



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

EVGENI TANCHEV

16 päivänä syyskuuta 2021¹

Asia C-177/20

”Grossmania” Mezőgazdasági Termelő és Szolgáltató Kft

vastaan

Vas Megyei Kormányhivatal

(Ennakkoratkaisupyyntö – Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (hallinto- ja työtuomioistuinen, Győr, Unkari))

Ennakkoratkaisupyyntö – Unionin oikeuden periaatteet – Ensisijaisuus – Välitön vaikutus – Unionin oikeuden ja kansallisen oikeuden välinen ristiriita – Unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisussaan ja jäsenyyvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta kanteesta antamassaan ratkaisussa toteama unionin oikeuden rikkominen – Kansallisten hallintoviranomaisten ja tuomioistuinten oikeudet ja velvollisuudet – Kansallisen oikeuden jättäminen soveltamatta tilanteisiin, jotka ovat samankaltaisia mutta eivät samanlaisia kuin ennakkoratkaisussa kyseessä ollut tilanne – Hallintopäätös, joka tulee lainvoimaiseksi, jos siihen ei haeta muutosta tuomioistuimessa – Tällaisen päätöksen jättäminen soveltamatta tai peruuttaminen unionin oikeuden vastaisena – Tuomioon Kühne & Heitz (C-453/00) perustuva oikeuskäytäntö

1. Käsiteltävässä asiassa unionin tuomioistuimen ratkaistavana on perimmäinen oikeudellinen dilemma, joka asettaa sen puun ja kuoren väliin: kumpi on etusijalla, laillisuusperiaate vai oikeusvarmuuden periaate? Tämä Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságin (hallinto- ja työtuomioistuinen, Győr, Unkari) esittämä ennakkoratkaisupyyntö liittyy päätökseen, jolla hylättiin kantajan rekisteristä poistettujen maatalousmaan käyttö- ja tuotto-oikeuksien uudelleenrekisteröimiseksi tekemä hakemus.

I Pääasian tosiseikat ja ennakkoratkaisukysymys

2. Grossmania on Unkariin sijoittautunut yhtiö, jonka perustajat ovat muiden jäsenvaltioiden kuin Unkarin kansalaisia. Grossmanialla oli käyttö- ja tuotto-oikeudet Unkarissa sijaitseviin kiinteistöihin. Nämä oikeudet poistettiin kiinteistörekisteristä maa- ja metsätalousmaan vaihdannasta vuonna 2013 annettuun lakiin nro CXXII liittyvistä erityisistä säännöksistä ja siirtymätoimenpiteistä vuonna 2013 annetun lain nro CCXII (a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvényel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény) (jäljempänä siirtymätoimenpiteistä annettu laki) 108 §:n 1 momentin ja kiinteistörekisteristä vuonna 1997 annetun lain nro CXLI (az

¹ Alkuperäinen kieli: englanti.

ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény) 94 §:n 5 momentin mukaisesti. Grossmania ei hakenut muutosta käyttö- ja tuotto-oikeuksiensa rekisteristä poistamisesta tehtyihin päätöksiin.

3. Unionin tuomioistuin totesi 6.3.2018 antamassaan tuomiossa SEGRO ja Horváth (C-52/16 ja C-113/16, EU:C:2018:157) (jäljempänä tuomio SEGRO ja Horváth), että SEUT 63 artikla on esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jonka perusteella maatalousmaihin aiemmin perustetut käyttö- ja tuotto-oikeudet, joiden haltijat eivät ole kyseisten maiden omistajien lähimaisia, lakkaavat suoraan lain nojalla ja ne poistetaan näin ollen kiinteistörekisteristä.

4. Tämän johdosta Grossmania teki Vas Megyei Kormányhivatal Celldömölki Járási Hivatalalle (Vasin maakunnan hallintoviranomainen – Celldömölkin piiritoimisto, Unkari) (jäljempänä ensimmäinen viranomaisaste) hakemuksen edellä mainittuihin kiinteistöihin kohdistuvien käyttö- ja tuotto-oikeuksiensa uudelleenrekisteröimiseksi. Ensimmäinen viranomaisaste hylkäsi hakemuksen 17.5.2019 antamallaan päätöksellä viitaten erityisesti siirtymätoimenpiteistä vuonna 2013 annetun lain 108 §:n 1 momenttiin.

5. Grossmania teki asiassa oikaisuvaatimuksen, mutta Vasin maakunnan hallintoviranomainen pysytti ensimmäisen viranomaisasteen päätöksen 5.8.2019 antamallaan päätöksellä. Se totesi, ettei uudelleenrekisteröintiä koskevaa hakemusta voitu hyväksyä, koska siirtymätoimenpiteistä vuonna 2013 annetun lain 108 §:n 1 momentti oli edelleen voimassa. Sen mukaan tuomiota SEGRO ja Horváth ja 21.5.2019 annettua tuomiota komissio v. Unkari (Maatalousmaan käyttö- ja tuotto-oikeudet) (C-235/17, EU:C:2019:432; jäljempänä tuomio komissio v. Unkari) ei voitu soveltaa kyseisessä asiassa.

6. Grossmania nosti 5.8.2019 annetusta päätöksestä hallinto-oikeudellisen kanteen ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa, ettei Grossmanialle voida myöntää rahallista korvausta, koska kansallisessa oikeudessa ei säädetä tällaisesta korvauksesta. Se viittaa Alkotmánybíróságin (perustuslakituomioistuin, Unkari) oikeuskäytäntöön. Kyseisessä oikeuskäytännössä todettiin, että tuolloin syntynyt tilanne oli Unkarin perustuslain vastainen, koska Unkarin lainsäätäjät ei ollut antanut siirtymätoimenpiteistä vuonna 2013 annetun lain 108 §:n soveltamisen seurauksena menetettyjen käyttö- ja tuotto-oikeuksien ja käyttöoikeuksien korvaamisesta lainsäädäntöä, jonka nojalla voitaisiin myöntää korvaus sellaisista poikkeuksellisista taloudellisista vahingoista, joiden korvaamista ei olisi voitu vaatia kyseisen sopimuksen osapuolten välisissä järjestelyissä, siitäkään huolimatta, että korvaus olisi liittynyt voimassa olevaan sopimukseen. Alkotmánybíróság kehotti Unkarin lainsäätäjää korjaamaan tämän perustuslain vastaisen laiminlyönnin viimeistään 1.12.2015. Tästä on kuitenkin kulunut jo yli viisi ja puoli vuotta, eikä mitään säännöksiä ole annettu. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa, että tuomion SEGRO ja Horváth tosiseikat eroavat käsiteltävän asian tosiseikoista siinä, että Grossmania ei hakenut muutosta hallintopäätöksiin, joilla sen käyttö- ja tuotto-oikeudet poistettiin rekisteristä.

7. Näin ollen Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko SEUT 267 artiklaa tulkittava siten, että jos Euroopan unionin tuomioistuin on ennakkoratkaisupyynnön antamassaan tuomiossa todennut jonkin kansallisen oikeussäännön unionin oikeuden vastaiseksi, tällaista kansallista oikeussääntöä ei voida soveltaa myöhemmässä

kansallisessa hallinto- ja tuomioistuinmenettelyssä siitä huolimatta, että tällaisen myöhemmän menettelyn taustalla oleva tosiseikasto ei ole täysin sama kuin siinä aikaisemmassa menettelyssä kyseessä ollut tosiseikasto, jossa oli pyydetty ennakkoratkaisua?”

II Asian tarkastelu

A Yhteenvedo asianosaisten lausumista

8. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet Grossmania, Saksan, Espanjan ja Unkarin hallitukset sekä Euroopan komissio.

9. Koska kaikki osapuolet (Unkarin hallitusta lukuun ottamatta) tukeutuvat samaan oikeuskäytäntöön ja koska argumentit, joihin ne vetoavat väittääkseen, että ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava myöntävästi, ovat osittain päällekkäisiä, viittaan arvioinnissani ainoastaan niiden pääasiallisiin argumentteihin.

10. Unkarin hallitus väittää ensinnäkin, että – kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin itse totesi – pääasiassa kyseessä oleva tilanne poikkeaa tuomion SEGRO ja Horváth taustalla olleesta tilanteesta, koska Grossmania ei hakenut muutosta käyttö- ja tuotto-oikeuksiensa rekisteristä poistamisesta vuonna 2014 tehtyihin päätöksiin. Sen mukaan 13.1.2004 annetusta tuomiosta Kühne & Heitz (C-453/00, EU:C:2004:17) (jäljempänä tuomio Kühne & Heitz) ilmenee, että hallintoelimellä on velvollisuus tutkia tällainen päätös uudelleen vain, jos kyseisen tuomion 28 kohdassa vahvistetut neljä edellytystä täyttyvät. Asianosaisten kesken on riidatonta, että käsiteltävässä asiassa näin ei ole. Tällaisessa tilanteessa on löydettävä tasapaino unionin oikeuden oikeusvarmuuden periaatteen ja laillisuusperiaatteen välillä ja varmistettava, että vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteita noudatetaan, jotta yksityiset voivat esittää vaatimuksiaan unionin oikeuden mukaisesti. Unkarin hallitus väittää, että kyseisenä ajankohtana voimassa olleet oikeussuojakeinoja koskevat kansalliset säännöt täyttivät nämä vaatimukset. Toiseksi Unkarin hallitus väittää, että lähiaikoina on määrä antaa kansallisia säännöksiä, joilla taataan, että asianomaisten osapuolten intressit otetaan asianmukaisesti huomioon käyttö- ja tuotto-oikeuksien rekisteristä poistamisen yhteydessä. Aiheesta keskustellaan parhaillaan komission kanssa.

B Asian tarkastelu

1. Alustavat huomautukset

11. Käsiteltävässä asiassa on selvítettävä, onko unionin tuomioistuimen tuomio, jolla tietty kansallinen säännös (siirtymätoimenpiteistä vuonna 2013 annetun lain 108 §:n 1 momentti) todettiin unionin oikeuden vastaiseksi, esteenä kyseisen säännöksen soveltamiselle tilanteisiin, jotka ovat samankaltaisia mutta eivät samanlaisia kuin tuomiossa kyseessä ollut tilanne. Tähän kysymykseen on vastattava myöntävästi.

12. Tämä on seurausta muun muassa siitä, että asiaa viimeisenä oikeusasteena käsitteleville tuomioistuimille asetettuun velvollisuuteen pyytää ennakkoratkaisua on tehty poikkeus: sitä ei tarvitse noudattaa, jos ”esitetty kysymys on asiallisesti samanlainen kuin kysymys, josta on jo

annettu ennakkoratkaisu vastaavassa tapauksessa”.²

13. Tuomion SEGRO ja Horváth 129 kohdassa unionin tuomioistuin katsoi, että SEUT 63 artikla on esteenä siirtymätoimenpiteistä vuonna 2013 annetun lain 108 §:n 1 momentin kaltaiselle kansalliselle säännökselle.³ Vaikka nyt käsiteltävässä ennakkoratkaisukysymyksessä mainitaan ainoastaan tuomio SEGRO ja Horváth, on selvää, että tässä ratkaisuehdotuksessa on otettava huomioon myös tuomio komissio v. Unkari. Kyseisessä tuomiossa nimittäin todettiin nimenomaisesti, että Unkari oli jättänyt noudattamatta SEUT 63 artiklan ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 17 artiklan mukaisia velvoitteitaan, kun se oli antanut siirtymätoimenpiteistä vuonna 2013 annetun lain 108 §:n 1 momentin.

14. Ensinnäkin tuomio, jolla jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen todettiin, on oikeusvoimainen niiden tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen osalta, joista kyseisessä tuomiossa lausuttiin. Toiseksi on todettava, että ”mikäli jäsenvaltion todetaan jättäneen [unionin] oikeuden mukaiset velvoitteensa noudattamatta, tämä merkitsee kyseisen jäsenvaltion sekä lainkäyttö- että hallinnollisten viranomaisten kannalta ensinnäkin sitä, että [unionin] oikeuden kanssa ristiriidassa olevan [kansallisen toimenpiteen] soveltaminen on kiellettyä, ja toisaalta sitä, että niillä on velvollisuus toteuttaa kaikki tarpeelliset toimenpiteet [unionin] oikeuden täyden vaikutuksen varmistamiseksi”.⁴

15. Edellä esitetystä seuraa, että Unkarin viranomaiset (ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin mukaan luettuna) ovat velvollisia jättämään soveltamatta siirtymätoimenpiteistä vuonna 2013 annetun lain 108 §:n 1 momenttia, jonka Unkarin lainsäätäjä on – vaikka tuomiosta, jossa Unkarin todettiin jättäneen noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan, on kulunut jo noin kaksi ja puoli vuotta – pitänyt edelleen voimassa.

16. Nimittäin sen lisäksi, että Unkari on jättänyt toteuttamatta toimenpiteitä näiden kahden unionin tuomioistuimen tuomion noudattamiseksi, se on antanut uusia säännöksiä, joilla estetään unionin oikeutta saamasta täyttä vaikutustaan. Kyseisillä säännöksillä vaikeutetaan käyttö- ja tuotto-oikeuksien uudelleenrekisteröintiä sen jälkeen, kun ne on lainvastaisesti poistettu rekisteristä. Tarkastelen näitä uusia säännöksiä (siirtymätoimenpiteistä vuonna 2013 annetun lain 108 §:n 4 ja 5 momentti) ratkaisuehdotukseni lopussa.

2. Onko kyseessä tilanne, joka edellyttää ”lopullisen kansallisen päätöksen soveltamatta jättämistä”?

17. Unionin tuomioistuimelle toimitettujen asiakirjojen perusteella päätöksiä, joilla käyttö- ja tuotto-oikeudet poistettiin rekisteristä, ei välttämättä tarvitse kumota. Jos näin on, ei myöskään synny tilannetta, jossa lopullista kansallista päätöstä on jätettävä soveltamatta.

18. Unkarin hallituksen mukaan Grossmania on tosiasiallisesti eri tilanteessa kuin SEGRO ja Horváth, jotka olivat hakeneet muutosta käyttö- ja tuotto-oikeuksiensa lakkauttamisesta tehtyihin päätöksiin. Grossmaniaa koskevat päätökset ovat tulleet lainvoimaisiksi, eli ne ovat lopullisia kansallisia päätöksiä, mikä tarkoittaa, että Grossmanian käyttö- ja tuotto-oikeuksien rekisteristä poistamisesta tehtyjä päätöksiä ei ole enää mahdollista muuttaa.

² Tuomio 6.10.1982, Cilfit ym. (283/81, EU:C:1982:335, 13 ja 14 kohta).

³ Ks. Leitner, S., ”’Enteignung’ in Ungarn?”, *ecolex*, 2018, s. 680; Guski, R., ”Kapitalverkerhrsfreiheit vs. Agrarpolitik”, *GPR*, 3/2019, s. 102; Mok, M.R., ”Redactionele aantekening”, *Nederlandse Jurisprudentie*, 2019/68, s. 1090; Petit, Y., ”Commentaire”, *Droit rural*, nro 466, lokakuu 2018, 163 ja Ludwigs, M., ”Anmerkung”, *EuZW*, nro 8/2018, s. 339.

⁴ Tuomio 19.1.1993, komissio v. Italia (C-101/91, EU:C:1993:16, 24 kohta).

19. Toisin kuin kyseinen hallitus väittää, vaikuttaa kuitenkin siltä, että Unkarin oikeuteen sisältyy erityinen menettely nimeltä ”uudelleentarkastelumenettely”, jota kansallinen hallintoviranomainen voi hakea omasta aloitteestaan viiden vuoden kuluessa siitä, kun päätös on tullut lainvoimaiseksi.

20. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ratkaistavana on siten useita eri kysymyksiä. Ensinnäkin, kuten komissio tuo esiin, sen on selvitettävä, jättikö toimivaltainen viranomainen vetoamatta siihen, että Grossmanian käyttö- ja tuotto-oikeuksien rekisteristä poistamista koskevista päätöksistä oli tullut lopullisia. Toiseksi sen on määrättävä rekisteröimään uudelleen rekisteristä poistetut Grossmanian oikeudet ja tarvittaessa kumottava riidanalainen päätös (jolla hylättiin Grossmanian tekemä käyttö- ja tuotto-oikeuksien uudelleenrekisteröintiä koskeva hakemus). Kolmanneksi sen on velvoitettava toimivaltainen viranomainen järjestämään uusi menettely, ja kyseisen viranomaisen on siinä yhteydessä tulkittava kansallisia oikeussääntöjä unionin oikeuden tehokkaan vaikutuksen kannalta. Tältä osin hallintoviranomaisen on tarvittaessa käytettävä hyväkseen edellä mainittua uudelleentarkastelumenettelyä, jotta rekisteristä poistetut oikeudet voidaan rekisteröidä uudelleen.

21. Unionin tuomioistuimelle toimitetuista asiakirjoista todella ilmenee, että Unkarin viranomaiset yksinkertaisesti jättivät tarkastamatta, olivatko Grossmanian käyttö- ja tuotto-oikeuksien rekisteristä poistamisesta tehdyt päätökset lopullisia. Ne eivät myöskään selvittäneet, miten Unkarin oikeutta voitaisiin soveltaa unionin oikeuden mukaisella tavalla.

22. Kaikki käsiteltävän asian osapuolet ovat korostaneet yhtäältä oikeusvarmuuden periaatteen ja toisaalta laillisuusperiaatteen ja unionin oikeuden ensisijaisuuden periaatteen välistä ristiriitaa, mutta ensin on kuitenkin tärkeää määrittää, onko pääasiassa tosiasiallisesti syntynyt tällainen ristiriita.

23. Huomautan (Saksan hallituksen tapaan), että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin lähtee siitä olettamasta, että käyttö- ja tuotto-oikeuksien poistaminen rekisteristä tapahtui suoraan lain nojalla ja että todellisuudessa siitä ei tehty lainmukaista hallintopäätöstä. Tämän seikan selvittäminen on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asia, mutta jos se pitää paikkansa, kyse ei silloin ole tuomiossa Kühne & Heitz⁵ ja tuomiossa i-21 Germany⁶ tarkoitetun kaltaisesta tilanteesta.

24. Tällaisessa tilanteessa vilpittömän yhteistyön periaate (SEU 4 artiklan 3 kohta) edellyttää, että ”jäsenvaltioiden on poistettava lainvastaiset seuraukset, jotka aiheutuvat [unionin] oikeuden rikkomisesta” ja ”kyseisen jäsenvaltion viranomaisten on toteutettava kaikki yleis- ja erityistoimenpiteet, jotka ovat aiheellisia niille [unionin] oikeudesta johtuvien velvoitteiden täyttämisen varmistamiseksi niiden alueella – – Kyseisillä viranomaisilla säilyy vapaus valita

⁵ Tästä tuomiosta on ollut paljon erimielisyyttä: ks. Caranta, R., ”Case C-453/00, Kühne & Heitz”, *CMLR* 42, 2005, s. 179; Prechal, S., ”Annotation of Kühne & Heitz”, *Sociaal-Economische Wetgeving*, 2004, s. 278; Katz, D., ”Une autorité administrative peut être tenue de réexaminer une décision administrative définitive pour prendre en compte une interprétation postérieure de la Cour de justice”, *JCP A*, 2004, s. 707; Peerbux-Beaugendre, Z., ”Une administration ne peut invoquer le principe de la force de chose définitivement jugée pour refuser de réexaminer une décision dont une interprétation préjudicielle ultérieure a révélé la contrariété avec le droit communautaire”, *RDUE*, 2004, s. 559 ja Simon, D., ”Obligation de réexamen d’une décision administrative définitive. L’autorité d’un arrêt préjudiciel en interprétation postérieur à une décision administrative devenue définitive impose la prise en compte de la demande de retrait de celle-ci”, *Europe*, 2004, s. 66. Käsiteltävän asian erityisestä luonteesta ks. Lenaerts, K. ja Corthaut, T., ”Rechtsvinding door het Hof van Justitie”, *55 AA*, 2006, s. 581 ja 582.

⁶ Tuomio 19.9.2006, i-21 Germany ja Arcor (C-392/04 ja C-422/04, EU:C:2006:586; jäljempänä tuomio i-21 Germany). Sitä koskevista oikeustapauskommentaareista ks. Taborowski, M., ”Joined cases C-392/04 & C-422/04”, *CMLR* 44, 2007, s. 1463.

toteutettavat toimenpiteet, mutta niiden on erityisesti valvottava, että kansallinen oikeus saatetaan mahdollisimman nopeasti yhdenmukaiseksi [unionin] oikeuden kanssa ja että [unionin] oikeudesta yksityisille johtuville oikeuksille annetaan täysi oikeusvaikutus”.⁷

25. Lisäksi ”unionin oikeuden ensisijaisuuden periaatteen vaikutukset koskevat kaikkia jäsenvaltion elimiä – –. Ei nimittäin voida hyväksyä sitä, että kansallisen oikeuden säännöt, edes perustuslailliset säännöt, loukkaisivat unionin oikeuden yhtenäisyyttä ja tehokkuutta”.⁸

26. Ensinnäkin Unkarin viranomaisten on määritettävä, ovatko rekisteristä poistamista koskevat päätökset lopullisia. Jos näin on, kyseisten viranomaisten on selvitettävä, voidaanko kyseisiä päätöksiä tarkastella uudelleen kansallisen oikeuden nojalla. Tämän arvioituaan Unkarin viranomaisten on otettava huomioon unionin oikeuden tehokas vaikutus ja sen ensisijaisuus.

3. Velvollisuus jättää soveltamatta kansallista lainsäädäntöä unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisun seurauksena

27. Siltä varalta, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on edellä esitetystä huolimatta harkittava velvollisuutta jättää soveltamatta kansallista lainsäädäntöä, esitän vielä seuraavat huomautukset.

28. Kaikki osapuolet (jopa Unkarin hallitus) ovat alusta pitäen olleet pääosin yksimielisiä siitä, että käsiteltävässä asiassa unionin tuomioistuimen tuomiossa SEGRO ja Horváth (45 ja 46 kohta) antamasta tulkinnasta on seurauksena velvollisuus jättää soveltamatta kyseistä Unkarin lainsäädäntöä, koska se on SEUT 63 artiklan vastainen.

29. Ennakkoratkaisumenettelyn tarkoituksena on mahdollistaa kansallisten tuomioistuinten ja unionin tuomioistuimen välinen yhteistyö unionin oikeuden ensisijaisuuden ja yhdenmukaisuuden varmistamiseksi. Sen vuoksi, kuten Espanjan hallitus korosti, on tarpeen varmistaa, että unionin tuomioistuimen ratkaisut ovat sitovia, sillä muutoin vaarannetaan paitsi unionin oikeuden antama suoja myös unionin oikeuden yhtenäisyys ja luodaan syrjintää unionin oikeuden sisällä.

30. Vaikka unionin tuomioistuimen tuomio sitoo ennen muuta ennakkoratkaisua pyytäneitä tuomioistuinta, unionin tuomioistuimen ratkaisuilla on vastaavissa tilanteissa erga omnes -vaikutus koko unionissa.⁹

31. Unionin tuomioistuimen antaman ennakkoratkaisun sitova vaikutus liittyy tietyn unionin oikeussäännön tulkintaan, ja tällaisella tulkinnalla on ”puhtaasti toteava arvo siten, että sen vaikutukset ilmenevät lähtökohtaisesti tulkitun säännön voimaantulopäivästä lähtien”.¹⁰ Tämä sitova vaikutus *kytkeytyy* kyseessä olevaan unionin oikeuden *normiin*. Tällaisen sitovan vaikutuksen tiukka *rajaaminen pelkästään kyseessä olevaan yksittäiseen tilanteeseen* olisi vastoin ennakkoratkaisumenettelyn tarkoitusta, joka on varmistaa unionin oikeuden yhtenäinen tulkinta.¹¹

⁷ Tuomio 21.6.2007, Jonkman ym. (C-231/06–C-233/06, EU:C:2007:373, 37 ja 38 kohta) (jäljempänä tuomio Jonkman).

⁸ Tuomio 2.3.2021, A.B. ym. (Tuomareiden nimittäminen ylimpään tuomioistuimeen – Muutoksenhaku) (C-824/18, EU:C:2021:153, 148 kohta).

⁹ Ks. myös tuomio 5.4.2016, PFE (C-689/13, EU:C:2016:199, 38 kohta).

¹⁰ Tuomio 12.2.2008, Kempter (C-2/06, EU:C:2008:78, 35 kohta). Ks. oikeustapauskommentaarista Simon, D., Europe, huhtikuu 2008, s. 13.

¹¹ Tuomio 16.1.1974, Rheinmühlen-Düsseldorf (166/73, EU:C:1974:3, 2 kohta).

32. Tämän tulkinnan sitovuus perustuu unionin oikeuden ensisijaisuuteen, tuomioon Da Costa ja tuomioon Cilfit perustuvaan oikeuskäytäntöön,¹² unionin tuomioistuimen tulkinnan toteavaan luonteeseen ja taannehtivuuteen sekä ennakkoratkaisumenettelyn tarkoitukseen, joka on varmistaa unionin oikeuden yhtenäisyys ja johdonmukaisuus (estämällä toisistaan poikkeavat tulkinnat) ja sen täysi vaikutus ja itsenäisyys.

33. Unionin tuomioistuin muistutti 6.3.2018 antamassaan tuomiossa Achmea (C-284/16, EU:C:2018:158, 35 kohta), että ”unionin oikeusjärjestyksen erityispiirteiden ja itsenäisyyden säilyttämisen takaamiseksi perussopimuksissa on otettu käyttöön tuomioistuinjärjestelmä, jolla pyritään varmistamaan se, että unionin oikeutta tulkitaan johdonmukaisesti ja yhtenäisesti”. Tässä yhteydessä se totesi, että ”SEU 19 artiklan mukaan kansallisten tuomioistuinten ja unionin tuomioistuimen tehtävänä on taata unionin oikeuden *täysi soveltaminen* kaikissa jäsenvaltioissa ja yksityisillä unionin oikeuden nojalla olevien oikeuksien oikeussuoja”.¹³ Se korosti erityisesti, että ”näin suunnitellun tuomioistuinjärjestelmän kantavana voimana on SEUT 267 artiklassa määrätty ennakkoratkaisumenettely, jolla – ottamalla käyttöön tuomioistuinten välinen vuoropuhelu nimenomaan unionin tuomioistuimen ja jäsenvaltioiden tuomioistuinten välillä – on tavoitteena varmistaa, että unionin oikeutta tulkitaan yhtenäisesti, jolloin voidaan siis varmistaa sen johdonmukaisuus, täysi vaikutus ja itsenäisyys sekä viime kädessä perussopimuksilla luodun oikeuden ominaisluonne”.¹⁴

34. Tästä seuraa, että ”ensisijaisuusperiaatteen mukaan on niin, että jos kansallinen tuomioistuin, jonka tehtävänä on toimivaltansa puitteissa soveltaa unionin oikeuden säännöksiä ja määräyksiä, ei voi tulkita kansallista säännöstöä unionin oikeuden vaatimusten mukaisesti, sillä on velvollisuus varmistaa kyseisten säännösten ja määräysten täysi vaikutus ja jättää tarvittaessa omasta aloitteestaan soveltamatta kaikkia unionin oikeuden kanssa ristiriidassa olevia, myös myöhemmin annettuja kansallisen lainsäädännön säännöksiä ilman, että sen olisi pyydettävä tai odotettava, että tällainen säännös ensin poistetaan lainsäädäntöteitse tai jollakin muulla perustuslain mukaisella keinolla”.¹⁵ Jos kansallisille tuomioistuimille herää tästä epäilyksiä, ja ”vaikka jokin oikeuskysymys olisikin ratkaistu unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä, kansallisilla tuomioistuimilla on edelleen täysi vapaus saattaa asia unionin tuomioistuimen ratkaistavaksi, jos ne pitävät sitä tarkoituksenmukaisena”.¹⁶ On selvää, että kansalliset tuomioistuimet eivät kuitenkaan ole velvollisia tekemään näin, jos niillä ei ole tällaisia epäilyksiä.¹⁷

4. Käyttö- ja tuotto-oikeuden rekisteristä poistamisesta tehtyjen päätösten lopullisuuden vaikutukset

35. Vaikka edellä esitetystä seuraa, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen pitäisi tuomion SEGRO ja Horváth ja tuomion komissio v. Unkarin perusteella jättää soveltamatta nyt kyseessä olevia kansallisia säännöksiä, joihin Unkarin viranomaiset vetosivat hylätäkseen Grossmanian uudelleenrekisteröintihakemuksen – ja vaikka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin lähtee nimenomaan siitä olettamasta, että sen on toimittava näin –, unionin

¹² Tuomio 27.3.1963 (28/62–30/62, EU:C:1963:6) ja tuomio 6.10.1982 (283/81, EU:C:1982:335).

¹³ Kursivointi tässä (tuomio 6.3.2018, Achmea, C-284/16, EU:C:2018:158, 36 kohta).

¹⁴ Tuomio 6.3.2018, Achmea (C-284/16, EU:C:2018:158, 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

¹⁵ Tuomio 6.10.2020, La Quadrature du Net ym. (C-511/18, C-512/18 ja C-520/18, EU:C:2020:791, 214 ja 215 kohta).

¹⁶ Tuomio 3.3.2020, Tesco-Global Áruházak (C-323/18, EU:C:2020:140, 46 kohta).

¹⁷ Tuomio 19.1.2010, Küçükdeveci (C-555/07, EU:C:2010:21, 53 ja 54 kohta).

tuomioistuimelle toimitetuista asiakirjoista ilmenee, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen epäilykset koskevat pikemminkin sitä, onko olemassa (oikeuksien rekisteristä poistamisesta tehtyjä) hallintopäätöksiä, jotka ovat tulleet lainvoimaisiksi.

36. Pitää paikkansa, että ”kunkin jäsenvaltion on kansallisessa oikeusjärjestyksessä osoitettava toimivaltaiset tuomioistuimet ja vahvistettava oikeussuojakeinoja koskevat menettelysäännöt, joilla turvataan [unionin] oikeuden välittömään oikeusvaikutukseen perustuvat yksityisten oikeudet; nämä säännöt eivät kuitenkaan saa olla epäedullisempia kuin ne säännöt, jotka koskevat samankaltaisia jäsenvaltion kansalliseen oikeuteen perustuvia vaatimuksia (vastaavuusperiaate), ja niillä ei saa tehdä [unionin] oikeusjärjestyksessä tunnustettujen oikeuksien käyttämistä käytännössä mahdottomaksi (tehokkuusperiaate)”.¹⁸

37. Kuten komissio toi esiin, koska oikeusvarmuudella on suuri merkitys, kyseiseen periaatteeseen ei voida vedota oikeutuksena sille, että jäsenvaltio heikentää unionin oikeuden tehokasta vaikutusta. Oikeuskäytännöstä ilmenee, että ”jäsenvaltioiden tehtävänä on osoittaa ne tuomioistuimet ja/tai toimielimet, joilla on toimivalta arvioida kansallisen säännöksen pätevyyttä, ja säätää oikeussuojakeinoista ja menettelyistä, joiden avulla pätevyys voidaan riitauttaa, ja silloin kun tällainen riitautus on perusteltu, kumota mainittu oikeussääntö ja tarvittaessa määrätä oikeussäännön kumoamisen vaikutuksista”.¹⁹

38. Unionin tuomioistuimelle toimitetuista asiakirjoista ilmenee, että Unkarin viranomaiset eivät vedonneet Grossmanian käyttö- ja tuotto-oikeuksien rekisteristä poistamisesta tehtyjen päätösten lainvoimaisuuteen. Se, ovatko nämä päätökset lainvoimaisia, riippuu sovellettavista Unkarin menettelysäännöistä, mutta lähtökohtaisesti kyseisten viranomaisten pitäisi tällaisen laiminlyönnin seurauksena menettää oikeutensa vedota tähän lainvoimaisuuteen. Voi olla, että Unkarin laki mahdollistaa sen, että nämä viranomaiset voivat luopua oikeudestaan vedota kyseisten päätösten lainvoimaisuuteen – tai että ne voivat kansallisen lain nojalla peruuttaa nämä päätökset, mikä on käytännössä sama asia. Oikeuskäytännöstä nimittäin ilmenee, että ”jos sovellettaviin kansallisiin menettelysääntöihin sisältyy mahdollisuus, että kansallinen tuomioistuin [tai kansallinen hallintoviranomainen] voi tietyn edellytyksin purkaa oikeusvoimaisen ratkaisun muuttaakseen tilanteen kansallisen oikeuden mukaiseksi, tätä mahdollisuutta on vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteiden mukaisesti käytettävä, jos kyseiset edellytykset täyttyvät, jotta kyseinen tilanne saatetaan jälleen yhdenmukaiseksi unionin säännösten kanssa”.²⁰ Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuin olisi siten otettava tämä huomioon estääkseen vastaavuusperiaatteen loukkaamisen käsiteltävässä asiassa.

39. Erityisesti 4.10.2012 annetusta tuomiosta Byankov (C-249/11, EU:C:2012:608) (jäljempänä tuomio Byankov) ilmenee, että ”unionin tuomioistuin on jo myöntänyt, että hallinnollisen päätöksen lainvoimaisuus edesauttaa oikeusvarmuutta sillä seurauksella, ettei unionin oikeudessa edellytetä, että hallintoelin olisi lähtökohtaisesti velvoitettu tarkastelemaan uudelleen hallinnollista päätöstä, josta on tullut tällä tavoin lainvoimainen” (tuomion 76 kohta).

40. On kuitenkin niin, että ”erityiset olosuhteet voivat SEU 4 artiklan 3 kohdasta johtuvan vilpittömän yhteistyön periaatteen perusteella edellyttää, että kansallinen hallintoelin tutkii uudelleen lainvoimaiseksi tulleen hallinnollisen päätöksen ottaakseen erityisesti huomioon unionin tuomioistuimen myöhemmin omaksuman tulkinnan unionin oikeuden säännöksestä – –. Oikeuskäytännöstä ilmenee, että unionin tuomioistuin on tässä yhteydessä ottanut

¹⁸ Tuomio 16.5.2000, Preston ym. (C-78/98, EU:C:2000:247, 31 kohta).

¹⁹ Tuomio 4.12.2018, Minister for Justice and Equality ja Commissioner of the Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979, 34 kohta).

²⁰ Tuomio 11.9.2019, Călin (C-676/17, EU:C:2019:700, 29 kohta).

huomioon kyseessä olevien tilanteiden erityispiirteet ja niihin liittyvät intressit löytääkseen tasapainon oikeusvarmuuden vaatimuksen ja laillisuusvaatimuksen välillä unionin oikeuteen nähden”.²¹

41. Oikeuskäytännöstä myös ilmenee, että tehokkuusperiaate (samoin kuin vastaavuusperiaate) on johdettu SEU 4 artiklan 3 kohdassa vahvistetusta vilpittömän yhteistyön periaatteesta (tuomio XC).²²

42. Tuomion XC 23 kohdan mukaan ”näihin periaatteisiin perustuvat vaatimukset koskevat sekä niiden tuomioistuinten määrittämistä, jotka ovat toimivaltaisia unionin oikeuteen perustuvien oikeussuojakeinojen osalta, että tällaisia oikeussuojakeinoja sääntelevien menettelysääntöjen määrittelemistä”.

43. Saman tuomion 24 kohdassa todetaan vielä, että ”mainittujen vaatimusten noudattamista on tarkasteltava ottaen huomioon kyseessä olevien sääntöjen merkitys koko menettelyssä, menettelyn kulku ja näiden sääntöjen erityispiirteet eri kansallisissa elimissä”.

44. Edellä esitetystä seuraa, että vaatimusta pääasiassa kyseessä olevien päätösten lainvoimaisuuden kunnioittamisesta on tarkasteltava tehokkuusperiaatteen valossa.

45. Käsiteltävässä asiassa on syytä soveltaa tuomiota Byankov. Kyseisessä asiassa unionin tuomioistuin nimittäin totesi, että unionin oikeus on *esteenä* jäsenvaltion säännöstölle, jonka perusteella hallinnollinen menettely, joka on johtanut pääasiassa kyseessä olevan kaltaiseen alueelta poistumista koskevaan kieltoon, josta on tullut lainvoimainen ja jota ei ole riitautettu tuomioistuimessa, ei lähtökohtaisesti voida aloittaa uudelleen, jos tämä kieltä on selvästi ristiriidassa unionin oikeuden kanssa, huolimatta siitä, että tällaisella kiellolla on edelleen oikeusvaikutuksia sen adressaattiin nähden.

46. Unionin tuomioistuin katsoi, ettei tällaista lopputulosta voitaisi perustellusti oikeuttaa oikeusvarmuuden periaatteella.²³

47. Kuten tuomiossa Byankov todettiin, katson (Saksan hallituksen ja komission tapaan), ettei jäsenvaltio saa käyttää oikeusvarmuuden periaatetta, jonka on oltava tasapainossa unionin oikeuden noudattamisen vaatimuksen kanssa, keinona välttää unionin oikeuden soveltaminen.²⁴

48. Mielestäni Unkari ei voi käsiteltävässä tapauksessa perustellusti vedota oikeusvarmuuden periaatteeseen, jos se edelleen pitää oikeusjärjestyksessään voimassa säännöksiä, jotka unionin tuomioistuin on jo kaksi ja puoli vuotta sitten todennut unionin oikeuden vastaisiksi. Kuten nimittäin roomalaisessa oikeudessa säädettiin, ”Commodum ex injuria sua nemo habere debet” (laki ei saa mahdollistaa sitä, että vahingontekijä hyötyy omista teoistaan). Lisäksi oikeusvarmuuden periaatteeseen liittyvä peruste olisi helppo sivuuttaa, jos Unkarin viranomaiset olisivat noudattaneet kyseisiä unionin tuomioistuimen tuomioita ja täyttäneet unionin oikeuden mukaiset velvoitteensa. Unkarin lainsäätäjän pitäisi antaa erityisesti oikeussääntöjä, joiden nojalla henkilöt, joiden käyttö- ja tuotto-oikeudet on lainvastaisesti poistettu rekisteristä, saisivat niistä

²¹ Tuomion 77 kohta. Ks. kansallisista menettelysäännöistä annetusta oikeuskäytännöstä Biondi, A., ”The European Court of Justice and certain national procedural limitations: Not such a tough relationship”, 36 *CMLR*, 1999, s. 1271 ja Hoskins, M., ”Tilting the balance: Supremacy and national procedural rules”, 21 *European Law Review*, 1996, s. 365.

²² Tuomio 24.10.2018, XC ym. (C-234/17, EU:C:2018:853; jäljempänä tuomio XC, 22 kohta).

²³ Tuomio Byankov, 79, 81 ja 82 kohta.

²⁴ Ks. tuomio Kühne & Heitz (25 ja 26 kohta) ja tuomio Byankov (77 kohta).

hyvityksen, mukaan lukien mahdollisuuden rekisteröidä ne uudelleen, ja jos tämä ei ole enää mahdollista, saisivat niitä vastaavan rahallisen korvauksen. Koska näihin toimiin ei ole ryhdytty, ja kuten komissio istunnossa totesi, käsiteltävässä asiassa on kohtuullista olettaa, että Unkarin viranomaiset ovat pyrkineet heikentämään kyseisten unionin tuomioistuimen tuomioiden vaikutuksia.

49. Pitää paikkansa, että tuomio Byankov annettiin asiassa, jossa riidanalaisen päätöksen lainvoimaisuuden kunnioittamisella olisi pidetty voimassa jäsenvaltion alueelta poistumista koskevaa kieltoa, joka oli annettu rajoittamattomaksi ajaksi, ja siten loukattu SEUT 21 artiklassa tarkoitettua oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen.

50. Käsiteltävän asian ja asian Byankov välillä on kuitenkin selkeä vastaavuus siinä, että käsiteltävässä asiassa on loukattu vakavasti SEUT 63 artiklassa ja perusoikeuskirjan 17 artiklassa tarkoitettua omistusoikeutta koskevaa perusoikeutta. Näin on a fortiori siksi, että tämä loukkaus näyttää olleen hyvin laajamittainen.²⁵

51. Siksi unionin tuomioistuimen olisi tukeuduttava käsiteltävässä asiassa samaan päättelyyn kuin se tukeutui asiassa Byankov, jotta se voisi vähentää päätöksen lainvoimaisuudelle annettavaa painoarvoa.

52. Seuraavaksi on aiheellista selvittää, miten tulkita sitä, että Unkarin viranomaiset eivät tukeutuneet 17.5.2019 ja 5.8.2019 (Grossmanian uudelleenrekisteröintihakemusten hylkäämisestä) tekemissään päätöksissä rekisteristä poistamista koskevan päätösten lainvoimaisuuteen vaan siihen, että siirtymätoimenpiteistä vuonna 2013 annetun lain 108 §:n 1 momentti oli edelleen voimassa.

53. Katson (komission tapaan), että Unkarin viranomaiset tekivät tässä oikeudellisen virheen. Virheessä ei kuitenkaan ole kyse pelkästään väärän oikeusperustan käyttämisestä. Pelkään, että se on oire vakavammasta systeemisestä ongelmasta. Toisin kuin Unkarin hallitus väittää, Unkarin viranomaiset eivät lähestyneet ongelmaa oikeusvarmuuden periaatteen näkökulmasta – ne yksinkertaisesti jättivät unionin tuomioistuimen tuomiot täysin huomiotta. Tämä on vilpittömän yhteistyön periaatteen (SEU 4 artiklan 3 kohta), unionin oikeuden ensisijaisuuden periaatteen ja/tai näistä johdetun tehokkuusperiaatteen vastaista.

5. Onko olemassa velvollisuus rekisteröidä käyttö- ja tuotto-oikeudet uudelleen?

54. Olen Grossmanian ja komission kanssa yhtä mieltä siitä, että Grossmanian oikeuksien uudelleenrekisteröinti olisi johdonmukainen seuraus niiden lainvastaisesta rekisteristä poistamisesta. Käsiteltävässä asiassa siirtymätoimenpiteistä vuonna 2013 annetun lain 108 §:n perusteella rekisteristä poistettujen käyttö- ja tuotto-oikeuksien haltijat olisi saatettava tilanteeseen, jossa ne olisivat olleet, mikäli kyseistä kansallista lainsäädäntöä ei olisi koskaan annettu. Tuomion Jonkman mukaan Unkarin viranomaisten on toteutettava kaikki yleis- ja erityistoimenpiteet, jotka ovat aiheellisia sen varmistamiseksi, että unionin oikeudesta yksityisille johtuville oikeuksille annetaan täysi oikeusvaikutus. Tämä pätee erityisesti nyt tarkasteltavan kaltaiseen tilanteeseen, jossa on paitsi niin, että asiasta on olemassa (samaa oikeuskysymystä koskevassa) ennakkoratkaisumenettelyssä annettu unionin tuomioistuimen ratkaisu, myös niin,

²⁵ Tuomion SEGRO ja Horváth 71 kohdasta ilmenee, että niistä henkilöistä, joiden käyttö- ja tuotto-oikeudet lakkautettiin, 5 058 oli muiden jäsenvaltioiden kuin Unkarin kansalaisia. Lakkauttamisesta ei annettu minkäänlaista hyvitystä, vaan näiltä kansalaisilta yksinkertaisesti vietiin heidän omaisuuttaan/investointejaan.

että unionin tuomioistuin on jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan asian yhteydessä jo todennut, että riidanalainen lainsäädäntö on unionin oikeuteen nähden lainvastainen.

55. Tällaiselle oikaisukeinolle saattaa kuitenkin olla objektiivisia esteitä (jos esimerkiksi maat ovat käyttö- ja tuotto-oikeuksien rekisteristä poistamisen jälkeen siirtyneet uudelle omistajalle, jos maiden omistaja ja oikeuksien entinen haltija tekevät keskenään oikeuksien rekisteristä poistamista koskevan hyvityssopimuksen tai jos maille rekisteröidään jokin muu käyttöoikeus). Mikäli rahallinen korvaaminen ei tällöin ole mahdollista, koska Unkarin lainsäätävä ei ole antanut siitä säännöksiä, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen olisi selvitettävä viimeisenä keinona, voiko Grossmania vedota tuomioon *Brasserie du pêcheur* ja *Factortame*²⁶ perustuvaan oikeuskäytäntöön vaatiakseen valtiota korvaamaan sille valtion syyksi luettavasta unionin oikeuden rikkomisesta aiheutuneet vahingot.

6. *Unionin oikeuden vastaisten hallintopäätösten lainvoimaisuutta ja peruuttamista koskevaan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön kohdistettu kritiikki ja yleisiä huomioita siitä*

56. Hallintopäätösten peruuttaminen on lähtökohtaisesti kaikkien jäsenvaltioiden hallinto-oikeuksissa tunnettu oikeuskeino.²⁷

57. Julkisasiamies Léger'n,²⁸ julkisasiamies Ruiz-Jarabo Colomerin²⁹ ja julkisasiamies Botin³⁰ jo puoltaman näkemyksen mukaisesti katson, että unionin tuomioistuimen pitäisi poiketa tuomioon *Kühne & Heitz* perustuvasta oikeuskäytännöstään. Kyseisestä oikeuskäytännöstä on seurannut tarkoin dokumentoituja tulkintaongelmia esimerkiksi oikeuskysymyksessä, jonka Bundesverwaltungsgericht (liittovaltion ylin hallintotuomioistuin, Saksa) toi esiin asiassa, jossa annettiin tuomio *i-21 Germany*. Tuomiota *Kühne & Heitz* on moitittu myös kasuistiseksi ja vaikeaselkoiseksi³¹ oikeuskirjallisuudessa.³²

58. Ensinnäkin olen sitä mieltä, että jotta Grossmanian kaltaisten osapuolten oikeudet voitaisiin turvata, tuomiossa *Kühne & Heitz* omaksutun ratkaisun sijasta olisi suosittava 29.4.1999 annetussa tuomiossa *Ciola* (C-224/97, EU:C:1999:212, 32 kohta) (ja esimerkiksi tuomiossa *Simmenthal*, tuomiossa *Factortame* ja tuomiossa *Larsy*,³³ joissa asetetaan etusijalle unionin

²⁶ Tuomio 5.3.1996 (C-46/93 ja C-48/93, EU:C:1996:79, 21, 22, 31 ja 36 kohta).

²⁷ Rittleng, D., "Le retrait des actes administratifs contraires au droit communautaire", teoksessa *Bestand und Perspektiven des europäischen Verwaltungsrechts*, 2008, s. 237, ja edellä alaviitteessä 6 mainittu teos Taborowski, M., s. 1481. Ks. myös Müller, H., *Die Aufhebung von Verwaltungsakten unter dem Einfluss des Europarechts*, Duncker & Humblot, Berliini, 2000, ja Kovar, R., "Le retrait des actes administratifs nationaux contraires au droit communautaire", *Mél. L. Favoreu*, Dalloz, 2007. Unionin hallintotoimien peruuttamisesta ks. myös Lübbig, T., "Die Aufhebung (Rücknahme und Widerruf) von Verwaltungsakten der Gemeinschaftsorgane", *EuZW*, 2003, s. 233.

²⁸ Ratkaisuehdotus *Kühne & Heitz* (C-453/00, EU:C:2003:350).

²⁹ Ratkaisuehdotus *i-21 Germany* ja *Arcor* (C-392/04 ja C-422/04, EU:C:2006:181).

³⁰ Ratkaisuehdotus *Kempter* (C-2/06, EU:C:2007:245).

³¹ Ks. Wallerman, A., "Towards an EU Law Doctrine on the Exercise of Discretion in National Courts? The Member States' Self-Imposed Limits on National Procedural Autonomy", *CMLR*, 53, 2016, s. 350 oikeuskäytäntöviittauksineen.

³² Kuten oikeuskirjallisuudessa tuodaan kriittisesti esiin, kyseisellä tuomiolla unionin tuomioistuin ikään kuin avasi Pandoran lippaan, sillä vaikka siinä kaivellaan yhtä perusluonteisimmista oikeusvarmuuteen liittyvistä periaatteista, siinä omaksutulle näkemykselle ei esitetä ymmärrettäviä perusteluita ja sillä aiheutetaan epävarmuutta neljän *Kühne & Heitz* -edellytyksen tulkinnasta. Oikeuskirjallisuudessa myös korostetaan, että kansallisille tuomioistuimille on aiheutunut ongelmia kyseisen tuomion soveltamisessa (edellä alaviitteessä 6 mainittu teos Taborowski, M., s. 1464, 1465 ja 1469). Ks. yrityksistä sovittaa tätä tuomiota yhteen ensisijaisuus-, tehokkuus-, vastaavuus- ja itsenäisyysperiaatteiden kanssa Becker, F., "Application of Community Law by Member States' Public Authorities: Between Autonomy and Effectiveness", 44 *CMLR*, 2007, s. 1035.

³³ Tuomio 9.3.1978, *Simmenthal* (106/77, EU:C:1978:49); tuomio 19.6.1990, *Factortame ym.* (C-213/89, EU:C:1990:257) ja tuomio 28.6.2001, *Larsy* (C-118/00, EU:C:2001:368).

oikeuden ensisijaisuus ja tehokkuus) omaksuttua ratkaisua. Tuomiossa Ciola unionin tuomioistuin katsoi, että unionin oikeuden ensisijaisuuteen voidaan vedota myös yksittäisiin hallintopäätöksiin nähden, joten ensisijaisuus ei koske ainoastaan unionin oikeuden vastaisia abstrakteja sääntöjä.³⁴ Käsiteltävä tapaus siis osoittaa, että käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan kaltaisissa tilanteissa ensisijaisuuden periaatteelle olisi annettava enemmän painoarvoa kuin menettelyllisen itsemääräämisoikeuden periaatteelle.³⁵ Tridimasia³⁶ lainatakseni kyse ei todellisuudessa ole siitä, horjuttaako ehdottamani ratkaisu hallintopäätösten lainvoimaisuutta ja oikeusvarmuutta, vaan kyse on siitä, painaako tarve varmistaa oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen ja unionin oikeuden tehokkuus enemmän kuin tämä horjuttava vaikutus. Olen vahvasti sitä mieltä, että etusija on tässä tapauksessa annettava tuomiossa Ciola esitetyle ratkaisulle ja tarpeelle ylläpitää oikeusvaltioperiaatetta.

59. Tuomiossa Kühne & Heitz omaksuttu ratkaisu johtaa vääjäämättä eroavuuksiin henkilöiden oikeuksien suojelussa eri jäsenvaltioissa, ja sen vuoksi olisi suosittava tuomiossa Simmenthal ja tuomiossa Ciola tehtyä päättelyä sen varmistamiseksi, että oikeusvaltioperiaatetta noudatetaan.³⁷

60. Toiseksi unionin tuomioistuimen olisi poikettava tuomioon Kühne & Heitz perustuvasta oikeuskäytännöstään erityisesti siksi, että kyseisen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeuden vastaisen kansallinen hallintopäätöksen peruuttamista koskevan oikeuden ”olemassaolo” ei perustu unionin oikeuteen, vaan se määräytyy eri jäsenvaltioiden kansallisten oikeuksien mukaan.³⁸

61. Olen todellakin samaa mieltä julkisasiamies Botin kanssa siitä, että ”[SEU 4 artiklan 3 kohta] artikla velvoittaa ottamaan käyttöön kaikki kansalliseen prosessioikeuteen mahdollisesti sisältyvät keinot, jotta kansallisen prosessioikeuden salliessa [unionin] oikeuden vastainen lopullinen hallintopäätös tutkitaan uudelleen ja tarpeen vaatiessa peruutetaan”.³⁹

62. Unionin tuomioistuin on jo myöntänyt, että väliaikaisen oikeussuojan johdonmukaisuus on tärkeää, kun se on todennut, että ”kansallisissa tuomioistuimissa yksityisille oikeussubjekteille [unionin] oikeuden perusteella annettava väliaikainen oikeussuoja ei voi vaihdella sen mukaan, riitauttavatko nämä kansallisen lainsäädännön säännösten yhteensopivuuden [unionin] oikeuden kanssa vai johdettuun oikeuteen kuuluvien [unionin] toimien pätevyyden, koska molemmissa tapauksissa riitauttaminen perustuu [unionin] oikeuteen sinänsä”.⁴⁰

63. Myös tuomiossa Brasserie du pêcheur ja Factortame korostettiin, että ”ne edellytykset, joiden täyttyessä jäsenvaltio vastaa [unionin] oikeutta rikkomalla yksityisille aiheutetuista vahingoista, eivät saa olla erilaisia kuin [unionin] vastuuta sääntelevät edellytykset vastaavanlaisissa tilanteissa, paitsi jos tämä on erityisistä syistä perusteltua. Niitä oikeuksia, joita yksityisillä on [unionin] oikeuden nojalla, ei voida suojella eri tavalla sen mukaan, onko kansallinen vai [unionin] toimielin aiheuttanut vahingon”.⁴¹

³⁴ Ks. yleisesti Ruffert, M., ”The Stability of Administrative Decisions in the Light of EC Law: Refining the Case Law”, *Review of European Administrative Law*, osa 1, nro 2, 2008, s. 127–135.

³⁵ Ks. tämän näkemyksen tueksi mm. Ginter, C., ja Schasmin, S., *Options Arising from European Union Law to Review Final Judgments and Administrative Decisions: Implications for Future Developments?*, s. 157, saatavilla osoitteessa researchgate.net.

³⁶ Tridimas, T., ”General Principles of EU Law”, *OUP*, 2006, s. 528.

³⁷ Tätä näkemystä puoltavat myös Groussot, X. ja Minssen, T., *Res Judicata in the Court of Justice Case-Law: Balancing Legal Certainty with Legality?*, *European Constitutional Law Review*, 3, s. 401.

³⁸ Ks. myös edellä alaviitteessä 27 mainittu teos Ritleng, D., s. 248.

³⁹ Ks. ratkaisuehdotus Kempter (C-2/06, EU:C:2007:245, 79 kohta).

⁴⁰ Tuomio 21.2.1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen ja Zuckerfabrik Soest (C-143/88 ja C-92/89, EU:C:1991:65, 20 kohta).

⁴¹ Tuomio 5.3.1996, C-46/93 ja C-48/93, EU:C:1996:79, 42 kohta.

64. Unionin tuomioistuin on siten yhdenmukaistanut jäsenvaltioiden vastuuta unionin oikeuden rikkomisesta koskevat säännöt sopimussuhteen ulkopuolista unionin vastuuta koskevien sääntöjen kanssa.⁴²

65. Kuten oikeuskirjallisuudessa on osuvasti todettu,⁴³ johdonmukaisuuden vaatimus saa jo kaikupohjaa eräästä kansalaisten oikeussuojaan liittyvästä kysymyksestä, joka on kohtuullisen lähellä kysymystä unionin oikeuden vastaisten kansallisten hallintopäätösten peruuttamisesta.

66. Tuomiossa *Gerekens ja Procola*⁴⁴ nimittäin todettiin, että ”[unionin] oikeuden yleisten periaatteiden suojaamisesta johtuvat vaatimukset sitovat myös jäsenvaltioita, kun ne panevat [unionin] lainsäädäntöä täytäntöön. – – Vaikka oikeusvarmuuden periaate pääsääntöisesti estää vahvistamasta [unionin] säädöksen ajallisen soveltamisalan alkamispäiväksi säädöksen julkaisemista edeltävää päivämäärää, näin voidaan poikkeuksellisesti tehdä, kun tavoiteltava päämäärä edellyttää sitä ja kun niiden, joita asia koskee, perusteltua luottamusta kunnioitetaan asianmukaisesti”.

67. Näin ollen – kuten kyseisen tuomion 24 kohdassa todettiin ja siltä osin kuin tällä on merkitystä käsiteltävässä asiassa esiin tuotujen kysymysten kannalta – ”oikeusvarmuuden periaatetta ei voida myöskään loukata kansallisella lainsäädännöllä, jota sovelletaan taannehtivasti, kun tavoiteltava päämäärä edellyttää sitä ja kun niiden, joita asia koskee, perusteltua luottamusta kunnioitetaan asianmukaisesti”.

68. Koska laillisuusperiaatteen ja oikeusvarmuuden periaatteen tasapainottamista olisi lähestyttävä johdonmukaisesti, myöskään tämän lähestymistavan ei mielestäni pitäisi vaihdella sen mukaan, onko kyseessä lainvastaisen unionin päätöksen vai lainvastaisen kansallisen päätöksen peruuttaminen. Unionin tuomioistuimen ei siten pitäisi jättää sen määrittämistä jäsenvaltioiden lainsäätäjien vastuulle kansallisen menettelyllisen itsemääräämisoikeuden nimissä.⁴⁵ Unionin tuomioistuimen olisi päinvastoin muutettava lainvastaisten kansallisten hallintopäätösten peruuttamista koskevat säännöt lainvastaisten unionin hallintopäätösten peruuttamista koskevien sääntöjen mukaisiksi, samaan tapaan kuin tuomiossa *Gerekens ja Procola*.⁴⁶

69. Kuten julkisasiamies Ruiz-Jarabo Colomer⁴⁷ korosti, unionin tuomioistuimen olisi syytä ”hakea [unionin] oikeuden ensisijaisuuden ja oikeusvarmuuden välistä tasapainoa sekä vapautua samalla asiassa Kühne & Heitz annetun tuomion painolastista, sillä siinä esitetty tulkinta johtaa

⁴² Tuomio 4.7.2000, *Bergaderm ja Goupil v. komissio* (C-352/98 P, EU:C:2000:361, 41–44 kohta).

⁴³ Edellä alaviitteessä 27 mainittu teos Rittleng, D., 252.

⁴⁴ Tuomio 15.7.2004, *Gerekens ja Procola* (C-459/02, EU:C:2004:454, 21–24 kohta; jäljempänä tuomio *Gerekens ja Procola*).

⁴⁵ Prosessiautonomian tilaa unionin oikeudessa koskevasta keskustelusta ks. Kakouris, K.N., *Do the Member States possess judicial procedural 'autonomy'?*, 34 CMLR, 1997, s. 1389, ja Rodriguez Iglesias, G.-C. ja Keppenne, J.-P., *L'incidence du droit communautaire sur le droit national*, teoksessa *Mélanges en hommage à Michel Waelbroeck*, osa 1, Bruylant, 1999, s. 517. Ks. myös Bobek, M., *Why There is no 'Principle of Procedural Autonomy' of the Member States*, teoksessa de Witte, B. ja Micklitz, H.-W. (toim.), *The European Court of Justice and the Autonomy of the Member States*, Intersentia, 2011, s. 305.

⁴⁶ Ks. edellä alaviitteessä 27 mainittu teos Rittleng, D., s. 253.

⁴⁷ Ks. hänen ratkaisuehdotuksensa i-21 *Germany ja Arcor* (C-392/04 ja C-422/04, EU:C:2006:181, 3 ja 67 kohta). Teoksessa Galetta, D.U., ”Autotutela decisoria e diritto comunitario”, *Rivista Italiana di Diritto Pubblico*, 2005, s. 35–59, väitetään, että sellaisten hallintopäätösten uudelleentarkastelu, joihin ei voida hakea muutosta, edellyttää huolellista arvojen punnintaa. Vaakakupissa painavat yhtäältä unionin oikeuden ensisijaisuus, jonka taustalla ovat laillisuuden, vastaavuuden, tehokkuuden ja vilpittömän yhteistyön periaatteet, ja toisaalta oikeusvarmuus (s. 50).

umpikukaan”, ja ”kansallisessa oikeudessa pitäytyminen, jota [unionin] tuomioistuin asiassa puolsi, aiheuttaa lisäksi vakavia ongelmia, joista voidaan mainita eroavuudet [unionin] oikeusjärjestykseen perustuvien oikeuksien turvaamisessa”.⁴⁸

7. Siirtymätoimenpiteistä vuonna 2013 annetun lain 108 §:n uusi 4 ja 5 momentti

70. Vaikka itse ennakkoratkaisukysymyksessä ei tätä nimenomaisesti mainita, ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kyseenalaistaa myös siirtymätoimenpiteistä vuonna 2013 annetun lain 108 §:n 4 ja 5 momentin, jotka lisättiin sen jälkeen, kun unionin tuomioistuin oli antanut tuomion SEGRO ja Horváth. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin selvästikin katsoo, että näitä momenteja sovelletaan käsiteltävään asiaan (ks. ennakkoratkaisupyynnön s. 11). Voidakseni antaa kyseiselle tuomioistuimelle vastauksen, josta on sille apua pääasian ratkaisemisessa, tarkastelen vielä kysymystä siitä, onko unionin oikeus esteenä kyseisten kahden momentin kaltaisille kansallisille säännöksille, joiden nojalla unionin oikeuden vastaisesti rekisteristä poistettujen oikeuksien uudelleenrekisteröintimenettelyä lykätään siihen saakka, kunnes syyttäväviranomaisen toimittama tutkinta ja siihen perustuva tuomioistuinmenettely on saatu päätökseen.

71. Olen Saksan hallituksen ja komission kanssa yhtä mieltä siitä, että kyseiset säännökset vaikuttavat SEUT 63 artiklan vastaisilta, koska ne (jälleen kerran) haittaavat pääomien vapaata liikkuvuutta ja vievät unionin oikeudelta sen tehokkaan vaikutuksen – eikä näin ole ainoastaan siksi, että kyseisten säännösten vaikutuksilla pyritään vaikeuttaman tuomion SEGRO ja Horváth tehokasta täytäntöönpanoa, vaan myös siksi, että niiden takia unionin oikeuteen perustuvien oikeuksien haltijoiden (joille oli jo aiheutettu lainvastaisesti vahinkoa asioissa SEGRO ja Horváth) on vaikeaa vedota oikeuksiinsa.

72. Näillä uusilla säännöksillä saatetaan toisten jäsenvaltioiden käyttö- ja tuotto-oikeuksien haltijat ainakin välillisesti epäedulliseen asemaan, koska niistä seuraa, että tällaiset oikeudenhaltijat jäävät – kyseisten menettelyjen ajaksi – edelleen ilman käyttö- ja tuotto-oikeuksiaan, jotka on poistettu rekisteristä unionin oikeuden vastaisesti. Ei myöskään ole selvää, mitä vaatimuksia sijoittajiin sovelletaan kyseisten menettelyjen aikana ja minkälaisia vaikeuksia niille voi siinä yhteydessä aiheutua.

73. Lisäksi 4 ja 5 momentin lisääminen näyttää loukkaavan SEU 4 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua vilpittömän yhteistyön periaatetta. Siirtymätoimenpiteistä vuonna 2013 annetun lain 108 §:n 4 momentissa Unkarin lainsäätäjät ottaa nimittäin lähtökohdakseen sellaisen oletaman tai tilanteen (esineoikeuden poistaminen rekisteristä 1 momentin nojalla), jota on pidettävä unionin oikeuden vastaisena, ja pyrkii ylläpitämään tätä tilannetta saman pykälän 5 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa. Unkarin olisi päinvastoin pitänyt sen johdosta, että sen todettiin jättäneen noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan tuomioissa komissio v. Unkari, poistaa täysin ja mahdollisimman pian siirtymätoimenpiteistä vuonna 2013 annetun lain 108 §:n 1 momentilla aikaan saatu lainvastainen tilanne ja lopettaa pääomien vapaan liikkuvuuden rajoittaminen kyseisen pykälän 4 ja 5 momentilla.

⁴⁸ Ks. Coutron, A., ”Cour de Justice, 13 janvier 2004, Kühne & Heitz NV/Productschap voor Pluimvee en Eieren”, *Revue des affaires européennes*, 13. vuosi (2003–2004), 3, s. 417–434. Peerbux-Beaugendre, Z., ”Commentaire de l’arrêt de la CJCE du 13 janvier 2004”, *Revue du droit de l’Union européenne*, 3-2004, s. 566. Martín Rodríguez, S., ”La revisión de los actos administrativos firmes: ¿Un nuevo instrumento de garantía de la primacía y efectividad del derecho comunitario? Comentario a la sentencia del TJCE de 13 de enero de 2004, C-453/00, Kühne & Heitz NV”, *Revista General de Derecho Europeo*, nro 5, lokakuu 2004 (www.iustel.com), joihin kyseisessä ratkaisuehdotuksessa viitataan.

74. Näin ollen katson, kuten Espanjan hallitus korosti, että kun otetaan huomioon unionin tuomioistuimen tuomio SEGRO ja Horváth ja tuomio komissio v. Unkari sekä siirtymätoimenpiteistä vuonna 2013 annetun lain 108 §:n uusi 4 ja 5 momentti, ei ole epäilystäkään siitä, että käsiteltävässä asiassa se, että Grossmania ei hakenut muutosta päätöksiin, joilla sen käyttö- ja tuotto-oikeudet oli poistettu rekisteristä, ei missään tapauksessa ole sellainen tosiseikka, josta voitaisiin päätellä, että tilanne on käsiteltävässä asiassa niin perustavalla tavalla erilainen, että se oikeuttaa jättämään soveltamatta ratkaisua, johon unionin tuomioistuin päätyi tuomiossa SEGRO ja Horváth – jossa todettiin tosiseikkojen suhteen mitään harkinnanvaraa jättämättä, että siirtymätoimenpiteistä vuonna 2013 annetun lain 108 §:n 1 momentti ja kiinteistörekisterilain 94 §:n 5 momentti ovat yhteensopimattomia unionin oikeuden kanssa.

75. Tätä päätelmää voidaan perustella myös tarpeella varmistaa sisämarkkinoiden moitteeton toiminta, pyrkimyksellä välttää se, että unionin oikeutta sovelletaan eri jäsenvaltioissa eri tavoin, ja varmistaa siten unionin oikeuden yhtenäinen soveltaminen, sekä näkökohdilla, jotka koskevat unionin tuomioistuimen tuomioiden erga omnes- ja ex tunc -vaikutuksia, unionin oikeuden ensisijaisuuden periaatetta ja kansallisten tuomareiden tehtävää toimia unionin oikeuden tuomareina.

III Ratkaisuehdotus

76. Ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Györi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságin esittämään ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

- 1) Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on noudatettava 6.3.2018 annettua tuomiota SEGRO ja Horváth (C-52/16 ja C-113/16, EU:C:2018:157) ja unionin oikeuden tehokkaan vaikutuksen varmistamiseksi jätettävä omasta aloitteestaan soveltamatta kansallisia säännöksiä, jotka unionin tuomioistuimen tulkinnan mukaan ovat SEUT 63 artiklan vastaisia. Velvollisuus varmistaa unionin oikeuden tehokas vaikutus sitoo paitsi asiaa käsittelevää tuomioistuinta myös kaikkia muita kansallisia viranomaisia. Kyseisten viranomaisten on jätettävä soveltamatta kansallisia oikeussääntöjä, joilla rikotaan unionin oikeutta, ja sovellettava kansallista lainsäädäntöä siten, että kansallisen oikeuden ja unionin oikeuden välinen ristiriita saadaan mahdollisimman pian korjattua ja että unionin oikeuden rikkomisesta aiheutuneet oikeudelliset seuraukset voidaan poistaa.
- 2) Jollei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen suorittamasta tarkistuksesta muuta johdu, SEUT 63 artiklaa on tulkittava siten, että se on esteenä siirtymätoimenpiteistä vuonna 2013 annetun lain 108 §:n 4 ja 5 momentin kaltaisille kansallisille säännöksille siltä osin kuin niissä säädetään, että unionin oikeuden vastaisesti rekisteristä poistetun oikeuden uudelleenrekisteröintimenettelyä on lykättävä siihen asti, kunnes syyttäväviranomaisen toimittama tutkinta ja siihen perustuva tuomioistuinmenettely on saatu päätökseen.