



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

21 päivänä joulukuuta 2021 *

Ennakkoratkaisupyyntö – SEU 19 artiklan 1 kohdan toinen alakohta – Jäsenvaltioiden velvollisuus ottaa käyttöön tarpeelliset oikeussuojakeinot tehokkaan oikeussuojan varmistamiseksi unionin oikeuden kattamilla aloilla – Julkiset hankinnat – Direktiivi 89/665/ETY – 1 artiklan 1 ja 3 kohta – Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artikla – Jäsenvaltion ylimmän hallintotuomioistuimen tuomio, jossa todetaan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön vastaisesti, ettei julkista hankintaa koskevan sopimuksen tekomenettelyn ulkopuolelle jätetyn tarjoajan kannetta voida ottaa tutkittavaksi – Kyseiseen tuomioon ei voida hakea muutosta kyseisen jäsenvaltion ylimmältä yleiseltä tuomioistuimelta – Tehokkuus- ja vastaavuusperiaatteet

Asiassa C-497/20,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Corte suprema di cassazione (ylin tuomioistuin, Italia) on esittänyt 7.7.2020 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 30.9.2020, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Randstad Italia SpA

vastaa

Umana SpA,

Azienda USL Valle d'Aosta,

IN. VA SpA ja

Synergie Italia agenzia per il Lavoro SpA,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti K. Lenaerts, varapresidentti L. Bay Larsen, jaostojen puheenjohtajat A. Arabadjiev, C. Lycourgos (esittelevä tuomari), E. Regan, I. Jarukaitis, N. Jääskinen, I. Ziemele ja J. Passer sekä tuomarit M. Ilešič, J.-C. Bonichot, T. von Danwitz, M. Safjan, A. Kumin ja N. Wahl,

julkisasiamies: G. Hogan,

kirjaaja: hallintovirkamies C. Di Bella,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 6.7.2021 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Randstad Italia SpA, edustajinaan M. Brugnoletti ja S. D. Tomaselli, avvocati,
- Umana SpA, edustajanaan F. Bertoldi, avvocato,
- Azienda USL Valle d’Aosta, edustajinaan F. Dal Piaz ja P. Borioni, avvocati,
- Synergie Italia agenzia per il Lavoro SpA, edustajanaan A. M. Balestreri, avvocato,
- Italian hallitus, asiamiehenään G. Palmieri, avustajinaan S. Fiorentino ja P. Gentili, avvocati dello Stato,
- Euroopan komissio, asiamiehinään F. Erlbacher, P. Stancanelli, P.J.O. Van Nuffel ja G. Gattinara,

kuultuaan julkisasiamiehen 9.9.2021 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee SEU 4 artiklan 3 kohdan ja SEU 19 artiklan 1 kohdan, SEUT 2 artiklan 1 ja 2 kohdan ja SEUT 267 artiklan, luettuina Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 47 artiklan valossa, sekä julkisia tavaranhankintoja ja rakennusurakoita koskeviin sopimuksiin liittyvien muutoksenhakumenettelyjen soveltamista koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 21.12.1989 annetun neuvoston direktiivin 89/665/ETY (EYVL 1989, L 395, s. 33), sellaisena kuin se on muutettuna 26.2.2014 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2014/23/EU (EUVL 2014, L 94, s. 1; jäljempänä direktiivi 89/665), 1 artiklan 1 ja 3 kohdan ja 2 artiklan 1 kohdan tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat yhtäältä Randstad Italia SpA (jäljempänä Randstad) ja toisaalta Umana SpA, Azienda USL Valle d’Aosta (Valle d’Aostan alueen (Italia) paikallinen terveysviranomaisena, jäljempänä USL), IN. VA SpA ja Synergie Italia agenzia per il Lavoro SpA (jäljempänä Synergie) ja joka koskee yhtäältä Randstadin jättämistä julkista hankintaa koskevan sopimuksen tekomenettelyn ulkopuolelle ja toisaalta kyseisen menettelyn sääntöjenmukaisuutta.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

- 3 Direktiivin 89/665 1 artiklassa, jonka otsikko on ”Muutoksenhakumenettelyjen soveltamisala ja käytettävyys”, säädetään seuraavaa:

”1. Tätä direktiiviä sovelletaan [julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta 26.2.2014 annetussa] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2014/24/EU [(EUVL 2014, L 94, s. 65)] tarkoitettuihin sopimuksiin, jos tällaisia sopimuksia ei ole rajattu mainitun direktiivin 7, 8, 9, 10, 11, 12, 15, 16, 17 ja 37 artiklan mukaisesti sen soveltamisalan ulkopuolelle.

Tätä direktiiviä sovelletaan myös [käyttöoikeussopimusten tekemisestä 26.2.2014 annetussa] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2014/23/EU [(EUVL 2014, L 94, s. 1)] tarkoitettuihin hankintaviranomaisten tekemiin käyttöoikeussopimuksiin, jos kyseisenkaltaisia käyttöoikeussopimuksia ei ole rajattu mainitun direktiivin 10, 11, 12, 17 ja 25 artiklan mukaisesti sen soveltamisalan ulkopuolelle.

Tässä direktiivissä tarkoitettuihin sopimuksiin kuuluvat hankintasopimukset, puitejärjestelyt, käyttöoikeusurakat, palvelujen käyttöoikeussopimukset ja dynaamiset hankintajärjestelmät.

Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että direktiivin [2014/24] tai direktiivin [2014/23] soveltamisalaan kuuluviin hankintasopimuksiin liittyviin hankintaviranomaisten päätöksiin voidaan hakea muutosta tehokkaasti ja varsinkin mahdollisimman nopeasti tämän direktiivin 2–2 f artiklassa säädettyjen edellytysten mukaisesti sillä perusteella, että nämä päätökset ovat vastoin julkisia hankintoja koskevaa unionin oikeutta tai vastoin kansallisia säännöksiä, jotka on annettu kyseisen oikeuden saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä.

--

3. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että muutoksenhakumenettelyt, joiden yksityiskohtaisista säännöistä kukin jäsenvaltio voi itse päättää, ovat ainakin niiden käytettävissä, jotka ovat tai ovat olleet tavoittelemassa tiettyä sopimusta, ja joiden etua väitetty virheellinen menettely on loukannut tai saattaa loukata.

--”

- 4 Kyseisen direktiivin 2 artiklan, jonka otsikko on ”Muutoksenhakumenettelyjä koskevat vaatimukset”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että 1 artiklassa säädettyjä muutoksenhakumenettelyjä koskeviin toimenpiteisiin sisältyvät valtuudet:

- a) ryhtyä mahdollisimman pian väliaikaisiin toimenpiteisiin, joiden tarkoituksena on oikaista väitetty virheellinen menettely tai estää asianomaisiin etuihin kohdistuvat lisävahingot, mukaan lukien toimenpiteet julkista hankintaa koskevan sopimuksen tekomenettelyn taikka hankintaviranomaisen tekemän päätöksen täytäntöönpanon keskeyttämiseksi tai keskeyttämisen varmistamiseksi;

b) kumota lainvastaisesti tehdyt päätökset tai varmistaa niiden kumoaminen, mukaan lukien tarjouspyynnössä, sopimusasiakirjoissa tai muussa sopimuksentekomenettelyyn liittyvässä asiakirjassa olevien syrjintää aiheuttavien teknisten, taloudellisten tai rahoitusta koskevien eritelmien poistaminen;

c) määrätä virheellisestä menettelystä kärsineelle vahingonkorvausta.”

5 Mainitun direktiivin 2 a artiklassa, jonka otsikko on ”Odotusaika”, säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että 1 artiklan 3 kohdassa tarkoitetuilla henkilöillä on käytössä tarpeeksi aikaa hakea tehokkaasti muutosta hankintaviranomaisten hankintaa koskeviin päätöksiin, antamalla tarvittavat säännökset tämän artiklan 2 kohdassa sekä 2 c artiklassa vahvistettujen vähimmäisedellytysten mukaisesti.

2. Direktiivin [2014/24] tai direktiivin [2014/23] soveltamisalaan kuuluvaa hankintapäätöksestä johtuvaa sopimusta ei saa tehdä, ennen kuin vähintään 10 kalenteripäivää on kulunut sitä päivää seuraavasta päivästä, jona hankintasopimuksen tekopäätös on lähetetty asianomaisille tarjoajille ja ehdokkaille faksilla tai sähköisessä muodossa, tai käytettäessä muita viestintätapoja vähintään 15 kalenteripäivää on kulunut sitä päivää seuraavasta päivästä, jona hankintasopimuksen tekopäätös on lähetetty asianomaisille tarjoajille ja ehdokkaille, tai ennen kuin vähintään 10 kalenteripäivää on kulunut sitä päivää seuraavasta päivästä, jona hankintasopimuksen tekopäätös on vastaanotettu.

Tarjoajat on katsottava asianomaisiksi, jos tarjoajia ei ole vielä lopullisesti suljettu pois. Poissulkeminen on lopullista, jos siitä on ilmoitettu asianomaiselle tarjoajalle ja jos riippumaton muutoksenhakuelin on todennut poissulkemisen lailliseksi tai jos poissulkemiseen ei voida enää hakea muutosta.

Ehdokkaat on katsottava asianomaisiksi, ellei hankintaviranomainen ole antanut tietoa heidän ehdokkuutensa hylkäämisestä, ennen kuin tarjoajille on ilmoitettu hankintaa koskevasta päätöksestä.

Kullekin asianomaiselle tarjoajalle ja ehdokkaalle lähetettävässä ilmoituksessa hankintaa koskevasta päätöksestä on oltava liitteenä seuraavat:

– yhteenveto – – perusteista ja

– tarkka selvästi ilmaistu odotusaika, jota sovelletaan – –”

Italian oikeus

6 Italian perustuslain (costituzione) 111 §:n 8 momentissa säädetään seuraavaa:

”Consiglio di Stato (ylin hallintotuomioistuin, Italia) ja Corte dei conti (tilintarkastustuomioistuin, Italia) ratkaisuista voidaan tehdä kassaatiovalitus vain tuomiovaltaan liittyvistä syistä.”

7 Siviiliprosessikoodeksin (codice di procedura civile) 360 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Muutoksenhakuvaiheessa annetuista tai vain yhdessä oikeusasteessa annettavista tuomioista voidaan tehdä kassaatiovalitus: 1) tuomiovaltaan liittyvistä syistä, – –”

8 Siviiliprosessikoodeksin 362 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään seuraavaa:

”Kassaatiovalitus voidaan tehdä – – erityistuomioistuimen muutoksenhakuvaiheessa antamista ratkaisuista taikka ratkaisuista, joita erityistuomioistuimet antavat käsiteltyään asian ainoana oikeusasteena, asianomaisen tuomioistuimen toimivaltaan liittyvien syiden nojalla.

Seuraavista voidaan tehdä kassaatiovalitus milloin tahansa: 1) erityistuomioistuinten välisistä tai niiden ja yleisten tuomioistuinten välisistä positiivisista tai negatiivista toimivaltaristiriidoista; 2) julkishallinnon ja yleisen tuomioistuimen välisistä negatiivisista tehtävänjakoa koskevista ristiriidoista.”

9 Hallintoprosessikoodeksin (codice del processo amministrativo) 6 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Consiglio di Stato on ylin tuomioistuin hallintolainkäyttöasioissa.”

10 Saman koodeksin 110 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Consiglio di Staton tuomioista voidaan tehdä kassaatiovalitus ainoastaan tuomiovaltaan liittyvistä syistä.”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

11 USL aloitti 13.12.2017 julkista hankintaa koskevan sopimuksen, jonka arvo oli noin 12 000 000 euroa, tekomenettelyn, jossa kokonaistaloudellisesti edullisinta tarjousta koskevan perusteen perusteella oli tarkoituksena nimetä työvoimaa välittävä yritys, joka asettaisi sen käyttöön tilapäistä työvoimaa.

12 Teknisiä tarjouksia varten asetettiin 48 pisteen ”vähimmäispistemäärä”, jonka alle jääneet kilpailijat suljettaisiin pois menettelystä.

13 Menettelyyn osallistui kahdeksan tarjoajaa, joihin kuuluivat Randstad, GI Group Spa sekä Synergien ja Umanan muodostama tilapäinen ryhmittymä (jäljempänä Synergie-Umana-ryhmittymä).

14 Arvioituaan tekniset tarjoukset hankintalautakunta hyväksyi 3.10.2018 GI Groupin ja Synergie-Umana-ryhmittymän seuraavaan vaiheeseen, joka koski tarjousten taloudellista arviointia. Randstad, joka sijoitettiin teknisten tarjousten arvioinnin päätteeksi kolmanneksi, suljettiin pois, koska sen tekninen tarjous sai vaadittua vähimmäispistemäärää pienemmän pistemäärän.

15 Hankintasopimuksen sopimuspuoleksi valittiin 6.11.2018 Synergie-Umana-ryhmittymä.

16 Randstad nosti Tribunale amministrativo regionale della Valle d’Aostassa (Val d’Aostan alueellinen hallintotuomioistuin, Italia) kanteen, jossa se riitautti yhtäältä sen sulkemisen pois sopimuksentekomenettelystä ja toisaalta kyseisen menettelyn sääntöjenmukaisuuden. Sen kanne koski siten paitsi mainittua poissulkemista myös Synergie-Umana-ryhmittymän valintaa hankintasopimuksen sopimuspuoleksi.

- 17 Randstad vetosi kanteensa tueksi muun muassa siihen, että hankintaa ei ollut jaettu osiin, arviointiperusteet olivat epämääräisiä ja hankintalautakunta oli nimitetty lainvastaisesti. USL ja Synergie-Umana-ryhmittymä vaativat, että kanneperusteet, joilla Randstad riitautti sopimuskentekomenettelyyn sääntöjenmukaisuuden, oli jätettävä tutkimatta. Randstadilla ei niiden mukaan ollut oikeutta esittää tällaisia kanneperusteita, koska se oli suljettu pois kyseisestä menettelystä.
- 18 Tribunale amministrativo regionale della Valle d'Aosta hylkäsi kyseisen oikeudenkäyntiväitteen 15.3.2019 antamallaan tuomiolla. Koska Randstad oli osallistunut laillisesti sopimuskentekomenettelyyn mutta suljettu pois siitä sen teknistä tarjousta koskevan kielteisen arvioinnin perusteella, kyseisellä yrityksellä oli kyseisen tuomioistuimen mukaan asiavaltuus riitauttaa menettelyn lopputulos kaikilta osin. Asiakysymyksen osalta mainittu tuomioistuin kuitenkin hylkäsi kaikki Randstadin esittämät kanneperusteet ja siten sen kanteen kokonaisuudessaan.
- 19 Randstad valitti kyseisestä tuomiosta Consiglio di Statoon ja toisti ensimmäisessä oikeusasteessa esittämänsä perusteet. Synergie ja Umana tekivät vastavalitukset ja moittivat Tribunale amministrativo regionale della Valle d'Aosta siitä, että tämä oli ottanut tutkittavaksi kanneperusteet, joilla Randstad oli riitauttanut menettelyn sääntöjenmukaisuuden ja siten kyseisen menettelyn päätteeksi tehdyn sopimuskumppanin valinnan.
- 20 Consiglio di Stato hylkäsi 7.8.2019 antamallaan tuomiolla (jäljempänä Consiglio di Stato tuomio) asiakysymyksen osalta valitusperusteen, jolla Randstad riitautti tekniselle tarjoukselleen annettun pistemäärän. Lisäksi kyseinen tuomioistuin hyväksyi Synergien ja Umanan liitännäisvalitukset ja muutti tuomiollaan valituksenalaista tuomiota siltä osin kuin Tribunale amministrativo regionale della Valle d'Aosta oli todennut, että Randstadin esittämät perusteet menettelyn sääntöjenmukaisuuden kiistämiseksi voitiin ottaa tutkittaviksi, ja siten tutkinut ne aineellisesti.
- 21 Consiglio di Stato totesi päätöksensä tueksi muun muassa, että Randstadilla, ”joka oli suljettu sopimuskentekomenettelyyn ulkopuolelle sen vuoksi, ettei se ollut läpäissyt vähimmäispistemäärästä, johon tekniselle tarjoukselle parivertailussa annettavan pistemäärän oli yllettävä, muodostuvaa 'stressitestiä' eikä ollut onnistunut osoittamaan sopimuskentekomenettelyyn lainvastaisuutta mainitun pistemäärän myöntämisen osalta, ei ollut oikeutta osallistua kyseiseen menettelyyn eikä sillä myöskään ollut asiavaltuutta riitauttaa menettelyn tuloksia muilta osin, koska sillä oli vain puhtaan tosiasiallinen intressi, kuten millä tahansa muulla saman alan toimijalla, joka ei ollut osallistunut sopimuskentekomenettelyyn”.
- 22 Randstad on valittanut Consiglio di Stato tuomiosta ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen eli Corte suprema di cassazioneen (ylin tuomioistuin, Italia). Se väittää, että Consiglio di Stato oli loukannut sen muun muassa direktiivin 89/665 1 artiklassa vahvistettua oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin. Randstad viittaa tässä yhteydessä unionin tuomioistuimen 4.7.2013 antamaan tuomioon Fastweb (C-100/12, EU:C:2013:448), sen 5.4.2016 antamaan tuomioon PFE (C-689/13, EU:C:2016:199) sekä sen 5.9.2019 antamaan tuomioon Lombardi (C-333/18, EU:C:2019:675).
- 23 Randstadin mukaan peruste, joka koskee tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevan oikeuden loukkaamista, kuuluu ”tuomiovaltaa” koskeviin syihin, joiden osalta kassaatiovalitus Consiglio di Stato tuomioista on perustuslain 111 §:n 8 momentin mukaan mahdollinen.

- 24 Pääasian muut asianosaiset väittävät, että sen lisäksi, että kassaatiovalitus on perusteeton, se on jätettävä tutkimatta. Niiden mukaan kassaatiovalituksen kohteena on Consiglio di Staton arvioinnin laillisuus eikä se siis koske kysymystä hallintotuomioistuinten toimivallasta.
- 25 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan se, että Consiglio di Stato kieltäytyy pääasian kaltaisessa tapauksessa tutkimasta perusteita, jotka koskevat sopimuksentekomenettelyn sääntöjenvastaisuutta, loukkaa unionin oikeudessa tarkoitettua oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin.
- 26 Kyseisen tuomioistuimen mukaan unionin oikeuden yhtenäisyyden ja tehokkuuden turvaamiseksi on tarpeen, että tällaisesta Consiglio di Staton tuomiosta voidaan tehdä kassaatiovalitus perustuslain 111 §:n 8 momentin nojalla. Tällainen valitus on nimittäin viimeinen oikeussuojakeino sen välttämiseksi, että unionin oikeuden vastainen Consiglio di Staton tuomio saa lainvoiman.
- 27 Tältä osin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että jos Consiglio di Stato soveltaa tai tulkitsee kansallisia säännöksiä unionin oikeuden määräysten tai säännösten, sellaisina kuin unionin tuomioistuin on niitä tulkinnut, vastaisella tavalla, se käyttää toimivaltaa, jota sillä ei ole. Todellisuudessa se käyttää tällaisessa tapauksessa valtaa luoda oikeutta, joka ei kuulu edes kansallisen lainsäätäjän toimivaltaan. Tämä merkitsee toimivallan puuttumista, josta pitäisi voida valittaa.
- 28 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esittää kuitenkin, että Corte costituzionalen (perustuslakituomioistuin, Italia) 18.1.2018 antamasta tuomiosta nro 6/2018, joka koskee perustuslain 111 §:n 8 momentin tulkintaa (ECLI:IT:COST:2018:6; jäljempänä tuomio nro 6/2018), ilmenee, ettei Italian valtiosääntöoikeuden nykytilassa ole sallittua rinnastaa unionin oikeuden rikkomista koskevaa perustetta perusteeseen, joka koskee perustuslain 111 §:n 8 momentissa tarkoitettua ”tuomiovaltaa”.
- 29 Kyseisen tuomion mukaan tuomioistuimen toimivallan ylittäminen, josta voidaan valittaa Corte suprema di cassazioneen tuomiovaltaan liittyvien syiden perusteella, tulee nimittäin kyseeseen vain kahdenlaisissa tilanteissa. Yhtäältä tällainen valitus voidaan tehdä, jos toimivalta puuttuu kokonaan, eli silloin, kun Consiglio di Stato tai Corte dei conti katsoo olevansa toimivaltainen alalla, joka on varattu lainsäätäjälle tai hallinnolle, tai kun se käänteisesti katsoo, ettei sillä ole toimivaltaa, sen virheellisen lähtökohdan perusteella, ettei asia voi, absoluuttisesti tarkasteltuna, olla tuomioistuinvalvonnan kohteena. Toisaalta tuomioistuimen toimivallan ylittämistä koskeva valitus voidaan tehdä toimivallan suhteellista puuttumista koskevissa tilanteissa eli kun Consiglio di Stato tai Corte dei conti katsoo olevansa toimivaltainen käsittelemään asiaa, joka kuuluu toisen tuomioistuimen toimivaltaan, tai käänteisesti katsoo, ettei sillä ole toimivaltaa, sen virheellisen lähtökohdan perusteella, että se kuuluu toisille tuomioistuimille.
- 30 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että jos sen on noudatettava tällaista perustuslain 111 §:n 8 momentin tulkintaa, sen on jätettävä Randstadin kassaatiovalitus tutkimatta. Sen mielestä vaikuttaa kuitenkin siltä, että mainittu tulkinta on ristiriidassa unionin oikeudessa tarkoitettujen tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevan oikeuden kanssa. Jos näin on, tuomiosta nro 6/2018 johdettavat ohjeet olisi hylättävä ja Randstadin kassaatiovalitus tutkittava aineellisesti.
- 31 Kyseinen tuomioistuin esittää, että sen omien jaostojen yhteisistunnon tuomion nro 6/2018 antamista edeltäneen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan Consiglio di Staton tuomiosta tehdyn valituksen yhteydessä perustuslain 111 §:n 8 momentissa tarkoitettua ”tuomiovaltaa”

ulkoisten rajojen valvonta ulottui tapauksiin, joissa oikeus otetaan huomioon perustavanlaatuisesti väärällä tavalla, mikä saattaa merkitä oikeussuojan epäämistä, kuten kansallisen oikeuden menettelysäännön soveltamiseen tavalla, joka on ristiriidassa unionin oikeudessa taatun tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevan oikeuden kanssa.

- 32 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toivoo siten unionin tuomioistuimen lausuvan siitä, onko muun muassa SEU 19 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa ja perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisessä kohdassa vahvistettu oikeus tehokkaihin oikeussuojakeinoihin esteenä sille erityisesti perustuslain 111 §:n 8 momentista, sellaisena kuin sitä on tulkittu tuomiosta nro 6/2018, seuraavalle seikalle, ettei Consiglio di Stato tuomiosta tehtävän kassaatiovalituksen yhteydessä ole mahdollista vedota unionin oikeuden rikkomista koskeviin perusteisiin.
- 33 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin lisää, että koska Consiglio di Stato ei ole pääasiassa tiedustellut unionin tuomioistuimelta sitä, mikä merkitys 4.7.2013 annetulla tuomiolla Fastweb (C-100/12, EU:C:2013:448), 5.4.2016 annetulla tuomiolla PFE (C-689/13, EU:C:2016:199) ja 5.9.2019 annetulla tuomiolla Lombardi (C-333/18, EU:C:2019:675), joihin Randstad on vedonnut, on nyt käsiteltävän tapauksen kannalta, sen olisi voitava esittää tämä kysymys unionin tuomioistuimelle kyseisen yrityksen tekemän valituksen käsittelyn yhteydessä.
- 34 Tässä tilanteessa Corte suprema di cassazione on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

- 1) Ovatko SEU 4 artiklan 3 kohta, SEU 19 artiklan 1 kohta sekä SEUT 2 artiklan 1 ja 2 kohta ja SEUT 267 artikla, luettuina myös yhdessä [perusoikeuskirjan] 47 artiklan kanssa, esteenä senkaltaiselle tulkintakäytännölle, joka koskee Italian perustuslain 111 §:n 8 momenttia, siviiliprosessikoodeksin 360 §:n 1 momenttia ja 362 §:n 1 momenttia sekä hallintoprosessikoodeksin 110 §:ää – siltä osin kuin näissä kansallisissa säännöksissä sallitaan kassaatiovalituksen tekeminen Consiglio di Staton tuomioista 'tuomiovaltaan liittyvistä syistä' –, sellaisena kuin tämä tulkintakäytäntö ilmenee Corte costituzionalen [tuomiosta nro 6/2018] – –, jossa muutettiin aiempaa lähestymistapaa ja katsottiin, ettei kassaatiovalitusta voida tehdä 'tuomiovallan puuttumisen tapauksessa' muutoksen hakemiseksi sellaisiin Consiglio di Staton tuomioihin, joissa sovelletaan kansallisesti vahvistettuja mutta unionin tuomioistuimen tuomioiden kanssa ristiriidassa olevia tulkintakäytäntöjä sellaisilla Euroopan unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvilla aloilla (käsiteltävässä asiassa julkisia hankintoja koskevien sopimusten tekemisen alalla), joilla jäsenvaltiot ovat sitoutuneet olemaan käyttämättä suvereenia toimivaltaansa unionin oikeuden vastaisesti, ja kun kyseinen tulkintakäytäntö johtaa sellaisten unionin oikeuden rikkomisten vakiintumiseen, jotka voitaisiin korjata edellä mainitun oikeussuojakeinon avulla, ja vaarantaa unionin oikeuden yhtenäisen soveltamisen ja unionin oikeuden kannalta merkityksellisten subjektiivisten oikeudellisten tilanteiden osalta oikeussuojan tehokkuuden, mikä on ristiriidassa sen vaatimuksen kanssa, jonka mukaan jokaisen tuomioistuimen on sovellettava täysimääräisesti ja nopeasti unionin oikeutta tavalla, joka on ehdottomasti unionin tuomioistuimen siitä antaman asianmukaisen tulkinnan mukainen, kun otetaan huomioon jäsenvaltioiden menettelyllisen itsemääräämisoikeuden rajat prosessuaalisia instituutioita määritettäessä?
- 2) Ovatko SEU 4 artiklan 3 kohta, SEU 19 artiklan 1 kohta ja SEUT 267 artikla, luettuina myös yhdessä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan kanssa, esteenä Italian perustuslain 111 §:n 8 momentin, siviiliprosessikoodeksin 360 §:n 1 momentin – – ja 362 §:n 1 momentin sekä hallintoprosessikoodeksin 110 §:n sellaiselle tulkinnalle ja soveltamiselle, joka ilmenee

kansallisesta oikeuskäytännöstä, jonka mukaan kassaatiovalituksen tekemistä [Corte suprema di cassazione] jaostojen yhteisistunnolle 'tuomiovaltaan liittyvistä syistä' ei voida käyttää 'tuomiovallan puuttumisen tapauksessa' keinona muutoksen hakemiseksi sellaisiin Consiglio di Stato tuomioihin, joissa on kyse unionin oikeuden soveltamista koskevista oikeusriidoista ja joiden yhteydessä ei perustelua esittämättä esitetä ennakkoratkaisupyyntöä unionin tuomioistuimelle, vaikka unionin tuomioistuimen (tuomiosta 6.10.1982, Cilfit ym., C-283/81 lähtien) tyhjentävästi luettelemat, tiukasti tulkittavat perusteet kansallisen tuomioistuimen vapauttamiseksi kyseisestä velvollisuudesta eivät täyty, mikä on vastoin periaatetta, jonka mukaan unionin oikeuden vastaisia ovat sellaiset lainsäädäntöön tai perustuslakiin perustuvat kansalliset säännöt tai menettelykäytännöt, joiden nojalla kansalliselta (joko ylimmän oikeusasteen tai muulta) tuomioistuimelta viedään, vaikka tilapäisesti, vapaus esittää ennakkoratkaisupyyntöjä, kun kyseisellä tulkinnalla ja soveltamisella puututaan unionin tuomioistuimen yksinomaiseen toimivaltaan unionin oikeuden asianmukaisessa ja sitovassa tulkinnassa, estetään kansallisen tuomioistuimen soveltaman oikeuden ja unionin oikeuden välillä mahdollisesti olevan tulkintaeron korjaaminen (ja edistetään sen vakiintumista) sekä vaarannetaan unionin oikeudesta johtuvien subjektiivisten oikeudellisten tilanteiden osalta oikeussuojan yhtenäinen soveltaminen ja tehokkuus?

- 3) Voidaanko periaatteita, jotka unionin tuomioistuin on vahvistanut 5.9.2019 annetussa tuomiossa Lombardi (C-333/18, EU:C:2019:675), 5.4.2016 annetussa tuomiossa PFE (C-689/13, EU:C:2016:199) ja 4.7.2013 annetussa tuomiossa Fastweb (C-100/12, EU:C:2013:448), direktiivin [89/665], sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä [2007/66], 1 artiklan 1 ja 3 kohdan sekä 2 artiklan 1 kohdan osalta, soveltaa pääasiassa esillä olevassa tilanteessa, jossa yksi kilpailevista yrityksistä riitauttaa sekä poissulkemisensa julkista hankintaa koskevan sopimuksen tekomenettelystä että toisen yrityksen valinnan hankintasopimuksen sopimuspuoleksi ja jossa Consiglio di Stato tutkii aineellisesti vain yhden valitusperusteen, jolla poissuljettu yritys riitauttaa teknisen tarjouksensa saaman pistemäärän jäämisen alle vähimmäispistemäärän, ja tutkii ensisijaisesti hankintaviranomaisen ja sopimuspuoleksi valitun yrityksen tekemät liitännäisvalitukset ja hyväksyy ne mutta toteaa sellaisiksi, ettei niitä voida ottaa tutkittavaksi (ja jättää tutkimatta aineellisesti) päävalituksen muut perusteet, joilla riitautetaan sopimuksentekomenettelyn tulos muista syistä (kuten tarjousten arviointia koskevien, tarjouspyyntöasiakirjoissa esitettyjen perusteiden epämääräisyyden, pisteidenantoa koskevien perustelujen puuttumisen sekä hankintalautakunnan lainvastainen nimittämisen ja kokoonpanon vuoksi) sellaisen kansallisen oikeuskäytännön perusteella, jonka mukaan yrityksellä, joka on suljettu pois sopimuksentekomenettelystä, ei ole oikeutta esittää vaatimuksia, joilla se pyrkii riitauttamaan kilpailevan yrityksen valinnan hankintasopimuksen sopimuspuoleksi, myös vaatimalla sopimuksentekomenettelyn kumoamista, kun on arvioitava, onko unionin oikeuden kanssa yhteensopivaa se, että yritykseltä evätään oikeus saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi kaikki ne syyt, joiden perusteella se riitauttaa julkista hankintaa koskevan sopimuksen tekomenettelyn tuloksen, silloin, kun kyseisen yrityksen poissulkemista ei ole vahvistettu lopullisesti ja jokainen kilpailija voi vedota samankaltaiseen oikeutettuun etuun muiden kilpailijoiden tekemien tarjousten poissulkemiseksi, mikä voi johtaa siihen, että hankintaviranomainen toteaa, että se ei voi valita sääntöjenmukaista tarjousta ja se joutuu aloittamaan uuden hankintamenettelyn, johon kaikki tarjoajat voivat osallistua?"

Nopeutettua menettelyä koskeva pyyntö ja asian käsittelyn vaiheet unionin tuomioistuimessa

- 35 Corte suprema di cassazione pyysi ennakkoratkaisupyynnössään, että nyt käsiteltävään ennakkoratkaisupyyntöön sovellettaisiin unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 105 artiklan mukaista nopeutettua menettelyä, lähinnä sillä perusteella, että pääasiassa nousee esiin kansallista perustuslakia koskevia perustavanlaatuisia kysymyksiä koskevia vakavia epävarmuuksia, että Italiassa on vireillä useita samankaltaisia asioita ja että pääasia kuuluu julkisia hankintoja koskevien sopimuksentekomenettelyjen alaan, jonka merkitystä unionin oikeudessa se korostaa.
- 36 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 105 artiklan 1 kohdassa määrätään, että unionin tuomioistuimen presidentti voi ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen pyynnöstä tai poikkeuksellisesti omasta aloitteestaan päättää esittelevää tuomaria ja julkisiasiameistä kuultuaan, että ennakkoratkaisupyyntö käsitellään nopeutetussa menettelyssä, jos asian laatu edellyttää, että asia käsitellään ensi tilassa.
- 37 Tältä osin on muistutettava, että tällainen nopeutettu menettely on menettelyllinen väline, jolla on tarkoitus vastata poikkeuksellisen kiireelliseen tilanteeseen (tuomio 15.7.2021, komissio v. Puola (Tuomareita koskeva kurinpitäjärjestelmä), C-791/19, EU:C:2021:596, 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 38 Nyt käsiteltävässä asiassa unionin tuomioistuimen presidentti päätti 21.10.2020 esittelevää tuomaria ja julkisiasiameistä kuultuaan hylätä edellä 35 kohdassa mainitun ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen pyynnön.
- 39 Se, että asia koskee kyseessä olevan jäsenvaltion tuomioistuinlaitokseen liittyvää tärkeää seikkaa, ei nimittäin sellaisenaan ole syy, joka osoittaa poikkeuksellisen kiireellisyyden, joka on tarpeen nopeutetun käsittelyn oikeuttamiseksi. Sama koskee sitä seikkaa, että esitetyt kysymykset koskevat mahdollisesti suurta määrää henkilöitä tai oikeudellisia tilanteita (ks. vastaavasti unionin tuomioistuimen presidentin määräys 18.9.2018, Tedeschi ja Consorzio Stabile Istant Service, C-402/18, ei julkaistu, EU:C:2018:762, 15 kohta), tai sitä, että pääasia koskee julkisten hankintojen alaa (ks. vastaavasti unionin tuomioistuimen presidentin määräys 13.11.2014, Star Storage, C-439/14, ei julkaistu, EU:C:2014:2479, 10–15 kohta).
- 40 Unionin tuomioistuimen presidentti päätti kuitenkin esitettyjen kysymysten luonteen ja merkityksen huomioon ottaen antaa nyt käsiteltävän asian käsittelylle etusijan työjärjestyksen 53 artiklan 3 kohdan mukaisesti.
- 41 Lisäksi Italian hallitus vaati Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 16 artiklan kolmannen kohdan nojalla, että unionin tuomioistuin kokoontuisi suurena jaostona.

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen kysymys

- 42 Aluksi on muistutettava, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallisten tuomioistuinten ja unionin tuomioistuimen välille SEUT 267 artiklalla luodussa yhteistyömenettelyssä unionin tuomioistuimen tehtävänä on antaa kansalliselle tuomioistuimelle

hyödyllinen vastaus, jonka perusteella kansallinen tuomioistuin voi ratkaista siinä vireillä olevan asian. Unionin tuomioistuimen on tämän vuoksi tarvittaessa muotoiltava sille esitetyt kysymykset uudelleen (tuomio 15.7.2021, *The Department for Communities in Northern Ireland*, C-709/20, EU:C:2021:602, 61 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 43 Ensimmäinen kysymys koskee unionin oikeudessa annettujen oikeuksien tehokasta oikeussuojaa. Se koskee lähinnä sitä, loukataanko tätä suojaa silloin, jos jäsenvaltion ylimmällä yleisellä tuomioistuimella ei ole toimivaltaa kumota kyseisen jäsenvaltion ylimmän hallintotuomioistuimen unionin oikeuden vastaisesti antamaa tuomiota.
- 44 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 59 kohdassa, ensimmäisessä kysymyksessä mainituilla SEUT 2 artiklan 1 ja 2 kohdalla ja SEUT 267 artiklalla ei ole tältä kannalta mitään merkitystä.
- 45 Tältä osin on huomautettava yhtäältä, että SEUT 2 artikla koskee lainsäädäntövallan ja oikeudellisesti velvoittavien toimien antamista koskevan toimivallan jakoa unionin ja sen jäsenvaltioiden välillä. Kyseisen artiklan 1 ja 2 kohdassa esitetyt tätä koskevat säännöt eivät liity ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämään tuomioistuimen toimivaltaa koskevaan kysymykseen.
- 46 SEUT 267 artiklan osalta on muistutettava, että se on osa järjestelmää, jonka tarkoituksena on taata unionin oikeuden noudattamista koskeva tuomioistuinvalvonta, jonka varmistavat paitsi unionin tuomioistuin myös jäsenvaltioiden tuomioistuimet, kuten SEU 19 artiklan 1 kohdasta ilmenee (ks. vastaavasti tuomio 13.3.2018, *European Union Copper Task Force v. komissio*, C-384/16 P, EU:C:2018:176, 112 kohta ja tuomio 25.2.2021, *VodafoneZiggo Group v. komissio*, C-689/19 P, EU:C:2021:142, 143 kohta). Kyseisessä järjestelmässä SEUT 267 artiklalla luotu menettely on unionin tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten välisen yhteistyön väline, jonka avulla unionin tuomioistuin esittää kansallisille tuomioistuimille ne unionin oikeuden tulkintaan liittyvät seikat, joita nämä tarvitsevat ratkaistakseen käsiteltävikseen saatetut asiat (tuomio 5.7.2016, *Ognyanov*, C-614/14, EU:C:2016:514, 16 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ensimmäisen kysymyksensä yhteydessä esiin tuomilla ongelmilla, jotka liittyvät edellä 43 kohdasta ilmenevällä tavalla sen selvittämiseen, missä määrin ylimmällä kansallisella yleisellä tuomioistuimella on unionin oikeudessa edellytetyn tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi oltava toimivalta valvoa ylimmän kansallisen hallintotuomioistuimen antamia tuomioita, ei sinänsä ole mitään yhteyttä tähän SEUT 267 artiklalla unionin tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten välillä käyttöön otettuun yhteistyömekanismiin.
- 47 Niinpä ensimmäinen kysymys on muotoiltava uudelleen siten, että SEUT 2 artiklan 1 ja 2 kohta ja SEUT 267 artikla jätetään pois sen kohteesta.
- 48 Siltä osin kuin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa ensimmäisessä kysymyksessään lisäksi perusoikeuskirjan 47 artiklassa vahvistettuun tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevaan oikeuteen, on muistutettava, että perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirja koskee jäsenvaltioita ainoastaan silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta.
- 49 Tältä osin on mainittava, että direktiivin 89/665 1 artiklan 1 ja 3 kohdassa asetetaan jäsenvaltioille pääasiassa kyseessä olevalla julkisia hankintoja koskevien sopimuksentekomenettelyjen alalla velvollisuus säätää tehokkaista muutoksenhakukeinoista. Tästä seuraa – kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 67 kohdassa –, että kyseisellä alalla perusoikeuskirjan 47 artiklan

ensimmäisessä ja toisessa kohdassa vahvistettu oikeus tehokkaisuuteen oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen on merkityksellinen erityisesti silloin, kun jäsenvaltiot kyseisen velvollisuuden mukaisesti vahvistavat menettelysäännöt, jotka koskevat sellaisia oikeussuojakeinoja tuomioistuimessa, joilla varmistetaan niiden oikeuksien turvaaminen, joita unionin oikeudessa annetaan ehdokkaille ja tarjoajille, joiden etuja hankintaviranomaisten päätökset loukkaavat (ks. vastaavasti tuomio 7.9.2021, *Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras*, C-927/19, EU:C:2021:700, 128 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 50 Niinpä ensimmäinen kysymys on muotoiltava niin ikään uudelleen sisällyttämällä sen kohteeseen direktiivin 89/665 1 artiklan 1 ja 3 kohta, joita on luettava perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa.
- 51 Ensimmäinen kysymys on edellä esitetyn perusteella ymmärrettävä siten, että sillä pyritään selvittämään, onko SEU 4 artiklan 3 kohtaa ja SEU 19 artiklan 1 kohtaa sekä direktiivin 89/665 1 artiklan 1 ja 3 kohtaa, luettuina perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa tulkittava siten, että ne ovat esteenä sellaiselle jäsenvaltion kansallisen oikeuden säännökselle, jonka vaikutuksena on kansallisen oikeuskäytännön mukaan se, että julkista hankintaa koskevaan sopimuksen tekemiseen osallistuneiden tarjoajien kaltaiset yksityiset eivät voi riitauttaa kyseisen jäsenvaltion ylimmän hallintotuomioistuimen tuomion unionin oikeuden mukaisuutta mainitun jäsenvaltion ylimmälle yleiselle tuomioistuimelle tehtävällä valituksella.
- 52 Tältä osin on muistutettava aluksi, että unionin oikeuden ensisijaisuuden periaatteen mukaan ei voida hyväksyä sitä, että kansallisen oikeuden säännöt, vaikka ne olisivatkin perustuslain taseisia, loukkaisivat unionin oikeuden yhtenäisyyttä ja tehokkuutta (tuomio 22.6.2021, *Latvijas Republikas Saeima (Liikenne- ja viestikommunikation)*, C-439/19, EU:C:2021:504, 135 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 53 Kyseiseen periaatteeseen liittyvät vaikutukset koskevat kaikkia jäsenvaltion elimiä muun muassa tuomioistuinten toimivallan jakoon liittyvien kansallisten säännösten – mukaan lukien perustuslain taseiset säännökset – voimatta tätä estää (tuomio 18.5.2021, *Asociația "Forumul Judecătorilor din România"* ym., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 ja C-397/19, EU:C:2021:393, 245 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 54 Niinpä jos unionin oikeuden säännöstä tai määräystä, jolla asetetaan jäsenvaltioille selvä ja täsmällinen velvollisuus saavuttaa tietty tulos, todetaan rikottavan, kansallisten tuomioistuinten on tarvittaessa jätettävä soveltamatta kyseiseen rikkomiseen johtavia kansallisen oikeuden säännöksiä, vaikka ne olisivatkin perustuslain taseisia (ks. vastaavasti tuomio 18.5.2021, *Asociația "Forumul Judecătorilor din România"* ym., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 ja C-397/19, EU:C:2021:393, 250 ja 251 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Jos kansallisen oikeuden säännöksen ristiriita unionin oikeuden kanssa perustuu konkreettisemmin tulkintaan, jonka kyseisen jäsenvaltion tuomioistuin on omaksunut kyseisestä säännöksestä, kyseinen oikeuskäytäntö on sivuutettava (ks. vastaavasti tuomio 5.4.2016, *PFE*, C-689/13, EU:C:2016:199, 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 55 Niinpä on tutkittava, onko rajoitus, joka koskee mahdollisuutta tehdä kassaatiovalitus jäsenvaltion ylimmän hallintotuomioistuimen tuomioista, sellaisena kuin kyseinen rajoitus johtuu nyt käsiteltävässä asiassa tuomiosta nro 6/2018 ilmenevästä perustuslain 111 §:n 8 momentin tulkinnasta, unionin oikeudessa asetettujen tehokkaan oikeussuojan vaatimusten ja siten unionin oikeuden yhtenäisyyden ja tehokkuuden vastainen.

- 56 Kyseisten vaatimusten osalta on muistutettava, että SEU 19 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa veloitetaan jäsenvaltiot säätämään tarvittavista muutoksenhakukeinoista tehokasta oikeussuojaa koskevan oikeuden takaamiseksi yksityisille unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla (tuomio 26.3.2020, Miasto Łowicz ja Prokurator Generalny, C-558/18 ja C-563/18, EU:C:2020:234, 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 57 Yksityisille unionin oikeuden perusteella kuuluvien oikeuksien tehokkaan oikeussuojan periaate, johon kyseisessä määräyksessä täten viitataan, on jäsenvaltioiden yhteisestä valtiosääntöperinteestä johtuva unionin oikeuden yleinen periaate, joka on vahvistettu Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen 6 ja 13 artiklassa, ja se vahvistetaan nykyään perusoikeuskirjan 47 artiklassa (ks. vastaavasti tuomio 15.7.2021, komissio v. Puola (Tuomareita koskeva kurinpitojärjestelmä), C-791/19, EU:C:2021:596, 52 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 58 Jos kyseessä olevasta alasta ei ole olemassa unionin sääntöjä, kunkin jäsenvaltion kansallisessa oikeusjärjestyksessä on menettelyllisen itsemääräämisoikeuden periaatteen nojalla annettava edellä 56 kohdassa tarkoitettuja muutoksenhakukeinoja koskevat menettelysäännöt, kunhan nämä menettelysäännöt eivät ole unionin oikeuden piiriin kuuluvien tilanteiden osalta epäedullisempia kuin samankaltaisia kansallisen oikeuden piiriin kuuluvia tilanteita koskevat säännöt (vastaavuusperiaate), eivätkä ne ole sellaisia, että unionin oikeudessa annettujen oikeuksien käyttäminen on käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa (tehokkuusperiaate) (ks. vastaavasti tuomio 10.3.2021, Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w N., C-949/19, EU:C:2021:186, 43 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 59 Unionin oikeus ei siis lähtökohtaisesti ole esteenä sille, että jäsenvaltiot rajoittavat tai asettavat edellytyksiä niille perusteille, joihin voidaan vedota kassaatiomenettelyissä, kunhan tehokkuus- ja vastaavuusperiaatteita noudatetaan (tuomio 17.3.2016, Bensada Benallal, C-161/15, EU:C:2016:175, 27 kohta).
- 60 Vastaavuusperiaatteen noudattamisen osalta on mainittava, että ennakkoratkaisupyyntöissä ja unionin tuomioistuimessa pidetyssä istunnossa annettujen tietojen valossa perustuslain 111 §:n 8 momentissa, sellaisena kuin sitä on tulkittu tuomiossa nro 6/2018, rajoitetaan Corte suprema di cassazione toimivaltaa käsitellä Consiglio di Stato tuomioita koskevat valitukset samojen menettelysääntöjen mukaisesti riippumatta siitä, perustuvatko valitukset kansallisen oikeuden säännöksiin vai unionin oikeuden säännöksiin tai määräyksiin.
- 61 Niinpä on katsottava, että tällainen kansallisen oikeuden säännös ei ole vastaavuusperiaatteen vastainen.
- 62 Tehokkuusperiaatteen osalta on muistutettava, että unionin oikeudesta ei seuraa jäsenvaltiolle veloitetta ottaa käyttöön muita kuin kansallisessa oikeudessa säädettyjä oikeussuojakeinoja, paitsi jos kyseessä olevan kansallisen oikeusjärjestyksen rakenteesta ilmenee, ettei ole olemassa mitään sellaista tuomioistuimessa käytettävää oikeussuojakeinoa, jolla voitaisiin vaikka vain liitännäisestäkin varmistaa yksityisillä unionin oikeuden perusteella olevien oikeuksien kunnioittaminen, tai jos yksityisten ainoana keinona saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa olisi se, että ne joutuvat rikkomaan lakia (ks. vastaavasti tuomio 14.5.2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, 143 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 63 Vaikka nyt käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä on tarkistaa, onko Italian oikeusjärjestyksessä lähtökohtaisesti käytettävissä tällainen oikeussuojakeino julkisten hankintojen alalla, mikään ennakkoratkaisupyynnössä tai unionin tuomioistuimelle esitetyissä huomautuksissa mainittu seikka ei anna ensi katsomalta aihetta ajatella, että Italian prosessioikeudesta sinänsä seuraisi, että unionin oikeudessa annettujen oikeuksien käyttäminen kyseisellä hallinto-oikeuden alalla olisi mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa.
- 64 Tilanteessa, jossa tällainen tuomioistuimessa käytettävä oikeussuojakeino, jolla voidaan varmistaa yksityisillä unionin oikeuden perusteella olevien oikeuksien kunnioittaminen, on käytettävissä, on – kuten edellä 62 kohdassa mainitusta oikeuskäytännöstä ilmenee – unionin oikeuden näkökulmasta täysin mahdollista, että kyseessä oleva jäsenvaltio antaa ylimmälle hallintotuomioistuimelle toimivallan ratkaista kyseessä oleva asia viimeisenä oikeusasteena sekä tosiseikkojen että oikeudellisten seikkojen osalta ja estää tämän seurauksena sen, että asia voitaisiin vielä aineellisesti tutkia ylimmälle yleiselle tuomioistuimelle tehtävän kassaatiovalituksen yhteydessä.
- 65 Tästä seuraa, että jos edellisessä kohdassa kuvatun kaltaisen tuomioistuimessa käytettävän oikeussuojakeinon olemassaolo näytetään toteen, perustuslain 111 §:n 8 momentin kaltainen kansallisen oikeuden sääntö, tuomiosta nro 6/2018 ilmenevällä tavalla tulkittuna, ei myöskään loukkaa tehokkuusperiaatetta, eikä siihen sisälly mitään seikkaa, josta ilmenisi, ettei SEU 19 artiklan 1 kohdan toista alakohdtaa olisi noudatettu.
- 66 Tätä päätelmää ei voida kyseenalaistaa SEU 4 artiklan 3 kohdan perusteella, jossa jäsenvaltiot veloitetaan toteuttamaan kaikki yleis- tai erityistoimenpiteet, joilla voidaan varmistaa perussopimuksista tai unionin toimielinten säädöksistä johtuvien velvoitteiden täyttäminen. Siltä osin kuin kyse on sellaisten oikeussuojakeinojen järjestelmästä, jotka ovat tarpeen tehokkaan tuomioistuinvalvonnan varmistamiseksi unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla, SEU 4 artiklan 3 kohtaa ei nimittäin voida tulkita siten, että siinä edellytetään, että jäsenvaltiot ottavat käyttöön uusia oikeussuojakeinoja, joita koskevaa veloitetta niille ei kuitenkaan ole asetettu SEU 19 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa.
- 67 Julkisia hankintoja koskevalla erityisalalla direktiivin 89/665 1 artikla, luettuna perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisen kohdan valossa, ei myöskään ole esteenä mainitulle päätelmälle.
- 68 Direktiivin 89/665 1 artiklan 1 kohdasta ilmenee, että direktiivin 2014/24 tai direktiivin 2014/23 soveltamisalaan kuuluvassa sopimuksentekomenettelyssä tehtyyn hankintaviranomaisten päätökseen on voitava hakea muutosta tehokkaasti ja mahdollisimman nopeasti direktiivin 89/665 2–2 f artiklassa säädettyjen edellytysten mukaisesti sen riitauttamiseksi, että tämä päätös olisi julkisia hankintoja koskevan unionin oikeuden tai kansallisten säännösten, jotka on annettu kyseisen oikeuden saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä, mukainen. Mainitun 1 artiklan 3 kohdassa täsmennetään lisäksi, että muutoksenhakumenettelyn olisi oltava ainakin kaikkien niiden käytettävissä, jotka ovat tai ovat olleet tavoittelemassa tiettyä sopimusta ja joiden etua väitetty virheellinen menettely on loukannut tai saattaa loukata.
- 69 Jos yksityisillä on kyseisellä alalla mahdollisuus saattaa asiansa perusoikeuskirjan 47 artiklan toisessa kohdassa tarkoitetun riippumattoman ja puolueettoman tuomioistuimen, joka on etukäteen lailla perustettu, käsiteltäväksi – mikä näyttäisi toteutuvan Italian oikeusjärjestyksessä, jollei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen suorittamasta tarkistuksesta muuta johdu –, kansallisen oikeuden sääntöä, joka estää sen, että ylin yleinen tuomioistuin voisi vielä tutkia

ylimmän hallintotuomioistuimen aineellisen arvioinnin, ei voida pitää perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna perusoikeuskirjan 47 artiklassa vahvistetun puolueettomaan tuomioistuimeen olevan oikeuden rajoittamisena.

- 70 On kuitenkin muistutettava, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan direktiivin 89/665 1 artiklassa tarkoitettujen muutoksenhakukeinojen tutkittavaksi ottamisen edellytykseksi ei voida asettaa sitä, että muutoksenhakija esittää näytön siitä, että jos muutoksenhaku hyväksytään, hankintaviranomainen joutuu uusimaan julkista hankintaa koskevan sopimuksen tekemennettelyyn. Tällaisen mahdollisuuden olemassaoloa on pidettävä tältä osin riittävänä (ks. vastaavasti tuomio 5.9.2019, Lombardi (C-333/18, EU:C:2019:675, 29 kohta).
- 71 Tästä seuraa, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tapauksessa, jossa Randstad nosti sopimuksetekomenettelystä pois suljettuna tarjoajana ensimmäisen asteen hallintotuomioistuimessa kanteen, joka perustui kanneperusteisiin, joilla pyrittiin osoittamaan kyseisen menettelyn sääntöjenvastaisuus, kyseinen kanne oli tutkittava aineellisesti.
- 72 Direktiivin 89/665 2 a artiklassa täsmennetään niiden tarjoajien osalta, jotka suljetaan pois sopimuksetekomenettelystä, että niitä ei katsota enää asianomaisiksi eikä niille siten tarvitse antaa tiedoksi päätöstä sopimuspuolen valinnasta, jos niiden poissulkeminen on tullut lopulliseksi. Sitä vastoin silloin, kun tarjoajia ei ole vielä lopullisesti suljettu pois, niille on annettava tiedoksi sopimuspuolen valintaa koskeva päätös, jonka liitteenä on yhteenvedo asian kannalta merkityksellisistä perusteista ja maininta kyseisestä päätöksestä alkavasta ajasta, joka on odotettava ennen sopimuksen tekemistä. Kyseisen artiklan 1 ja 2 kohdan yhdessä lukemisesta ilmenee, että kyseisten vähimmäisedellytysten noudattamisen tarkoituksena on mahdollistaa se, että kyseiset tarjoajat voivat hakea tehokkaasti muutosta mainittuun päätökseen.
- 73 Direktiivin 89/665 2 a artiklan 2 kohdan mukaan tarjoajan poissulkeminen on lopullista, jos siitä on ilmoitettu tälle ja jos ”riippumaton muutoksenhakuelin on todennut poissulkemisen lailliseksi” tai jos poissulkemiseen ei voida enää hakea muutosta. Kyseistä direktiiviä, jolla pyritään varmistamaan se, että oikeutta tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen täysin kunnioitetaan (ks. vastaavasti tuomio 15.9.2016, Star Storage ym., C-439/14 ja C-488/14, EU:C:2016:688, 45 kohta), on tulkittava perusoikeuskirjan 47 artiklan toisen kohdan valossa. Kyseisessä 2 a artiklassa tarkoitettuna ilmaisuna ”riippumaton muutoksenhakuelin” on siten sen määrittämiseksi, onko tarjoajan poissulkeminen tullut lopulliseksi, ymmärrettävä tarkoitettuna perusoikeuskirjan 47 artiklassa tarkoitettua riippumatonta ja puolueetonta tuomioistuinta, joka on etukäteen lailla perustettu.
- 74 Se, että tarjoajan poissulkemista koskeva päätös ei vielä ole lopullinen, ratkaisee siten tarjoajien asiavaltuuden riitauttaa sopimuspuolen valintaa koskeva päätös, eivätkä muut merkityksettömät seikat, kuten poissuljetun tarjoajan tarjouksen sama sijoitus tai sopimuksetekomenettelyn osallistujien lukumäärä, voi horjuttaa asiavaltuutta (ks. vastaavasti mm. tuomio 11.5.2017, Archus ja Gama, C-131/16, EU:C:2017:358, 57 ja 58 kohta ja tuomio 5.9.2019, Lombardi, C-333/18, EU:C:2019:675, 29–32 kohta).
- 75 Nyt käsiteltävässä tapauksessa Consiglio di Stato rikkoi mainittua unionin lainsäätäjän vahvistamaa sääntöä, josta muistutetaan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä ja jonka mukaan vasta direktiivin 89/665 2 a artiklan 2 kohdassa tarkoitettu tarjoajan lopullinen poissulkeminen voi viedä tältä asiavaltuuden riitauttaa sopimuspuolen valintaa koskeva päätös, kun Consiglio di Stato katsoi, että riippumattoman muutoksenhakuelimen, jonka käsiteltäväksi

asia saatettiin ensimmäisessä oikeusasteessa, eli Tribunale amministrativo regionale della Valle d'Aostan olisi pitänyt jättää sopimuspuolen valintaa koskevan päätöksen riitauttamiseksi esitetyt kanneperusteet tutkimatta sillä perusteella, että Randstad oli suljettu pois menettelystä.

- 76 Tältä osin on mainittava pääasian tosiseikkojen osalta, että unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta ilmenee, että sekä silloin, kun Randstad nosti kanteensa Tribunale amministrativo regionale della Valle d'Aostassa, että silloin, kun tämä ratkaisi asian, Tribunale amministrativo regionale della Valle d'Aosta tai mikään muukaan riippumaton muutoksenhakuelin ei ollut vielä todennut hankintalautakunnan päätöstä sen menettelystä poissulkemisesta lailliseksi.
- 77 Niinpä se, että Consiglio di Stato muutti Tribunale amministrativo regionale della Valle d'Aostan tuomiota toteamalla, ettei sitä Randstadin valituksen osaa, joka koski Synergie-Umana-ryhmittymän valintaa hankintasopimuksen sopimuspuoleksi, voida ottaa tutkittavaksi, on ristiriidassa direktiivin 89/665 1 artiklan 1 ja 3 kohdassa, luettuina yhdessä sen 2 a artiklan 2 kohdan kanssa, taatun tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevan oikeuden kanssa. Siten Consiglio di Staton tuomio ei ole myöskään perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisen kohdan mukainen.
- 78 Pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa, jossa – jollei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tarkistuksessa muuta ilmene – kansallinen prosessioikeus itsessään mahdollistaa asianosaisille sen, että nämä saattavat asiansa riippumattoman ja puolueettoman tuomioistuimen tutkittavaksi ja vetoavat tällaisessa tuomioistuimessa tehokkaasti unionin oikeuden ja niiden kansallisen oikeuden säännösten, joilla unionin oikeus saatetaan osaksi kansallista oikeusjärjestystä, rikkomiseen, mutta jossa kyseisen jäsenvaltion ylin hallintotuomioistuin, joka ratkaisee asian viimeisenä oikeusasteena, asettaa kyseisen valituksen tutkittavaksi ottamiselle virheellisesti edellytyksiä, joilla viedään kyseisiltä asianosaisilta heidän oikeutensa tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin, unionin oikeudessa ei kuitenkaan edellytetä, että kyseinen jäsenvaltio säätää kyseisen tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevan oikeuden loukkaamisen korjaamiseksi mahdollisuudesta hakea tällaisiin ylimmän hallintotuomioistuimen tekemiin tutkimatta jättämistä koskeviin päätöksiin muutosta ylimmältä yleiseltä tuomioistuimelta, jos tällaisesta muutoksenhakukeinosta ei ole säädetty sen kansallisessa oikeudessa.
- 79 Tällaisessa tilanteessa ylimmän hallintotuomioistuimen oikeuskäytäntöön perustuva direktiivin 89/665 ja perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisen kohdan rikkominen voidaan korjata kyseisen jäsenvaltion kaikkien hallintotuomioistuinten, mukaan lukien ylin hallintotuomioistuin itse, velvollisuudella sivuuttaa kyseinen unionin oikeuden vastainen oikeuskäytäntö ja – jos tällaista velvollisuutta ei noudateta – Euroopan komission mahdollisuudella nostaa jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne kyseessä olevaa jäsenvaltiota vastaan.
- 80 Lisäksi yksityiset, jotka ovat mahdollisesti kärsineet vahinkoa sen seurauksena, että niiden oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin on loukattu asian viimeisenä oikeusasteena käsittelevän tuomioistuimen ratkaisun vuoksi, voivat vedota mainitun jäsenvaltion vastuuseen, kunhan rikkomisen riittävää ilmeisyyttä sekä vahingonkärsijälle aiheutuneen vahingon välitöntä syy-yhteyttä koskevat edellytykset täyttyvät (ks. vastaavasti mm. tuomio 30.9.2003, Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, 59 kohta; tuomio 24.10.2018, XC ym., C-234/17, EU:C:2018:853, 58 kohta ja tuomio 4.3.2020, Telecom Italia, C-34/19, EU:C:2020:148, 67–69 kohta).

81 Ensimmäisen kysymykseen on kaiken edellä esitetyn perusteella vastattava, että SEU 4 artiklan 3 kohtaa ja SEU 19 artiklan 1 kohtaa sekä direktiivin 89/665 1 artiklan 1 ja 3 kohtaa, luettuina perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa, on tulkittava siten, että ne eivät ole esteenä sellaiselle jäsenvaltion kansallisen oikeuden säännökselle, jonka vaikutuksena on kansallisen oikeuskäytännön mukaan se, että julkista hankintaa koskevan sopimuksen tekomenettelyyn osallistuneiden tarjoajien kaltaiset yksityiset eivät voi riitauttaa kyseisen jäsenvaltion ylimmän hallintotuomioistuimen tuomion unionin oikeuden mukaisuutta mainitun jäsenvaltion ylimmälle yleiselle tuomioistuimelle tehtävällä valituksella.

Toinen kysymys

82 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee toisella kysymyksellään lähinnä, onko SEU 4 artiklan 3 kohtaa ja SEU 19 artiklan 1 kohtaa sekä SEUT 267 artiklaa, luettuina yhdessä perusoikeuskirjan 47 artiklan kanssa, tulkittava siten, että ne ovat esteenä sellaiselle kansallisen oikeuden säännökselle, jonka vaikutuksena on kansallisen oikeuskäytännön mukaan se, etteivät yksityiset voi riitauttaa kyseisen jäsenvaltion ylimmän hallintotuomioistuimen tuomiosta saman jäsenvaltion ylimmälle yleiselle tuomioistuimelle tehtävällä kassaatiovalituksella sitä, ettei ensin mainittu tuomioistuin, joka ratkaisee asian viimeisenä oikeusasteena, perusteluja esittämättä esittänyt unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyynnön, vaikka unionin oikeuden oikeasta tulkinnasta oli epävarmuutta.

83 Unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta ilmenee, että Randstad ei vetoa kassaatiovalituksessaan valitusperusteisiin, jotka koskisivat sitä, ettei Consiglio di Stato SEUT 267 artiklan kolmannen kohdan vastaisesti esittänyt unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyynnön, minkä Randstad, jolle esitettiin tätä koskevia kysymyksiä unionin tuomioistuimessa pidetyssä istunnossa, on vahvistanut.

84 Tästä seuraa, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ei tarvitse sen käsiteltävänä olevassa asiassa ratkaista, onko jäsenvaltioiden unionin oikeudesta johtuvien vaatimusten vuoksi säädettävä oikeusjärjestyksessään mahdollisuudesta tehdä ylimmälle yleiselle tuomioistuimelle valitus silloin, kun ylin hallintotuomioistuin ei ole esittänyt unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymystä, joten toiseen kysymykseen annettavalla vastauksella ei ole merkitystä asian ratkaisun kannalta.

85 Koska toisella kysymyksellä ei siten ole yhteyttä pääasian kohteeseen, se on vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jätettävä tutkimatta (ks. vastaavasti tuomio 15.7.2021, Ministrstvo za obrambo, C-742/19, EU:C:2021:597, 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

Kolmas ennakkoratkaisukysymys

86 Kun otetaan huomioon ensimmäiseen kysymykseen annettu vastaus, kolmanteen kysymykseen ei ole tarpeen vastata.

Oikeudenkäyntikulut

- 87 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

SEU 4 artiklan 3 kohtaa ja SEU 19 artiklan 1 kohtaa sekä julkisia tavaranhankintoja ja rakennusurakoita koskeviin sopimuksiin liittyvien muutoksenhakumenettelyjen soveltamista koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 21.12.1989 annetun neuvoston direktiivin 89/665/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna 26.2.2014 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2014/23/EU, 1 artiklan 1 ja 3 kohtaa, luettuina Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa, on tulkittava siten, että ne eivät ole esteenä sellaiselle jäsenvaltion kansallisen oikeuden säännökselle, jonka vaikutuksena on kansallisen oikeuskäytännön mukaan se, että julkista hankintaa koskevan sopimuksen tekomenettelyyn osallistuneiden tarjoajien kaltaiset yksityiset eivät voi riitauttaa kyseisen jäsenvaltion ylimmän hallintotuomioistuimen tuomion unionin oikeuden mukaisuutta mainitun jäsenvaltion ylimmälle yleiselle tuomioistuimelle tehtävällä valituksella.

Allekirjoitukset