.2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603).

¹⁴¹ Esimerkkinä ks. äskettäinen tuomio 5.12.2017, M.A.S. ja M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936).

¹⁴² Jossa ”selventäminen” toimii kiertoilmauksena tosiasialliselle hylkäämiselle.

168. Luonnollisestikaan ei ole olemassa mitään yleisiä arviointiperusteita sille, mitkä ovat asianmukaiset ja siten riittävät perustelut. Kaikki riippuu asian luonteesta, sen monitahoisuudesta ja ennen kaikkea perusteista, joita esitetään asiaa käsittelevässä tuomioistuimessa ja jotka sisältyvät asiakirja-aineistoon. Joka tapauksessa, edellyttäen että merkityksellinen unionin oikeuteen liittyvä seikka on todellakin tullut esille kansallisessa asiaa ylimpänä oikeusasteena käsittelevässä tuomioistuimessa, kyseinen tuomioistuin on kuitenkin velvollinen esittämään selvästi ja täsmällisesti, mitä kolmesta edellytyksestä (poikkeuksesta) asiaan sen mukaan sovelletaan, ja selittämään ainakin tiivistetysti, miksi asia on näin.

169. On mielestäni tärkeää korostaa selvästi tätä velvollisuutta. Yleinen, epämääräinen ja suureksi osaksi perustelematon viittaus "acte clairiin" tai tuomioon CILFIT siten, ettei esitetä mitään todellisia ja tapauskohtaisia perusteluja sille, miksi kyseisessä asiassa ei tarkasti ottaen ole velvollisuutta pyytää ennakkoratkaisua, ei täytä tätä vähimmäisvaatimusta.¹⁴³ Sitä vastoin tässä ratkaisuehdotuksessa – tulkinnan systemisen yhtenäisyyden nimissä – puollettavassa, eittämättä melko objektiivisessa ja ulkoisessa lähestymistavassa velvollisuuteen pyytää ennakkoratkaisua perustelut, jotka kansallisen asiaa ylimpänä oikeusasteena käsittelevän tuomioistuimen on esitettävä, ovat reaktio tekijöihin, jotka joko menettelyn osapuolet ovat saattaneet kyseisen tuomioistuimen tietoon tai jotka ilmenevät selvästi menettelystä ja asiakirja-aineistosta itsestään. Perusteluvelvollisuus vastaa siten luonnollisesti tuomarin velvollisuutta reagoida kaikkiin hänen tietoonsa saatettuihin asian kannalta merkityksellisiin seikkoihin ja väitteisiin.

170. Yksinkertaistetusti tuomari ei ole velvollinen etsimään tulkintaongelmia, joita tietyn unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen osalta saattaa mahdollisesti syntyä. Hänen tietoonsa saatettuja tulkintaongelmia ja etenkin niitä, joihin osapuolet vetoavat, ei kuitenkaan voida "lakaista maton alle" ilman asianmukaisia perusteluja pelkästään toteamalla yhdessä virkkeessä, että "kaikki on selvää ja vailla perusteltua epäilyä".

171. Katson lopuksi, että velvollisuus esittää asianmukaiset perustelut, vaikka se todennäköisesti johtuukin jo asiaa koskevista kansallisista säännöksistä, on myös unionin oikeudessa perusoikeuskirjan 47 artiklassa asetettu velvollisuus. On hyvin loogista, että jos unionin oikeuteen liittyvä seikka tulee pätevästi esille kansallisessa tuomioistuinmenettelyssä, kyseinen asia kuuluu todennäköisesti, siltä osin kuin on kyse muiden unionin oikeuden tekijöiden sovellettavuudesta, unionin oikeuden soveltamisalaan. Lisäksi on SEUT 267 artikla itse, jota sovellettaisiin tällaisessa asiassa. Näin ollen tällaisessa asiassa ja missä tahansa sen osalta tehdyssä kansallisessa päätöksessä on selvästi kyse perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitettusta unionin oikeuden soveltamisesta.

172. Jätän asian tarkoituksella tähän. Ennakkoratkaisun pyytämistä koskevan velvollisuuden noudattamisen valvontaan liittyviä seikkoja käsitellään ehkä tulevissa asioissa. Ennen kuin tällaisia asioita voidaan tarkastella tulevaisuudessa, ennakkoratkaisun pyytämistä koskevan velvollisuuden laajuutta ja luonnetta on ensin tarkasteltava uudelleen merkittävästi. Vain jos ja kun otetaan tämä ensimmäinen askel, voi olla relevanttia keskustella myöhemmästä oikeussuojakeinoja koskevasta kysymyksestä.

173. Esitän lopuksi kolme yleistä huomautusta.

¹⁴³ Ks. jo vastaavasti tuomio 28.7.2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, 53 kohta).

174. Ensinnäkin, miksi CILFIT-oikeuskäytäntöä on nyt tarpeen tarkastella uudelleen? Luettuani kaikkien tässä ratkaisuehdotuksessa mainittujen oppineiden edeltäjiäni vakuuttavat ratkaisuehdotukset on selvää, ettei unionin tuomioistuin todennäköisesti avaa kyseistä oikeuskäytäntöä uudelleen kevyin perustein. Lisäksi kieli poskessa voitaisiin väittää, että koska tuomio CILFIT ei ole toiminut 40 vuoteen, muutamalla lisävuodella tai -vuosikymmenellä ei ole mitään väliä. Toimettomuudessa on myös tiettyä kaunista yksinkertaisuutta ja viisautta, etenkin kun järjestelmässä kokonaisuutena vallitsee jonkinlainen tasapaino. Jos palataan tämän ratkaisuehdotuksen johdannossa esitettyyn vertauskuvaan, voi nimittäin olla viisaampaa jättää nukkuvat koirat rauhaan. Jos ne heräävät, kukaan ei tiedä, ketä ne saattavat purra.

175. Niin vetoava kuin tällainen ajattelu voikin olla, sillä on selkeät rajat. Minkä tahansa tuomioistuimen institutionaalisen arvovallan ja legitimitetin kannalta ei ole hyvä asia, että sitä pidetään merkityksettömänä, kun keskustasta tulevat ohjeet sivuutetaan, ja hyvästä syystä. Lisäksi, jos tällainen merkityksettömyys liittyy yhteen koko tuomioistuinjärjestelmän – jonka asianmukaisen toiminnan varmistamiseksi ja toimeenpanossa on ainakin osittain tukeuduttava muihin – keskeisistä parametreista, skeptisyydestä voi muodostua jokseenkin epäterve sääntö, joka saattaa levitä muille aloille ja muihin kysymyksiin. Lopuksi syntyy todennäköisesti jännitteitä, jos tällainen huolellinen tasapaino järkkyy, kun tällaisten sääntöjen noudattamista aletaan yhtäkkiä valvoa valikoivasti, jolloin tällaisen valvonnan kohteena olevat saattavat aivan oikein kysyä: miksi juuri me? Tällä tavalla, kun koirat ovat nyt heränneet, on välttämätöntä tarkastella uudelleen näitä sääntöjä, jotta niiden noudattamista voidaan valvoa yhdenvertaisesti kaikkien osalta.

176. Toiseksi voidaan katsoa, että kun tässä ratkaisuehdotuksessa esitettyssä ehdotuksessa keskitytään ennakkoratkaisun pyytämistä koskevan velvollisuuden makrotason tai julkiseen tehtävään, siinä sivuutetaan yksittäiset asianosaiset ja niiden subjektiiviset oikeudet. Lisäksi, kun ne erotetaan yksittäistapauksessa esille tulevista subjektiivisista epäilyistä, ennakkoratkaisun pyytämistä koskevan velvollisuuden laajuuden määritelmästä ja tätä velvollisuutta koskevista poikkeuksista tulee epämääräisiä, ja niissä tukeudutaan abstrakteihin käsitteisiin, kuten tulkintaeroihin.

177. Tuomion CILFIT ongelmat johtuvat nähdäkseni juuri siitä, ettei ennakkoratkaisun pyytämistä koskevan velvollisuuden makrotason/mikrotason (julkista/yksityistä) tehtävää ja objektiivisia/subjektiivisiä edellytyksiä erotettu selvästi käsitteellisesti. Lisäksi tuomiossa CILFIT tehty valinta oli ainutlaatuinen toisellakin tavalla: velvollisuus pyytää ennakkoratkaisua tehtiin ensisijassa riippuvaksi asiaa ylimpänä oikeusasteena käsittelevässä tuomioistuimessa vireillä olevan tietyn asian tapauskohtaisista ja subjektiivisista edellytyksistä, mutta yksityisille ei annettu minkäänlaisia oikeuksia tämän velvollisuuden noudattamisen valvonnan suhteen.

178. Jos, kuten tässä ratkaisuehdotuksessa ehdotetaan, tunnustetaan ennakkoratkaisun pyytämistä koskevan velvollisuuden etupäässä systeeminen ja rakenteellisen luonne, jolloin tämä velvollisuus perustuisi yksittäistapauksessa syntyvien systeemisten tarpeiden objektiivisempiin näkökohtiin, tämä kaikki voisi antaa yksittäisille asianosaille paljon enemmän sellaista, johon väitteet voidaan perustaa yksittäistapauksessa, kuin tuomioistuimen subjektiivinen epäily. Tässä ratkaisuehdotuksessa ehdotettavat edellytykset, vaikka ne eivät osittain liitykään yksittäistapauksen olosuhteisiin, ovat luonteeltaan ja ilmaisultaan itse asiassa paljon täsmällisempiä kuin tuomiossa CILFIT esitetyt edellytykset. Lisäksi, erotuksena edelleen jatkuvista ja loputtomista keskusteluista siitä, muodostavatko tuomiossa CILFIT vahvistetut

poikkeukset itse asiassa tarkistuslistan vai pelkän työkalupakin, tässä ratkaisuehdotuksessa ehdotetut edellytykset muodostavat selkeästi tarkistuslistan, mihin liittyy vastaava velvollisuus esittää nimenomaiset ja riittävät perustelut.

179. Kolmanneksi, eikö tällainen tuomion CILFIT ”höllentäminen”, kun ei enää keskitytä unionin oikeuden asianmukaiseen soveltamiseen ylimpänä oikeusasteena toimivassa tuomioistuimessa käsiteltävässä jokaisessa asiassa, merkitsisi sitä, että luovutaan unionin tuomioistuimen keskeisestä velvollisuudesta varmistaa unionin oikeuden ykseys ja yhtenäisyys?

180. Olen pyrkinyt tässä ratkaisuehdotuksessa varsin laajasti selittämään, miksi tuomioon CILFIT perustuva yhtenäisyys unionin oikeuden asianmukaisessa soveltamisessa kussakin yksittäistapauksessa on mielestäni pelkkä myytti. Kun otetaan huomioon unionin tuomioistuinjärjestelmän hajautettu ja hajanainen luonne, paras lopputulos, joka ylipäättään voidaan saavuttaa, on kohtuullinen yhtenäisyys unionin oikeuden tulkinnassa, ja tämäntyyppinen yhtenäisyyskin on jo melko vaativa tehtävä. Kun tarkastellaan unionin oikeuden soveltamisen ja asioiden lopputulosten yhtenäisyyttä, vastaus on hyvin yksinkertainen: ”kukaan ei voi menettää sellaista, jota hänellä ei koskaan ollut”.¹⁴⁴

V Ratkaisuehdotus

181. Ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Consiglio di Stato ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

SEUT 267 artiklan kolmannen kohdan nojalla kansallisen tuomioistuimen, jonka päätöksiin ei kansallisen lainsäädännön mukaan saa hakea muutosta, on saatettava kysymys unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi, edellyttäen että ensinnäkin kyseisessä asiassa tulee esille unionin oikeuden tulkintaa koskeva yleinen kysymys, jota voidaan toiseksi perustellusti tulkita useammalla kuin yhdellä mahdollisella tavalla, ja että kolmanneksi tapaa, jolla kyseessä olevaa unionin oikeutta on tulkittava, ei voida päätellä unionin tuomioistuimen olemassa olevasta oikeuskäytännöstä. Jos tällainen kansallinen tuomioistuin, jossa on tullut esille unionin oikeuden tulkintaa koskeva kysymys, päättää olla esittämättä ennakkoratkaisupyynnön kyseisen määräyksen mukaisesti, se on velvollinen esittämään riittävät perustelut selittääkseen, mikä kolmesta edellytyksestä ei täyty ja miksi.

¹⁴⁴ Walton, I., *The Complete Angler*, Gay & Bird, Lontoo, 1901, luku V.