



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

MICHAL BOBEK

14 päivänä tammikuuta 2021¹

Asia C-64/20

UH

vastaan

An tAire Talmhaíochta Bia agus Mara, Éire agus an tArd-Aighne (maatalous-, elintarvike- ja merenkulkuministeri ja valtiasiamies)

(Ennakkoratkaisupyyntö – Ard-Chúirt (valtakunnallinen alioikeus, Irlanti))

Ennakkoratkaisupyyntö – Direktiivi 2001/82/EY – Eläinlääkkeiden pakkaamista ja merkintöjä koskevat kielivaatimukset – Kansallisten tuomioistuinten harkintavalta kieltäytyä hyväksymästä kanteen vaatimuksia – Välitön oikeusvaikutus – Ensisijaisuus – Menettelyllinen itsemääräämisoikeus – Tehokas oikeussuoja

I Johdanto

1. Nyt esillä olevassa asiassa tuodaan esiin monenlaisia aiheita. Jos nämä aiheet asetetaan yhteen ja tarkastellaan niitä samanaikaisesti, luodaan varsinainen EU:n lainsäädännön perustuslaillinen polyfonia, joka koostuu muun muassa seuraavista tekijöistä: välitön oikeusvaikutus, ensisijaisuus, menettelyllinen itsemääräämisoikeus, tehokas oikeussuoja ja unionin oikeuden kansallisen täytäntöönpanon yleinen tehokkuus – yhdistettyinä unionin monikielisyyteen ja (oikeuteen) saada tietoa omalla kielellään.

2. Kuin hallitsevana äänenä polyfoniassa voidaan kuitenkin erottaa seuraava kysymys: ovatko nämä periaatteet, erityisesti unionin oikeuden kansallisen täytäntöönpanon tehokkuus, esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan tuomioistuimella on harkintavalta päättää sekä siitä, annetaanko – tilanteessa, jossa kante on (ilmeisen) perusteltu – kantajalle oikeussuojaa siltä osin kuin tämä väittää, etteivät viranomaiset ole saattaneet direktiiviä asianmukaisesti osaksi kansallista oikeusjärjestystä, että (jos vastaus on myöntävä) siitä, missä muodossa tätä oikeussuojaa annetaan? Tämä liittyy varsin tuttuun kysymykseen siitä, mitkä ovat kohtuulliset rajat vaatimukselle, jonka mukaan unionin oikeus on pantava tehokkaasti täytäntöön kansallisella tasolla.

¹ Alkuperäinen kieli: englanti.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A EU:n lainsäädäntö

3. Eläinlääkkeitä koskevista yhteisön säännöistä 6.11.2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2001/82/EY² V osastoon, jonka otsikko on ”Merkitseminen ja pakkausseloste”, sisältyvät 58–64 artikla.

4. Direktiivin 2001/82 58 artiklan 1 kohdassa luetellaan tiedot, joiden ”tulee olla helposti luettavin kirjaimin merkittynä” lääkkeen pakkaukseen tietyin poikkeuksin. Mainitun direktiivin 58 artiklan 4 kohdan mukaan ”edellä 1 kohdan f–l alakohdassa mainittujen tietojen on käytävä ilmi ulommasta päällyksestä ja pakkauksesta sen maan kielillä, jossa ne saatetaan markkinoille”.

5. Direktiivin 2001/82 59 artiklan 1 kohdassa täsmennetään, että ”ampullien osalta 58 artiklan 1 kohdassa luetellut tiedot on esitettävä ulommassa päällyksessä”. Tämän jälkeen siinä luetellaan pakkausten päällä välttämättömät tiedot. Direktiivin 2001/82 59 artiklan 3 kohdan mukaan kyseisen artiklan 1 kohdan kolmannessa ja kuudennessa luetelmakohdassa mainittujen tietojen ”on käytävä ilmi ulommasta päällyksestä ja pakkauksesta sen maan kielillä, jossa ne saatetaan markkinoille”.

6. Direktiivin 2001/82 61 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa: ”Pakkausselosteen sisällyttäminen eläinlääkkeen pakkaukseen on pakollista, jollei kaikkia tämän artiklan mukaisesti vaadittuja tietoja voida ilmaista sisäpakkauksessa tai ulommassa päällyksessä. – – Selosteessa on käytettävä yleisesti ymmärrettäviä käsitteitä, ja se on laadittava sen jäsenvaltion virallisella kielellä tai virallisilla kielillä, jossa lääke saatetaan markkinoille.” Direktiivin 2001/82 61 artiklan 2 kohdassa luetellaan tiedot, jotka pakkausselosteessa ainakin on oltava.

7. Eläinlääkkeistä ja direktiivin 2001/82/EY kumoamisesta 11.12.2018 annetun asetuksen (EU) 2019/6³ johdanto-osan 52 ja 53 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(52) Jotta voitaisiin keventää hallinnollista rasitetta ja maksimoida eläinlääkkeiden saatavuus jäsenvaltioissa, olisi vahvistettava yksinkertaistetut eläinlääkkeiden pakkaamista ja merkitsemistä koskevat säännöt. – –

(53) Lisäksi jäsenvaltioiden olisi voitava valita alueellaan myyntiluvan saaneiden eläinlääkkeiden valmisteyhteenvedoissa, myyntipäällysmarkkinöissä ja pakkausselosteessa esitettyjen tekstien kieli.”

8. Asetuksen 2019/6 7 artiklassa, jonka otsikko on ”Kielet”, säädetään seuraavaa:

”1. Valmisteyhteenvedo sekä myyntipäällysmarkkintöjen ja pakkausselosteen tiedot on esitettävä jollain sen jäsenvaltion virallisella kielellä tai virallisilla kielillä, jossa eläinlääke asetetaan saataville markkinoilla, jollei kyseinen jäsenvaltio toisin päättä.

2. Eläinlääkkeet voidaan varustaa usein erikielisin myyntipäällysmarkkinöin.”

9. Asetusta 2019/6 sovelletaan sen 160 artiklan mukaan 28.1.2022 alkaen.

² EYVL 2001 L 311, s. 1, sellaisena kuin se on muutettuna.

³ EUVL 2019 L 4, s. 43.

B Asiaa koskevat kansalliset oikeussäännöt

10. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan direktiivin 2001/82 täytäntöönpanemiseksi on annettu lukuisia säädöksiä. Pakkauksissa käytettävän kielen, jota pääasian oikeudenkäynti koskee, osalta asian kannalta merkitykselliset säännökset sisältyvät kuitenkin säädöksiin SI 144/2007 ja SI 786/2007. Näiden säädösten mukaan direktiivin 2001/82 säännöksissä vaaditut tiedot voidaan antaa joko iirin tai englannin kielellä.

III Tosiseikat, menettely kansallisessa tuomioistuimessa ja ennakkoratkaisukysymykset

11. Pääasian kantaja puhuu äidinkielenään iiriä. Koirailemmikkinsä vuoksi hän ostaa eläinlääkkeitä. Kantaja valitti tAire Talmhaíochta, Bia agus Mara, Éirelle (maatalous-, elintarvike- ja merenkulkuministeri, Irlanti) siitä, että eläinlääkkeiden mukana olevat tiedot olivat yksinomaan englanniksi eivätkä valtion kahdella virallisella kielellä eli iiriksi ja englanniksi. Hänen mukaansa tämä oli vastoin direktiivin 2001/82 säännöksiä.

12. Kantaja haki 14.11.2016 Ard-Chúirtissa (valtakunnallinen alioikeus, Irlanti) lupaa kanteen nostamiseen judicial review -menettelyssä sen vuoksi, että ministeriö oli laiminlyönyt direktiivin 2001/82 asianmukaisen täytäntöönpanon sen kielellisten vaatimusten osalta. Hänelle myönnettiin kyseinen lupa, ja hän saattoi näin vireille kyseisen asian, jossa vastaajina ovat tAire Talmhaíochta, Bia agus Mara, Éire ja An tArd-Aighn (valtionasiamies). Suullinen käsittely pidettiin 24. ja 25.7.2018.

13. Sen perusteella, että Irlannin valtio oli väitetyesti laiminlyönyt direktiivin asianmukaisen täytäntöönpanon, kantaja esitti seuraavat vaatimukset: i) todetaan, että sovellettavassa kansallisessa lainsäädännössä ei panna täytäntöön direktiivin 2001/82 V osastoa (58–61 artiklaa) asianmukaisesti tai lainkaan; ii) todetaan, että Irlannin oikeudessa on varmistettava, että valtion markkinoille saatettujen eläinlääkkeiden pakkauselosteissa ja pakkauksissa olevat asianmukaiset tiedot, joista on kyse direktiivin 2001/82 V osastossa, annetaan valtion virallisilla kielillä eli sekä iiriksi että englanniksi; ja iii) todetaan, että Irlannin viranomaisten on muutettava kansallista lainsäädäntöä varmistaakseen direktiivin 2001/82 V osaston säännösten asianmukaisen täytäntöönpanon.

14. Kantaja vetosi Ard-Chúirtissa pääasiallisesti ensinnäkin direktiivin 2001/82 kielivaatimuksia koskevien säännösten (jotka ovat selkeitä, täsmällisiä ja ehdottomia) välittömään oikeusvaikutukseen, toiseksi siihen, että unionin oikeus on ensisijainen kansalliseen oikeuteen nähden (kansallinen tuomioistuin voisi siten soveltaa unionin säännöksiä ja jättää soveltamatta sen kanssa ristiriidassa olevia Irlannin säännöksiä), ja kolmanneksi tehokasta tuomioistuinvalvontaa koskevaan oikeuteen (hänellä olisi oltava oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin, ja kansallisen tuomioistuimen olisi näin ollen hyväksyttävä kanteessa esitetyt vaatimukset).

15. Vastaajat puolestaan myönsivät, että kansallisen oikeuden nojalla kantajalla, joka riitauttaa menestyksellisesti viranomaisen päätöksen judicial review -menettelyssä, on yleensä oikeus oikeussuojaan. Ne väittivät kuitenkin, että kyseessä ei ole ehdoton oikeus ja että pääasiassa on perusteltua kieltäytyä hyväksymästä mitään vaatimuksia. Ne väittivät, että vaikka käsiteltävässä asiassa kantajalle voisi koitua jotain hyötyä siitä, että hänen vaatimuksensa hyväksyttäisiin, kyseinen hyöty olisi kuitenkin hyvin vähäinen asetuksen 2019/6 pian tapahtuvan voimaantulon vuoksi. Lisäksi vastaajat väittivät, että nyt käsiteltävässä asiassa on hyvin suuri mahdollisuus, että

jos kantajan vaatimukset hyväksyttäisiin, sillä olisi vakavia vaikutuksia kolmansiin osapuoliin. Jos eläinlääkkeiden toimittajat ja jakelijat päättäisivät vetäytyä Irlannin markkinoilta sen vaatimuksen vuoksi, että niiden on painettava käyttöohjeet ja pakkausten tekstit molemmilla virallisilla kielillä, on ilmeistä, että tällä olisi vakavia vaikutuksia eläinten terveyteen ja taloudellisia seurauksia, jotka aiheuttaisivat vahinkoa lukuisille henkilöille.

16. Ard-Chúirt katsoi 26.7.2019, että kantajalla oli asiavaltuus, koska direktiivin 2001/82 58 artiklan 4 kohta, 59 artiklan 3 kohta ja 61 artiklan 1 kohta ("kyseessä olevat unionin säännökset") olivat selkeitä, täsmällisiä ja ehdottomia. Kantaja saattoi siis vedota niihin vastaajia vastaan. Kyseinen tuomioistuin katsoi myös, että Irlanti ei ollut pannut direktiiviä asianmukaisesti täytäntöön kielellisten vaatimusten osalta, koska riidanalaisissa kansallisissa säännöksissä (eli SI 144/2007 ja SI 786/2007) sallittiin tietojen antaminen ainoastaan englannin kielellä sen sijaan, että olisi vaadittu sekä iiriä että englantia.

17. Ard-Chúirt totesi kuitenkin myös, että menettelyn aikana annettiin asetus 2019/6, joka sisältää uusia säännöksiä kielten käyttämisestä eläinlääkkeissä. Kyseisen asetuksen mukaan silloin, kun sitä aletaan soveltaa (28.1.2022), on sallittua esittää pakkauksessa olevat tiedot ainoastaan englanniksi. Tässä yhteydessä kansallinen tuomioistuin pohti, olisiko tämän tulevan muutoksen vuoksi mielekästä hyväksyä kantajan vaatimuksia huolimatta siitä, että Irlanti oli rikkonut unionin oikeutta.

18. Kyseinen tuomioistuin toteaa, että Irlannin vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tuomioistuimet voivat käyttää harkintavaltaa päättäessään, annetaanko kantajalle oikeussuojaa, ja jos vastaus on myöntävä, määrittäessään asianmukaisia toimenpiteitä kantajan oikeuksien suojelemiseksi. Nämä perusteet käsittävät useita seikkoja, esimerkiksi (1) kanteen nostamisen aiheuttoman pitkällä viipeellä, (2) sen, ettei ole käytetty muita tarkoituksenmukaisempia oikeussuojakeinoja, esimerkiksi appeal-muodossa, (3) sen, että kantaja on salaillut jotain, (4) sen, ettei kantaja toimi vilpittömässä mielessä, (5) kolmansille osapuolille aiheutuneen vahingon tai (6) sen, että kantajan vaatimusten hyväksyminen jäisi vaille hyödyllistä tarkoitusta.

19. Koska Ard-Chúirt on näin ollen epävarma siitä, onko unionin oikeus esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaisille kansallisille menettelysäännöille, se on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

- "1) Onko kansallisella tuomioistuimella harkintavaltaa, jonka nojalla se voi kieltäytyä hyväksymästä kanteen vaatimuksia huolimatta päätöksestään, jonka mukaan kansallisessa oikeudessa jätettiin panematta täytäntöön erityinen Euroopan unionin direktiivin näkökohta, ja jos kyseisellä tuomioistuimella on tällainen harkintavalta, mitkä ovat ne harkintavaltaan liittyvät asianmukaiset tekijät, jotka on otettava huomioon, ja/tai onko kansallisella tuomioistuimella oikeus ottaa huomioon samat tekijät, jotka se ottaisi huomioon käsitellessään kansallisen oikeuden rikkomista?
- 2) Loukataanko unionin oikeuden mukaista välittömän oikeusvaikutuksen periaatetta, jos kansallinen tuomioistuin kieltäytyisi käsiteltävässä asiassa hyväksymästä kanteen vaatimuksia [asetuksen 2019/6] (jota aletaan soveltaa vasta 28.1.2022 alkaen) 7 artiklan voimaantulon vuoksi, vaikka kansallinen tuomioistuin päätti, että kansallisessa oikeudessa ei ole pantu täytäntöön direktiivin [2001/82] 61 artiklan 1 kohdassa, 58 artiklan 4 kohdassa ja 59 artiklan 3 kohdassa säädettyä velvollisuutta eli velvollisuutta käyttää eläinlääkkeiden pakkauksissa ja pakkausmerkinnöissä jäsenvaltion virallisia kieliä eli iiriä ja englantia Irlannissa?"

20. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet kantaja, Irlanti, Puolan hallitus sekä Euroopan komissio.

IV Asian tarkastelu

A Tutkittavaksi ottaminen

21. Irlanti ja Puolan hallitus väittävät, että ennakkoratkaisupyyntö on jätettävä tutkimatta.

22. Irlanti väittää ensinnäkin, että se on pannut kyseessä olevat unionin säännökset asianmukaisesti täytäntöön. Direktiivin 2001/82 sanamuoto on epäselvä siltä osin, onko eläinlääkkeiden pakkauksissa ja pakkausmerkinnöissä olevat tiedot annettava kaikilla virallisilla kielillä, jos jäsenvaltiossa on useita virallisia kieliä. Näin ollen Irlannin päätös panna mainittu direktiivi täytäntöön tavalla, joka mahdollistaa vain yhden virallisen kielen käytön, kuuluu sen harkintavaltaan kyseisen direktiivin täytäntöönpanossa.

23. Toisaalta Irlanti väittää, että direktiivin 2001/82 nimenomaisesta tarkoituksesta ilmenee, että siitä johtuvat oikeudet eivät ole kielellisiä tai kulttuurisia vaan eläinlääkkeitä koskevien tietojen saantia koskevia oikeuksia. Tällaisia oikeuksia loukattaisiin kuitenkin vain tilanteessa, jossa pakkaukset tai pakkausmerkinnät eivät olisi kantajan kannalta täysin ymmärrettävissä. Pääasian kantaja ei ole kuitenkaan väittänyt, että hänellä olisi ollut vaikeuksia täysin ymmärtää näkemäänsä pakkauksia tai pakkausmerkintöjä.

24. Puolan hallitus puolestaan väittää, että unionin oikeudessa ei veloiteta kansallisia tuomioistuimia hyväksymään kantajan vaatimuksia siltä osin kuin tämä vaatii, että toimivaltaiset kansalliset viranomaiset on veloitettava muuttamaan kansallista lainsäädäntöä sen saattamiseksi unionin oikeuden mukaiseksi. Kyseinen hallitus väittää, että kantajan kanne on joka tapauksessa hylättävä. Vaikka oletettaisiin, että oikeus saada eläinlääkkeiden mukana olevia tietoja iirin kielellä perustuu direktiivin 2001/82 ehdottomiin ja riittävän täsmällisiin säännöksiin, kyseessä ei ole – kun otetaan huomioon sen luonne – oikeus, johon voidaan vedota Irlannin viranomaisia vastaan. Velvollisuus käyttää näissä tuotteissa iiriä koskee yksityisiä yrityksiä eli näiden tuotteiden tuottajia ja jakelijoita. Kantaja ei kuitenkaan voi vedota iirinkielisiä eläinlääketietoja koskevaan oikeuteensa näiden lääkkeiden valmistajia ja jakelijoita vastaan, koska direktiivillä ei sellaisenaan voida luoda velvoitteita yksityiselle, eikä siihen näin ollen sellaisenaan voida vedota tätä vastaan.

25. Siltä osin kuin on kyse nyt käsiteltävän ennakkoratkaisupyyntöön tutkittavaksi ottamisesta, nämä argumentit eivät ole vakuuttavia.

26. Mielestäni Irlannin ja Puolan hallitusten esittämät argumentit koskevat sitä, voidaanko pääasian kantajan kansallisella tasolla nostamaa kannetta hyväksyä. Irlannin esittämät vastaväitteet koskevat alustavaa aineellista kysymystä, jota ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei kuitenkaan ole tuonut esiin. Sama koskee Puolan hallituksen esittämiä väitteitä. Kysymys siitä, veloitetaanko unionin oikeudessa kansallinen tuomioistuin myöntämään erityinen oikeussuojakeino, on myös tässä oikeudenkäynnissä hyvinkin pääasian ratkaisemiseen liittyvä eikä siis tutkittavaksi ottamista koskeva kysymys. Unionin tuomioistuin on vakiintuneesti todennut, että asiakysymyksen ratkaisua koskevat argumentit eivät voi millään tavalla vaikuttaa esitettyjen

kysymysten tutkittavaksi ottamiseen.⁴

27. Lisäksi vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan olettamana on, että kansallisen tuomioistuimen niiden oikeudellisten seikkojen ja tosiseikkojen perusteella, joiden määrittämisestä se vastaa ja joiden paikkansapitävyyden selvittäminen ei ole unionin tuomioistuimen tehtävä, esittämällä unionin oikeuden tulkintaan liittyvillä kysymyksillä on merkitystä asian ratkaisun kannalta. Tätä olettamaa ei kumoa se, että kantajan kansallisessa tuomioistuimessa pääasiassa nostama kanne ei välttämättä menesty, erityisesti jos unionin tuomioistuin päättyy kyseessä olevan unionin oikeuden tiettyyn tulkintaan.⁵

28. Näistä syistä siirryn käsittelemään esitettyjen kahden ennakkoratkaisukysymyksen asiasisältöä.

B Asiakysymys

1. Alustavat huomautukset

29. Nyt käsiteltävässä asiassa kantaja vetoaa – ja ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa – tiettyihin unionin oikeuden tärkeimpiin rakenteellisiin periaatteisiin: välittömään oikeusvaikutukseen, ensisijaisuuteen, tehokkaaseen tuomioistuinvalvontaan ja menettelylliseen itsemääräämisoikeuteen. Tämän oikeudenkäynnin esiin tuomat ongelmat voivat siis ensi näkemältä vaikuttaa melko monimutkaisilta. Perusteellisemman tarkastelun jälkeen avainkysymys nousee kuitenkin varsin selvästi esille.

30. Käsitteäkseni kantaja on esittänyt pääasiassa lähinnä seuraavat kolme vaatimusta: i) todetaan, että kansallinen lainsäädäntö on ristiriidassa unionin oikeuden kanssa, ii) todetaan, että kansallisen lainsäädännön on oltava unionin oikeuden mukainen, ja lopuksi iii) todetaan, että kansallisten viranomaisten on muutettava kansallista lainsäädäntöä vastaavasti.

31. Ei ole täysin selvää, onko nämä kolme vaatimusta hyväksyttävä samanaikaisesti vai voiko ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin vapaasti valita niiden välillä. Nojaudun tässä ratkaisuehdotuksessa oletukseen siitä, että ennakkoratkaisua pyytäneellä tuomioistuimella on tältä osin huomattava harkintavalta. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin nimittäin toteaa, että sillä on kansallisen oikeuden nojalla harkintavalta *valita* asian olosuhteet huomioon ottaen asianmukaisimmaksi katsomansa oikeuskeino ja tarvittaessa jopa kokonaan *kieltäytyä* hyväksymästä kantajan vaatimuksia.⁶ Kyseinen tuomioistuin pohtii näin ollen, onko näin myös silloin, kun kantajan oikeudet johtuvat unionin lainsäädännöstä.

32. Tässä yhteydessä minusta vaikuttaa siltä, että unionin näkökulmasta riidan kohteena ovat kysymykset, jotka koskevat menettelyllistä itsemääräämisoikeutta ja tehokasta oikeussuojaa. Nämä kaksi ennakkoratkaisukysymystä voidaan siis käsitellä yhdessä ja muotoilla uudelleen seuraavasti: ovatko unionin oikeus ja erityisesti menettelyllistä itsemääräämisoikeutta ja tehokasta oikeussuojaa koskevat periaatteet esteenä kansalliselle lainsäädännölle tai käytännölle, jonka mukaan kansallisilla tuomioistuimilla on harkintavalta päättää sekä siitä, annetaanko –

⁴ Ks. esim. tuomio 19.11.2019, A. K. ym. (Ylimmän tuomioistuimen kurinpitojaoston riippumattomuus) (C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, EU:C:2019:982, 111 kohta).

⁵ Laajemmin ks. viimeaikaisesta oikeuskäytännöstä esim. ratkaisuehdotukseni C-505/19, Saksan liittotasavalta (Interpolin antama punainen ilmoitus) (EU:C:2020:939, 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

⁶ Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 18 kohta.

tilanteessa, jossa kanne on perusteltu – kantajalle oikeussuojaa siltä osin kuin tämä väittää, etteivät viranomaiset ole saattaneet direktiiviä asianmukaisesti osaksi kansallista oikeusjärjestystä, että (jos vastaus on myöntävä) siitä, missä muodossa kantajalle annetaan oikeussuojaa?

33. Tähän kysymykseen tässä ratkaisuehdotuksessa antamani vastaus on rakenteeltaan seuraavanlainen: aloitan määrittelemällä asian kannalta merkityksellisen oikeudellisen arviointikehikon selittääkseni, kuinka nyt käsiteltävää asiaa arvioidaan (2). Tämän jälkeen esitän lyhyesti, miten unionin tuomioistuin on aikaisemmissa asioissa soveltanut tätä kehikkoa yksittäistapauksiin (3). Esitän tämän perusteella joitakin poikkialaisia aiheita ja ohjeita, joista voi olla hyötyä ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle (4). Koska ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on viime kädessä tehtävä tästä johtopäätökset pääasian suhteen, esitän lopuksi muutamia nyt käsiteltävää asiaa koskevia näkökohtia (5).

2. Asiaa koskevat oikeussäännöt: ns. Rewe-tehokkuus ja perusoikeuskirjan 47 artiklassa tarkoitettu tehokas oikeussuoja

34. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan välittömästi sovellettavien unionin oikeuden sääntöjen, joiden perusteella syntyy välittömästi oikeuksia ja velvollisuuksia kaikille, joita ne koskevat, riippumatta siitä, onko kyse jäsenvaltioista vai yksityisistä oikeussubjekteista, on aikaansaattava täydet vaikutuksensa yhdenmukaisella tavalla kaikissa jäsenvaltioissa näiden oikeussääntöjen voimaantulosta lähtien ja *koko niiden voimassaolon ajan*.⁷

35. Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee myös, että SEU 4 artiklan 3 kohdassa määrättyä vilpittömän yhteistyön periaatetta soveltaen kaikkien kansallisten tuomioistuinten velvollisuutena on niiden toimivaltaan kuuluvissa asioissa jäsenvaltion elimen ominaisuudessa *soveltaa* välittömästi sovellettavissa olevaa unionin oikeutta *kokonaisuudessaan* ja suojata unionin oikeudessa yksityisille annettuja oikeuksia ja jättää soveltamatta kaikkia sellaisia kansallisia oikeussääntöjä, jotka mahdollisesti ovat ristiriidassa unionin oikeuden kanssa.⁸

36. Edellä esitetystä seuraa, että unionin oikeuden luonteesta johtuvien vaatimusten kanssa ovat yhteensopimattomia kaikki sellaiset kansallisen oikeusjärjestyksen *oikeussäännöt* tai lainsäädännölliset, hallinnolliset taikka *tuomioistuinten käytännöt*, jotka heikentäisivät unionin oikeuden tehokkuutta estämällä sen, että unionin oikeuden soveltamiseen toimivaltainen tuomioistuin voi jo unionin oikeuden soveltamisajankohtana tehdä kaiken tarpeellisen sellaisten kansallisten säännösten syrjäyttämiseksi, jotka mahdollisesti estävät välittömästi sovellettavien unionin oikeussääntöjen täyden tehokkuuden.⁹

37. On kuitenkin kysyttävä, millä edellytyksillä voidaan puhua ”täydestä” tehokkuudesta. Ei ole olemassa unionin oikeuden täyden tehokkuuden arviointiperustetta, jollei sitten ”täyden” voida katsoa viittaavan aivan täydelliseen tehokkuuteen. Sen sijaan on olemassa tapauskohtainen arviointi, joka tehdään yleensä viittaamalla tietyissä asiassa kyseessä oleviin kansallisiin oikeussääntöihin.

⁷ Ks. vastaavasti tuomio 9.3.1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, 14–15 kohta); tuomio 19.6.1990, Factortame ym. (C-213/89, EU:C:1990:257, 18 kohta) ja tuomio 8.9.2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, 54 kohta).

⁸ Ks. vastaavasti tuomio 9.3.1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, 16 ja 21 kohta); tuomio 19.6.1990, Factortame ym. (C-213/89, EU:C:1990:257, 19 kohta) ja tuomio 8.9.2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, 55 kohta).

⁹ Ks. vastaavasti tuomio 9.3.1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, 22 kohta); tuomio 19.6.1990, Factortame ym. (C-213/89, EU:C:1990:257, 20 kohta) ja tuomio 8.9.2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, 56 kohta).

38. Tämä on väistämätöntä, jos unionin oikeussääntöjen kansallisen täytäntöönpanon lähtökohta on kansallinen menettelyllinen itsemääräämisoikeus. Lähtökohtaisesti on käytettävä kansallista viitekehystä. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on niin, että koska unioni ei ole antanut asiasta säännöksiä, kunkin jäsenvaltion on nimettävä toimivaltaiset tuomioistuimet ja määritettävä menettelysäännöt sellaisia oikeussuojakeinoja varten, joilla pyritään turvaamaan unionin oikeuteen perustuvat yksityisten oikeudet. Kyseiset säännöt eivät kuitenkaan saa olla epäedullisempia kuin ne, jotka koskevat luonteeltaan samankaltaisia jäsenvaltion sisäisiä oikeussuojakeinoja (*vastaavuusvaatimus*), eivätkä ne saa olla sellaisia, että unionin oikeusjärjestyksessä vahvistettujen oikeuksien käyttäminen on käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa (*tehokkuusvaatimus*).¹⁰

39. Tässä oikeudenkäynnissä kysymys *vastaavuudesta* ei selvästikään nouse esiin. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen epäilykset johtuvat siitä, että kyseessä olevia kansallisia menettelysääntöjä sovelletaan paitsi kansallisessa oikeudessa myös unionin oikeudessa säänneltyihin tilanteisiin.

40. Varsinainen kysymys koskee siis *tehokkuutta*.

41. Nyt käsiteltävän kaltaisessa tapauksessa tehokkuusvaatimus, joka ymmärretään menettelyllisen itsemääräämisoikeuden periaatteen soveltamisedellytykseksi ja johon joskus viitataan ”Rewe-tehokkuutena”,¹¹ on kuitenkin käytännössä päällekkäinen perusoikeuskirjan 47 artiklaan perustuvan *tehokkaita oikeussuojakeinoja* koskevan perusoikeuden kanssa. Kantaja väittää, että kyseessä olevien kansallisten menettelysääntöjen soveltamisen vuoksi hänen käytettävissään ei ole asianmukaista oikeussuojakeinoa kyseessä oleviin unionin säännöksiin perustuvan (aineellisen) oikeuden suojaamisen varmistamiseksi; tämä oikeus koskee eläinlääkkeiden mukana olevien tietojen saamista valtion kahdella virallisella kielellä (eli iiriksi ja englanniksi).

42. Kuten olen korostanut ratkaisuehdotuksessani Banger, tehokkuusperiaatteen, joka on toinen jäsenvaltioiden menettelylliseen itsemääräämisoikeuteen liittyvistä kahdesta vaatimuksesta, ja tuomioistuimen tarjoaman tehokkaan oikeussuojan periaatteen, joka on perusoikeuskirjan 47 artiklassa myöhemmin vahvistettu perusoikeus, välinen yhteys ei ehkä ole (vielä) täysin selvä.¹² On vaikea kiistää sitä, että nämä kaksi periaatetta ovat ainakin suurelta osin päällekkäiset sisällöltään.

43. Lisäksi suoritettavan arvioinnin luonteen osalta voidaan katsoa, että määrättyä tilannetta voidaan niiden perusteella tarkastella kahdesta toisiaan täydentävästä näkökulmasta: Rewe-tehokkuuden ollessa kyseessä huomio kohdistuu *rakenteelliseen* tasoon (yleisesti asianmukaisten oikeussuojakeinojen olemassaolo kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa), kun taas perusoikeuskirjan 47 artiklaan perustuvan tehokkaan oikeussuojan yhteydessä huomio kohdistuu pikemminkin *yksilölliseen* tasoon (asianomaisen kannalta riittävien konkreettisten oikeussuojakeinojen olemassaolo).

44. Tehokkaan oikeussuojan periaate on unionin oikeuden yleinen periaate, joka vahvistetaan nykyään perusoikeuskirjan 47 artiklassa. Se edellyttää muun muassa, että kansallisten viranomaisten päätöksiä, jotka voivat loukata unionin oikeuteen perustuvia yksityisten oikeuksia

¹⁰ Ks. mm. äskettäin eli 24.10.2018 annettu tuomio XC ym. (C-234/17, EU:C:2018:853, 21–22 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

¹¹ Se on nimittäin esitetty ensimmäisen kerran 16.12.1976 annetussa tuomiossa Rewe-Zentralfinanz ja Rewe-Zentral (33/76, EU:C:1976:188).

¹² C-89/17, EU:C:2018:225, 99–107 kohta.

ja vapauksia, vastaan on käytettävissä riittävät oikeussuojakeinot.¹³ Tässä yhteydessä kansallisella tuomioistuimella, jonka käsiteltäväksi asia on saatettu, on muun muassa oltava toimivalta tutkia kaikki sen käsiteltäväksi saatetun oikeusriidan kannalta merkitykselliset tosiseikka- ja oikeuskysymykset.¹⁴

45. Sen valvonnan laajuus ja intensiteetti, jota kansallisen tuomioistuimen on perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaan harjoitettava, vaihtelevat kunkin tapauksen erityisen asiayhteyden ja merkityksellisten seikkojen mukaan.¹⁵ Kuten unionin tuomioistuin on toistuvasti todennut, tässä yhteydessä on tarkasteltava muun muassa ”kyseisen toimen luonnetta, sen antamisen asiayhteyttä ja asiaa koskevia oikeussääntöjä”.¹⁶

46. Luonnollisestikin on olemassa runsaasti oikeuskäytäntöä, joka koskee Rewe-tehokkuutta ja jonka viime vuosikymmenen aikana on syrjäyttänyt perusoikeuskirjan 47 artiklassa tarkoitettu tehokkaasta oikeussuojasta annettu oikeuskäytäntö. Tämän suurelta osin yksittäistapausten tarkasteluun perustuvan oikeuskäytännön johdonmukaisuudessa on tosin puutteita.

3. Aikaisempi oikeuskäytäntö: tiukka tai salliva lähestymistapa tai jotain siltä väliltä

47. Vuosien mittaan annetussa oikeuskäytännössä on vaihtelua.¹⁷ Koska kyseinen oikeuskäytäntö koskee yksittäistapauksia, siitä on vaikea tehdä yleistyksiä. Esimerkkejä voidaan löytää erilaisista lähestymistavoista. Jäsenvaltioiden kannalta melko sallivassa lähestymistavassa riittää yleensä vastaavuus, kun taas ehdottomien tehokkuusvaatimusten mukaan jäsenvaltion on mentävä (huomattavasti) pidemmälle kuin se, mikä tavallisesti on mahdollista sen kansallisen lainsäädännön nojalla.

48. Yhdessä ääripäässä on kyse tapauksista, joissa unionin tuomioistuin on hyväksynyt kyseessä olevat kansalliset menettelysäännöt keskittyttyään tarkastelussaan vastaavuusedellytyksen täyttymiseen. Tällöin tehokkuusedellytyksen täyttymistä on arvioitu hyvin kevyesti.¹⁸ Tältä osin unionin tuomioistuin on täsmentänyt, että vastaavuusperiaatetta ei voida tulkita niin, että jäsenvaltioiden olisi sovellettava kaikkein edullisimpia kansallisia menettelysäännöksiä kaikkiin unionin oikeuteen perustuviin kanteisiin.¹⁹ Vaikuttaa siltä, että tätä ”sallivan” valvonnan standardia on useimmiten käytetty sellaisten kaikille jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksille yhteisten prosessuaalisten oikeuksien käsitteiden ja mekanismien yhteydessä, jotka ovat ominaisia kaikille tuomioistuinjärjestelmille (kuten oikeusvoima, määräajat, jne.).

¹³ Ks. mm. tuomio 29.11.2018, *Bank Tejarat v. neuvosto* (C-248/17 P, EU:C:2018:967, 79 kohta) ja tuomio 31.1.2019, *Islamic Republic of Iran Shipping Lines ym. v. neuvosto* (C-225/17 P, EU:C:2019:82, 62 kohta).

¹⁴ Ks. vastaavasti tuomio 6.11.2012, *Otis ym.* (C-199/11, EU:C:2012:684, 49 kohta) ja tuomio 17.12.2015, *Imtech Marine Belgium* (C-300/14, EU:C:2015:825, 38 kohta).

¹⁵ Ks. ratkaisuehdotukseni *Banger* (C-89/17, EU:C:2018:225, 104 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

¹⁶ Ks. vastaavasti tuomio 18.7.2013, *komissio ym. v. Kadi* (C-584/10 P, C-593/10 P ja C-595/10 P, EU:C:2013:518, 102 kohta) ja tuomio 26.7.2017, *Sacko* (C-348/16, EU:C:2017:591, 41 kohta).

¹⁷ Oikeuskirjallisuudessa on annettu ymmärtää, että on olemassa lähestymistapaan liittyvää aaltoilua tai suunnanmuutoksia, jotka ilmenevät siten, että ajan kuluessa unionin tuomioistuimen puuttumisen aste on vaihdellut. Ks. esim. Dougan, M., *National Remedies Before the Court of Justice: Issues of Harmonisation and Differentiation*, Hart Publishing, Oxford, 2004, s. 227–233 tai Tridimas, T., *The General Principles of EC Law*, 2. painos, Oxford University Press, Oxford, 2006, s. 420–422.

¹⁸ Ks. mm. tuomio 1.12.1995, *Van Schijndel ja Van Veen* (C-430/93 ja C-431/93, EU:C:1995:441); tuomio 24.10.1996, *Kraaijeveld ym.* (C-72/95, EU:C:1996:404) ja tuomio 17.3.2016, *Bensada Benallal* (C-161/15, EU:C:2016:175).

¹⁹ Ks. vastaavasti tuomio 15.9.1998, *Edis* (C-231/96, EU:C:1998:401, 36 kohta) ja tuomio 1.12.1998, *Levez* (C-326/96, EU:C:1998:577, 42 kohta).

49. Toisessa ääripäässä ovat muun muassa tuomiot Simmenthal, San Giorgio, Factortame, Cartesio, Elchinov ja Klausner,²⁰ joissa unionin tuomioistuin vahvasti painotti tehokkuusperiaatetta. Nämä asiat koskivat tyypillisesti tilanteita, joita varten kansallisessa oikeusjärjestyksessä ei tarjottu oikeussuojakeinoja, kun taas kyseessä olevan kansallisen käytännön katsottiin aiheuttavan systeemisiä esteitä unionin oikeuden täydelle tehokkuudelle tai henkilöiden, joiden oikeuksia on loukattu, nopeasti toteutuvalle ja täydelle oikeusturvalle.

50. Erityisesti nyt käsiteltävän asian asiayhteydestä on lisäksi todettava, että unionin tuomioistuin on vahvistanut melko tiukan lähestymistavan myös useissa asioissa, joissa ennakkoratkaisua pyytäneiden tuomioistuinten esiin tuoma problematiikka koski sellaisten tuomioiden ajallisia vaikutuksia, joissa kansallinen oikeus todettiin unionin oikeuden vastaiseksi. Muun muassa tuomioissa Winner Wetten, Filipiak, Gutierrez Naranjo ja Association France Nature Environment²¹ unionin tuomioistuin olennaisilta osin kiisti sen, että kansallisilla tuomioistuimilla, mukaan lukien ylimmät kansalliset tuomioistuimet tai perustuslakituomioistuimet, olisi toimivalta viivästyttää kansallisen toimenpiteen unionin oikeuden vastaisuuden toteamisen vaikutuksia tai luoda siirtymäjärjestely väitetyn oikeudellisen aukon täyttämiseksi. Tällainen ratkaisu nimittäin vastaisi unionin tuomioistuimen mukaan unionin oikeussäännön tulkinnan vaikutusten ajallista rajaamista, josta päättäminen on yksin unionin tuomioistuimen tehtävä. Toisaalta asiayhteyden osalta on myös todettava, että näille asioille yhteisenä tärkeänä tekijänä on ollut näissä asioissa kyseessä olevien unionin tuomioistuimen aiempien tuomioiden asianmukainen noudattaminen ja jopa täytäntöönpano.

51. Näiden kahden ääripään välillä on myös tuomioita, joissa unionin tuomioistuin on kulkenut keskitietä. Unionin tuomioistuin on usein yrittänyt antaa ”Salomonin tuomioita”, joissa hyväksytään oikeussuojakeinojen käyttämistä koskevat jäsenvaltioiden kansalliset säännökset mutta samalla rajoitetaan niiden itsenäisyyttä oikeussuojakeinojen käytön osalta. Tuomiot Fantask, Melki ja Abdeli, DEB ja Lesoochranárske zoskupenie VLK ovat tästä hyviä esimerkkejä.²²

52. Useat viimeaikaiset unionin tuomioistuimen ratkaisut näyttävät saaneen vaikutteita viimeksi mainitusta oikeuskäytännöstä. Näissä asioissa unionin tuomioistuin edellytti, että kansalliset tuomioistuimet käyttävät hyväkseen kaikki kansallisten menettelysääntöjensä mukaiset mahdollisuudet saavuttaakseen kyseessä olevalla unionin säännöksellä tai määräyksellä tavoitellut päämäärät, mutta *ainoastaan siltä osin kuin* tällainen tulkinta oli laillisuusperiaatteen mukainen eikä perusoikeuksia loukkaava.²³

53. Loppujen lopuksi tuomion Rewe ja tuomion Simmenthal välinen – yhtäältä *vastaavuusvaatimuksesta* (tai syrjintäkiellosta) ja toisaalta *tehokkuusvaatimuksesta aiheutuva* – ristiriitä²⁴ vaikuttaa edelleen voimakkaasti arvioitaessa kansallista menettelyllistä

²⁰ Tuomio 9.3.1978 Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, 14–15 kohta); tuomio 9.11.1983, San Giorgio (199/82, EU:C:1983:318); tuomio 19.6.1990, Factortame ym. (C-213/89, EU:C:1990:257, 18 kohta); tuomio 16.12.2008, Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723); tuomio 5.10.2010, Elchinov (C-173/09, EU:C:2010:581) ja tuomio 11.11.2015, Klausner Holz Niedersachsen (C-505/14, EU:C:2015:742).

²¹ Tuomio 19.11.2009, Filipiak (C-314/08, EU:C:2009:719); tuomio 8.9.2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503); tuomio 21.12.2016, Gutiérrez Naranjo ym. (C-154/15, C-307/15 ja C-308/15, EU:C:2016:980) ja tuomio 28.7.2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, ECLI:EU:C:2016:603).

²² Tuomio 2.12.1997, Fantask ym. (C-188/95, EU:C:1997:580); tuomio 22.6.2010, Melki ja Abdeli (C-188/10 ja C-189/10, EU:C:2010:363); tuomio 22.12.2010, DEB (C-279/09, EU:C:2010:881) ja tuomio 8.11.2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838).

²³ Ks. mm. tuomio 5.12.2017, M.A.S. ja M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936); tuomio 17.1.2019, Dzivev ym. (C-310/16, EU:C:2019:30) ja tuomio 19.12.2019, Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114).

²⁴ Ks. erityisesti Prechal, S., ”Community Law in National Court: The Lessons from Van Schijndel” julkaisussa *Common Market Law Review*, nide 35, 1998, s. 687.

itseäänäämis-oikeutta. Lisäksi ehdottoman tehokkuusvaatimuksen sisäiset rajoitteet tunnustetaan kuitenkin yhä enemmän nimenomaisesti laillisuusperiaatteen ja perusoikeuksien suojan seurauksena (sekä mahdollisesti myös ripauksena tervettä järkeä).²⁵

4. Rakenteellinen taso: tapauskohtainen määrittely

54. Mielestäni edellä kuvatut unionin periaatteet ja oikeuskäytäntö antavat aiheen päätellä, ettei ole olemassa yleisratkaisua tai yleistä vastausta kysymykseen siitä, onko unionin oikeus esteenä kansalliselle lainsäädännölle tai käytännölle, jonka mukaan kansallisilla tuomioistuimilla on harkintavalta päättää sekä siitä, annetaanko – tilanteessa, jossa kanne on perusteltu – kantajalle oikeussuojaa siltä osin kuin tämä väittää, etteivät viranomaiset ole saattaneet direktiiviä asianmukaisesti osaksi kansallista oikeusjärjestystä, että (jos vastaus on myöntävä) siitä, missä muodossa oikeussuojaa annetaan.

55. Tämä riippuu pelkästään kyseisestä yksittäistapauksesta. En näe mitään syytä siihen, miksi unionin oikeuden pitäisi lähtökohtaisesti olla esteenä tällaiselle lainsäädännölle tai käytännölle. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sellaisia tapauksia, joissa on kyse siitä, tekeekö kansallinen menettelysääntö unionin oikeuden soveltamisen mahdolliseksi tai suhteettoman vaikeaksi, ”on tarkasteltava ottaen huomioon tämän menettelysääntömerkityksen koko oikeudenkäynnin, sen kulun ja sen erityispiirteiden kannalta eri kansallisissa oikeuselimissä. Tämän osalta on otettava tarvittaessa huomioon kansallisen oikeusjärjestyksen perustana olevat periaatteet, joita ovat esimerkiksi puolustautumisoikeuksien suojaaminen, oikeusvarmuuden periaate ja oikeudenkäyntimenettelyn moitteeton kulku”.²⁶

56. Unionin oikeuden kannalta kyse on siis kohtuullisesta korrelaatiosta – osana asian tosiseikkoja ja olosuhteita huomioon otettavien – oikeuksien, rikkomisen ja myönnettävän oikeussuojan muodon ja laajuuden tai hyväksyttävien vaatimusten välillä. Jokaista tapausta on arvioitava omassa asiayhteydessään ja oikeissa mittasuhteissa. Tämä vaatimus ei mielestäni rajoitu pelkästään unionin oikeuteen, vaan se on erottamaton osa kaikkia nykyaikaisia eurooppalaisia oikeusjärjestelmiä. Mielestäni ei voi olla niin, että unionin oikeudessa arvostettuun tehokkuuteen vetoaminen merkitsisi paluuta siihen, että kansallisessa tuomioistuimessa, jossa mahdollisesti sovelletaan unionin oikeutta, ratkaisun antaminen pohjautuu sidottuun ja joustamattomaan harkintaan, joka on näin täysin suhteetonta, eli ratkaisutapaan, joka tuo mieleen 1600- ja 1700-luvun Englannissa määrätty rikosoikeudelliset rangaistukset.

57. Näin ollen minusta vaikuttaa siltä, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä edellytetään todellisuudessa, että kansalliset tuomioistuimet ottavat esitettyihin vaatimuksiin ja oikeussuojakeinoihin liittyvää harkintavaltaansa käyttäessään huomioon ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mainitsemien kaltaiset seikat: kanteen nostamisen aiheettoman pitkän viiveen, sen, ettei ole käytetty muita tarkoituksenmukaisempia oikeussuojakeinoja, sen, että kantaja on salaillut jotain, sen, ettei kantaja toimi vilpittömässä mielessä, kolmansille osapuolille

²⁵ Niistä saatetaan käyttää myös nimityksiä ”rule of reason -sääntö”, ”suhteellisuus” tai pelkästään asiaan liittyvien etujen osalta saavutettava ”kohtuullinen tasapaino” – ks. julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotus van Schijndel ja van Veen (C-430/93 ja C-431/93, EU:C:1995:185, 31 kohta) ja julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotus Peterbroeck (C-312/93, EU:C:1994:184, 40 kohta).

²⁶ Ks. mm. tuomio 14.12.1995, van Schijndel ja van Veen (C-430/93 ja C-431/93, EU:C:1995:441, 19 kohta) ja tuomio 14.12.1995, Peterbroeck (C-312/93, EU:C:1995:437, 14 kohta). Ks. viimeksi tuomio 2.4.2020, CRPNPAC ja Vueling Airlines (C-370/17 ja C-37/18, EU:C:2020:260, 93 kohta).

aiheutuvan vahingon ja sen kysymyksen, jäisikö kantajan vaatimusten hyväksyminen vaille hyödyllistä tarkoitusta. Näiden seikkojen huomioon ottaminen ei sinänsä poista kantajalta oikeussuojaa eikä aineellisten oikeuksien, joiden suojaa kantaja vaatii, tehokasta vaikutusta.

58. Ottamalla huomioon edellä mainitut seikat ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin päinvastoin ainoastaan käyttää tuomiovaltaansa eli pyrkii erityisen asiayhteyden ja kaikkien merkityksellisten seikkojen perusteella löytämään kunkin riita-asian osalta asianmukaisimman ratkaisun. Tässäkään unionin oikeuden tehokkuutta ja tehokasta oikeussuojaa koskevia periaatteita ei voida tulkita siten, että ne velvoittaisivat kansalliset tuomioistuimet automaattisesti (järkinäkökohdista riippumatta) tietynlaisiin ratkaisuihin.

59. Se, että kansallisten tuomioistuinten harkintavalta ei koske ainoastaan myönnettävää *oikeuskeinoa* vaan myös mahdollisuutta hyväksyä *ylipäättään mitään vaatimuksia*, voi antaa aiheen ajatella, että ainakaan tietyissä tapauksissa yksityisellä ei ole minkäänlaista oikeussuojaa ja ettei asiaa koskevien unionin sääntöjen tehokasta vaikutusta taata.

60. Mielestäni tämä ei kuitenkaan olisi järkevä päätelmä. Tietääkseni kaikissa oikeusjärjestyksissä on nimittäin olemassa sellaisia prosessuaalisia periaatteita tai mekanismeja, joilla pyritään välttämään tilanteet, joissa sääntöjen sokea ja automaattinen soveltaminen johtaisi lopputulokseen, joka ei ole oikeudenmukainen ja oikeasuhteinen, tai ratkaisuun, joka ei edistä mitään hyödyllistä tarkoitusta. Tässä yhteydessä tarkoitetaan esimerkiksi sääntöjä, jotka koskevat hyvää oikeudenkäyttöä ja prosessiekonomisia seikkoja taikka oikeuksien tai menettelyn väärinkäyttöä sekä aiheettomia tai haitantekona nostettuja kanteita. Näin ollen ei ole lähtökohtaisesti lainvastaista se, että hyvin poikkeuksellisissa (siis todellakin hyvin poikkeuksellisissa) tapauksissa kantajan hakema oikeussuoja saatetaan evätä huolimatta siitä, että hän muodollisesti toimii oikeuksiensa mukaisesti ja hänen vaatimuksensa ovat perusteltuja. Jälleen kerran vastaus kysymykseen siitä, voiko tämä ratkaisu olla perusteltu, riippuu kunkin yksittäistapauksen olosuhteista ja asiayhteydestä.

61. Päätelen siis, että kyseessä olevan kaltaisen kansallisen lainsäädännön tai käytännön yhteensopivuutta unionin oikeuden kanssa on yleensä arvioitava tapauskohtaisesti joko menettelyllisen itsemääräämisoikeuden periaatteen mukaisen (lähinnä rakenteita korostavan) tehokkuusedellytyksen mukaisesti tai (lähinnä yksilöiden oikeuksia korostavan) tehokkaan oikeussuojan periaatteen nojalla. Mielestäni ratkaisevaa on se, että kussakin tapauksessa kansallisen tuomioistuimen on voitava löytää kohtuullinen (tai oikeasuhteinen) yhteys ensinnäkin sen oikeuden, johon on vedottu, luonteen ja merkityksen, toiseksi rikkomisen vakavuuden tai aiheutuneen vahingon suuruuden ja kolmanneksi haetun oikeussuojan tai esitettyjen vaatimusten välillä. Kaikkea tätä pitäisi mitata ja arvioida kyseessä olevan tosiasiallisen ja oikeudellisen tilanteen yhteydessä.

62. Edellä esitetyn perusteella katson, että unionin tuomioistuimen on vastattava ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle, etteivät unionin oikeus ja erityisesti menettelyllistä itsemääräämisoikeutta ja tehokasta oikeussuojaa koskevat periaatteet ainakaan sinänsä ole esteenä kansalliselle lainsäädännölle tai käytännölle, jonka mukaan kansallisilla tuomioistuimilla on harkintavalta päättää sekä siitä, annetaanko – tilanteessa, jossa kanne on perusteltu – kantajalle oikeussuojaa siltä osin kuin tämä väittää, etteivät viranomaiset ole saattaneet direktiiviä asianmukaisesti osaksi kansallista oikeusjärjestystä, että (jos vastaus on myöntävä) siitä, missä muodossa oikeussuojaa annetaan. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on varmistuttava siitä, että niiden oikeuksien, joihin kantaja vetoaa, luonne, niiden loukkaamisen tai aiheutuneen vahingon vakavuus sekä haetun oikeussuojan ja näin ollen

toimenpiteiden, jotka kyseinen tuomioistuin päättää myöntää (tai tilanteen mukaan olla myöntämättä) kantajan oikeuksien suojelemiseksi, muoto ovat järkevässä suhteessa keskenään, kun otetaan huomioon sen käsiteltävänä olevan asian tosiseikat ja asiayhteys.

63. Tämä merkitsee pääasian kannalta sellaista arviointia, jonka suorittamiseen ennakkoratkaisua pyytäneellä tuomioistuimella on selvästi parhaat edellytykset. Jotta kansalliselle tuomioistuimelle voidaan antaa joitakin hyödyllisiä ohjeita, esitän kuitenkin seuraavaksi muutamia lisänäkökohtia pitäen mielessä nyt käsiteltävän tapauksen tietyt erityispiirteet.

5. Käsiteltävä asiayhteys: oikeudet, rikkominen ja oikeussuojakeinot

64. Pääasiassa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä on lähinnä selvittää, muodostavatko pääasian kantajan esittämät kolme vaatimusta (joko jokin tai osa niistä tai ne kaikki) oikeudenmukaisen ja oikeasuhteisen lopputuloksen niiden oikeuksien suojaamiseen nähden, joihin kantaja vetoaa.

65. Näin on tietenkin siinä tapauksessa, että kyseisillä unionin säännöksillä on välitön oikeusvaikutus. Kyseisen yhteyden rakenteesta on todettava, että pitää todellakin paikkansa, että vastaajat ovat viranomaisia, ja vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yksityiset oikeussubjektit voivat vedota direktiivin säännöksiin tällaisia viranomaisia vastaan, jos jäsenvaltio ei ole saattanut niitä osaksi kansallista oikeusjärjestystä määräajassa.²⁷

66. On kuitenkin eri kysymys, onko kyseessä olevalla unionin oikeuden säännöksellä tai säännöksillä välitön oikeusvaikutus ja mikä tarkkaan ottaen on välittömästi sovellettavan oikeussäännön sisältö. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeuden säännöksellä on välitön oikeusvaikutus aina, kun se on sisältönsä osalta ehdoton ja riittävän selkeä ja täsmällinen, jotta siihen voidaan vedota sellaista kansallista toimenpidettä vastaan, joka ei ole direktiivin säännösten mukainen, tai siltä osin kuin siinä määritellään oikeuksia, joihin yksityiset voivat vedota suhteessa valtioon.²⁸

67. Nyt käsiteltävässä asiassa näyttää siltä, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on ratkaissut asian jo menettelyn alkuvaiheessa ja todennut, että – kuten kantaja väittää – kyseessä olevat unionin säännökset ovat riittävän selkeitä, täsmällisiä ja ehdottomia, jotta niillä voi olla välitön oikeusvaikutus. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole pyytänyt unionin tuomioistuinta tutkimaan tätä kysymystä, minkä vuoksi jätän sen tutkimatta, vaikka Irlanti on ottanut esille tämän kysymyksen tutkittavaksi ottamisen yhteydessä.²⁹ Tuon kuitenkin esiin kaksi seikkaa.

68. Yhtäältä säännön täsmällisyys välittömän oikeusvaikutuksen edellytyksenä merkitsee sitä, että jäsenvaltiolle kuuluvan velvollisuuden sisällön on oltava todella selvä. Ei ole välttämätöntä, että säännös tai määräys olisi koko sanamuotonsa osalta oikeussääntö, jolla on välitön oikeusvaikutus. Näin ollen on varmasti mahdollista kiteyttää laajempi säännös tai määräys suppeammaksi itsenäiseksi säännöksi, joka heijastaa jäsenvaltiolle kuuluvaa vähimmäisvelvoitetta. Kyseisen säännön on kuitenkin oltava soveltamisalaltaan ja sisällöltään selkeä ja täsmällinen.³⁰

²⁷ Ks. vastaavasti esim. tuomio 24.1.2012, Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

²⁸ Ks. mm. tuomio 19.1.1982, Becker (8/81, EU:C:1982:7, 25 kohta) ja tuomio 15.4.2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, 56–57 kohta).

²⁹ Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 22 ja 23 kohta.

³⁰ Yksityiskohtaisemmin ks. ratkaisuehdotukseni Klohn (C-167/17, EU:C:2018:387, 36–46 kohta).

69. Toisaalta tarkasteltaessa tällaista direktiiviin sisältyvää sääntöä on syytä muistaa, että perustuslailliselta kannalta jäsenvaltio saa lähtökohtaisesti tehdä direktiivin täytäntöönpanoa koskevat valinnat itsenäisesti, luonnollisestikin sillä edellytyksellä, ettei direktiivi itsessään ole esteenä valinnoille. Jos tällainen valinnanmahdollisuus ja harkintavalta sitä vastoin annetaan asetuksella, asetuksen tekstissä on nimenomaisesti mainittava siitä. Tämä seikka voisi olla erityisen merkityksellinen arvioitaessa sellaisen velvollisuuden ulottuvuutta, joka on seurausta alaa sääntelevän unionin oikeudellisen lähteen luonteen muutoksesta, jollainen on äskettäin koettu useilla unionin oikeuden aloilla,³¹ kun tietyllä alalla lainsäädäntöväline on muuttunut direktiivistä asetukseksi.

70. Joka tapauksessa on eräs toinenkin huomioon otettava näkökohta. Kyseessä olevan oikeuden luonne on yksi niistä seikoista, jotka on tavallisesti otettava huomioon³² määritettäessä sellaista asianmukaista oikeussuojakeinoa, joka kyseessä olevalle henkilölle on taattava. Yhtälössä, joka koskee kansallisen tuomioistuimen suorittamaa kokonaisarviointia, kyseisen tuomioistuimen on nimittäin otettava ensimmäisessä vaiheessa huomioon kyseessä olevan oikeuden luonne ja merkitys.³³ Mielestäni nyt käsiteltävässä asiassa tämä seikka ansaitsee jonkin verran huomiota, mihin palaan seuraavaksi.

a) Mitä oikeuksia? Kielelliset oikeudet unionin lainsäädännössä

71. Aluksi on todettava, ettei ole epäilystäkään siitä, että kielellinen monimuotoisuus on Euroopan unionissa erityisen arvostetussa asemassa. SEU 3 artiklan mukaan unioni ”kunnioittaa kulttuuriensa ja kieltensä rikkautta ja monimuotoisuutta” sekä ”huolehtii Euroopan kulttuuriperinnön vaalimisesta ja kehittämisestä”. Tätä varten unionin on SEUT 165 artiklan 2 kohdan nojalla edistettävä jäsenvaltioiden kielten opetusta ja levittämistä.

72. Kielellisen monimuotoisuuden kunnioittaminen vahvistetaan myös perusoikeuskirjan 22 artiklassa. Lisäksi perusoikeuskirjan 21 artiklassa kielletään kaikenlainen, muun muassa kieleen perustuva, syrjintä.

73. Lisäksi monikielisyys on (nykyisen) unionin toiminnan keskeinen periaate, josta erittäin varhaisena osoituksena on asetuksen N:o 1 antaminen vuonna 1958.³⁴

74. Vaikka näillä periaatteilla ja niiden arvolla on tosiasiallisesti ensiarvoisen tärkeä merkitys, on myös tunnustettu, että kielipolitiikka edellyttää toisinaan myös poliittisesti ja sosiaalisesti arkaluonteisia valintoja. Tämä huomioon ottaen sekä unionin lainsäätäjän että unionin tuomioistuimet ovat – unionin tasolla sekä silloin, kun tällä tasolla voi olla vaikutuksia jäsenvaltioiden tasoon – toistuvasti omaksuneet melko varovaisen, diplomaattisen ja käytännönläheisen lähestymistavan kielellisiin asioihin.

³¹ Ks. hiljattain antamani ratkaisuehdotus Fashion ID (C-40/17, EU:C:2018:1039, 45–48 kohta).

³² Ks. analogisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 20.3.2008, Budayeva ym. v. Venäjä (CE:ECHR:2008:0320JUD001533902, 191 kohta).

³³ Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 54–62 kohta.

³⁴ Asetus N:o 1 Euroopan talousyhteisössä käytettäviä kieliä koskevista järjestelyistä (EYVL 1958 17, s. 385), sellaisena kuin se on myöhemmin muutettuna.

75. Unionin sisäisen toiminnan tasolla järjestelmä ei ole koskaan ollut liian jäykkä. Ensinnäkin myös unionin virallisten kielten osalta säännöistä on viime aikoina poikettu erityisesti iirin³⁵ ja maltan osalta.³⁶ Ennen kaikkea nyt käsiteltävän asian kannalta unionin tuomioistuimien on vakiintuneesti hylännyt ajatuksen, jonka mukaan kaikkien virallisten kielten on oltava unionin oikeuden nojalla ehdottoman yhdenvertaisia.³⁷ Maksiimi, jonka mukaan kaikki kieliversiot ovat todistusvoimaisia, tai periaate, jonka mukaan unionin virallisia kieliä ei saa syrjiä, ei merkitse sitä, että ”kaikkia virallisia kieliä olisi kaikissa tilanteissa kohdeltava kaikkia tarkoituksia varten yhdenvertaisesti”.³⁸ Unionin tasolla eriytetty järjestelmät ovat näin ollen hyväksyttäviä, kunhan eriyttämiselle on riittävät perusteet.

76. Kun unionin tuomioistuimia on pyydetty tunnustamaan ja säilyttämään unionin oikeuteen perustuvat kielelliset oikeudet, ne ovat lisäksi pyrkineet varmistamaan asianomaisten henkilöiden suojelun³⁹ ja jättäneet samalla tietyn harkintavallan (unionin tai kansallisille) toimivaltaisille viranomaisille.

77. Esimerkiksi tuomiossa Skoma-Lux todettiin, että (silloiseen) Euroopan yhteisön asetukseen, jota ei ollut julkaistu jäsenvaltion virallisella kielellä, ei voitu vedota kyseisessä valtiossa asuva yksityistä vastaan.⁴⁰ Tuomiossa kuitenkin pidättäytyttiin tekemästä säädöksen pätevyuden tai sovellettavuuden osalta merkittävämpää päätelmää siitä, että toimea ei ole julkaistu. Näin ollen unionin oikeus, jota ei ollut julkaistu jäsenvaltion (ainoalla) kielellä, oli silti voimassa kyseisessä jäsenvaltiossa. Kyseisen lainsäädännön nojalla ei vain voitu asettaa velvoitteita yksityisille.⁴¹

78. Tämä suuntaus on todennäköisesti vieläkin selvempi silloin, kun unionin tuomioistuimen käsiteltävänä on kansallisia poliittisia valintoja heijastavia kansallisia toimenpiteitä. Tältä osin ei pidä unohtaa, että kansallisen tason kielipolitiikka kuuluu merkittävässä määrin jäsenvaltioiden toimivaltaan. SEUT 6 artiklan mukaan unionilla on toimivalta ainoastaan tukea, yhteensovittaa tai täydentää jäsenvaltioiden toimia kulttuurin ja koulutuksen alalla. Kielipolitiikka nimittäin heijastaa välttämättä kunkin maan historiaa, kulttuuria, perinteitä ja yhteiskuntaa.

79. Unionin tuomioistuimet ovat siis olleet haluttomia puuttumaan kohtuuttomissa määrin kansallisiin valintoihin tai asettamaan jäsenvaltioille laajaa velvollisuutta. Esimerkiksi tuomiossa UTECA todettiin, että kansallinen lainsäädäntö, jossa televisiolähetystoiminnan harjoittajat

³⁵ Ks. Euroopan talousyhteisössä käytettäviä kieliä koskevista järjestelyistä huhtikuun 15 päivänä 1958 annetun asetuksen N:o 1 ja Euroopan atomienergiayhteisössä käytettäviä kieliä koskevista järjestelyistä huhtikuun 15 päivänä 1958 annetun asetuksen N:o 1 muuttamisesta ja näitä asetuksia koskevista käyttöön otettavista väliaikaisista toimenpiteistä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 920/2005 (EUVL 2005, L 156, s. 3) 2 artikla ja Euroopan talusyhteisössä käytettäviä kieliä koskevista järjestelyistä huhtikuun 15 päivänä 1958 annettua asetusta N:o 1 ja Euroopan atomienergiayhteisössä käytettäviä kieliä koskevista järjestelyistä huhtikuun 15 päivänä 1958 annettua asetusta N:o 1 koskevien, asetuksella (EY) N:o 920/2005 säädettyjen väliaikaisten toimenpiteiden jatkamisesta annettu neuvoston asetus (EU) N:o 1257/2010 (EUVL 2010, L 343, s. 5), jonka voimassaoloaika on myöhemmin uudelleen pidennetty. Ks. yleisesti komission kertomus neuvostolle unionin toimielinten edistymisestä iirin kieltä koskevan poikkeuksen vaiheittaisen rajoittamisen toteuttamisessa, COM(2019) 318 final.

³⁶ Väliaikaisista poikkeustoimenpiteistä, jotka koskevat Euroopan unionin toimielinten säädösten laatimista maltan kielellä, 1.5.2004 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 930/2004 (EUVL 2004, L 169, s. 1).

³⁷ Ks. vastaavasti tuomio 9.9.2003, Kik v. OHIM (C-361/01 P, EU:C:2003:434), 82–94 kohta; tuomio 12.5.2011, Polska Telefonia Cyfrowa (C-410/09, EU:C:2011:294, 38 kohta) ja tuomio 26.3.2019, komissio v. Italia (C-621/16 P, EU:C:2019:251, 89–97 kohta). Ks. yleisemmin myös ratkaisuehdotukseni komissio v. Italia (C-621/16 P, EU:C:2018:611, 153–179 kohta).

³⁸ Olen lainannut tämän ilmauksen julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotuksesta Kik v. OHIM (C-361/01 P, EU:C:2003:175, 50 kohta).

³⁹ Tältä osin hyvien esimerkkien osalta ks. tuomio 28.11.1989, Groener (C-379/87, EU:C:1989:599); tuomio 24.11.1998, Bickel ja Franz (C-274/96, EU:C:1998:563); tuomio 6.6.2000, Angonese (C-281/98, EU:C:2000:296) ja tuomio 27.3.2014, Ruffer (C-322/13, EU:C:2014:189).

⁴⁰ Tuomio 11.12.2007 (C-161/06, EU:C:2007:773). Toisena esimerkkinä voidaan mainita tuomio 20.5.2003, Consorzio del Prosciutto di Parma ja Salumificio S. Rita (C-108/01, EU:C:2003:296).

⁴¹ Ks. myös tuomio 10.3.2009, Heinrich (C-345/06, EU:C:2009:140). Ks. kuitenkin (tilanteen, jossa lainsäädännön kääntämättä ja julkaisematta jättäminen liittyy unionin laajentumisen jälkeiseen ajankohtaan, sijaan tilanteeseen, jossa lainsäädäntö on tarkoituksellisesti ja todennäköisesti pysyvästi päätetty pitää salassa, liittyvä paljon vakuuttavampi) julkisasiamies Sharpstonin ratkaisuehdotus Heinrich (C-345/06, EU:C:2008:212).

velvoitettiin osoittamaan tietty prosenttiosuus liiketoimintansa tuloista sellaisten eurooppalaisten elokuvien ja televisio-ohjelmien ennakkorahoitukseen, joiden alkuperäiskieli oli jokin kyseisen jäsenvaltion virallisista kielistä, oli yhteensopiva unionin oikeuden kanssa.⁴² Unionin tuomioistuin katsoi tuomiossa Runevič-Vardyn, ettei unionin oikeus ole esteenä sille, että kansalliset viranomaiset kieltäytyvät muuttamasta asianomaisten etu- ja sukunimiä, sellaisina kuin ne on kirjattu syntymä- ja vihkitodistuksiin, sillä perusteella, että kansallisessa lainsäädännössä säädettiin, että luonnollisten henkilöiden etu- ja sukunimet on merkittävä näihin asiakirjoihin virallisen kansalliskielen oikeinkirjoitussääntöjen mukaisesti.⁴³ Yleisemmin unionin tuomioistuin on toistuvasti muistuttanut, että tavoitteella puolustaa ja edistää jotakin jäsenvaltion virallisista kielistä tai kaikkia niitä voidaan perustella vapaata liikkuvuutta koskevasta järjestelmästä tehtäviä poikkeuksia ja että tässä tarkoituksessa toteutetut kansalliset toimenpiteet ovat unionin oikeuden vastaisia ainoastaan silloin, kun niiden katsotaan olevan suhteettomia tähän tavoitteeseen nähden.⁴⁴

80. Teen edellä esitettyjen oikeuskäytäntöesimerkkien perusteella kaksi päätelmää. Yhtäältä on niin, että vaikka ei ole epäilystäkään siitä, että kielelliset oikeudet ovat unionissa ensisijaisen tärkeitä ja että yksityisillä oikeussubjekteilla on varmasti oikeus saada suojaa kaikkia näiden oikeuksien loukkauksia vastaan, niiden mahdollisesta loukkaamisesta ei automaattisesti aiheudu mitään seurauksia. Tältä osin unionin tuomioistuimet ovat yleensä valinneet tasapainoisen ja monivivahteisen lähestymistavan, jossa kunkin tapauksen erityiset olosuhteet tutkitaan asianmukaisesti ja punnitaan suhteessa toisiinsa kohtuullisen (eikä radikaalin) tuloksen saavuttamiseksi.

81. Toisaalta tämä lähestymistapa on omaksuttu paitsi kielten käyttöön liittyvien erityisten alakohtaisten tai -riippuvaisten säännösten (kuten vapaata liikkuvuutta koskevassa oikeuskäytännössä mainitut esimerkit) myös perustuslaillisten valintojen osalta. Vaikka oletettaisiin, että rakenteellisia tai perustuslaillisia periaatteita koskevan oikeuskäytännön voidaan todeta ilmentävän riittävää joustavuutta ja osoittavan automaattisten seurausten puuttumisen, olisi siis melko yllättävää vaatia, että tavanomainen johdetun oikeuden sääntely tietyllä erityisalalla synnyttäisi äkillisesti ehdottoman kielellisen oikeuden.

82. Edellä esitettyä taustaa vasten keskityn seuraavaksi ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tarkastelemaan yhtälön muihin muuttujiin. On kysyttävä, minkätyyppisiä oikeussuojakeinoja kansallisessa tuomioistuimessa on oltava saatavilla tasapainoisen ratkaisun löytämiseksi pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa, jossa mahdollisesti loukataan unionin oikeuteen perustuvaa kielellistä oikeutta.

b) Toimenpiteet kantajan oikeuksien suojelemiseksi

83. Aluksi on korostettava, ettei käsiteltävä asia koske edellytyksiä, joiden täytyessä unionin oikeudessa edellytetään kansallisen oikeuden oikeussuoja-aukon täyttämistä luomalla uusia oikeussuojakeinoja,⁴⁵ toisin kuin Puolan hallitus on väittänyt.⁴⁶ Nyt käsiteltävä asia koskee vain tapaa, jolla olemassa olevia oikeussuojakeinoja, jotka ovat jo käytettävissä jäsenvaltion oikeusjärjestyksessä, on käytettävä silloin, kun pääasia koskee unionin oikeuteen perustuvia

⁴² Tuomio 5.3.2009 (C-222/07, EU:C:2009:124).

⁴³ Tuomio 12.5.2011 (C-391/09, EU:C:2011:291).

⁴⁴ Ks. esim. tuomio 16.4.2013, Las (C-202/11, EU:C:2013:239) ja tuomio 21.6.2016, New Valmar (C-15/15, EU:C:2016:464).

⁴⁵ Ks. tältä osin tuomio 19.6.1990, Factortame ym.(C-213/89, EU:C:1990:257); tuomio 13.3.2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163) ja tuomio 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami (C-583/11 P, 103–104 kohta).

⁴⁶ Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 24 kohta.

oikeuksia. Näin ollen ei ole syytä käsitellä kysymystä siitä, onko jäsenvaltio unionin oikeuden nojalla velvollinen ottamaan käyttöön oikeussuojakeinon, jonka avulla kansallinen tuomioistuin voi tehdä päätöksiä, jotka – kuten kieltomääräys tai välitön täytäntöönpanomääräys – automaattisesti pakottavat toimivaltaiset viranomaiset (lainsäädäntövallan käyttäjän tai hallintoviranomaisen) muuttamaan kansallista oikeutta, ja jos näin on, missä tilanteessa.

84. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämä kysymys on luonteeltaan erilainen. Kyseinen tuomioistuin täsmensi, että kansallisessa oikeudessa on useita sääntöjä, joissa säädetään konkreettisessa tapauksessa käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista. Se pohtii kuitenkin, voidaanko tätä järjestelmää soveltaa täsmälleen samalla tavoin silloin, kun kantajan vaatimukset eivät perustu kansalliseen oikeuteen vaan unionin oikeuteen. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii, onko tätä sääntökokonaisuutta jätettävä soveltamatta unionin oikeuden tehokkaan soveltamisen tai yksityisten tehokkaan oikeussuojan nimissä.

85. Silti ei varmaan tarvitse korostaa, ettei ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin voi pääasiassa taata kantajan aineellisten oikeuksien täysimääräistä ja välitöntä täyttämistä menettelyssä, jossa se jättää soveltamatta kansallista oikeutta ja soveltaa suoraan unionin oikeutta. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei voi määrätä, että lääkealan yritysten on noudatettava direktiivin 2001/82 58 artiklan 4 kohdasta, 59 artiklan 3 kohdasta ja 61 artiklan 1 kohdasta johtuvaa velvollisuutta. Nämä yhtiöt eivät ole vastaajina tässä oikeudenkäynnissä.

86. Lisäksi tällainen kanne niitä vastaan tuskin menestyisi, koska unionin tuomioistuin on vakiintuneessa oikeuskäytännössään sulkenut pois sen mahdollisuuden, että täytäntöönpanemattomilla direktiiveillä voisi olla *horisontaalinen* välitön oikeusvaikutus ja että niihin sellaisenaan voitaisiin vedota yksityisiä vastaan.⁴⁷ Unionin tuomioistuin on lisäksi hiljattain muistuttanut tuomiossa Popławski, että ”kansallinen tuomioistuin ei voi edes selkeän, täsmällisen ja ehdottoman direktiivin säännöksen perusteella jättää soveltamatta sen kanssa ristiriidassa olevaa kansallisen oikeutensa säännöstä, jos näin tehtäessä yksityiselle asetettaisiin lisävelvollisuus.”⁴⁸

87. Kantajan käytettävissä pääasiassa olevat oikeussuojakeinot ovat siis väistämättä välillisiä ja toteutettavissa vain viipeellä. Kantaja vaatii sen toteamista, että kyseessä oleva kansallinen lainsäädäntö on ristiriidassa direktiivin 2001/82 säännösten kanssa, minkä vuoksi toimivaltaisten kansallisten viranomaisten on hänen mukaansa muutettava sitä. Ymmärrän, että lääkealan yritykset voitaisiin vasta tuolloin – kansallisen lainsäädännön muuttumisen seurauksena – mahdollisesti velvoittaa noudattamaan uusia sääntöjä.

88. Mitä oikeuskeinoja – ja tarkemmin sanottuna mitä toimenpiteitä kantajan oikeuksien suojelemiseksi – kansallisen tuomioistuimen on edellä esitetyn perusteella tarjottava?

89. Yhtäältä tämän ratkaisuehdotuksen 71–82 kohdassa esitetyistä syistä väitetyn rikkomisen laatu ja vakavuus sekä siitä aiheutuvat seuraukset eivät todennäköisesti edellytä järin järeitä oikeuskeinoja. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin voi näin ollen hyvinkin päätellä, että olisi suhteetonta hyväksyä samaan aikaan pääasian kantajan kaikki kolme vaatimusta. Erityisesti kantajan vaatimus siitä, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että Irlannin

⁴⁷ Ks. mm. tuomio 2.2.1986, Marshall (152/84, EU:C:1986:84, 48 kohta); tuomio 14.7.1994, Faccini Dori (C-91/92, EU:C:1994:292) ja tuomio 22.1.2019, Cresco Investigation (C-193/17, EU:C:2019:43, 72 kohta).

⁴⁸ Tuomio 24.6.2019 (C-573/17, EU:C:2019:530, 67 kohta).

viranomaisten *on muutettava* kansallista oikeutta taatakseen direktiivin 2001/82 V osaston säännösten asianmukaisen täytäntöönpanon, saattaa – myös toimivallanjaon periaatteen⁴⁹ valossa – mennä pidemmälle kuin on tarpeen kantajan oikeuden suojelemiseksi.

90. Toisaalta on niin, että jos kantajan vaatimukset osoittautuisivat perustelluiksi, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on kuitenkin tarkistettava, en ymmärrä, miten asian ratkaisua voitaisiin pitää oikeudenmukaisena ja oikeasuhteisena, jos hänen olisi poistuttava tuomioistuimesta täysin tyhjin käsin.

91. Oikeudesta tehokkaisuuteen oikeussuojakeinoihin on välttämättä seurattava, että toimivaltaisen tuomioistuimen tehtävänä on lähtökohtaisesti käsitellä pääasia ja myöntää kantajalle asianmukainen oikeuskeino⁵⁰ sekä taata sen asianmukainen toteutuminen.⁵¹ Oikeus tuomioistuinkäsittelyyn menettäisi merkityksensä, jos oikeudenkäynnin voittaneelta asianosaiselta evättäisiin ne oikeuskeinot, joihin hän on oikeutettu oikeuksiensa loukkauksen johdosta, edellyttäen tietenkin, ettei ole olemassa sellaisia poikkeuksellisia olosuhteita, joiden vuoksi tällainen epäminen olisi perusteltua.

92. Onko tässä tapauksessa kyse tällaisista poikkeuksellisista olosuhteista?

93. Käsiteltävänä olevassa asiassa Irlannin viranomaiset vetoavat kahteen pääasialliseen syyhyn, joiden nojalla ne kieltäytyvät hyväksymästä mitään vaatimuksista. Ensimmäinen niistä koskee hyvää oikeudenkäyttöä ja prosessiekonomisia seikkoja: kantajan vaatimusten hyväksyminen jäisi vaille hyödyllistä tarkoitusta, koska hän ymmärtää tiedot englanniksi. Lisäksi pian tulee voimaan uusi unionin oikeussääntö, jonka mukaisia kansallisen oikeuden nykyiset säännökset ovat. Toinen syy koskee kolmansille mahdollisesti aiheutuvaa vahinkoa: riskiä siitä, että eläinlääkkeiden valmistajat ja jakelijat poistuvat tilapäisesti Irlannin markkinoilta välttääkseen lisäkustannukset ja aiheuttavat siten vahinkoa eläinten terveydelle.

94. Olen lähtökohtaisesti Irlannin kanssa samaa mieltä siitä, että hyvä oikeudenkäyttö ja prosessiekonomiset seikat⁵² ja/tai tarve estää eläinlääkepuolan riski⁵³ ovat yleensä sellaisenaan suojattavia etuja. Kansallinen tuomioistuin voi siten ottaa ne huomioon harkintavaltaansa käyttäessään. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on kuitenkin selvitettävä, edistäisikö *käsiteltävän asian olosuhteissa* se, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tosiasiallisesti käyttää harkintavaltaansa kieltäytyäkseen mahdollisesti lainkaan hyväksymästä kantajan vaatimuksia, mainittujen etujen suojaa merkittävästi, ja varmistettava, ettei se missään tapauksessa ylittäisi sitä, mikä on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi.

95. Koska unionin uuden asetuksen voimaantuloon on vielä yli vuosi aikaa, tätä aikaa ei voida pitää täysin merkityksettömänä. Muistutan vielä, että unionin säännösten ja määräysten on aikaansaattava täydet vaikutuksensa ”näiden oikeussääntöjen voimaantulosta lähtien ja koko niiden voimassaoloajan”.⁵⁴ Mahdollisesti kantaja todella ymmärtää tiedot englanniksi. Tätä

⁴⁹ Periaate, jonka unionin tuomioistuin on katsonut seuraavan oikeusvaltioperiaatteesta: ks. vastaavasti tuomio 10.11.2016, Poltorak (C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, 35 kohta) ja tuomio 19.11.2019, A. K. ym. (Sąd Najwyższy (ylin tuomioistuin, Puola) kurinpitajaoston riippumattomuus) (C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, EU:C:2019:982, 124 kohta).

⁵⁰ Ks. vastaavasti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 30.10.1991, Vilvarajah ym. v. Yhdistynyt kuningaskunta (CE:ECHR:1991:1030JUD001316387, 122 kohta).

⁵¹ Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen asian kannalta merkityksellisen oikeuskäytännön tarkastelemiseksi ks. antamani ratkaisuehdotus Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:339, 60–62 kohta).

⁵² Ks. vastaavasti mm. tuomio 12.2.2015, Baczó ja Vizsnyiczai (C-567/13, EU:C:2015:88, 51 kohta).

⁵³ Ks. vastaavasti mm. tuomio 16.9.2008, Sot. Léloukas ja Sia ym. (C-468/06–C-478/06, EU:C:2008:504, 75 kohta).

⁵⁴ Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 34 kohta.

saatetaan pitää seikkana, jonka vuoksi rikkominen on vähemmän vakavaa ja jonka vuoksi ratkaisun löytymistä pidetään vähemmän kiireellisenä. Suhtaudun sitä vastoin suuremmalla varauksella siihen, että tätä seikkaa voitaisiin pitää (ainoana) perusteena päätökselle olla turvaamatta mitenkään kantajan oikeuksia, ottaen huomioon, että se ei millään tavoin ollut esteenä sille, että kantajalla on asiavaltuus ja pääasia on otettu tutkittavaksi.

96. Väitetyt kielteiset seuraukset kolmansille ja valtiolle eivät myöskään johdu välittömästi eivätkä automaattisesti ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tässä oikeudenkäynnissä mahdollisesti tekemästä päätöksestä. Unionin oikeuden ensisijaisuutta koskevan periaatteen nojalla kansallisen lain säännöksen ja suoraan sovellettavan unionin oikeuden määräyksen välinen ristiriita ratkeaa kansallisen tuomioistuimen osalta siten, että se soveltaa unionin oikeutta ja jättää tarvittaessa soveltamatta sille vastaista kansallista säännöstä. Tämä unionin tuomioistuimen toteamus on kuitenkin esitetty ja toistettu⁵⁵ kontradiktorisessa oikeudenkäyntimenettelyssä, jonka ratkaisu yleensä velvoittaa riidan asianosaisia. Ei kuitenkaan ole täsmennetty, että oikeudellinen ristiriita olisi ratkaistava unionin oikeuden nojalla julistamalla kansallinen säännös pätemättömäksi tai mitättömäksi.⁵⁶ Jäsenvaltioiden tuomioistuinten toimivalta on nimittäin kunkin jäsenvaltion ratkaistavana oleva asia. Välitön oikeusvaikutus ja unionin oikeuden ensisijaisuus eivät edellytä, että kyseessä olevilla tuomioistuinratkaisulla olisi jonkinlainen erga omnes -vaikutus.⁵⁷

97. Edellä esitetyn perusteella pohdin, voiko – olettaen, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen arviointi kyseessä olevien unionin säännösten tulkinnasta on oikea – kantajan vaatimusten hyväksyminen pelkästään toteamalla, että kyseessä olevilla kansallisilla säännöksillä ei panna direktiiviä 2001/82 asianmukaisesti täytäntöön, olla kovin asianmukainen oikeussuojakeino. Yhtäältä siinä viitataan mahdolliseen rikkomiseen, johon on vedottu, ja tarjotaan kantajalle sellainen ratkaisu,⁵⁸ jonka mukaan hän on moraalisesti oikeassa ja johon saattaa sisältyä mahdollisuus vaatia korvausta mahdollisesti aiheutuneesta vahingosta edellyttäen, että jäsenvaltion vahingonkorvausvastuun edellytykset täyttyvät.⁵⁹ Toisaalta tämän oikeuskeinon ulottuvuus ja vaikutukset ovat melko rajalliset erityisesti kolmansiin nähden, ja sen vaikutus Irlannin lainsäädäntö- ja hallintoviranomaisiin on vähäisempi.

98. Kuten tässä ratkaisuehdotuksessa on toistuvasti huomautettu, kaikkien näiden seikkojen arviointi ja punnitseminen kuuluu kuitenkin ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle. Kaikki tässä jaksossa tarkastellut seikat ainoastaan vahvistavat sen, että asia voidaan ratkaista useilla eri tavoilla. Tässä ratkaisuehdotuksessa muodostamani kokonaiskuva on yksinkertaisesti se, ettei unionin oikeus ole – vaikka kyseessä ovatkin unionin lainsäädäntöön perustuvat oikeudet – esteenä harkintavallalle, joka kansallisella tuomioistuimella yleensä on asianmukaisen

⁵⁵ Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 34–36 kohta.

⁵⁶ Ks. tuomio 19.11.2009, Filipiak (C-314/08, EU:C:2009:719, 82–83 kohta).

⁵⁷ Ks. vastaavasti tuomio 4.12.2018, The Minister for Justice and Equality ja Commissioner of the Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979, 33–34 kohta).

⁵⁸ Muistutan tässä yhteydessä, että sopimussuhteen ulkopuolista unionin vastuuta koskevien kanteiden yhteydessä symboliset korvausmuodot tai tuomiossa esitetty toteamus lainvastaisesta teosta voivat muodostaa SEUT 340 artiklan kannalta riittävän korvauksen: ks. mm. tuomio 14.6.1979, V. v. komissio (18/78, EU:C:1979:154, 19 kohta); tuomio 9.7.1981, Krecké v. komissio (59/80 ja 129/80, EU:C:1981:170, 74 kohta) ja tuomio 9.7.1987, Hochbaum ja Rawes v. komissio (44/85, 77/85, 294/85 ja 295/85, EU:C:1987:348, 22 kohta). Vaikuttaa siltä, että tämä käytäntö on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukainen: ks. mm. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 23.11.1976, Engel ym. v. Alankomaat, CE:ECHR:1976:1123JUD000510071, 10–11 kohta); Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 17.10.2002, Agga v. Kreikka, CE:ECHR:2002:1017JUD005077699, 65–66 kohta) ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 30.11.2004, Vaney v. Ranska, CE:ECHR:2004:1130JUD005394600, 55–57 kohta).

⁵⁹ Ks. tuomio 19.11.1991, Francovich ym. (C-6/90 ja C-9/90, EU:C:1991:428) ja tuomio 5.3.1996, Brasserie du pêcheur ja Factortame (C-46/93 ja C-48/93, EU:C:1996:79).

ja oikeasuhteisen ratkaisun löytämiseksi yksittäistapaukseen, mukaan lukien kantajalle myönnettävän oikeuskeinon valinta, edellyttäen tietenkin, että hänen kanteensa on asiakysymyksen osalta perusteltu.

V Ratkaisuehdotus

99. Ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Ard-Chúirtin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

- Unionin oikeus ja erityisesti menettelyllistä itsemääräämisoikeutta ja tehokasta oikeussuojaa koskevat periaatteet eivät ole esteenä kansalliselle lainsäädännölle tai käytännölle, jonka mukaan kansallisilla tuomioistuimilla on harkintavalta päättää sekä siitä, annetaanko – tilanteessa, jossa kanne on perusteltu – kantajalle oikeussuojaa siltä osin kuin tämä väittää, etteivät viranomaiset ole saattaneet direktiiviä asianmukaisesti osaksi kansallista oikeusjärjestystä, että (jos vastaus on myöntävä) siitä, missä muodossa oikeussuojaa annetaan.
- Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on varmistuttava siitä, että niiden oikeuksien, joihin kantaja vetoaa, luonne, niiden loukkaamisen tai aiheutuneen vahingon vakavuus sekä haetun oikeussuojan ja näin ollen toimenpiteiden, jotka kyseinen tuomioistuin päättää myöntää (tai tilanteen mukaan olla myöntämättä) kantajan oikeuksien suojelemiseksi, muoto ovat järkevässä suhteessa keskenään, kun otetaan huomioon kunkin sen käsiteltävänä olevan asian tosiseikat ja asiayhteys.