

EUROOPAN UNIONIN DIREKTIIVIEN VAIKUTUKSET
YKSITYISTEN OIKEUSSUBJEKTIEN VÄLISISSÄ
OIKEUSSUHTEISSA JA NIIHIN LIITTYVÄT
OIKEUSVARMUUSONGELMAT

Heikki Forss
Maisteritutkielma
Eurooppaoikeus
Oikeustieteiden tiedekunta
Lapin yliopisto
2018

Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Euroopan unionin direktiivien vaikutukset yksityisten oikeussubjektien välisissä oikeussuhteissa ja niihin liittyvät oikeusvarmuusongelmat

Tekijä: Heikki Forss

Opetuskokonaisuus ja oppiaine: Oikeustiede, eurooppaoikeus

Työn laji: Tutkielma_x_Laudaturtyö_ Lisensiaatintyö_ Kirjallinen työ_

Sivumäärä: IX+100

Vuosi: 2018

Tiivistelmä:

Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan direktiivillä ei sellaisenaan voida luoda velvoitteita yksityiselle oikeussubjektille. Tämä vakiintunut kanta perustuu muun muassa oikeusvarmuuden periaatteelle. Tuomioistuin on lisäksi kehittänyt useita keinoja, joilla varmistaa unionin oikeuden tehokkuus jäsenvaltioissa silloin, kun jäsenvaltio on laiminlyönyt veloitteensa panna direktiivi täytäntöön asianmukaisesti. Tämä tutkimus pyrkii selvittämään, miten nämä keinot vaikuttavat yksityisten oikeusasemaan, miten hyvin ne ovat sopusoinnussa oikeusvarmuuden periaatteen kanssa ja miten uusi oikeuskäytäntö on selkeyttänyt aikaisemmin epäselvää oikeustilaa.

Pyrkimys yhtäaikaaisesti turvata sekä unionin oikeuden tehokkuus, että direktiivin sitovuus pelkästään suhteessa jäsenvaltioon on tuottanut vaikeasti hallittavan oikeustilan, jossa oikeusseuraamusten ennakoitavuus on vaikeasti hahmotettavissa. Yksityisten välisen oikeusriidan lopputulos voi riippua hyvin hienojakoisesta erittelystä sen suhteen, onko kyse direktiivin itsensä määrittämästä veloitteesta, vaiko kansallisen oikeuden asettamasta veloitteesta, jota ilman direktiivin vaikutusta ei olisi ollut. Ongelmat johtuvat osittain siitä, että direktiivi on oikeusinstrumenttina omiaan aiheuttamaan oikeusvarmuusongelmia, mikäli jäsenvaltio on laiminlyönyt sen asianmukaisen täytäntöönpanon.

Uudemmassa oikeuskäytännössä tuomioistuin on luokitellut erityistilanteeksi sen, mikäli kansalliseen oikeuteen vetoaminen estyy direktiivin vaikutuksesta yksityisten välisessä asiassa silloin, kun on kyse teknisten määräysten tiedoksi antamisesta ja niiden hyväksymisen lykkäämisestä.

Tuomioistuin on myös täsmentänyt aikaisemmin epäselvyyttä aiheuttanutta oikeuskäytäntöään, jonka perusteella veloitteen luominen yksityiselle on vaikuttanut mahdolliselta. Näissä tapauksissa tuomioistuin on lausunut sovellettavien unionin oikeussäntöjen tulkinnasta ilman, että se olisi joutunut tarkastelemaan kysymystä siitä, voidaanko direktiiviin vedota yksityistä vastaan.

Avainsanat: direktiivi, oikeusvarmuus, välitön oikeusvaikutus, horisontaalivaikutus, tulkintavaikutus, tilannekohtainen vaikutus, laillisuusvalvontavaikutus

Muita tietoja:

Suostun tutkielman luovuttamiseen Rovaniemen hovioikeuden käyttöön_x_

Suostun tutkielman luovuttamiseen kirjastossa käytettäväksi_x_

Suostun tutkielman luovuttamiseen Lapin maakuntakirjastossa käytettäväksi_x_

(vain Lappia koskevat)

SISÄLLYS

LÄHTEET	V
LYHENTEET	IX
1 JOHDANTO	1
2 OIKEUSVARMUUDEN PERIAATE UNIONIN OIKEUDESSA	3
2.1 Säännöksen oikeusvarmuudenmukaisuus	4
2.2 Prosessuaaliset aikarajat	5
2.3 Unionin oikeuden yhdenmukainen soveltaminen	5
2.4 Oikeutetut odotukset	6
3. DIREKTIIVI OIKEUDELLISENA INSTRUMENTTINA	7
3.1 Direktiivin tavoite	7
3.2 Direktiivin täytäntöönpano	8
3.3 Täytäntöönpanon määräaika	10
3.4 Jäsenvaltion harkintavalta	11
3.5 Direktiivi ja oikeusvarmuus	12
4 ETUSIJAPERIAATE, TEHOKKUUS JA VILPITÖN YHTEISTYÖ	13
4.1 Etusijaperiaate	13
4.2 Tehokkuusperiaate	15
4.3 Vilpittömän yhteistyön periaate	16
5 DIREKTIIVIN VÄLITÖN OIKEUSVAIKUTUS	17
5.1 Välitön oikeusvaikutus unionin oikeudessa	17
5.2 Välittömän oikeusvaikutuksen edellytykset	18

5.3	Direktiivin välitön oikeusvaikutus.....	19
5.3.1	<i>Asia van Duyn</i>	20
5.3.2	<i>Estoppel</i> -periaate.....	23
5.3.3	<i>Asia Marshall</i>	24
5.4	Perussopimuksen sanamukainen tulkinta	25
5.5	Oikeusvarmuus.....	27
5.6	<i>Asia Faccini Dori</i>	28
6	VALTION LAAJA MÄÄRITELMÄ	30
6.1	Valtion ilmentymän edellytykset	31
6.2	Vaikutusvallan puute lainsäädäntöön	33
6.3	Väliportaan horisontaalivaikutus	34
6.4	Johtopäätökset.....	34
7	DIREKTIIVIN VAIKUTUKSET YKSITYISTEN VÄLISISSÄ OIKEUSSUHTEISSA.....	36
7.1	Yhdenmukaisen tulkinnan periaate.....	36
7.1.1	Tulkintavaikutuksen poissulkeva vaikutus.....	44
7.1.2	Tulkintavaikutus ja horisontaalivaikutus.....	47
7.1.3	Tulkintavaikutus ja oikeusvarmuus	51
7.1.4	Johtopäätökset.....	54
7.2	Laillisuusvalvontavaikutus.....	55
7.2.1	Direktiivin tavoitteen vaarantaminen	58
7.3	Direktiivin tilannekohtainen vaikutus.....	59
7.3.1	Teoreettinen erittely	59

7.3.2 Sisämarkkinoiden toiminta	74
7.3.3 Määräväenä periaatteena etusijaperiaate	74
7.3.4 Johtopäätökset.....	76
7.4 Oikeusperiaatteet.....	78
7.4.1 Unionin oikeuden soveltamisala.....	80
7.4.2 Oikeusvarmuusongelmat	82
7.4.3 Peruoikeuskirjan horisontaalinen vaikutus	85
7.4.4 Johtopäätökset.....	87
7.5 Asetus edellyttää direktiivin noudattamista	88
7.6 Kolmikantatilanteet.....	89
8 VALTION VAHINGONKORVAUSVASTUU	92
9 TUOMIOISTUIMEN TULKINTAMETODEISTA.....	93
10 HORISONTAALIVAIKUTUKSESTA.....	96
11 LOPUKSI.....	99

LÄHTEET:

Kirjallisuus ja artikkelit:

Albors-Llorens, Albertina, 'Keeping up appearances: the Court of Justice and the effects of EU Directives', *Cambridge Law Journal* 69(3), 2010, s. 455-458.

Albors-Llorens, Albertina, 'The direct effect of EU Directives: fresh controversy or a storm in a teacup? Comment on Portgas', *European Law Review* 39(6), 2014, s. 851-863.

Arnall, Anthony, *The European Union and its Court of Justice*, 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, 2006.

Arnall, Anthony-Chalmers, Damian, *The Oxford handbook of European Union law*. Oxford: Oxford University Press, 2015.

Arnall, Anthony, 'The Direct Effect of Directives: Grasping the Nettle', *The International and Comparative Law Quarterly* Vol. 35, No. 4, 1986, s. 939-946.

Barnard, Catherine-Peers, Steve, *European Union law*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

Beck, Gunnar, 'The legal reasoning of the Court of Justice: a response to Michal Bobek', *European Law Review* 39(4), 2014, s. 579-581.

Berry, Elspeth-Homewood, Matthew J.-Bogusz, Barbara, *EU law: text, cases, and materials*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

Betlem, Gerrit, 'The Doctrine of Consistent Interpretation: Managing Legal Uncertainty', *Oxford Journal of Legal Studies* Vol. 22, No. 3, 2002, s. 397-418.

Bobek, Michal, 'Legal Reasoning of the Court of Justice of the EU', *European Law Review*, 39(3), 2014, s. 418-428.

Chalmers, Damian-Davies, Gareth-Monti, Giorgio, *European Union law: cases and materials*, 2nd ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

Conway, Gerard, *Limits of legal reasoning and the European Court of Justice*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

Craig, Paul-Búrca, Gráinne de, *EU law : text, cases, and materials*, Sixth edition. Oxford: Oxford University Press, 2015.

Craig, Paul-Búrca, Gráinne de, *The evolution of EU law*, 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, 2011.

Ekström, Monica, *Role of the European Court of Justice in the Enforcement of Unimplemented Directives*. Stockholm: Institute of European Law at Stockholm University, 1994.

Foster, Nigel, *Foster on EU law*, 3rd ed, Oxford: Oxford University Press, 2011.

Hartley, Trevor C., *The foundations of European Union law: an introduction to the constitutional and administrative law of the European Union*, 7th ed. Oxford: Oxford University Press, 2010.

Jääskinen, Niilo, *Eurooppalaistuvan oikeuden oikeusteoreettisia ongelmia*. Väitöskirja. Helsinki, 2008.

Klamert, Marcus, 'Judicial implementation of directives and anticipatory indirect effect: connecting the dots', *Common Market Law Review* 43(5), 2006, s. 1251-1275.

Leczykiewicz, Dorota, 'Horizontal application of the Charter of Fundamental Rights', *European Law Review* 38(4), 2013, s. 479-497.

Lenz, Miriam, 'Horizontal what? Back to basics', *European Law Review* 25(5), 2000, s. 509-522.

Maunu, Antti, 'Direktiivin yksityisiä velvoittava vaikutus täsmentyy yhteisöjen tuomioistuimen Delena Wells - ratkaisussa', *Defensor Legis* N:o 2/2004, s. 304-313.

Maunu, Antti, 'Direktiivien oikeusvaikutukset kansallisissa tuomioistuimissa - oireet, diagnoosi ja hoitokeinot', Teoksessa: Kaila, Heidi-Pirjatanniemi, Elina-Suksi, Markku (toim.), *Yksilön oikeusasema Euroopan unionissa: juhla- ja tutkimuskirja Allan Rosas*. Vammala: Institutet för mänskliga rättigheter vid Åbo Akademi, 2008, s. 595-622.

Mol, Mirjam de, 'Dominguez: a deafening silence', *European Constitutional Law Review*, 8(2), 2012, s. 280-303.

Mylly, Tuomas, 'Valtion ilmentymä direktiivien välittömän oikeusvaikutuksen edellytyksenä: käsitteen muotoutuminen ja merkitys osana yleistä EU-oikeutta', *Lakimies* 5/2011, s. 844-869.

Ojanen, Tuomas, 'EY:n oikeuden horisontaalinen välitön oikeusvaikutus', *Lakimies* 6-7/1999, s. 1070-1079.

Papadopoulos, Thomas, 'Criticising the horizontal direct effect of the EU general principle of equality', *European Human Rights Law Review* 4, 2011, s. 437-447.

Prechal, Sacha, *Directives in EC law*, 2. compl. rev. ed. Oxford: Oxford University Press, 2005.

Raitio, Juha, *Eurooppaoikeuden välitön vaikutus: tutkimus EY-oikeudellisesta direct effect -doktriinista*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus, 1994.

Raitio, Juha, *The Principle of Legal Certainty in EC Law*. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, Alankomaat, 2003.

Raitio, Juha, *Euroopan unionin oikeus*. Helsinki: Talentum Pro, 2016.

Raitio, Juha, *Euroopan unionin oikeuden periaatteet ja perusvapaudet*. Helsinki: Helsingin yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta, 2017.

Regueiro, Pablo, 'Invocability of Substitution and Invocability of Exclusion: Bringing Legal Realism to the Current Developments of the Case-Law of "Horizontal" Direct Effect of Directives', NYU School of Law, Jean Monnet Working Paper 7/02, 2002.

Rosas, Allan, Armati, Lorna, *EU constitutional law: an introduction*. Oxford: Hart Publishing, 2010.

Tridimas, Takis, 'Black, White, and Shades of Grey: Horizontality of Directives Revisited', *Yearbook of European Law*, Volume 21(1), 2001, s. 327–354.

Tridimas, Takis, *The general principles of EU law*, 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, 2006.

Weatherill, Stephen, *Cases and materials on EU law*, 11th ed. Oxford: Oxford University Press, 2014.

Weatherill, Stephen, 'Breach of Directives and breach of contract', *European Law Review*, 26(2), 2001, s. 177-186.

Oikeuskäytäntö:

Asia C-26/62, *Van Gend en Loos*, tuomio 5.2.1963.
Asia C-6/64, *Costa v E.N.E.L.*, tuomio 15.7.1964, Kok. 1964.
Asia C-9/70, *Grad*, tuomio 6.10.1970, Kok. 1970.
Asia C-11/70, *Futtermittel*, tuomio 17.12.1970, Kok. 1970.
Asia C-39/72, *Komissio vastaan Italia*, tuomio 7.2.1973, Kok. 1973.
Asia C-41/74, *Van Duyn*, tuomio 4.12.1974, Kok. 1974.
Asia C-43/75, *Defrenne*, tuomio 8.4.1976, Kok. 1976.
Asia C-106/77, *Simmenthal*, tuomio 9.3.1978, Kok. 1978.
Asia C-148/78, *Ratti*, tuomio 5.4.1979, Kok. 1979.
Asia C-102/79, *Komissio vastaan Belgia*, tuomio 6.5.1980, Kok. 1980.
Asia C-169/80, *Douanes*, tuomio 9.7.1981, Kok. 1981.
Asia C-8/81, *Becker*, tuomio 19.1.1982, Kok. 1982.
Yhdistetyt asiat C-205/82-C-215/82, *Milchkontor*, tuomio 21.9.1983, Kok. 1983.
Asia C-14/83, *Von Colson*, tuomio 10.4.1984, Kok. 1984.
Asia C-152/84, *Marshall*, tuomio 26.2.1986, Kok. 1986.
Asia C-314/85, *Foto-Frost*, tuomio 22.10.1987, Kok. 1987.
Asia C-12/86, *Demirel*, tuomio 30.9.1987, Kok. 1987.
Asia C-80/86, *Kolpinghuis Nijmegen*, tuomio 8.10.1987, Kok. 1987.
Asia C-80/87, *Dik*, tuomio, 8.3.1988 Kok. 1988.
Asia C-361/88, *Komissio vastaan Saksa*, tuomio 30.5.1991, Kok. 1991.
Asia C-106/89, *Marleasing*, tuomio 13.11.1990, Kok. 1990.
Asia C-188/89, *Foster*, tuomio 12.7.1990, Kok. 1990.
Yhdistetyt asiat C-6/90 ja C-9/90, *Francovich*, tuomio 19.11.1991, Kok. 1991.
Asia C-208/90, *Emmott*, tuomio 25.7.1991, Kok. 1991.
Asia C-91/92, *Faccini Dori*, tuomio 14.7.1994, Kok. 1994.
Asia C-334/92, *Wagner Miret*, tuomio 16.12.1993, Kok. 1993.
Asia C-63/93, *Duff*, tuomio 15.2.1996, Kok. 1996.
Asia C-316/93, *Vaneetveld*, tuomio 3.3.1994, Kok. 1994.
Asia C-441/93, *Pafitis*, tuomio, 12.3.1996, Kok. 1996.
Asia C-129/94, *Ruiz Bernáldez*, tuomio 28.3.1996, Kok. 1996.
Asia C-194/94, *CIA Security*, tuomio 30.4.1996, Kok. 1996.
Asia C-72/95, *Kraaijeveld*, tuomio 24.10.1996, Kok. 1996.
Asia C-127/95, *Norbrook*, tuomio 2.4.1998, Kok. 1998.
Asia C-168/95, *Arcaro*, tuomio 26.9.1996, Kok. 1996.
Asia C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie*, tuomio 18.12.1997, Kok. 1997.
Asia C-253/96, *Kampelmann*, tuomio 12.12.2013, Kok. 1997.
Asia C-215/97, *Bellone*, tuomio 30.4.1998, Kok. 1998.
Asia C-226/97, *Lemmens*, tuomio 16.6.1998, Kok. 1998.
Asia C-373/97, *Diamantis*, tuomio 23.3.2000, Kok. 2000.
Yhdistetyt asiat C-240/98 - C-244/98, *Océano Grupo*, tuomio 27.6.2000, Kok. 2000.
Asia C-287/98, *Linster*, tuomio 11.1.2000, Kok. 2000.
Asia C-443/98, *Unilever Italia*, tuomio 26.9.2000, Kok. 2000.

Asia C-456/98, *Centrosteeel*, tuomio 13.7.2000, Kok. 2000.
Asia C-62/00, *Marks & Spencer*, tuomio 11.7.2002, Kok. 2002.
Asia C-159/00, *Sapod Audic*, tuomio 6.6.2002, Kok. 2002.
Asia C-218/01, *Henkel*, tuomio 12.2.2004, Kok. 2004.
Asia C-397/01 ja C-403/01, *Pfeiffer*, tuomio 5.10.2004 Kok. 2004.
Asia C-201/02, *Delena Wells*, tuomio 7.1.2004 Kok. 2004.
Asia C-371/02, *Björnekulla*, tuomio 29.4.2004 Kok. 2004.
Asia C-105/03, *Pupino*, tuomio 16.6.2005 Kok. 2005.
Asia C-144/04, *Mangold*, 22.11.2005, Kok. 2005.
Asia C-212/04, *Adeneler*, tuomio 4.7.2006, Kok. 2006.
Asia C-13/05, *Chacón Navas*, tuomio 11.7.2006, Kok. 2006.
Asia C-411/05, *Palacios de la Villa*, tuomio 16.10.2007, Kok. 2007.
Asia C-432/05, *Unibet*, tuomio 13.3.2007, Kok. 2007.
Asia C-80/06, *Carp*, tuomio 7.6.2007 Kok. 2007.
Asia C-96/06, *Viamex*, tuomio 13.3.2008 Kok. 2008.
Asia C-268/06, *Impact*, tuomio 15.4.2008, Kok. 2008.
Asia C-427/06, *Bartsch*, tuomio 23.9.2008, Kok. 2008.
Yhdistetyt asiat C-55/07 ja C-56/07, *Michaeler*, tuomio 24.4.2008, Kok 2008.
Asia C-555/07, *Küçükdeveci*, tuomio 19.1.2010, Kok. 2010.
Asia C-147/08, *Römer*, tuomio 10.5.2011, Kok. 2011.
Asia C-243/09, *Günter Fuß*, tuomio 14.10.2010, Kok. 2010.
Asia C-282/10, *Dominguez*, tuomio 24.1.2012.
Asia C-176/12, *Association de médiation sociale*, tuomio 15.1.2014.
Asia C-425/12, *Portgás*, tuomio 12.12.2013.
Asia C-413/15, *Farrell*, tuomio 10.10.2017.
Asia C-122/17, *David Smith*, tuomio 7.8.2018.

LYHENTEET

EU Euroopan unioni
SEU Sopimus Euroopan unionista
SEUT Sopimus Euroopan unionin toiminnasta

1 JOHDANTO

Euroopan unionin direktiivillä ei sellaisenaan voida luoda velvoitteita yksityiselle oikeussubjektille. Tavallisen unionikansalaisen oikeusasema vaikuttaa tämän vakiintuneen säännön näkökulmasta yksinkertaiselta. Direktiivin tavoitteet toteutetaan kansallisen lainsäädännön välityksellä. Kadunmiehen ei tarvitse tuntea direktiivejä. Muotoilu ”sellaisenaan” jättää kuitenkin tilaa mielikuvitukselle.

Kysymys direktiivin vaikutuksesta yksityisten välisissä oikeussuhteissa on ollut menneinä vuosikymmeninä vilkkaan akateemisen keskustelun kohteena. Vaikka yksityiselle ei voi syntyä velvoitteita direktiivin perusteella, voivat direktiivin kautta aiheutuvat vaikutukset siitä huolimatta saada aikaan odottamattomia lopputuloksia. Näitä vaikutuksia koskevaa oikeuskäytäntöä on laajalti pidetty epä johdonmukaisena ja yksilön oikeusvarmuuden kannalta epävarmana. Keskeinen huolenaihe on ollut oikeusvaikutusten heikko ennakoitavuus. Vanhojen kysymyksenasetteluiden tuottamat ongelmat ovat onneksi hieman selkeytyneet tuoreemmassa oikeuskäytännössä.

Yksilön mahdollisuutta vedota suoraan direktiivin säännöksiin valtiota vastaan pidettiin pitkään keskeisenä tapana, jolla unionin oikeus voi suoraan vaikuttaa jäsenvaltion oikeuteen. Kansallisten tuomioistuinten oikeudellinen työkalupakki, jolla turvata unionikansalaisten unionin oikeuteen perustuvien oikeuksien toteutuminen, on vuosikymmenien mittaan laajentunut tästä lähtökohdasta. Alaa ovat vallanneet erilaisiin periaatteisiin liittyvät tulkinta-

normit, kuten vilpitiön yhteistyö, tehokkuus, unionin oikeuden täysi vaikutus, sekä nojautuminen jäsenvaltioiden yhteiseen valtiosääntöperinteeseen.

Haittapuolena on luonnollisesti oikeuskäytännön monimutkaistuminen. Oikeuskäytännön hallintaa on pidetty haastavana jopa asiantuntijoille. Tämä ei helpota tavanomaista asianajotyötä, joka edellyttää myös täsmällistä kansallisen oikeuden tuntemusta.

Oikeusvarmuuden periaate on tutkimuskysymyksen kannalta keskeinen oikeusperiaate. Mahdollisuutta vedota direktiivin säännöksiin toista yksityistä vastaan on sekä vastustettu että puolustettu nimenomaisesti oikeusvarmuuden periaatteella.

Tämä on oikeusdogmaattinen tutkimus, jonka kohteena on Euroopan unionin direktiivien vaikutukset yksityisten oikeussubjektien välisissä oikeussuhteissa ja näihin vaikutuksiin liittyvät oikeusvarmuusongelmat. Tarkastelun kohteena on direktiivin välittömän oikeusvaikutuksen puuttuminen yksityisten välisissä oikeussuhteissa. Asetan myös kriittiseen tarkasteluun oikeuskirjallisuudessa esiintyvän ajattelutavan, jonka mukaan unionin oikeuden vaikutus kansallisessa oikeusjärjestyksessä hahmotetaan välittömän oikeusvaikutuksen kautta. Tarkastelu koskee myös sitä, miten oikeuskirjallisuudessa esitetyt oikeusvarmuusongelmat kestävät kriittistä tarkastelua tuoreemman oikeuskäytännön valossa. Tutkimusmenetelmänä käytän perehtymistä Euroopan unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisuihin, julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksiin ja oikeuskirjallisuuteen.

2 OIKEUSVARMUUDEN PERIAATE UNIONIN OIKEUDESSA

Oikeusvarmuuden periaate edellyttää, että oikeussäännöt ovat selviä ja täsmällisiä. Periaatteen tarkoituksena on taata niiden tilanteiden ja oikeudellisten suhteiden ennakoitavuus, joihin unionin oikeutta sovelletaan.¹ Kansalaisilla tulee olla mahdollisuus saada ennakolta selko toimiensa oikeudellisista seurauksista, jotta he voivat suunnitella tulevaisuuden toimintaansa ilman pelkoa mielivaltaisesti määräytyvistä lopputuloksista. Oikeusvarmuus korostaa lainkäytön ennakoitavuutta, jatkuvuutta ja hyväksyttävyyttä.² Koska taloudellinen toiminta perustuu toiminnan etukäteiseen suunnitteluun, oikeusvarmuus edistää myös taloudellista tehokkuutta.³

Oikeusvarmuus harvoin itsessään määrää jonkin tietyn oikeudellisen lopputuloksen. Se on käsitteellinen työkalu, jota ei tule käyttää itsenäisesti, vaan siinä asiayhteydessä, jonka muodostaa oikeudellisen harkinnan kokonaisuus. Se on tavanmukaisesti tulkintasääntö. Oikeusvarmuuden periaate ei ole sellaisenaan itsenäinen kanneperuste.⁴

Oikeusvarmuuden periaate edellyttää, että unionin oikeuden nojalla syntyvät velvoitteet ovat selkeitä ja ymmärrettäviä. Mikäli oikeuden sisältö on sanamuodoltaan epäselvä, tulisi sitä tulkita yksityisen oikeussubjektin eduksi.

¹ Asia C-63/93, *Duff*, tuomio 15.2.1996, Kok. 1996, 20 kohta, kts. myös *Tridimas* 2006, s. 252.

² *Raitio* 2016, s. 197.

³ *Tridimas* 2006, s. 242.

⁴ *Tridimas* 2006, s. 243-244.

Tämä ei poissulje abstraktien käsitteiden, kuten moraalii, käyttöä oikeudellisessa harkinnassa.⁵

Oikeusvarmuuden periaatteen nojalla on pyritty vahvistamaan unionin oikeuden sitovuutta ja etenkin direktiivien sitovuutta suhteessa jäsenvaltioihin. Direktiivien täytäntöönpano on suoritettava siten, että kansalaisille muodostuu selkeä ja täsmällinen käsitys oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Täytäntöönpanolla tulee myös turvata kansallisten tuomioistuinten mahdollisuudet turvata näiden oikeuksien toteutuminen.⁶ Direktiiviin perustuvien oikeuksien osalta oikeusvarmuuden periaatteen vaatimukset edellyttävät direktiivin täytäntöönpanoa säädetyllä oikeuden tasolla.⁷

2.1 Säännöksen oikeusvarmuudenmukaisuus

Oikeussääntö on oikeusvarmuuden periaatteen vastainen ensinnäkin silloin, kun säännös on kokonaan merkityksetön ja ilmeisen yhteen sovittamaton muiden samaa asiakokonaisuutta sääntelevien normien kanssa. Oikeusvarmuuden kanssa ristiriidassa on myös se, jos asiakokonaisuutta sääntele tuomioistuimen oikeuskäytännön lisäksi joukko primääri- ja sekundäärioikeuden normeja tilanteessa, jossa yksityisen oikeussubjektin on ilmeisen mahdotonta saada selkoa sääntöjen sisällöstä. Myös säännösten toistuva kumoaminen ja täydentäminen voi olla ristiriidassa oikeusvarmuuden kanssa. Velvoitteiden asettaminen yksityisille oikeussubjekteille sellaisten

⁵ *Tridimas* 2006, s. 244-245.

⁶ *Tridimas* 2006, s. 246.

⁷ Asia C-208/90, *Emmott*, tuomio 25.7.1991, Kok. 1991, 22 kohta.

normikokonaisuuksien nojalla, jotka sääntelevät kokonaan toisenlaista oikeussuhdetta voi myös olla oikeusvarmuuden periaatteen vastaista.⁸

Normi on unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä katsottu olevan epäselvä esimerkiksi sellaisessa tilanteessa, jossa viranomainen on tulkinnut lakia alun perin samoin kuin hallintopäätöksen kohteena oleva asianosainen, mutta on muuttanut tulkintaansa vasta usean vuoden jälkeen.⁹

2.2 Prosessuaaliset aikarajat

Kansalliseen oikeuteen kuuluvat prosessuaaliset määräajat voivat muodostaa oikeusvarmuusperusteen.¹⁰ Jäsenvaltio ei kuitenkaan voi vedota siihen, että yksityinen oikeussubjekti on pannut asian vireille liian myöhään, jos direktiiviä ei ole pantu täytäntöön asianmukaisesti.¹¹ Tämä rajoitus kansallisten määräaikojen soveltavuuteen on kuitenkin merkityksellinen lähinnä tilanteissa, joissa jäsenvaltion lainsäädännöllä on rajoitettu yksityisen oikeussubjektin oikeutta saada asia vireille.¹²

2.3 Unionin oikeuden yhdenmukainen soveltaminen

Oikeusvarmuuden periaatteeseen kuuluu myös oikeuden yhdenmukainen soveltaminen. Ennakkopäätösmenettelyn tarkoitus on varmistaa unionin

⁸ *Tridimas* 2006, s. 245-246.

⁹ Asia C-169/80, *Douanes*, tuomio 9.7.1981, Kok. 1981, 18 kohta.

¹⁰ *Raitio* 2003, s. 114.

¹¹ Asia C-208/90, *Emmott*, tuomio 25.7.1991, Kok. 1991, 23-24 kohta.

¹² *Tridimas* 2006, s. 247-248.

oikeuden yhtenäinen soveltaminen kansallisissa tuomioistuimissa. Tästä syystä tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltioiden tuomioistuinten erilaiset käsitykset unionin toimielinten toimien pätevyydestä saattavat vaarantaa yhteisön oikeusjärjestyksen yhtenäisyyden ja loukata oikeusvarmuuden periaatetta.¹³

2.4 Oikeutetut odotukset

Oikeutetut odotukset on yksi oikeusvarmuuden täsmällisempi ilmentymismuoto.¹⁴ Sen ulottuvuutta unionin oikeuden suhteen on kuitenkin tuomioistuimen oikeuskäytännössä rajoitettu niihin tilanteisiin, jotka unioni on itse luonut etukäteen ja joihin perusteltu luottamus pohjautuu.¹⁵ Oikeutettujen odotusten oikeusperustana voi olla aikaisempi lainsäädäntö taikka unionin toimielimen toiminta.¹⁶ Luottamuksensuojan periaate velvoittaa unionin lainsäätäjää ja muita unionin viranomaisia käyttämään toimivaltaansa siten, ettei sillä vaikuteta ennalta arvaamattomasti huolellisesti toimivan yksityisen oikeussubjektin unionin säännösten perusteella syntyneeseen asemaan ja oikeudellisiin suhteisiin. Tämä velvoite on myös kansallisilla toimielimillä niiden toimiessa unionin oikeuden säännösten perusteella.¹⁷ Oikeutettujen odotusten periaatteen nojalla voidaan esimerkiksi rajoittaa oikeussuhteen

¹³ Asia C-314/85, *Foto-Frost*, tuomio 22.10.1987, Kok. 1987, 15 kohta, kts. myös *Tridimas* 2006, s. 248.

¹⁴ *Tridimas* 2006, s. 242.

¹⁵ Asia C-63/93, *Duff*, tuomio 15.2.1996, Kok. 1996, 20 kohta.

¹⁶ *Tridimas* 2006, s. 252.

¹⁷ Asia C-63/93, *Duff*, julkisasiamiehen ratkaisuehdotus 8.6.1995, Kok. 1996, 25 kohta.

kolmannen osapuolen kärsimiä haitallisia seurauksia, kun kyse on takaisin perittävistä valtiontuista.¹⁸

3. DIREKTIIVI OIKEUDELLISENA INSTRUMENTTINA

SEUT 288(3) artiklan mukaan direktiivi velvoittaa saavutettavaan tulokseen nähden jokaista jäsenvaltiota, jolle se on osoitettu, mutta jättää kansallisten viranomaisten valittavaksi muodon ja keinot.

Direktiivin oikeudellinen perusta on perussopimuksen säännöksissä. Jäsenvaltio on velvollinen muuttamaan lainsäädäntöään direktiivin mukaiseksi, mutta kuitenkin vain sen verran kuin direktiivin määrittelemän tavoitteen saavuttaminen edellyttää.¹⁹

3.1 Direktiivin tavoite

Direktiivin saavutettavalla tuloksella voidaan tarkoittaa yleistä oikeudellista, taloudellista tai sosiaalista asiantilaa. Sillä voidaan tarkoittaa myös oikeudellista tai tosiasiallista asiantilaa jäsenvaltiossa, jotka pyritään varmistamaan direktiivillä perussopimuksessa määritellyn tavoitteen saavuttamiseksi.²⁰

Direktiivi on oikeusinstrumentti, jonka tarkoituksena on olla desentralisoiva ja kitkaton. Nämä ominaisuudet ilmentävät unionin oikeuden toissijaisuus-

¹⁸ Yhdistetyt asiat C-205/82-215/82, *Milchkontor*, tuomio 21.9.1983, Kok. 1983, 33 kohta, kts. myös *Tridimas* 2001, s. 337.

¹⁹ *Prechal* 2005, s. 4.

²⁰ *Prechal* 2005, s. 40.

periaatetta.²¹ Tällöin direktiivin täytäntöönpanossa on mahdollista ottaa huomioon kunkin jäsenvaltion oikeuslähdeopin erityispiirteet.²² Toisaalta direktiivi voi olla jäsenvaltion oikeusjärjestykseen sijoitettuna häiritsevä ja disharmonisoiva.²³

3.2 Direktiivin täytäntöönpano

SEUT 288(3) artiklasta johtuu, että unionin direktiivien toteuttaminen on varmistettava jäsenvaltioissa asianmukaisin täytäntöönpanotoimenpitein.²⁴ Direktiivin transponoinnilla tarkoitetaan toimenpidettä, jossa direktiivissä määritelty lopputulos pyritään saavuttamaan jäsenvaltion oikeusjärjestyksessä lainsäädäntötoimenpiteillä. Nämä toimenpiteet suoritetaan sen elimen toimesta, jolla jäsenvaltiossa on lainsäädäntövalta. Transponointi voi sisältää myös tietyn elimen valtuuttamista transponoitujen sääntöjen toteuttamiseen. Direktiivin toteuttaminen voi asettaa jäsenvaltiolle myös velvoitteen antaa tietoja komissiolle. Tämänkaltaisen velvoitteen täyttäminen on myös direktiivin täytäntöönpanoa.²⁵

Unionin tuomioistuin on oikeuskäytännössään todennut, että jäsenvaltioiden tulee varmistaa direktiivin täytäntöönpano säädännäisen oikeuden tasolla, ei

²¹ Prechal 2005, s. 5.

²² Raitio 2016, s. 205.

²³ Prechal 2005, s. 5.

²⁴ Asia C-102/79, *Komissio vastaan Belgia*, tuomio 6.5.1980, Kok. 1980, 12 kohta.

²⁵ Prechal 2005, s. 5-6.

pelkästään tosiasiallisesti.²⁶ Tämä on välttämätöntä, koska yksityisillä oikeussubjekteilla tulee olla mahdollisuus saada selkoa oikeuksistaan.²⁷

Direktiivin täytäntöönpanon osia ovat myös niiden kansallisten lainsäännösten soveltaminen, joilla direktiivi on transponoitu osaksi kansallista lainsäädäntöä, sekä näiden lainsäännösten oikean soveltamisen valvonta.²⁸ Oikeussääntöjen soveltaminen käytännössä on yhtä tärkeää kuin direktiivin transponointi direktiivin tavoitteen saavuttamiseksi.²⁹ Direktiivissä määriteltyjen tavoitteiden saavuttamiseen liittyvät ongelmatapaukset ovat liittyneet enemmän oikein transponoidun direktiivin oikeaan soveltamiseen.³⁰ Direktiivin täytäntöönpano ei välttämättä edellytä lainsäädäntötoimenpiteitä kaikissa jäsenvaltioissa. Direktiivin yksityisille kohdistamien oikeuksien tulee kuitenkin olla riittävän selkeästi ja yksityiskohtaisesti määritelty, jotta niihin voidaan vedota kansallisissa tuomioistuimissa.³¹

Direktiivit eivät ole yleisesti sovellettavia.³² Asetus pätee yleisesti ja on tällöin välittömästi sovellettava säädös. Asetuksia sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa, eikä implementointia tarvita. Itse asiassa implementointitoimenpiteet ovat kiellettyjä, ellei asetus nimenomaisesti edellytä niitä.³³ Välitön sovellettavuus viittaa asetusten kykyyn tulla osaksi jäsenvaltion velvoittavaa oikeutta ilman valtionsisäisiä täytäntöönpanotoimenpiteitä.³⁴

²⁶ Prechal 2005, s. 51.

²⁷ Asia C-361/88, *Komissio vastaan Saksa*, tuomio 30.5.1991, Kok. 1991, 24 kohta.

²⁸ Prechal 2005, s. 6.

²⁹ Prechal 2005, s. 52.

³⁰ Prechal 2005, s. 7. ja s. 54.

³¹ Raitio 2016, s. 204.

³² Raitio 2016, s. 204.

³³ Asia C-39/72, *Komissio vastaan Italia*, tuomio 7.2.1973, Kok. 1973.

³⁴ Ojanen 1999, s. 1072.

Direktiivi voidaan nähdä oikeudellisena instrumenttina, joka perustuu unionin ja jäsenvaltioiden yhteistyöhön, jonka johdosta on syytä painottaa eroa välittömän oikeusvaikutuksen ja suoran sovellettavuuden välillä.³⁵

3.3 Täytäntöönpanon määräaika

SEUT 297 artiklan mukaan direktiivi tulee voimaan siinä nimettynä päivänä tai 20 päivän kuluttua sen julkaisusta Euroopan unionin virallisessa lehdessä. Direktiivi saa aikaan jäsenvaltiota koskevia oikeusvaikutuksia siitä hetkestä lähtien, kun se on annettu tiedoksi.³⁶ Direktiivi sitoo jäsenvaltiota niin kauan kuin se on voimassa.³⁷ Direktiivi on osa unionin oikeutta ja siten myös osa jäsenvaltioiden oikeutta voimaantulostaan alkaen.³⁸ Direktiivissä useimmiten asetetaan määräaika, johon mennessä jäsenvaltio on velvollinen saavuttamaan direktiivissä määritetyt tavoitteet.³⁹ Määräajalla on tarkoitus antaa jäsenvaltioille riittävästi aikaa saattaa täytäntöönpanotoimenpiteet voimaan. Jäsenvaltiota ei voi ennen määräajan päättymistä moittia siitä, ettei se ole saattaneet direktiiviä osaksi kansallista oikeusjärjestystä.⁴⁰ Jäsenvaltio ei voi myöskään yksipuolisesti asettaa aikarajaa direktiivin täytäntöönpanolle.⁴¹

Tuomioistuin on tulkinnut direktiivin täytäntöönpanolle asetetun aikarajan noudattamista ankarasti. Direktiivit tulee panna täytäntöön kaikissa jäsenvaltioissa yhtäaikaisesti. Täytäntöönpanon eriaikaisuus olisi ristiriidassa

³⁵ Raitio 2003, s. 111.

³⁶ Asia C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie*, tuomio 18.12.1997, Kok. 1997, 41 kohta.

³⁷ Prechal 2005, s. 37.

³⁸ Klamert 2006, s. 1271.

³⁹ Chalmers 2011, s. 98-99.

⁴⁰ Asia C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie*, tuomio 18.12.1997, Kok. 1997, 43 kohta.

⁴¹ Asia C-208/90, *Emmott*, tuomio 25.7.1991, Kok. 1991.

jäsenvaltioiden yhdenvertaisen kohtelun kanssa. Unionin oikeutta tulee myös soveltaa yhtenäisesti kaikissa jäsenvaltioissa.⁴²

Mikäli jäsenvaltion täytäntöönpanotoimenpiteet myöhästyvät, direktiivin täytäntöönpanoksi säädetty kansallinen laki tulee voimaan retroaktiivisesti. Tällöin kansallisen lain katsotaan tulleen voimaan direktiivin täytäntöönpanolle asetetun määräajan päätyttyä. Oikeusvarmuuden ja oikeutettujen odotusten periaatteet puhuvat kuitenkin sen puolesta, että jäsenvaltion täytäntöönpanotoimenpiteiden retroaktiivinen voimaantulo ei voi luoda velvoitetta yksityisille oikeussubjekteille.⁴³

3.4 Jäsenvaltion harkintavalta

Jäsenvaltion harkintavallan rajat direktiivin täytäntöönpanossa määräytyvät direktiivin asettamien normien aineellisen sisällön perusteella.⁴⁴ On yleisesti hyväksytty, että direktiivi voi olla saavutettavan tuloksen suhteen hyvin yksityiskohtainen.⁴⁵ Direktiivi voi olla sääntelykokonaisuuden suhteen niin yksityiskohtainen, ettei se jätä jäsenvaltioille juurikana harkintavaltaa. Tuomioistuin on joissakin tapauksissa edellyttänyt täsmällistä direktiivin mukaista täytäntöönpanoa jokaisessa jäsenvaltiossa.⁴⁶ Tällöin jäsenvaltion liikkumatila direktiivin täytäntöönpanossa voi olla todella pieni.⁴⁷ Direktiivi soveltuu sellaisten alojen sääntelyyn, jotka ovat pitkälle kehittyneitä

⁴² *Prechal* 2005, s. 24.

⁴³ Asia C-80/87, *Dik*, tuomio 8.3.1988, Kok. 1988, 13-15 kohta, kts. myös *Prechal* 2005 s. 28-30.

⁴⁴ *Maunu* 2008, s. 601.

⁴⁵ *Prechal* 2005, s. 40.

⁴⁶ Asia C-38/77, *Enka*, tuomio 23.11.1977, Kok. 1977, 11-18 kohta.

⁴⁷ *Hartley* 2010, s. 223.

jäsenvaltioissa. Jäsenvaltion liikkumavara on yleensä pieni erityisesti silloin, kun säänneltävä ala on hyvin tekninen.⁴⁸ Direktiivin velvoittavuutta ei kuitenkaan vähennä se, että jäsenvaltio voi valita täytäntöönpanon muodon ja keinot. Direktiivi sitoo jäsenvaltiota siinä missä mikä tahansa unionin oikeuden normi.⁴⁹

3.5 Direktiivi ja oikeusvarmuus

Direktiivin saattaminen osaksi kansallista oikeusjärjestystä ei välttämättä edellytä lainsäädäntötoimia jokaisessa jäsenvaltiossa. Jäsenvaltion on tällöin kuitenkin huolehdittava, että kansalliset viranomaiset soveltavat direktiiviä täydellisesti. Tilanteessa, jossa direktiivillä on tarkoitus antaa yksityisille oikeussubjekteille oikeuksia, on oikeustilan oltava riittävän täsmällinen ja selkeä, jotta asianomaisilla henkilöillä on mahdollisuus saada selko kaikista oikeuksistaan ja mahdollisuus tarpeen vaatiessa vedota niihin kansallisessa tuomioistuimessa.⁵⁰ Direktiiveihin perustuvien oikeuksien tulee olla kirjattuna kansalliseen lakiin yksiselitteisesti, jotta kansalaiset ymmärtävät ne selkeästi ja täsmällisesti. Oikeusvarmuuden periaate ei toteudu, vaikka jäsenvaltion oikeuskäytäntö on direktiivin mukaista, jos kansallinen laki on direktiivin päämäärän vastainen ja muotoilultaan yleinen. Tilanne on sama, jos kansallinen laki on direktiivin vaatimusten mukainen, mutta direktiivin päämäärä ei toteudu oikeuskäytännössä.⁵¹

⁴⁸ *Barnard* 2014, s. 100.

⁴⁹ *Prechal* 2005, s. 16.

⁵⁰ Asia C-29/84, *Komissio vastaan Saksa*, tuomio 23.5.1985, Kok. 1985, 23 kohta.

⁵¹ *Tridimas* 2006, s. 246-247.

Direktiivin riittämätön täytäntöönpano koskee tilannetta, jossa kansallinen lainsäädäntö on ristiriidassa direktiivin kanssa, direktiivin täytäntöönpanemiseksi säädetty lainsäädäntö ei tavoita direktiivin päämäärää, taikka kansallinen lainsäädäntö ei sano mitään direktiivin sääntelemästä kysymyksestä.⁵²

Mikäli jäsenvaltio laiminlyö velvollisuutensa direktiivin täytäntöönpanon suhteen, SEUT 258 artikla antaa komissiolle mahdollisuuden saattaa asia unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi. Sama oikeus on myös jäsenvaltiolla SEUT 259 artiklan mukaan.

4 ETUSIJAPERIAATE, TEHOKKUUS JA VILPITÖN YHTEISTYÖ

4.1 Etusijaperiaate

Unionin oikeuden etusijaperiaate juontaa juurensa tuomioistuimen ratkaisusta *Costa v. ENEL*.⁵³ Etusijaperiaatteella ei ollut alun perin muodollista perustaa primäärioikeudessa.⁵⁴ Etusijaperiaate on myöhemmin saanut perussopimukseen liittyvää normipohjaa julistuksessa Euroopan unionin oikeuden ensisijaisuudesta.

⁵² *Leczykiewicz* 2013, s. 484.

⁵³ Asia C-6/64, *Costa v E.N.E.L.*, tuomio 15.7.1964, Kok. 1964.

⁵⁴ *Craig* 2015, s. 266.

Etusijaperiaate merkitsee sitä, että kansallisten tuomioistuinten tulee varmistaa unionin oikeuden tehokkuus ja jättää soveltamatta kansallisen oikeuden säännöstä, joka on ristiriidassa unionin oikeuden kanssa. Etusijaperiaatteen mukaan unionin oikeuden pätevyyttä ei voida koskaan määrittää kansallisen oikeuden perusteella.⁵⁵

Costa v. ENEL ratkaisussa etusijaperiaatetta perusteltiin sillä, että jäsenvaltiot ovat perussopimukseen liittyessään hyväksyneet unionin oikeuden saumattomaksi osaksi omaa oikeuttaan. Jäsenvaltioiden sopimustavoitteiden saavuttaminen edellyttää unionin oikeudesta johtuvien velvoitteiden yhdenmukaista noudattamista kaikissa jäsenvaltioissa. Perussopimus olisi merkityksellinen, mikäli unionin oikeus olisi alisteista jäsenvaltioiden oikeudelliselle harkintavallalle. Jos jäsenvaltiot voisivat yksipuolisesti asettaa kansallisen oikeuden etusijalle unionin oikeuteen nähden, unionin oikeuden soveltaminen voisi toteutua syrjivästi. Ei voida hyväksyä ajatusta, että jäsenvaltiot voisivat saada unionin oikeuden normit tehottomiksi myöhemmillä lainsäädäntötoimenpiteillä.⁵⁶

Etusijaperiaatetta sovelletaan riippumatta siitä, millainen asema kansallisella oikeussäännöllä on kansallisen oikeuden normihierarkiassa. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tämä koskee myös kansallisia perustuslakeja.⁵⁷ Kansalliset perustuslakituomioistuimet eivät kuitenkaan välttämättä ole tätä hyväksyneet.⁵⁸ Etusijaperiaatteen soveltumiseen ei vaikuta myöskään se, onko kansallinen oikeussääntö tullut voimaan ennen tai jälkeen

⁵⁵ *Craig* 2015, s. 266.

⁵⁶ *Craig* 2015, s. 268.

⁵⁷ Asia C-11/70, *Futtermittel*, tuomio 17.12.1970, Kok. 1970, 3 kohta, kts. myös *Craig* 2015, s. 268-269.

⁵⁸ *Craig* 2015, s. 269.

unionin oikeuden normia.⁵⁹ Tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kaikkien jäsenvaltion tuomioistuinten tulee soveltaa etusijaperiaatetta, vaikka kansallisen oikeuden mukaan ainoastaan perustuslakituomioistuin voi todeta kansallisen lainsäädännön pätemättömäksi.⁶⁰

Etusijaperiaate ei tee kansallisen oikeuden normia mitättömäksi. Se pelkästään estää kansallisen normin soveltamisen yksittäistapauksessa. Etusijaperiaatteen soveltamista rajoittaa kansallisten oikeudellisten ratkaisujen oikeusvoima (*res judicata*). Unionin oikeus ei siis edellytä tuomion lopullisuutta koskevien kansallisten prosessisääntöjen noudattamatta jättämistä, vaikka ratkaisu itsessään olisikin unionin oikeuden vastainen.⁶¹

4.2 Tehokkuusperiaate

Tehokkuusperiaate velvoittaa jäsenvaltiot takaamaan kansalaisilleen ja yksityisille oikeussubjekteille tehokkaat oikeussuojakeinot heidän unionin oikeuteen perustuvien oikeuksiensa toteuttamiseksi kansallisissa viranomaisissa ja tuomioistuimissa. Sen mukaan kansalliset menettelysäännöt eivät saa asettaa vetoamista unionin oikeuteen mahdottomaksi tai kohtuuttoman vaikeaksi.⁶² Tähän näkökohtaan liittyy vastaavuusperiaate, jonka mukaan unionin oikeuteen vetoamisen tulee olla alisteinen samoille säännöille kuin kansalliseen oikeuteen vetoamisen.⁶³ Jäsenvaltio ei saa antaa unionin oikeuden oikeussäännöille vähempiarvoista taikka vähemmän tehokasta täytäntöön-

⁵⁹ Asia C-106/77, *Simmmenthal*, tuomio 9.3.1978, Kok. 1978, 17-21 kohta, kts. myös *Craig* 2015 s. 269-270.

⁶⁰ Asia C-106/77, *Simmmenthal*, tuomio 9.3.1978, Kok. 1978, 21-24 kohta.

⁶¹ *Craig* 2015, s. 272-273.

⁶² *Raitio* 2016, s. 211-212.

⁶³ *Tridimas* 2006, s. 424-425.

panoa, kuin kansallisen oikeuden oikeussäännöille. Tätä periaatetta ilmentää SEUT 280 artikla, jonka mukaan jäsenvaltiot ovat velvollisia suojaamaan unionin taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä.⁶⁴

4.3 Vilpittömän yhteistyön periaate

SEU 4(3) artiklassa määritelty vilpittömän yhteistyön periaate⁶⁵ toimii unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä lisäargumenttina SEUT 288 artiklaan perustuvien velvollisuuksien täyttämiseksi.⁶⁶ Vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaan unionin ja jäsenvaltioiden tulee kunnioittaa ja avustaa toisiaan perussopimuksista johtuvien tehtävien täyttämässä.⁶⁷

Vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaan jäsenvaltiot ovat velvollisia takaamaan kaikille oikeussubjekteille tehokkaan oikeussuojan niiden oikeuksien suojelemiseksi, joita nämä saavat unionin oikeuden nojalla.⁶⁸ Jäsenvaltioilla on tällöin positiivinen velvoite ryhtyä toimenpiteisiin, joita tarvitaan antamaan unionin oikeudelle täysi tehokkuus.⁶⁹

⁶⁴ *Raitio* 2003, s. 96.

⁶⁵ Vilpittömän yhteistyön periaatteesta käytetään myös termiä ”lojaliteettiperiaate”.

⁶⁶ *Prechal* 2005, s. 17.

⁶⁷ *Raitio* 2016, s. 207.

⁶⁸ *Raitio* 2003, s. 96.

⁶⁹ *Raitio* 1994, s. 88.

5 DIREKTIIVIN VÄLITÖN OIKEUSVAIKUTUS

5.1 Välitön oikeusvaikutus unionin oikeudessa

Välittömän oikeusvaikutuksen peruseritys koskee yksilön mahdollisuutta tukeutua unionin oikeuteen suoraan oikeusvaateensa perusteena kansallisessa tuomioistuinprosessissa joko suhteessa jäsenvaltion lukuun laskettaviin tahoihin (ns. vertikaalinen välitön oikeusvaikutus) tai toisiin yksityisiin oikeussubjekteihin (ns. horisontaalinen välitön oikeusvaikutus).⁷⁰

Laajassa mielessä unionin oikeuden välitön oikeusvaikutus tarkoittaa oikeutta vedota unionin oikeuden normiin jäsenvaltion tuomioistuimessa.⁷¹ Tällöin normi ei välttämättä luo oikeuksia oikeussubjektille.⁷² Kapeassa mielessä välittömällä oikeusvaikutuksella tarkoitetaan normin kykyä tuottaa yksilölle oikeuksia, joihin tämä voi vedota jäsenvaltion tuomioistuimessa.⁷³ Vaihtoehtoisesti välittömän oikeusvaikutuksen on katsottu merkitsevän kansallisen tuomioistuimen velvollisuutta soveltaa unionin oikeuden säännöstä. Tässä katsantokannassa säännöksen soveltaminen tulee ymmärtää laajasti.⁷⁴

Unionin tuomioistuin on laajentanut välittömän oikeusvaikutuksen vaikutusta esimerkiksi siten, että kyse ei ole pelkästään oikeudesta vedota tiettyyn normiin, vaan myös oikeudesta nauttia sen luomasta oikeushyvästä, kuten syrjinnän kieltö. Merkityksellinen voi olla myös kysymys siitä, tuottaako

⁷⁰ Ojanen 1999, s. 1072.

⁷¹ Craig 2015, s. 185.

⁷² Prechal 2005, s. 100.

⁷³ Craig 2015, s. 186.

⁷⁴ Prechal 2005, s. 240-241.

normi jonkin tietyn oikeussuojakeinon, velvollisuuden taikka vastuuaseman. Tällöin kahtiajaolla laajaan ja kapeaan määritelmään voi olla merkitystä.⁷⁵

Välitön oikeusvaikutus ei perustu nimenomaiseen perussopimuksen säännökseen, vaan se on muotoutunut unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä.⁷⁶ Välittömän oikeusvaikutuksen perusta luotiin ratkaisussa *Van Gend en Loos*.⁷⁷ Tuomion taustalla oli ajatus, että silloisella perussopimuksella oli muodostettu uusi oikeusjärjestys ja että myös jäsenvaltioiden kansalaiset ovat tämän oikeudellisen yhteisön jäseniä. Tällöin näiden kansalaisten on myös voitava vedota yhteisön normeihin kansallisissa tuomioistuimissa. Unionin tuomioistuimen soveltaman teleologisen tulkinnan mukaan perussopimuksen keskeiset tavoitteet edellyttivät suoraa sovellettavuutta jäsenvaltioissa. Pyrkimyksenä oli myös lisätä eurooppaoikeuden normien tehokkuutta ja varmistaa, että jäsenvaltiot täyttävät jäsenvelvoitteensa.⁷⁸

5.2 Välittömän oikeusvaikutuksen edellytykset

Jotta unionin oikeuden normilla olisi välitön oikeusvaikutus, sen tulee olla selkeä ja ehdoton. Lisäehtoina on pidetty sitä, että normi on varaukseton suhteessa jäsenvaltioon. Normin ei tule myöskään edellyttää jäsenvaltiolta täytäntöönpanotoimenpiteitä.⁷⁹

⁷⁵ Craig 2015, s. 186.

⁷⁶ Lenz 2000, s. 509.

⁷⁷ Asia C-26/62, *Van Gend en Loos*, tuomio 5.2.1963.

⁷⁸ Craig 2015, s. 189-190.

⁷⁹ Craig 2015, s. 190.

Selkeys edellyttää, että normin voimaantulo on määritelty tai rajattu täsmällisesti. Ehdottomuus tarkoittaa sitä, että normin tulee olla riittävän yksityiskohtainen ja varaukseton. Normin soveltaminen ei myöskään saa olla riippuvainen jonkin toisen normin tulevasta täytäntöönpanosta.⁸⁰ Arvioinnissa tulee myös harkittavaksi, voidaanko normin perusteella määrittää yksilön oikeuksien vähimmäistaso.⁸¹ *Van Duyn*-tapauksessa vahvistettiin, että välitön oikeusvaikutus on olemassa, vaikka jäsenvaltiolla oli asiassa harkintavaltaa, jos jäsenvaltion harkintavalta oli laillisuusvalvonnan alaista.⁸² Välitöntä oikeusvaikutusta ei myöskään poista se, että normin voimaantulo on riippuvainen unionin toimielinten täytäntöönpanotoimenpiteistä eikä näitä toimenpiteitä ole tehty.⁸³ Kansallisten tuomioistuinten tulee tapauskohtaisesti tutkia, onko sovellettavien unionin oikeuden säännösten luonne, yleinen rakenne ja sanamuoto sellainen, että ne voivat tuottaa välittömiä oikeusvaikutuksia.⁸⁴ Vaikka direktiivi olisi pantu täytäntöön oikein, siihen voidaan silti vedota, jos sitä sovelletaan puutteellisesti.⁸⁵

5.3 Direktiivin välitön oikeusvaikutus

SEUT 288(3) artiklan mukaan direktiivi velvoittaa saavutettavaan tulokseen nähden jokaista jäsenvaltiota, jolle se on osoitettu, mutta jättää kansallisten viranomaisten valittavaksi muodon ja keinot. Välittömän oikeusvaikutuksen kriteerien soveltaminen direktiiveihin on vaikeaa, koska direktiivi edellyttää

⁸⁰ *Raitio* 2003, s. 108-109.

⁸¹ Asia C-397/01 ja C-403/01, *Pfeiffer*, tuomio 5.10.2004, Kok. 2004, 105 kohta.

⁸² *Craig* 2015, s. 190.

⁸³ *Craig* 2015, s. 191-192.

⁸⁴ Asia C-41/74, *Van Duyn*, tuomio 4.12.1974, Kok. 1974, 12 kohta.

⁸⁵ Asia C-62/00, *Marks & Spencer*, tuomio 11.7.2002, Kok. 2002.

täytäntöönpanotoimia. Se myös antaa jäsenvaltioille harkintavaltaa sen suhteen, miten direktiivin päämäärä saavutetaan. Direktiivien säännökset eivät myöskään välttämättä ole täsmällisiä. Toisaalta unionin oikeuden tehokkuusperiaate sekä oikeudellisen integraation edistäminen puoltavat välittömän oikeusvaikutuksen ulottamista direktiiveihin.⁸⁶ Jäsenvaltioille annettu mahdollisuus valita muodot ja keinot direktiivissä tarkoitetun lopputuloksen saavuttamiseksi eivät sulje yksityisiltä oikeussubjekteilta pois mahdollisuutta vedota kansallisissa tuomioistuimissa oikeuksiin, joiden sisältö voidaan määrittää riittävän täsmällisesti pelkästään direktiivin säännösten perusteella.⁸⁷

5.3.1 Asia *van Duyn*

Unionin tuomioistuin vahvisti asiassa *van Duyn*, että myös direktiivillä voi olla välitön oikeusvaikutus. Ratkaisussa tuomioistuin viittasi ensinnäkin direktiivin velvoittavaan luonteeseen sekä oikeusvarmuuden periaatteeseen. Tuomioistuimen mukaan direktiivin välitöntä oikeusvaikutusta ei voida poissulkea siksi, että direktiivit eivät ole asetusten tapaan suoraan sovellettavia. Tuomioistuimen mukaan direktiivien tehokas vaikutus heikentyisi, jos yksityisiä estettäisiin vetoamasta direktiivin säännöksiin tuomioistuimessa ja jos kansallisia tuomioistuimia estettäisiin ottamasta niitä huomioon osana unionin oikeutta. Lisäksi kansallisten tuomioistuinten mahdollisuus saattaa asia ennakkoratkaisupyynnön välityksellä unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi merkitsee myös sitä, että unionikansalaiset voivat

⁸⁶ *Craig* 2015, s. 201.

⁸⁷ Yhdistetyt asiat C-6/90 ja C-9/90, *Francovich*, tuomio 19.11.1991, Kok. 1991, 17 kohta, kts. myös *Craig* 2015 s. 202.

vedota direktiivien säännöksiin.⁸⁸ Toisaalta vastakkainen johtopäätös olisi ollut myös SEUT 288 artiklan nojalla perusteltu.⁸⁹ Tällöin direktiivi olisi nähty puhtaasti yhteisön ja jäsenvaltioiden välisiä suhteita määrittävänä oikeuslähteenä.

Ratkaisun taustalla oli myös *effet utile*-periaate, jonka mukaan oikeudellisessa harkinnassa valitaan se tulkintalinja, joka antaa säännökselle täyden vaikutuksen ja suurimman käytännön arvon.⁹⁰ Asiaa on kuvailtu oikeuskäytännössä termillä säädöksen ”tehokas vaikutus”.⁹¹ Direktiivin välittömän oikeusvaikutuksen on arvioitu olevan eräänlainen minimitalakuu unionin oikeuden toteutumiseksi jäsenvaltioissa.⁹²

Direktiivin säännöksiin, joilla on välitön oikeusvaikutus, voivat mahdollisesti vedota muutkin henkilöt kuin ne, joiden ensisijaiseksi hyödyksi direktiivi annettiin, jos se on perusteltua direktiivin päämäärän näkökulmasta.⁹³ Oikeuskäytännön mukaan tämän oikeuden piirissä ovat kaikki asianomaiset henkilöt.⁹⁴

Direktiivin välittömän oikeusvaikutuksen taustalla voidaan katsoa olleen myös se, että direktiivien täytäntöönpanon laiminlyönti oli *van Duyn*-ratkaisun

⁸⁸ Asia C-41/74, *Van Duyn*, tuomio 4.12.1974, Kok. 1974, 12-13 kohta.

⁸⁹ *Tridimas* 2006, s. 243.

⁹⁰ *Prechal* 2005, s. 219.

⁹¹ Asia C-8/81, *Becker*, tuomio 19.1.1982, Kok. 1982, 23 kohta.

⁹² *Raitio* 1994, s. 93.

⁹³ *Mylly* 2011, s. 847.

⁹⁴ Asia C-41/74, *Van Duyn*, tuomio 4.12.1974, Kok. 1974, 12 kohta.

aikana hyvin yleistä.⁹⁵ Vielä 1990-luvun alussa arviolta 10-20% direktiiveistä jätettiin toimeenpanematta.⁹⁶

Direktiivien välittömällä oikeusvaikutuksella arvioidaan olevan suuri merkitys direktiiviin sisältyvän päämäärän toteuttamiseksi. Ilman direktiivien välitöntä oikeusvaikutusta unionin oikeuden integraatiota edistävä ja muotoava tehtävä vaarantuisi merkittävästi.⁹⁷ Direktiivin välittömän oikeusvaikutuksen perusteluihin kuului myös ajatus, että direktiiveissä asetetut lainsäädäntövelvoitteet voitaisiin toteuttaa tehokkaammin.⁹⁸ Aikoinaan välittömän oikeusvaikutuksen ulottaminen koskemaan direktiivejä oli silti kiistanalaista.⁹⁹

Direktiivin välittömällä oikeusvaikutuksella katsottiin vahvistettavan yhteisön oikeuden tarkempaa noudattamista koskevaa vaatimusta, sillä yhteisön oikeuden ensisijaisuus voi näin saada tukea yksityisiltä oikeussubjekteilta. Nämä ovat nimittäin omien etujensa välityksellä välittömästi kiinnostuneita laillisuuden noudattamisesta.¹⁰⁰ Unionin kansalaiset on nähty aktiivisina toimijoina aina yhteisön perustamisesta lähtien.

⁹⁵ *Weatherill* 2014, s. 114.

⁹⁶ *Raitio* 1994, s. 93-94.

⁹⁷ *Raitio* 1994, s. 93-94.

⁹⁸ *Raitio* 2016, s. 234.

⁹⁹ *Lenz* 2000, s. 521.

¹⁰⁰ Asia C-287/98, *Linster*, julkisasiamiehen ratkaisuehdotus 11.1.2000, Kok. 2000, 86 kohta.

5.3.2 *Estoppel*-periaate

Myöhemmässä oikeuskäytännössä tuomioistuin laajensi direktiivin välittömän oikeusvaikutuksen perusteita *estoppel*-periaatteen suuntaan.¹⁰¹ Periaatteen mukaan jäsenvaltio, joka ei ole määräajassa toteuttanut direktiivissä säädettyjä täytäntöönpanotoimenpiteitä, ei voi yksityisiä oikeussubjekteja vastaan vedota siihen, että se on jättänyt täyttämättä direktiivin sisältämät velvoitteet.¹⁰² Tällöin valtio ei voi vedota direktiivin välittömään oikeusvaikutukseen yksityistä oikeussubjektia vastaan.¹⁰³ Yksityinen voi kuitenkin vedota direktiiviin valtiota vastaan vasta direktiivin täytäntöönpanolle asetetun määräajan jälkeen.¹⁰⁴ Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön tavoitteena on estää se mahdollisuus, että valtio saisi etua siitä, että se ei noudata yhteisön oikeutta.¹⁰⁵

Siinä missä *estoppel*-peruste vaikutti alun perin olleen direktiivin välittömän oikeusvaikutuksen lopputulos, oli siitä nyt tullut sen perustelu.¹⁰⁶ Direktiivin välittömän oikeusvaikutuksen perusteleminen *estoppel*-periaatteella merkitsee sitä, että välitön oikeusvaikutus olisi jäsenvaltion laiminlyönnin tuote. Välitön oikeusvaikutus ei silloin perustuisi siihen näkökantaan, että direktiivit ovat sellaisenaan päteviä unionin oikeuden oikeuslähteitä ja siten kykeneviä tuottamaan välittömän oikeusvaikutuksen.¹⁰⁷ *Estoppel*-doktriinista on joka

¹⁰¹ *Estoppel*-periaate on *common law*-termi, jonka *civil law*-vastineena voidaan pitää ”*Nemo auditor*”-periaatetta.

¹⁰² Asia C-148/78, *Ratti*, tuomio 5.4.1979, Kok. 1979, 22 kohta.

¹⁰³ *Albors-Llorens* 2014, s. 854.

¹⁰⁴ Asia C-148/78, *Ratti*, tuomio 5.4.1979, Kok. 1979, 43 kohta, kts. myös *Maunu* 2008, s. 602.

¹⁰⁵ Asia C-91/92, *Faccini Dori*, tuomio 14.7.1994, Kok. 1994, 22 kohta.

¹⁰⁶ *Prechal* 2005, s. 223.

¹⁰⁷ *Prechal* 2005, s. 220-226.

tapauksessa muodostunut direktiivin välittömän oikeusvaikutuksen vakiintunut perusta.¹⁰⁸

Estoppel-doktriini ei myöskään selitä sitä, miksi muut unionin oikeuden säännökset kykenevät tuottamaan välittömän oikeusvaikutuksen ja miksi valtion elin voi vedota direktiivin välittömään oikeusvaikutukseen toista valtion elintä vastaan. *Estoppel*-perustetta pidetään epäuskottavana myös siltä kannalta, että valtion määritelmä on laaja ja kattaa myös ne valtion elimet, jotka eivät ole voineet vaikuttaa laiminlyönnin syntymiseen.¹⁰⁹

5.3.3 Asia *Marshall*

Asiassa *Marshall* tuomioistuin totesi, että direktiivi ei sellaisenaan voi luoda velvoitteita yksityiselle oikeussubjektille ja direktiivin säännökseen ei näin ollen sellaisenaan voida vedota tällaista henkilöä vastaan.¹¹⁰ Direktiivillä on tällöin ainoastaan vertikaalinen välitön oikeusvaikutus, ei horisontaalista välitöntä oikeusvaikutusta. Yksityinen oikeussubjekti voi vedota direktiivin välittömästi vaikuttavaan säännökseen ainoastaan valtiota vastaan.¹¹¹ Kun direktiivi on pantu asianmukaisesti täytäntöön, sen vaikutus ulottuu yksityisiin oikeussubjekteihin asianomaisen jäsenvaltion toteuttamien täytäntöönpanotoimenpiteiden välityksellä.¹¹²

¹⁰⁸ Maunu 2008, s. 600.

¹⁰⁹ Prechal 2005, s. 223-226.

¹¹⁰ Asia C-152/84, *Marshall*, tuomio 26.2.1986, Kok. 1986, 48 kohta.

¹¹¹ Craig 2015, s. 204.

¹¹² Asia C-8/81, *Becker*, tuomio 19.1.1982, Kok. 1982, 19 kohta.

5.4 Perussopimuksen sanamukainen tulkinta

Marshall-ratkaisussa käytettyä perussopimuksen sanamukaista tulkintaa on arvosteltu oikeuskirjallisuudessa. Erityisesti on pohdittu, millä perusteella tiettyjä perussopimuksen säännöksiä on tulkittu sanamukaisesti ja toisia teleologisesti.¹¹³ SEUT 288(3) artiklan sanamuodon mukaan direktiivi velvoittaa ainoastaan jäsenvaltioita. Säännöksestä ei kuitenkaan ilmene, että direktiivi ei kykenisi tuottamaan velvoitteita myös yksilöille.¹¹⁴ *Marshall*-ratkaisun sanamukaisen tulkintalinjan on tällöin katsottu olevan ristiriidassa asian *Van Gend en Loos* kanssa. Jälkimmäisessä ratkaisussa sovellettiin teleologista tulkintalinjaa ja todettiin, että vaikka silloisen perustamisopimuksen 177 artiklassa määrätyn velvoitteen kohteena ovat jäsenvaltiot, tämä ei tarkoita sitä, että niiden kansalaiset eivät voisi olla edunsaajina.¹¹⁵ Asian *Van Gend en Loos* teleologisen tulkinnan on katsottu olleen perusteltavissa sillä, että vastakkainen ratkaisu olisi kokonaan vaarantanut sopimuksen tavoitteiden toteutumisen.

Marshall-ratkaisun sanamukaista tulkintalinjaa on arvosteltu epä johdonmukaiseksi myös viittaamalla *Defrenne*-tapaukseen.¹¹⁶ Silloisen perustamisopimuksen yhdenvertaista palkkaa koskeva 119 artikla (nykyinen SEUT 157 artikla) on nimenomaisesti osoitettu jäsenvaltioille, mutta sillä on tästä huolimatta katsottu olevan välitön oikeusvaikutus myös horisontaalisissa oikeussuhteissa.¹¹⁷ Sukupuolten välisen syrjinnän kieltö ei kuitenkaan ole

¹¹³ *Chalmers* 2011, s. 290.

¹¹⁴ *Arnall* 1986, s. 943.

¹¹⁵ Asia C-26/62, *Van Gend en Loos*, tuomio 5.2.1963.

¹¹⁶ *Arnall* 1986, s. 943-944.

¹¹⁷ Asia C-43/75, *Defrenne*, tuomio 8.4.1976, Kok. 1976, 30-31 kohta.

perustamissopimuksella luotu oikeussääntö, vaan sillä on perusta muun muassa jäsenvaltioiden ratifioimissa kansainvälisissä sopimuksissa.¹¹⁸ Perustamissopimuksen säännöksen vaikutus jäsenvaltioiden oikeuteen ei määräydy sen mukaan kelle se on osoitettu, vaan sen luonteen mukaan. Tämän luonteen unionin tuomioistuin määrittää kyseisen säännöksen sanamuodon, luonteen ja yleisen rakenteen perusteella.¹¹⁹ Perusoikeuksien kunnioittaminen on olennainen osa niitä yleisiä oikeusperiaatteita, joiden noudattamista unionin tuomioistuin valvoo.¹²⁰

Tuomioistuimella vaikuttaa olleen siis *Defrenne*-tapauksessa perusoikeuksiin nojaava peruste teleologiselle tulkinnalle. On vaikea esittää, että direktiivin horisontaalinen välitön oikeusvaikutus olisi perusoikeuteen rinnastettava oikeus. Periaatteessa tällainen perusoikeuskytkentä voi olla olemassa välillisesti.

Asiassa *Marshall* julkisasiamies esitti ratkaisuehdotuksessaan, että direktiivillä ei tulisi olla yksityisiä sitovaa vaikutusta, koska direktiivejä ei tuomion antamisen aikana tarvinnut julkaista.¹²¹ Nykyisen SEUT 297 artiklan mukaan direktiivit julkistetaan unionin virallisessa lehdessä kuten asetuksetkin, jolloin tämä peruste direktiivin horisontaalista välitöntä oikeusvaikutusta vastaan ei ole enää tehokas.¹²² Julkisasiamies torjui myös ajatuksen, että direktiivin horisontaalivaikutus hämärtäisi eroa asetuksen ja direktiivin välillä.¹²³

¹¹⁸ Asia C-43/75, *Defrenne*, julkisasiamiehen ratkaisuehdotus 10.3.1976, Kok. 1976, 3 kohta, kts. myös *Raitio* 2016, s. 200.

¹¹⁹ Asia C-43/75, *Defrenne*, julkisasiamiehen ratkaisuehdotus 10.3.1976, Kok. 1976, 6 kohta.

¹²⁰ Asia C-11/70, *Futtermittel*, tuomio 17.12.1970, Kok. 1970, 4 kohta.

¹²¹ Asia C-152/84, *Marshall*, julkisasiamiehen ratkaisuehdotus 18.9.1985, Kok. 1986, s. 734.

¹²² *Craig* 2015, s. 205.

¹²³ Asia C-152/84, *Marshall*, julkisasiamiehen ratkaisuehdotus 18.9.1985, Kok. 1986, s. 734.

Direktiivin osalta välitön oikeusvaikutus näyttäisi estyvän, mikäli SEUT 288 artiklan sanamuotoa tulkitaan ahtaasti, koska välittömän oikeusvaikutuksen kansallista harkintavaltaa koskeva kriteeri ei sovellu.¹²⁴ Direktiivin horisontaalinen vaikutus ei tästä huolimatta poistaisi jäsenvaltion valinnanvapautta sen suhteen, miten se panee direktiivin täytäntöön.¹²⁵ Tällöin direktiivin horisontaalinen vaikutus määräytyisi yleisten välittömän oikeusvaikutuksen kriteerien mukaan, mikäli direktiivin täytäntöönpano osoittautuu puutteelliseksi täytäntöönpanolle asetetun määräajan päätyttyä.¹²⁶

5.5 Oikeusvarmuus

Unionin tuomioistuin on oikeuskäytännössään perustellut horisontaalivaikutuksen puuttumista sillä, että se olisi ristiriidassa oikeusvarmuuden periaatteen kanssa.¹²⁷ Oikeuskirjallisuudessa tämä näkökanta on torjuttu kolmella perusteella. Ensinnäkin horisontaalivaikutus koskisi vain niitä direktiivin säännöksiä, jotka täyttävät välittömän oikeusvaikutuksen yleiset kriteerit. Toiseksi unionin tuomioistuin ei ole täsmällisesti selittänyt mitä se tarkoittaa oikeusvarmuudella horisontaalisen oikeusvaikutuksen suhteen. Kolmanneksi tuomioistuimen oikeuskäytännön luoma horisontaalivaikutuksen korvaava systematiikka luo omat ongelmansa oikeusvarmuuden suhteen.¹²⁸ Kansallisen oikeuden mukaan toimivan yksityisen on ainakin tiettyyn rajaan saakka voitava luottaa kansallisen lain tai hallintopäätöksen pätevyyteen ilman,

¹²⁴ *Raitio* 2016, s. 232.

¹²⁵ Asia C-91/92, *Faccini Dori*, julkisasiamiehen ratkaisuehdotus 9.2.1994, Kok. 1994, 70 kohta.

¹²⁶ *Craig* 2009, s. 354-355.

¹²⁷ Asia C-201/02, *Delena Wells*, tuomio 7.1.2004, Kok. 2004, 56 kohta.

¹²⁸ *Craig* 2015, s. 205.

että häntä vastaan kohdistettaisiin unionin oikeudesta johtuvia ennalta arvaamattomia kielteisiä oikeusseuraamuksia.¹²⁹

Marshall-ratkaisu asettaa myös julkisen ja yksityisen työnantajan palveluksessa toimivan työntekijän eriarvoiseen asemaan, koska direktiiviin voi vedota ainoastaan sellaista työnantajaa vastaan, jonka katsotaan toimivan valtion osana.¹³⁰ Unionin tuomioistuimen näkökulmasta jäsenvaltio olisi voinut välttää yksityisen ja julkisen työntekijöiden eriarvoiseen asemaan joutumisen panemalla direktiivin täytäntöön asianmukaisesti.¹³¹

5.6 Asia *Faccini Dori*

Periaate, että direktiivi ei voi luoda velvoitteita yksityiselle oikeussubjektille, on vahvistettu tuomioistuimen myöhemmässä oikeuskäytännössä, vaikka julkisasiamies on suositellut horisontaalisen oikeusvaikutuksen ulottamista direktiiveihin.¹³² Julkisasiamiehen mukaan direktiivin luonne ei estä direktiivin horisontaalista vaikutusta.¹³³ Horisontaalivaikutus saattaisi sitä vastoin rohkaista jäsenvaltioita täyttämään velvoitteensa direktiivin täytäntöönpanon suhteen, sillä muutoin direktiivin välittömästi vaikuttavia osia sovellettaisiin sellaisinaan.¹³⁴

¹²⁹ *Maunu* 2008, s. 603.

¹³⁰ *Chalmers* 2011, s. 290.

¹³¹ Asia C-152/84, *Marshall*, tuomio 26.2.1986, Kok. 1986, 51 kohta.

¹³² Asia C-316/93, *Vaneetveld*, julkisasiamiehen ratkaisuehdotus 9.2.1994, Kok. 1994, 34 kohta.

¹³³ Asia C-91/92, *Faccini Dori*, julkisasiamiehen ratkaisuehdotus 9.2.1994, Kok. 1994, 61 kohta.

¹³⁴ Asia C-91/92, *Faccini Dori*, julkisasiamiehen ratkaisuehdotus 9.2.1994, Kok. 1994, 71 kohta.

Marshall-ratkaisu silti vahvistettiin asiassa *Faccini Dori*.¹³⁵ Ratkaisussa tuomioistuin viittasi *Francovich*-ratkaisuun ja totesi, että mikäli yksityinen oikeussubjekti on kärsinyt vahinkoa siksi, että jäsenvaltio ei ole pannut direktiiviä täytäntöön asianmukaisesti, on valtio vahingonkorvausvelvollinen.¹³⁶ Tuomioistuin viittasi lisäksi kompetenssikysymykseen sikäli, että eurooppaoikeudessa velvoitteita voidaan asettaa yksilölle ainoastaan asetuksella.¹³⁷

Horisontaalinen välitön oikeusvaikutus on määrittelynsä osalta täsmentynyt myöhemmässä oikeuskäytännössä. Arvioidessa sitä kysymystä, asettaisiko oikeudellinen ratkaisu veloitteen suoraan direktiivin perusteella, on tarkasteltava, määritelläänkö sen oikeussäännön aineellista sisältöä, jonka perusteella kansallinen tuomioistuin joutuu ratkaisemaan käsiteltävänä olevan oikeusriidan. Keskeistä on kysymys, luodaanko direktiivillä yksityisille oikeussubjekteille oikeuksia taikka velvollisuuksia.¹³⁸ Kielletty horisontaalivaikutus koskee nyttemmin lähinnä vain sellaista tilannetta, jossa direktiivin sisältöön vedotaan suoraan toista yksityistä vastaan ja vaaditaan tuomioistuinta tai viranomaista ratkaisemaan tapauksen tällaisen direktiivin normin materiaallisen sisällön perusteella.¹³⁹

Horisontaalivaikutuksen kiellon yhtenä perussyynä on pidetty sitä tosiasiaa, että direktiivien vertikaalinen välitön oikeusvaikutus oli saanut osakseen

¹³⁵ Asia C-91/92, *Faccini Dori*, tuomio 14.7.1994, Kok. 1994, 22-24 kohta.

¹³⁶ Asia C-91/92, *Faccini Dori*, tuomio 14.7.1994, Kok. 1994, 27-29 kohta.

¹³⁷ Asia C-91/92, *Faccini Dori*, tuomio 14.7.1994, Kok. 1994, 24 kohta.

¹³⁸ Asia C-443/98, *Unilever Italia*, tuomio 26.9.2000, Kok. 2000, 51 kohta.

¹³⁹ *Mylly* 2011, s. 851.

huomattavaa vastarintaa eräissä hyvin arvovaltaisissa kansallisissa tuomioistuimissa.¹⁴⁰

6 VALTION LAAJA MÄÄRITELMÄ

Koska direktiivillä voi olla välitön oikeusvaikutus ainoastaan vertikaalisissa oikeussuhteissa, on unionin tuomioistuin joutunut tekemään rajanvedon yksityisen ja julkisen oikeussubjektin välillä. *Marshall*-ratkaisussa katsottiin, että direktiiviin voitiin vedota julkista terveystoimintaa vastaan, koska se voitiin katsoa valtion osaksi.¹⁴¹ Mahdollisuus vedota direktiiviin valtiota vastaan on olemassa riippumatta siitä, missä ominaisuudessa valtio toimii. Tällä tavoin estetään se mahdollisuus, että valtio saisi etua siitä, ettei se noudata unionin oikeutta.¹⁴²

Valtion ilmentymän käsite¹⁴³ direktiivien välittömien oikeusvaikutusten osalta on autonominen unionioikeudellinen käsite. Jäsenvaltion sisäisen oikeuden määrittely sen suhteen, mikä mielletään valtion osaksi, ei ole ratkaisevaa direktiivien välittömän oikeusvaikutuksen kannalta. Tietyn yksikön julkis- tai yksityisoikeudellinen luonne kansallisen oikeuden mukaan ei ole ratkaisevaa.¹⁴⁴ Joissakin tapauksissa unionin tuomioistuin on jättänyt kansallisen tuomioistuimen harkintaan kysymyksen siitä, täytyvätkö valtion ilmentymän

¹⁴⁰ Ojanen 1999, s. 1075.

¹⁴¹ Asia C-152/84, *Marshall*, tuomio 26.2.1986, Kok. 1986, 49-51 kohta.

¹⁴² Asia C-152/84, *Marshall*, tuomio 26.2.1986, Kok. 1986, 49 kohta.

¹⁴³ Toisinaan puhutaan myös valtion ”emanaatiosta” (eng. ”emanation”).

¹⁴⁴ Mylly 2011, s. 857-858.

tunnusmerkit. Toisaalta joissakin tapauksissa se on lausunut organisaation selvästi täyttävän valtion ilmentymän kriteerit.¹⁴⁵

6.1 Valtion ilmentymän edellytykset

Funktionaalisisessa katsannossa tarkastellaan millaista toimintaa elin harjoittaa. Toisinaan on katsottu, että jos tehtävä on julkista toimintaa tai kuuluu valtion velvollisuuksiin, tulisi elin katsoa valtion osaksi.¹⁴⁶ Myös valtioon laajassa merkityksessä kuuluvat julkisoikeudelliset oikeushenkilöt rinnastetaan valtioon.¹⁴⁷

Kontrollitestissä tarkastellaan, paljonko vaikutusvaltaa valtiolla on elimen toimintaan. Vaikutusvalta voi ilmetä joko lainsäädännön, hallinnollisten määräysten tai omistuksen kautta.¹⁴⁸

Arviointiin vaikuttaa myös elimen erityiset toimivaltuudet.¹⁴⁹ Erityisiä toimivaltuuksia koskevaa edellytystä on täsmennetty oikeuskäytännössä vähemmän, kuin muita kriteereitä. Edellytys vaikuttaisi täyttyvän, mikäli kyseisellä yksiköllä on sellaisia toimivaltuuksia, jotka poikkeavat niistä oikeuksista, jotka johtuvat yksityisten välisiin suhteisiin sovellettavista oikeussäännöistä.¹⁵⁰ Elimellä on erityisen laajat toimivaltuudet esimerkiksi silloin, kun elimeen liittyminen on lain nojalla pakollista kaikille toimintaa

¹⁴⁵ *Craig* 2015, s. 207.

¹⁴⁶ *Prechal* 2005, s. 59.

¹⁴⁷ *Asia C-413/15, Farrell*, tuomio 10.10.2017, 34 kohta.

¹⁴⁸ *Prechal* 2005, s. 59.

¹⁴⁹ *Mylly* 2011, s. 859.

¹⁵⁰ *Mylly* 2011, s. 866.

harjoittaville yksityisille ja jos ne ovat myös velvollisia rahoittamaan elimen lakisääteisen tehtävän täyttämisen.¹⁵¹ Elimen erityinen toimivalta voi perustua myös valtion kanssa tehtyyn sopimukseen.¹⁵²

Foster-ratkaisussa todetaan, että jos organisaatio on velvollinen hoitamaan julkisen palvelun valtion valvonnassa ja jos sillä tästä syystä on erityisiä toimivaltuuksia, jotka poikkeavat niistä oikeuksista, jotka johtuvat yksityisten oikeussubjektien välisiin suhteisiin sovellettavista oikeussäännöistä, se voidaan ainakin tässä tapauksessa katsoa olevan valtion osa.¹⁵³ Tuomioistuin ei pyrkinyt *Foster*-ratkaisussa muotoilemaan mitään yleisiä arviointiperusteita kaikkiin tilanteisiin.¹⁵⁴ Ei ole täysin selvää millaista määräysvaltaa valtion tulee käyttää organisaatiossa, jotta se katsottaisiin valtion osaksi. *Foster*-ratkaisu ei anna tyhjentävää määritelmää.¹⁵⁵

Foster-edellytysten arviointi on osittain kumulatiivista.¹⁵⁶ Tällöin ei riitä, että elimen vastuulla on julkisen edun mukainen palvelu jos valtion kontrolli ja erityiset toimivaltuudet puuttuvat.¹⁵⁷ *Farrell*-ratkaisussa vahvistettiin, että määräysvaltaedellytys ja erityisen laajoja toimivaltuuksia koskeva edellytys eivät voi olla keskenään kumulatiivisia.¹⁵⁸ Tämänhetkisen oikeuskäytännön perusteella voidaan katsoa, että yleisen edun mukainen tehtävä ja erityisen laajat toimivaltuudet ovat keskenään kumulatiivisia.¹⁵⁹

¹⁵¹ Asia C-413/15, *Farrell*, tuomio 10.10.2017, 40 kohta.

¹⁵² *Maunu* 2008, s. 600.

¹⁵³ Asia C-188/89, *Foster*, tuomio 12.7.1990, Kok. 1990, 20 kohta.

¹⁵⁴ Asia C-413/15, *Farrell*, tuomio 10.10.2017, 26 kohta.

¹⁵⁵ *Craig* 2015, s. 207.

¹⁵⁶ *Albors-Llorens* 2014, s. 856.

¹⁵⁷ Asia C-425/12, *Portgás*, tuomio 12.12.2013, 26 kohta.

¹⁵⁸ Asia C-413/15, *Farrell*, tuomio, 10.10.2017, 28 kohta.

¹⁵⁹ Asia C-122/17, *David Smith*, tuomio 7.8.2018, 45 kohta.

6.2 Vaikutusvallan puute lainsäädäntöön

Valtion laaja määrittely luo ongelman. Organisaatiot, jotka eivät voi vaikuttaa direktiivin täytäntöönpanoon, ovat kuitenkin velvollisia noudattamaan sitä omassa päätöksenteossaan.¹⁶⁰ Yksityinen yritys, jolla on osittain tai kokonaan valtion kontrolloima, saattaa olla velvollinen noudattamaan direktiiviä, vaikka sen puhtaasti yksityiseltä pohjalta toimivat kilpailijat eivät ole. Vastuuaseman voi nähdä hintana, jonka yhtiö joutuu maksamaan erityisasemastaan suhteessa valtioon.¹⁶¹ Tämä puolestaan on nähty eräänlaisena valtion käänteisenä vastuuna, jossa valtion kontrolloima laitos, kuten sairaala, kantaa vastuun valtion puolesta.¹⁶² Julkisasiamies on huomauttanut nykyisen oikeuskäytännön antavan kilpailuetua yksityisille yrityksille.¹⁶³

Paikallishallinto, maakunnat, kansallistetut yhtiöt ja yliopistot on unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä katsottu kuuluvan osaksi valtiota.¹⁶⁴ On kuitenkin katsottu, että ensisijaisesti direktiivi sitoo jäsenvaltion lainsäätäjää.¹⁶⁵

¹⁶⁰ *Craig* 2009, s. 355.

¹⁶¹ *Craig* 2009, s. 357.

¹⁶² *Albors-Llorens* 2014, s. 854.

¹⁶³ Asia C-316/93, *Vaneetveld*, julkisasiamiehen ratkaisuehdotus 3.3.1994, Kok. 1994. 31 kohta.

¹⁶⁴ *Craig* 2015, s. 207.

¹⁶⁵ *Prechal* 2005, s. 61-62.

6.3 Väliportaan horisontaalivaikutus

Valtio voi myös käydä oikeutta omaa ilmentymäänsä vastaan.¹⁶⁶ Yksityinen oikeussubjekti voidaan luonnehtia valtion ilmentymäksi myös sellaisen direktiivin nojalla, jonka täytäntöönpanon valtio on laiminlyönyt. Uudemmassa oikeuskäytännössä on vahvistettu, että myös valtio voi vaatia direktiivin noudattamista sellaiselta yksityiseltä, joka on valtion osa tällaisen direktiivin perusteella. Tästä ilmiöstä käytetään termiä *väliportaan* ("*intermediate*") horisontaalivaikutus, jossa valtio vaatii omaa ilmentymäänsä noudattamaan täytäntöönpanematonta direktiiviä.¹⁶⁷

6.4 Johtopäätökset

Valtion ilmentymän käsitteen tulkitseminen laajasti on poistanut tarvetta laajentaa direktiivien oikeusvaikutuksia esimerkiksi välittömän horisontaalivaikutuksen suuntaan, sekä lieventänyt niitä oikeudellisia ongelmia, joita on seurannut valtion toimintojen ulkoistamisesta yksityisille toimijoille. Ulottamalla valtiota koskevaa oikeudellista vastuuta sen yksityistettyihin toimintoihin on mahdollista lieventää ja osin jopa kokonaan välttää yksityistämisestä johtuvia oikeusturvan menetyksiä ja toisaalta estää valtioita kiertämästä oikeudellisia velvollisuuksiaan ulkoistamalla toimintaansa.¹⁶⁸

Yksityisen ja julkisen rajanveto unionin oikeudessa on muuttumassa monisyisemmäksi. Astetta pidemmälle menevä tapa tarttua yksityiseen valtaan

¹⁶⁶ Asia C-425/12, *Portgás*, tuomio 12.12.2013, 36 kohta.

¹⁶⁷ *Albors-Llorens* 2014, s. 858-860.

¹⁶⁸ *Mylly* 2011, s. 845-846.

olisi katkaista tarvittaessa vaatimus yhteydestä valtioon ja edellyttää direktiivien ja Euroopan unionin perusoikeuksien soveltamiselta yksityiseen valtaan esimerkiksi sitä, että tarkasteltava yksikkö kykenee tosiasiallisesti kollektiiviseen markkinoiden taikka työehtojen yksityiseen sääntelyyn.¹⁶⁹ On esitetty, että valtion ilmentymän aiheuttamat unionin oikeuden rikkomiset voisivat joissakin tilanteissa aiheuttaa valtion vahingonkorvausvastuun.¹⁷⁰ Tällöin valtion ilmentymän käsite tulisi nähdä osana unionin oikeudellisten oikeussuojakeinojen kokonaisuutta ja vuorovaikutusta.¹⁷¹

Laajan valtion määrittelyn johdosta yksilön oikeusasema saattaa vaihdella jäsenvaltioiden välillä, koska jäsenvaltioiden tuomioistuimet saattavat soveltaa sen arviointiperusteita eri tavoin.¹⁷² Laajaa valtion määrittelyä on myös arvosteltu sillä perusteella, että SEUT 288 artiklan suppeasta tulkinnasta tulisi seurata myös suppea valtion määrittely.¹⁷³

¹⁶⁹ *Mylly* 2011, s. 869.

¹⁷⁰ *Mylly* 2011, s. 854.

¹⁷¹ *Mylly* 2011, s. 844.

¹⁷² *Albors-Llorens* 2014, s. 854.

¹⁷³ *Craig* 2009, s. 356.

7 DIREKTIIVIN VAIKUTUKSET YKSITYISTEN VÄLISISSÄ OIKEUSSUHTEISSA

7.1 Yhdenmukaisen tulkinnan periaate

Yhdenmukaisen tulkinnan periaatteen¹⁷⁴ mukaan kansallisten viranomaisten tulee vilpittömän yhteistyön pariaatteen nojalla tulkita ja soveltaa direktiivien toimeenpanemiseksi säädettyä kansallista lainsäädäntöä sopuoinnussa eurooppaoikeuden asettamien vaatimusten kanssa.¹⁷⁵

Yhdenmukaisen tulkinnan periaate muotoutui asiassa *von Colson*.¹⁷⁶ Ratkaisussa esitetyn kannan mukaan kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on tulkita ja soveltaa direktiivin täytäntöönpanemiseksi säädettyä kansallista lakia yhteisön oikeuden vaatimusten mukaisesti siinä määrin kuin sillä on kansallisen lainsäädännön perusteella harkintavaltaa.¹⁷⁷ *Marleasing*-ratkaisussa velvollisuus täsmentyi siten, että kansallisen tuomioistuimen on tulkittava kansallista lainsäädäntöä mahdollisimman pitkälle direktiivin sanamuodon ja tarkoituksen mukaisesti.¹⁷⁸ *Pfeiffer*-ratkaisussa tulkintavelvollisuus ankaroitui siten, että tuomioistuimen on tehtävä toimivaltansa rajoissa ”kaikki mahdollinen” estääkseen sen, että direktiivissä määritelty tavoite jää toteutumatta.¹⁷⁹

¹⁷⁴ Kirjallisuudessa käytetään myös termiä ”tulkintavaikutus”, ”*the principle of consistent interpretation*”, ”*interprétation conforme*”. Englanninkielisessä kirjallisuudessa käytettyä termiä ”*indirect effect*”, epäsuora vaikutus, pidetään harhaanjohtava, sillä tulkintavaikutus kytkeytyy enemmän etusijaperiaatteeseen kuin välittömään oikeusvaikutukseen.

¹⁷⁵ *Raitio* 2016, s. 240.

¹⁷⁶ Asia C-14/83, *Von Colson*, tuomio 10.4.1984, Kok. 1984.

¹⁷⁷ Asia C-14/83, *Von Colson*, tuomio 10.4.1984, Kok. 1984, 28 kohta.

¹⁷⁸ Asia C-106/89, *Marleasing*, tuomio 13.11.1990, Kok. 1990, 8 kohta.

¹⁷⁹ Asia C-397/01 ja C-403/01, *Pfeiffer*, tuomio 5.10.2004, Kok. 2004, 119 kohta.

Perussopimustausta

Kansallisen oikeuden tulkitseminen yhdenmukaisesti direktiivin kanssa on erottamaton osa perussopimuksella luotua järjestelmää. Sen avulla kansallinen tuomioistuin voi toimivaltansa rajoissa varmistaa unionin oikeuden täyden tehokkuuden. Kansallisten tuomioistuinten nimenomaisena tehtävänä on varmistaa unionin oikeuden täysi oikeusvaikutus.¹⁸⁰ Tulkintavelvollisuus kohdistuu kaikkiin jäsenvaltioiden julkisen vallan käyttäjiin, kuten tuomioistuimiin niiden toimivallan rajoissa.¹⁸¹ Tulkintavelvollisuus koskee siis kaikkia asiassa toimivaltaisia viranomaisia.¹⁸²

Tulkintavaikutus ei edellytä, että direktiivin säännös täyttää välittömän oikeusvaikutuksen edellytykset.¹⁸³ Yhtäältä normin välitön oikeusvaikutus ei estä yhdenmukaisen tulkinnan soveltamista.¹⁸⁴ Tulkintavaikutus ei ole myöskään toissijainen vaihtoehto niissä tilanteissa, joissa direktiivin säännös ei täytä välittömän oikeusvaikutuksen kriteerejä. Sen sijaan tulkintamahdollisuus on aina käytettävissä unionin oikeuden tehokkuuden turvaamiseksi.¹⁸⁵

Täytäntöönpanomääräjän merkitys

Kansallisille tuomioistuimille kuuluva yleinen velvollisuus tulkita kansallista oikeutta yhdenmukaisesti direktiivin kanssa tulee voimaan vasta direktiivin

¹⁸⁰ Yhdistetyt asiat C-397/01 ja C-403/01, *Pfeiffer*, tuomio 5.10.2004, Kok. 2004, 111 kohta.

¹⁸¹ Asia C-14/83, *Von Colson*, tuomio 10.4.1984, Kok. 1984, 26.

¹⁸² Asia C-218/01, *Henkel*, tuomio 12.2.2004, Kok. 2004, 60 kohta.

¹⁸³ Asia C-14/83, *Von Colson*, tuomio, 10.4.1984, Kok. 1984, 28 kohta, kts. myös *Prechal* 2005, s. 10 ja s. 184.

¹⁸⁴ *Raitio* 2003, s. 111.

¹⁸⁵ *Craig* 2015, s. 210.

täytäntöönpanolle asetetun määräajan päätyttyä.¹⁸⁶ Direktiivi aiheuttaa silti oikeusvaikutuksia jäsenvaltioille siitä hetkestä lukien, kun se on tullut voimaan.¹⁸⁷ Jäsenvaltioiden tuomioistuinten on direktiivin voimaantuloajankohdasta lähtien pidättäydyttävä niin pitkälle kuin mahdollista tulkitsemasta kansallista oikeutta tavalla, joka uhkaa täytäntöönpanolle varatun määräajan jälkeen vakavasti vaarantaa direktiivissä säädetyn tavoitteen saavuttamisen.¹⁸⁸ Vaikka jäsenvaltiolla on liikkumavaraa direktiivin täytäntöönpanossa, sen on silti tuotettava tehokas vaikutus.¹⁸⁹

Jäsenvaltioilla ei ole velvollisuutta soveltaa tulkintavaikutusta ennen täytäntöönpanolle varatun määräajan päättymistä.¹⁹⁰ Tämä olisi ristiriidassa sen kanssa, että jäsenvaltiolle on varattu määräaika täytäntöönpanolle.¹⁹¹ *Kolpinghuis*-ratkaisun on toisaalta katsottu luoneen velvoitteen tulkita direktiiviä jo ennen täytäntöönpanomääräajan päättymistä.¹⁹² Vastakkaisen kannan mukaan *Kolpinghuis* linjasi ainoastaan kansallisen oikeuden tulkitsemisen rajoja.¹⁹³ Kysymys määräajan päättymisestä on katsottu tässä suhteessa olleen yhdentekevä.¹⁹⁴ Kysymys on silti kiistanalainen.¹⁹⁵

¹⁸⁶ Asia C-212/04, *Adeneler*, tuomio 4.7.2006, Kok. 2006, 115 kohta.

¹⁸⁷ Asia C-212/04, *Adeneler*, tuomio 4.7.2006, Kok. 2006, 119 kohta.

¹⁸⁸ Asia C-212/04, *Adeneler*, tuomio 4.7.2006, Kok. 2006, 123 kohta.

¹⁸⁹ *Raitio* 2003, s. 112.

¹⁹⁰ *Prechal* 2005, s. 22.

¹⁹¹ *Prechal* 2005, s. 21.

¹⁹² *Betlem* 2002, s. 403.

¹⁹³ *Prechal* 2005, s. 21.

¹⁹⁴ Asia C-80/86, *Kolpinghuis Nijmegen*, tuomio 8.10.1987, Kok. 1987, 15 kohta, kts. myös *Prechal* 2005, s.

21

¹⁹⁵ *Prechal* 2005, s. 21.

Tulkintavaikutus on sallittu menetelmä ennen määräajan päättymistä.¹⁹⁶ Sen sijaan kansallista lakia, joka on säädetty nimenomaisesti direktiivin täytäntöönpanemiseksi on tulkittava yhdenmukaisesti jo ennen määräajan päättymistä.¹⁹⁷ *Centrosteel*-ratkaisusta puolestaan voi päällisin puolin saada käsityksen, että tulkintavaikutus koskisi ainoastaan direktiivin täytäntöönpanolle asetetun määräajan päättymisen jälkeen tapahtuneita tosiseikkoja.¹⁹⁸ Tämän johdosta *Centrosteel* mahdollistaa tulkinnan, jonka mukaan velvollisuutta soveltaa tulkintavaikutusta ei ole ennen täytäntöönpanolle varattua määräaikaa.¹⁹⁹ Toisaalta pitkällisten johtopäätöksien tekeminen *obiter dictum*in perusteella voi olla perusteetonta.²⁰⁰ On toisaalta muistettava, että myös *Marshall*-ratkaisussa esitetty horisontaalivaikutuksen kielto oli luonteeltaan *obiter dicta*.²⁰¹ Muotoilu myös toistettiin myöhemmin asioissa *Océano Grupo*²⁰² ja *Pfeiffer*.²⁰³ Joka tapauksessa kysymys tulkintavelvollisuuden alkamisajankohdasta on epäselvä.²⁰⁴

Kansalliset tulkintanormit

Tulkintavaikutus voi poissulkea kansallisia oikeuden tulkintasääntöjä.²⁰⁵ Esimerkiksi direktiivin tulkitseminen taannehtivasti edellyttää sitä, että kansallinen oikeus mahdollistaa lain taannehtivan soveltamisen.²⁰⁶ Tulkinta-

¹⁹⁶ Raitio 2016, s. 240.

¹⁹⁷ Prechal 2005, s. 21.

¹⁹⁸ Asia C-456/98, *Centrosteel*, tuomio 13.7.2000, Kok. 2000, 17 kohta.

¹⁹⁹ *Betlem* 2002, s. 405-406.

²⁰⁰ *Drake* 2005, s. 341.

²⁰¹ *Betlem* 2002, s. 405-406.

²⁰² Yhdistetyt asiat C-240/98 - C-244/98, *Océano Grupo*, tuomio 27.6.2000, Kok. 2000, 31 kohta.

²⁰³ Yhdistetyt asiat C-397/01 ja C-403/01, *Pfeiffer*, tuomio 5.10.2004, Kok. 2004, 117 kohta.

²⁰⁴ *Drake* 2005, s. 341.

²⁰⁵ *Klamert* 2006, s. 1257. Näin myös *Prechal* 2005, s. 199.

²⁰⁶ Asia C-268/06, *Impact*, tuomio 15.4.2008, Kok. 2008, 100-103 kohta.

vaikutus voi kuitenkin edellyttää jäsenvaltiolta poikkeamista vakiintuneesta tavasta tulkita omaa säädännäistä oikeuttaan.²⁰⁷ Unionin tuomioistuin on myös kvalifioinut kansalliseen oikeuteen kuuluvien tulkintanormien käyttöä.²⁰⁸

Kansallisen tuomioistuimen on kansallista oikeutta tulkitessaan lähdettävä siitä, että valtion tarkoituksena on ollut noudattaa täysimääräisesti sille kyseisestä direktiivistä johtuvia velvoitteita.²⁰⁹ Kansallinen tuomioistuin on myös velvollinen tulkitsemaan kansallista lainsäädäntöä mahdollisimman pitkälle kyseisen direktiivin sanamuodon ja tarkoituksen mukaisesti, vaikka kansallista sääntöä koskevat esityöt sisältäisivät vastakkaisia seikkoja siitä, kuinka lakia on tulkittava.²¹⁰ Kansallinen tuomioistuin on myös velvollinen käyttämään kaikkia käytettävissä olevia kansallisen oikeuden tulkintasääntöjä täyttääkseen tulkintavelvollisuuden.²¹¹

On esitetty, että *Marleasing*-ratkaisun jälkeen kansalliset tulkintakeinot eivät enää ole voineet rajoittaa tulkintavelvollisuutta. Tässä mielessä unionin oikeus itse määrittää keinot ja rajat tulkintavaikutukselle.²¹² Tämä kanta ei kuitenkaan ole saavuttanut laajaa kannatusta.²¹³ Jos kansallisen oikeuden tulkintasääntö sallii kansallisen oikeuden säännöksen sellaisen tulkinnan, että ristiriita kansallisen oikeuden jonkun toisen säännöksen kanssa voidaan välttää, on tätä tulkintasääntöä käytettävä direktiivin päämäärän saavuttamiseksi. Sama pätee tulkintasääntöjä, jotka mahdollistavat kansallisen säännöksen soveltamisen

²⁰⁷ *Craig* 2009, s. 359-360.

²⁰⁸ *Klamert* 2006, s. 1258-1259.

²⁰⁹ Asia C-334/92, *Wagner Miret*, tuomio 16.12.1993, Kok. 1993, 20 kohta.

²¹⁰ Asia C-371/02, *Björnekulla*, tuomio 29.4.2004, Kok. 2004, 13 kohta.

²¹¹ Yhdistetyt asiat C-397/01 ja C-403/01, *Pfeiffer*, tuomio 5.10.2004, Kok. 2004, 116 kohta, kts. myös *Klamert* 2006 s. 1259.

²¹² *Prechal* 2005, s. 197.

²¹³ *Prechal* 2005, s. 198.

rajoittamisen.²¹⁴ Suomalaisen tuomioistuimen käytettävissä olevista tulkintanormeista voidaan mainita perustuslain myönteinen tulkinta.²¹⁵

Tulkintavaikutus koskee kaikkea kansallista oikeutta

Tulkintavelvollisuus kohdistuu ensisijaisesti niihin kansallisiin säännöksiin, jotka on annettu kyseessä olevan direktiivin saattamiseksi osaksi kansallista oikeusjärjestystä. Periaate ei kuitenkaan rajoitu näiden säännösten tulkintaan, vaan edellyttää sitä, että kansallinen tuomioistuin ottaa huomioon kansallisen oikeuden säännökset kokonaisuudessaan arvioidakseen, missä määrin kansallista oikeutta voidaan soveltaa niin, ettei tästä aiheudu direktiivillä tavoitellun tuloksen kanssa ristiriitaista lopputulosta.²¹⁶ Tulkintavaikutuksen kannalta ei ole myöskään merkitystä sillä, onko kyse direktiiviä edeltävistä tai sen jälkeen annetuista säännöksistä.²¹⁷

Tulkintavaikutus on otettava huomioon aina kun kansallinen säännös kuuluu unionin oikeuden soveltamisalaan.²¹⁸ Jos eurooppaoikeudellinen säännös ei sisällä nimenomaista viittausta jäsenvaltioiden oikeuteen soveltamisalan määrittämiseksi, on sitä tavallisesti tulkittava itsenäisesti. Tällöin tulee ottaa huomioon säännöksen asiayhteys ja kyseisen säännöstön tavoitteet.²¹⁹

Kansallinen tuomioistuin ei saa ylittää toimivaltaansa

²¹⁴ Yhdistetyt asiat C-397/01 ja C-403/01, *Pfeiffer*, tuomio 5.10.2004, Kok. 2004, 116 kohta.

²¹⁵ *Maunu* 2008, s. 614.

²¹⁶ Yhdistetyt asiat C-397/01 ja C-403/01, *Pfeiffer*, tuomio 5.10.2004, Kok. 2004, 114 kohta.

²¹⁷ Asia C-106/89, *Marleasing*, tuomio 13.11.1990, Kok. 1990, 8 kohta.

²¹⁸ *Maunu* 2008, s. 605.

²¹⁹ Asia C-287/98, *Linster*, tuomio 11.1.2000, Kok. 2000, 43 kohta.

Kansallisen tuomioistuimen tulee tulkita kansallista lainsäädäntöä siinä määrin kuin sillä on kansallisen lainsäädännön perusteella harkintavaltaa.²²⁰ Tällöin kansallisen oikeuden mahdollisia tulkintavaihtoehtoja on oltava vähintään kaksi.²²¹ Tuomioistuimen on tällöin liikuttava toimivaltansa rajoissa.²²² Yhdenmukaisen tulkinnan periaate ei voi olla perustana kansallisen oikeuden *contra legem*-tulkinnalle.²²³ Tuomioistuin voi jättää kansallisen tuomioistuimen harkittavaksi, voiko kansallista lainsäädäntöä tulkita direktiivin mukaisesti vai johtaako se lainvastaiseen tulkintaan.²²⁴ Tapauksessa *Wagner Miret* tuomioistuin totesi, ettei kansallista lakia voitu tulkita direktiivin mukaisesti.²²⁵ Ratkaisussa tuomioistuin toteaa myös, että asianomainen jäsenvaltio on velvollinen korvaamaan vahingon, joka on aiheutunut siitä, ettei direktiiviä ole pantu täytäntöön. Unionin tuomioistuin voi kuitenkin esittää näkemyksensä siitä, miten ilmeisenä se pitää annetun selvityksen valossa sitä, että direktiivin mukainen tulkinta on mahdoton.²²⁶

Contra legem-tulkinnalla²²⁷ tarkoitetaan yleensä sitä, että lain säännökselle annetaan sellainen merkitys, jossa selvästi poiketaan sen sanamuodosta. Tällaisessa lain tulkinnassa oikeuden ennakoitavuus menetetään. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö ei edellytä, että kansalliset tuomioistuimet

²²⁰ Asia C-14/83, *Von Colson*, tuomio, 10.4.1984, Kok. 1984, 28 kohta.

²²¹ Yhdistetyt asiat C-240/98 - C-244/98, *Océano Grupo*, julkisasiamiehen ratkaisuehdotus 27.6.2000, Kok. 2000, 31 kohta.

²²² Yhdistetyt asiat C-397/01 ja C-403/01, *Pfeiffer*, tuomio 5.10.2004, Kok. 2004, 119 kohta.

²²³ Asia C-105/03, *Pupino*, tuomio 16.6.2005, Kok. 2005, 47 kohta.

²²⁴ Asia C-105/03, *Pupino*, tuomio 16.6.2005, Kok. 2005, 48 kohta

²²⁵ Asia C-334/92, *Wagner Miret*, tuomio 16.12.1993, Kok. 1993, 22 kohta

²²⁶ Asia C-105/03, *Pupino*, tuomio 16.6.2005, Kok. 2005, 48 kohta.

²²⁷ Vastakohta ”*intra legem*”.

tulkitsevat kansallista lainsäädäntöä keinotekoisesti tai väkinäisesti.²²⁸ On kuitenkin esitetty, että oikeuden ennakoitavuutta ei tule suojata hinnalla millä hyvänsä ja että tulkintaperiaate voi poikkeuksellisissa olosuhteissa edellyttää *contra legem*-tulkintaa.²²⁹

Oikeusperiaatteet

Tulkittaessa kansallista oikeutta direktiivin mukaisesti kansallisen tuomioistuimen on otettava huomioon yleiset oikeusperiaatteet ja niistä erityisesti oikeusvarmuuden periaate ja taannehtivuuskiellon periaate.²³⁰ Tuomioistuinten tulee tulkintavelvollisuuttaan toteuttaessaan soveltaa hyväksytyjä tulkintatapoja. Tulkinnessa on myös otettava huomioon kansallisen oikeusjärjestyksen periaatteet ja säännökset, jotka koskevat päätelmiä, jotka tuomioistuin voi tehdä kansallisessa oikeudessa, esimerkiksi syrjinnän kieltö.²³¹ Tuomioistuin voi antaa myös suojaa oikeutetuille odotuksille, jos yksityinen on luottanut tiettyyn tulkintaan lain säännöksestä. Muut eivät puolestaan voi enää vedota oikeutettuihin odotuksiin sen jälkeen kun päätös on tehty.²³²

Tulkintavelvoite on olemassa, vaikka direktiivin täytäntöönpano on ollut riittävää.²³³ Tulkintavelvoite on pääasiassa täytäntöönpanovelvoitteen jatke.²³⁴ Jos täytäntöönpano ei ole ollut riittävää, on kyseessä "korjaava" tulkinta missä

²²⁸ Asia C-432/05, *Unibet*, julkisasiamiehen ratkaisuehdotus 30.11.2006, Kok. 2007, 55 kohta.

²²⁹ *Prechal* 2005, s. 207.

²³⁰ Asia C-105/03, *Pupino*, tuomio 16.6.2005, Kok. 2005, 44 kohta.

²³¹ Asia C-42/11, *Jorge*, tuomio 5.9.2012, 56-57 kohta.

²³² *Prechal* 2005, s. 213.

²³³ *Prechal* 2005, s. 187.

²³⁴ *Klamert* 2006, s. 1261.

kansallinen oikeustila saatetaan direktiivin mukaiseksi väliaikaisesti. Korjaava tulkinta ei kuitenkaan korvaa oikeaa täytäntöönpanoa.²³⁵

Rikosvastuu

Lähtökohtaisesti valtio voi vedota direktiivin mukaiseen kansallisen oikeuden tulkintaan yksityishenkilöitä vastaan. Oikeudellisen tilanteen on tällöin kuitenkin oltava riittävän täsmällinen ja selvä, jotta asianomaiset yksityiset oikeussubjektit voivat tuntea kaikki oikeutensa ja velvollisuutensa.²³⁶ Direktiivillä ei voi itsessään ja sen soveltamiseksi annetusta jäsenvaltion sisäisestä lainsäädännöstä riippumatta olla sellaista vaikutusta, että direktiivin säännöksiä rikkovien henkilöiden rikosoikeudellinen vastuu syntyisi tai ankaroituisi pelkästään direktiivin perusteella.²³⁷ Valtio ei voi vedota implementoimattomaan direktiiviin ajaessaan rikossyytettä yksityistä henkilöä vastaan.²³⁸

7.1.1 Tulkintavaikutuksen poissulkeva vaikutus

Poissulkevalla oikeusvaikutuksella (*exclusionary effect*) tarkoitetaan sitä, että direktiivin kanssa ristiriidassa olevaan kansalliseen oikeuteen vetoaminen estyy. Tällöin oikeussuhteen toinen osapuoli kärsii kansallisen oikeuden välityksellä haitan tai muun epätoivotun oikeusvaikutuksen, jota ei olisi aiheutunut ilman direktiiviä. Tällöin oikeussubjektille ei aseteta velvoitetta

²³⁵ Prechal 2005, s. 191-192.

²³⁶ Asia C-321/05, *Kofoed*, tuomio 5.7.2007, Kok. 2007, 44-45 kohta.

²³⁷ Asia C-80/86, *Kolpinghuis Nijmegen*, tuomio 8.10.1987, Kok. 1987, 13 kohta.

²³⁸ Asia C-168/95, *Arcaro*, tuomio 26.9.1996, Kok. 1996, 42 kohta.

suoraan direktiivin nojalla, vaan velvoite syntyy kansallisen oikeuden johdosta, kun kansalliseen oikeusjärjestykseen kuuluvaan säännökseen vetoaminen estyy.²³⁹ Poissulkevan vaikutuksen perustana on unionin oikeuden etusijaperiaate.²⁴⁰ Vetoaminen poissulkevaan vaikutukseen (*l'invocabilité d'exclusion*) on ranskalaisessa oikeuskirjallisuudessa liitetty laillisuusvalvontavaikutuksen yhteyteen.²⁴¹

Poissulkevasta vaikutuksesta tulee erottaa sijalle saava vaikutus (*substitution effect*), jolla tarkoitetaan sitä, että unionin oikeuden säännöstä sovelletaan kansallisen säännöksen sijasta. Tällöin direktiivi itsessään määrää oikeusvaikutuksen tai velvoitteen, jota kansallisessa oikeusjärjestyksessä ei ole. Direktiivin säännökseen vedottaessa substituutio voi tulla kyseeseen ainoastaan valtiota vastaan niissä tilanteissa, joissa säännös täyttää välittömän oikeusvaikutuksen edellytykset.²⁴² Vetoaminen sijalle saavaan vaikutukseen (*invocabilité de substitution*) tarkoittaa asianosaisen mahdollisuutta vedota kansallisessa tuomioistuimessa direktiiviin siinä tarkoitetun edun saamiseksi sellaisen kansallisen säädöksen sijaan, jota ei ole olemassa tai joka on ristiriidassa direktiivin kanssa. Kyseessä olevien säännösten on oltava sellaisia, että niissä määritellään oikeudet, joihin yksityiset oikeussubjektit voivat vedota suhteessa valtioon.²⁴³

²³⁹ Craig 2015, s. 216.

²⁴⁰ Craig 2015, s. 219.

²⁴¹ Prechal 2005, s. 235.

²⁴² Craig 2015, s. 219.

²⁴³ Asia C-287/98, *Linster*, julkisasiamiehen ratkaisuehdotus 11.1.2000, Kok. 2000, 58 kohta.

Asia *Centrosteel*

Asiassa *Bellone* oli kyse yksityisten asianosaisten välisestä sopimussuhteesta.²⁴⁴ Direktiivin kanssa ristiriidassa olleen kansallisen oikeuden mukaan sopimus oli pätemätön. Kahden säännöksen välillä oli tuomioistuimen mielestä niin sovittamaton ristiriita, että oli ilmiselvästi mahdotonta päästä yhdenmukaiseen tulkintaan. Tuomio oli selkeä kansalliselle tuomioistuimelle osoitettu kehoitus sellaisen poikkeavan kansallisen lainsäädännön soveltamatta jättämisestä, joka ei ole täytäntöön panemattoman direktiivin mukainen.²⁴⁵

Tosiseikastoltaan identtinen asia nousi esille uudestaan tuomioistuimessa asiassa *Centrosteel*. Tällöin tuli ilmi, että sopimuksen pätemättömyys perustui Italian Corte suprema di cassazione oikeuskäytäntöön.²⁴⁶ Unionin tuomioistuimelle avautui tällöin mahdollisuus ratkaista *Centrosteel* tulkinta-vaikutuksen avulla.

Tulkintavaikutuksen suhde velvollisuuteen jättää kansallisen oikeuden säännös soveltamatta on täsmentynyt tuoreemmassa oikeuskäytännössä. Kysymys siitä, onko kansallisen oikeuden säännös jätettävä soveltamatta siltä osin kuin se on ristiriidassa unionin oikeuden kanssa, tulee esiin vain, jos kyseessä olevaa säännöstä ei ole mahdollista tulkita unionin oikeuden mukaisesti.²⁴⁷ Jos tällainen tulkinta ei ole mahdollinen, on tutkittava, onko

²⁴⁴ Asia C-215/97, *Bellone*, tuomio 30.4.1998, Kok. 1998.

²⁴⁵ Yhdistetyt asiat C-240/98 - C-244/98, *Océano Grupo*, julkisasiamiehen ratkaisuehdotus 27.6.2000, Kok. 2000, 35 kohta.

²⁴⁶ Asia C-456/98, *Centrosteel*, julkisasiamiehen ratkaisuehdotus 13.7.2000, Kok. 2000, 36 kohta.

²⁴⁷ Asia C-282/10, *Dominguez*, tuomio 24.1.2012, 23 kohta.

direktiivin soveltuvalla kohdalla välitön oikeusvaikutus.²⁴⁸ Mikäli direktiivillä pyritään myöntämään yksityisille oikeussubjekteille oikeuksia ja asettamaan heille velvollisuuksia, on poissulkeva vaikutus mahdollinen vain tilanteessa, jossa direktiivin säännös täyttää välittömän oikeusvaikutuksen edellytykset ja kyse on vertikaalisesta oikeussuhteesta.²⁴⁹ Viimekädessä oikeudenloukkauksesta, joka perustuu siihen, että kansallinen oikeus on ristiriidassa unionin oikeuden kanssa, on mahdollista saada vahingonkorvausta.²⁵⁰

7.1.2 Tulkintavaikutus ja horisontaalivaikutus

Tulkintavaikutuksen soveltamisen yksityisten välisissä oikeussuhteissa on oikeuskirjallisuudessa katsottu käytännössä saaneen aikaan horisontaalisen oikeusvaikutuksen. Vaikka asia on teknisesti ratkaistu kansallisen oikeuden perusteella, on yksityisen oikeusasema tästä huolimatta määräytynyt direktiivin sisällön nojalla.²⁵¹

Asia Marleasing

Asiassa *Marleasing* kantaja esitti osakeyhtiön perustamissopimuksen olevan pätemätön valeoikeustoimi. Kantaja vetosi kansalliseen oikeuteen, jonka mukaan sopimuksilla, joilla ei ole oikeudellista perustaa tai joiden oikeudellinen perusta on lainvastainen, ei ole oikeusvaikutusta.²⁵²

²⁴⁸ Asia C-282/10, *Dominguez*, tuomio 24.1.2012, 32 kohta.

²⁴⁹ Asia C-282/10, *Dominguez*, tuomio 24.1.2012, 40-42 kohta.

²⁵⁰ Asia C-282/10, *Dominguez*, tuomio 24.1.2012, 43 kohta.

²⁵¹ *Craig* 2009, s. 357.

²⁵² Asia C-106/89, *Marleasing*, tuomio 13.11.1990, Kok. 1990, 3 kohta.

Tuomioistuimen mukaan velvollisuus tulkita kansallista oikeutta yhdenmukaisesti direktiivin kanssa estää tulkitsemasta kansallisen oikeuden osakeyhtiötä koskevia säännöksiä siten, että osakeyhtiö voidaan julistaa pätemättömäksi muilla kuin kyseisessä direktiivissä tyhjentävästi luetelluilla perusteilla.²⁵³

Tuomioistuimen kannan mukaan tulkinnanvaraiselle kansalliselle lainsäädännökselle oli annettava täsmälleen direktiivin määräämä sisältö. *Marleasing*-ratkaisua on tulkittu siten, että unionin tuomioistuin tuotti tosiasiallisesti horisontaalivaikutuksen, koska kansalliselle tuomioistuimelle ei jätetty asiassa harkintavaltaa.²⁵⁴ Direktiivin johdosta oikeudellinen seuraus oli toinen kuin mitä se olisi ollut ilman direktiivin vaikutusta.²⁵⁵ Horisontaalivaikutuksen puutteen korvaaminen tulkintavaikutuksella on tällöin tulkittu rikkoneen rajan tulkintavaikutuksen ja horisontaalivaikutuksen kiellon kanssa.²⁵⁶ Edellä tarkastellussa asiassa *Centrosteeel* yhdenmukaisen tulkinnan tiedettiin olevan mahdollinen.²⁵⁷ Asiassa *Marleasing* sensijaan lopputulos saneltiin kansalliselle tuomioistuimelle, vaikkakin kansallinen laki vaikutti varsin tulkinnanvaraiselta.

²⁵³ Asia C-106/89, *Marleasing*, tuomio 13.11.1990, Kok. 1990, 9 kohta.

²⁵⁴ *Klamert* 2006, s. 1258.

²⁵⁵ *Craig* 2009, s. 363.

²⁵⁶ *Arnall* 2015, s. 222-223.

²⁵⁷ *Klamert* 2006, s. 1258.

Aikaisemmin oli katsottu, että horisontaalivaikutus toimii tulkintavaikutuksen rajana. Tämän rajan tarkoituksena oli rajoittaa pyrkimyksiä käyttää tulkintavaikutusta horisontaalivaikutuksen korvikkeena.²⁵⁸

Asia Océano Grupo

Tapauksessa *Océano Grupo* oli kyse siitä, voiko kansallinen tuomioistuin arvioida direktiivin perusteella viran puolesta kuluttajasopimuksessa olevan ehdon kohtuuttomuutta, kun se tutkii vaatimuksen tutkittavaksi ottamista.

Julkisasiamies katsoi, ettei kansallisen lain yhdenmukainen tulkinta ollut mahdollinen.²⁵⁹ Julkisasiamiehen mukaan ensisijaisuusperiaatteen johdosta direktiivien oikeusvaikutuksena voi kuitenkin olla, että poikkeavan kansallisen säännöksen soveltaminen suljetaan pois. Direktiiviä on pidettävä kiinnekohtana, jonka perusteella voidaan arvioida kansallisen lainsäädännön laillisuutta riippumatta siitä, annetaanko siinä yksityisille oikeussubjekteille ”aktiivisia” subjektiivisia oikeuksia. Julkisasiamies katsoi lopulta, että kansallisella tuomioistuimella on mahdollisuus arvioida viran puolesta kuluttajasopimusehdon kohtuuttomuutta, koska se olisi täysin yhdenmukaista yhteisön oikeusjärjestyksen ja kansallisen oikeusjärjestyksen välisiä suhteita koskevien yleisperiaatteiden kanssa, jotta taattaisiin yhteisön oikeuden täysi oikeusvaikutus.²⁶⁰

²⁵⁸ Prechal 2005, s. 213.

²⁵⁹ Yhdistetyt asiat C-240/98 - C-244/98, *Océano Grupo*, julkisasiamiehen ratkaisuehdotus 27.6.2000, Kok. 2000, 28 kohta.

²⁶⁰ Yhdistetyt asiat C-240/98 - C-244/98, *Océano Grupo*, julkisasiamiehen ratkaisuehdotus 16.12.1999, Kok. 2000, 30-40 kohta.

Tuomioistuin viittasi velvollisuuteen tulkita kansallista oikeutta yhdenmukaisesti direktiivin kanssa, mutta totesi myös, ettei direktiivin tavoitetta voitaisi saavuttaa, jos kuluttajilla itsellään olisi velvollisuus vedota kuluttajasopimuksen ehtojen kohtuuttomuuteen.²⁶¹

Ilman direktiivin vaikutusta kansallisen tuomioistuimen mahdollisuudet arvioida toimivaltaansa tässä kysymyksessä olisivat olleet toiset. Tämä seikka vaikutti luonnollisesti myös kahden yksityisen oikeussubjektin väliseen oikeusasemaan.²⁶² Sekä julkisasiamies että tuomioistuin asettuivat sille kannalle, että kansallisella tuomioistuimella on joka tapauksessa direktiivin tavoitteisiin perustuva oikeus arvioida sopimusehdon kohtuuttomuutta viran puolesta riippumatta siitä, onko yhdenmukainen tulkinta mahdollinen. Perusteena tälle kannalle toimii unionin oikeuden tehokkuuden turvaaminen laillisuusvalvontavaikutukseen nojaavan poissuljennan välityksellä, mikäli kansallisen oikeuden yhdenmukainen tulkinta direktiivin kanssa ei ole mahdollinen.

Asiassa *Arcaro* todetaan, että velvollisuutta viitata direktiivin sisältöön tulkittaessa asiaan liittyviä kansallisen oikeuden säännöksiä on kuitenkin rajoitettu silloin, kun tämän tulkinnan perusteella yksityistä vastaan voidaan vedota velvoitteeseen, josta säädetään täytäntöön panemattomassa direktiivissä.²⁶³ *Marleasing*-tapauksessa kuitenkin vaikuttaa tapahtuvan nimenomaisesti näin.²⁶⁴ On toisaalta otettava huomioon, että *Arcaro* on kolmen tuomarin ratkaisu rikosasiassa, joten sen merkitys yksityisten välisissä

²⁶¹ Yhdistetyt asiat C-240/98 - C-244/98, *Océano Grupo*, tuomio, 27.6.2000, Kok. 2000, 26 kohta.

²⁶² *Craig* 2009, s. 363.

²⁶³ Asia C-168/95, *Arcaro*, tuomio, 26.9.1996, Kok. 1996, 42 kohta.

²⁶⁴ *Reguero* 2002, s. 15.

oikeussuhteissa on vähäinen.²⁶⁵ Sitä seikkaa, että tuomioistuin piti ylipäättään tarpeellisena huomauttaa tästä tulkintavaikutuksen rajoituksesta, on pidetty esimerkkinä siitä, miten vaikeaa *Marshall*-doktriinin ja tulkintavaikutuksen vaatimuksien yhteensovittaminen lopulta on.²⁶⁶

Ratkaisussa *Pfeiffer* oli käytännössä mahdollista muuttaa yksityisten välistä sopimussuhdetta direktiivin välityksellä. Tässäkin ratkaisussa oli riidatonta, että sopimussuhteeseen kohdistunut vaikutus oli syntynyt tulkitsemalla kansallista oikeutta yhdenmukaisesti direktiivin kanssa, mutta lopputulos oli käytännössä sama kuin horisontaalisessa vaikutuksessa.²⁶⁷

7.1.3 Tulkintavaikutus ja oikeusvarmuus

Se, että direktiivissä asetetun velvoitteen voi asettaa yksityisen kannettavaksi teknisessä mielessä kansallisen oikeuden nojalla tulkintavaikutusta apuna käyttäen, vaikuttaa tarpeettoman formalistiselta.²⁶⁸ Se nojaa *Marshall*-ratkaisun muotoiluun, jonka mukaan direktiivi ei *sellaisenaan* voi luoda velvoitteita yksityiselle oikeussubjektille.²⁶⁹

Toisin kuin direktiivin välitön oikeusvaikutus, direktiivin tulkintavaikutus pätee myös horisontaalisissa suhteissa. Lopputulos voi kuitenkin olla sama, koska direktiivi viimekädessä määrää sen, millaisen muodon kansallinen

²⁶⁵ Asia C-456/98, *Centrosteeel*, julkisasiamiehen ratkaisuehdotus 13.7.2000, Kok. 2000, 34 kohta.

²⁶⁶ *Craig* 2009, s. 359.

²⁶⁷ *Arnall* 2015, s. 223.

²⁶⁸ *Craig* 2009, s. 358.

²⁶⁹ Asia C-152/84, *Marshall*, tuomio 26.2.1986, Kok. 1986, 48 kohta.

oikeus tulee asiassa saamaan.²⁷⁰ Myös jäsenvaltioiden väliset eroavaisuudet direktiivin täytäntöönpanossa ja yhdenmukaisessa tulkinnassa voivat haitata yrityksen useissa jäsenvaltiossa harjoitettavaa yritystoimintaa, joka puolestaan voi muodostaa jopa kaupan esteen.²⁷¹ On toisaalta esitetty myös, että tulkintavaikutuksen tuottama oikeudellinen epävarmuus on hyväksyttävällä tasolla ja ettei sitä voida edes täysin välttää. Tulkintavaikutuksen lopputulos on joka tapauksessa riippuvainen kansallisten säännösten tulkinnanvaraisuudesta.²⁷²

On esitetty, että horisontaalisen vaikutuksen salliminen parantaisi yksityisen oikeussubjektin oikeussuojaa oikeusvarmuuden näkökulmasta. Tämän näkemyksen mukaan yksityisen oikeussubjektin olisi helpompi saada selkoa velvollisuuksistaan, koska ainoastaan välittömän oikeusvaikutuksen edellytykset täyttävät direktiivin säännökset olisivat sitovia horisontaalisuhteissa. Tämä arviointi saattaisi direktiivien kohdalla olla helpompaa, kuin sisällöltään joustavampien perussopimusten säännösten kohdalla. Asianosaiset joutuisivat joka tapauksessa tekemään arvioinnin sen suhteen, onko direktiivi ristiriidassa kansallisen oikeuden kanssa. Tulkintavaikutuksen kohdalla asianosaiset joutuvat kuitenkin tekemään tämän arvioinnin ottaen huomioon kaikki direktiivin säännökset riippumatta siitä, täyttävätkö ne välittömän oikeusvaikutuksen edellytykset.²⁷³ Horisontaalivaikutuksen osalta yksityinen joutuisi lukemaan kansallista lakia rinnakkain direktiivin kanssa, mutta tulkintavaikutuksen väitetään tuottavan käytännössä vastaavan ongelman.

²⁷⁰ *Craig* 2009, s. 357.

²⁷¹ *Craig* 2009, s. 361-362.

²⁷² *Betlem* 2002, s. 402.

²⁷³ *Craig* 2009, s. 360.

Toisekseen mahdollisuus vedota perussopimuksien välittömään oikeusvaikutukseen horisontaalisuhteissa tuottaa myös oikeusvarmuusongelmia.²⁷⁴

Jos horisontaalivaikutus sallittaisiin, olisi normiristiriidan ratkaiseminen yksinkertaista, koska unionin oikeuden etusijaperiaatteen nojalla ristiriidassa olevaa kansallista lakia ei tule soveltaa. Sen sijaan tulkintavaikutuksen kohdalla voi olla erittäin vaikeaa arvioida edeltä käsin, tuleeko kansallinen tuomioistuin pitämään yhdenmukaista tulkintaa mahdollisena ja missä laajuudessa.²⁷⁵

Tulkintavaikutuksen kritiikki nojaa ajatukseen, että sekä tulkintavaikutus, että horisontaalivaikutus johtavat joka tapauksessa samaan direktiivin määräämään lopputulokseen. Tällöin horisontaalisen vaikutuksen katsottaisiin olevan johdonmukaisempi ja oikeusvarmuuden kannalta ongelmattomampi tapa ratkaista ristiriita direktiivin ja kansallisen oikeuden välillä.

On silti muistettava, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä direktiivi ei voi laajentaa sitä velvoitteiden joukkoa, joita yksilöllä on kansallisen oikeuden nojalla. Tulkintavaikutus ei voi edellä esitetyn perusteella lisätä kansallisen tuomarin käytettävissä olevia tulkintavaihtoehtoja. Se voi ainoastaan vähentää niitä. Tällöin tietyissä olosuhteissa direktiivin tulkintavaikutus voisi myös lisätä oikeuden ennakoitavuutta.

²⁷⁴ Craig 2009, s. 354.

²⁷⁵ Craig 2009, s. 361.

Horisontaalivaikutuksen tilanteessa puolestaan yksilön, joka tahtoo olla selvillä kaikista velvoitteistaan, tulisi lukea direktiivejä kansallisen lain rinnalla. Se saattaisi olla merkittävä taakka, kun otetaan huomioon huomattavat vaikeudet pelkästään kansallisen oikeuden sisällön selvittämisessä. Yksilön oikeusasema ei välttämättä ole automaattisesti heikompi tilanteessa, jossa hän voi olla varma siitä, ettei direktiivi voi asettaa hänelle uusia velvollisuuksia. Tästä huolimatta ei ole tyydyttävää, että uusia velvollisuuksia voi tulkintavaikutuksen johdosta syntyä arvaamattomalla tavalla kansallisen oikeuden nojalla.

Asian tarkastelu oikeusvarmuuden näkökulmasta edellyttää arviointia sen suhteen, kumman asianosaisen oikeusvarmuutta viimekädessä tulisi suojata. Unionin oikeuden tehokkuus ja direktiivin täysi vaikutus vaarantuisivat, mikäli suojaa annettaisiin kansalliseen oikeuteen vetoavalle.

7.1.4 Johtopäätökset

Tulkintavaikutuksesta on muodostunut säännönmukainen menettely kansallisissa tuomioistuimissa.²⁷⁶ Tulkintavaikutuksen sisältö on kuitenkin epäselvä ja monitulkintainen.²⁷⁷ Velvollisuus tehdä kaikki mahdollinen direktiivin tavoitteen toteuttamiseksi on joskus esitetty tarkoittavan, että kansallisen tuomioistuimen tulisi olla vapaa kaikista kansallisen oikeuden rajoitteista, jotka estävät häntä antavasta unionin oikeudelle täyttä vaikutusta.

²⁷⁶ *Klamert* 2006, s. 1251.

²⁷⁷ *Arnulf* 2015, s. 224.

Tulkintavaikutus saattaa jopa pakottaa kansallisen tuomioistuimen perinteisen roolinsa ulkopuolelle.²⁷⁸

On myös pohdittu myös sitä vaihtoehtoa, että jäsenvaltioiden tuomioistuinten tulisi ammentaa ratkaisu perussopimuksista, joita direktiivit tarkemmin täsmentävät ja joilla on välitön oikeusvaikutus myös horisontaalisuhteissa.²⁷⁹ Voidaan myös kysyä, onko kyvyttömyys päästä ohi *contra legem*-tilanteesta merkki perustavammasta oireesta jäsenvaltion oikeusjärjestelmässä. Tulkintavaikutuksen ei kuitenkaan tulisi sitä koskevan uudemman oikeuskäytännön mukaan toimia unionioikeuden etusijan mekanistisena toteuttajana silloin, kun kansallinen oikeus tulkintameteineen ei lopulta anna myöten direktiivin vaatimuksille.²⁸⁰ Tuomioistuin on usein painottanut sitä mahdollisuutta, että tulkinta ei välttämättä ole mahdollinen.²⁸¹ Tämän seikan tutkiminen kuuluu kansalliselle tuomioistuimelle. Tulkintavaikutuksen osalta oikeudellisen lopputuloksen ennakointi edellyttää tarkkaa ymmärrystä siitä, mitkä normit ovat sitovia oikeuslähteitä kansallisessa oikeusjärjestyksessä.

7.2 Laillisuusvalvontavaikutus

Laillisuusvalvontavaikutuksella tarkoitetaan sitä, että kansallisen tuomioistuimen tulee tutkia, onko kansallinen lainsäätäjät pysynyt direktiivissä säädetyin harkintavaltansa rajoissa ottaen huomioon jäsenvaltiolle varattu

²⁷⁸ Prechal 2005, s. 202-203.

²⁷⁹ Prechal 2005, s. 56.

²⁸⁰ Mylly 2011, s. 853.

²⁸¹ Asia C-122/17, David Smith, tuomio 7.8.2018, 40 kohta.

oikeus päättää direktiivin täytäntöönpanon muodosta ja keinoista.²⁸² Tällöin tuomioistuinten toiminta ei rajoitu pelkästään unionin oikeuden positiivisten normien soveltamiseen. Tausta-ajatuksena on kansallisen tuomioistuimen velvollisuus varmistaa direktiivin tehokas vaikutus sekä *estoppel*-argumentti. Laillisuusvalvontavaikutuksen ydin on se, että yksittäistapauksessa kansallisten viranomaisten tulee soveltaa unionin oikeutta ja toimivaltansa puitteissa tukia, ovatko lainsäädäntö- ja hallintoviranomaiset pysyneet harkintavaltansa rajoissa.²⁸³

Tietyissä rajoissa kansallisen tuomioistuimen on tutkittava omasta aloitteestaan unionin oikeuden merkitys asiassa. Tämä velvollisuus on ensinnäkin vastaavuusperiaatteen mukaisissa tilanteissa.²⁸⁴ Jos kansallisen oikeuden mukaan tuomioistuimella on velvollisuus tai mahdollisuus tutkia viran puolesta sellaiseen pakottavaan kansalliseen oikeussääntöön perustuvat oikeudelliset perusteet, joihin asianosaiset eivät ole vedonneet, on sen tutkittava toimivaltansa rajoissa viran puolesta, ovatko jäsenvaltion lakiasäättävät tai hallinnolliset viranomaiset pysyneet niille direktiivin mukaan kuuluvan harkintavallan rajoissa.²⁸⁵

Velvollisuus soveltaa direktiiviä viran puolesta voi syntyä myös tehokkuusperiaatteen nojalla, jos kansallinen menettelysääntö tekee direktiivissä määriteltyyn oikeuteen vetoamisen käytännössä mahdottomaksi tai suhteetoman vaikeaksi.²⁸⁶

²⁸² Asia C-72/95, *Kraaijeveld*, tuomio 24.10.1996, Kok. 1996. 56 kohta.

²⁸³ *Maunu* 2008, s. 609-610.

²⁸⁴ *Maunu* 2008, s. 610.

²⁸⁵ Asia C-72/95, *Kraaijeveld*, tuomio 24.10.1996, Kok. 1996. 60 kohta.

²⁸⁶ *Maunu* 2008, s. 610.

Joskus voi olla riittävää, että direktiivin kanssa ristiriidassa olevaa kansallista säännöstä ei sovelleta. Tällöin direktiivin säännös ei saa sijalle saavaa vaikutusta. Voi kuitenkin esiintyä tilanteita, joissa sijalle saavalle vaikutuksen käyttö on aiheellista.²⁸⁷

Laillisuusvalvonta koskee kaikkea direktiivin täytäntöönpanoa, ei pelkästään säädännäistä oikeutta. Sen soveltaminen konkreettisesti asiassa riippuu hyvin pitkälti siitä, millaisesta menettelystä on kyse ja mikä on ollut menettelyn aloittamisen peruste. Oleellinen kysymys on myös se, että millaista oikeustilaa kansallisessa oikeusjärjestyksessä ylläpidetään suhteessa unionin oikeudesta johtuviin velvoitteisiin.²⁸⁸

On myös esitetty, ettei laillisuusvalvontavaikutus tosiasiallisesti ole itsenäinen oikeusperuste, vaan osa välitöntä oikeusvaikutusta.²⁸⁹ Systematisointitapojen kirjavuudesta huolimatta lopputulos on kaikissa tapauksissa se, että direktiiviin vetoaminen saa aikaan toiselle yksityiselle oikeussubjektille haitallisen oikeusvaikutuksen.

Uudempaa tehokkuusperiaatteeseen kytkeytyvää direktiivin vaikutusta on systematisoitu oikeuskirjallisuudessa hyvin eri tavoin. Voidaan sanoa, että melkein jokaisella asiantuntijalla on oma systematisointitapansa. Esimerkiksi tuonempana käsiteltävät ratkaisut *Delena Wells* ja *CIA Security* on toisinaan

²⁸⁷ Prechal 2005, s. 234.

²⁸⁸ Prechal 2005, s. 237.

²⁸⁹ Prechal 2005, s. 237.

asetettu laillisuusvalvontavaikutuksen yhteyteen.²⁹⁰ Tällöin laillisuusvalvontavaikutus on usein systematisoitu tilannekohtaisen vaikutuksen yhteyteen.

7.2.1 Direktiivin tavoitteen vaarantaminen

Jäsenvaltioilla ei ole velvollisuutta saattaa direktiivin täytäntöönpanotoimia voimaan ennen määräajan päättymistä. Lojaliteettiperiaatteen ja SEUT 288(3) artiklan soveltamisesta seuraa, että jäsenvaltioiden on tämän määräajan kuluessa pidätyttävä antamasta säännöksiä, jotka ovat omiaan vakavasti vaarantamaan direktiivissä säädetyn tavoitteen toteuttamisen. Jäsenvaltiolle on pakottava velvollisuus ryhtyä kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin direktiivissä säädetyn tavoitteen saavuttamiseksi. Kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on arvioida, onko kansallisessa lainsäädännössä vakavasti vaarannettu direktiivissä säädetyn tavoitteen toteuttaminen. Arvioidessaan tätä kansallisen tuomioistuimen on erityisesti tutkittava, onko kyseiset säännökset tarkoitettu täydeksi direktiivin täytäntöönpanoksi, ja sen on tutkittava direktiivin vastaisten säännösten soveltamisen tosiasialliset vaikutukset sekä niiden ajallinen kesto. Jäsenvaltioiden on kuitenkin tämän määräajan kuluessa ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin, jotta direktiivissä säädetyn tavoitteen toteutuminen varmistetaan määräajan päättyessä.²⁹¹

²⁹⁰ *Maunu* 2008, s. 610.

²⁹¹ Asia C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie*, tuomio 18.12.1997, Kok. 1997, 40-47 kohta.

7.3 Direktiivin tilannekohtainen vaikutus

7.3.1 Teoreettinen erittely

Direktiivin tilannekohtaisella vaikutuksella tarkoitetaan sitä, että vetoaminen kansalliseen oikeuteen estyy direktiivin johdosta.²⁹² Kyse ei ole välittömän oikeusvaikutuksen tuottamasta korvaavasta vaikutuksesta, jossa kansallisen oikeuden normi korvaantuu unionin oikeuden normilla.

Direktiivin tilannekohtainen vaikutus voi ilmetä monella tavalla. Direktiivi voi toimia yleisenä arviointiperusteena sen suhteen, onko kansallinen oikeus sopu-soinnussa unionin oikeuden kanssa.²⁹³ Tällöin arvioidaan, voiko yksityinen käyttää direktiiviä torjuakseen kansalliseen oikeuteen perustuvan velvoitteen.²⁹⁴ Direktiivillä voi olla vaikutusta myös yksityisoikeudellisissa sopimussuhteissa sillä edellytyksellä, että uusia velvoitteita ei aseteta direktiivin nojalla. Lisäksi direktiivi voi vaikuttaa kansallisten hallintopäätösten laillisuusarviointiin.²⁹⁵ Tällöin yksityinen voi direktiivin nojalla riitauttaa hallintopäätöksen kansallisessa tuomioistuimessa.²⁹⁶ Edellä esitetyn perusteella vaikuttaa siltä, että kirjallisuudessa tilannekohtaista vaikutusta käytetään usein kattokäsitteenä, jonka alle mahtuu muun muassa laillisuusvalvontavaikutus sekä kolmikantatilanteet, joista tuonnempana.

²⁹² Englanninkielisessä oikeuskirjallisuudessa on käytetty termiä ”*incidental effect*” – ”*oheisvaikutus*”. Kts. Craig 2015, s. 216.

²⁹³ Arnall 2015, s. 231.

²⁹⁴ Chalmers 2011, s. 292.

²⁹⁵ Arnall 2015, s. 231.

²⁹⁶ Chalmers 2011, s. 292.

Unionin tuomioistuin on nimenomaisesti todennut, ettei direktiiviin voida vedota yksityisten välisessä riita-asiassa sellaisen jäsenvaltion lainsäädännön sivuuttamiseksi, joka on ristiriidassa kyseisen direktiivin kanssa.²⁹⁷ Erityisissä olosuhteissa tämä voi kuitenkin olla mahdollista. Yksi mahdollinen tilanne on se, että ratkaisussa tuomioistuin lausuu pelkästään sovellettavien unionin oikeussääntöjen tulkinnasta.²⁹⁸ Tällöin ratkaisu ei koske lainkaan kysymystä siitä, voidaanko direktiiviin vedota yksityistä vastaan. Ennakkoratkaisukysymys ei välttämättä viittaa lainkaan tämänkaltaiseen henkilösuhteeseen. Kansallisen oikeuden poissuljenta on mahdollinen myös sellaisissa erityistilanteissa, joissa jäsenvaltio on laiminlyönyt direktiivistä johtuvan velvoitteen, joka koskee teknisten määräysten tiedoksiantamista ja niiden hyväksymisen lykkäämistä.²⁹⁹ Tilannekohtaisen vaikutuksen edellytykset ovat siis uudemman oikeuskäytännön valossa varsin ankarat.

Asia CIA Security

Tilannekohtaisen oikeusvaikutuksen perusta hahmottui asiassa *CIA Security*.³⁰⁰ Tapauksessa kantajana toiminut *CIA Security* syytti belgialaisessa tuomioistuimessa kahta kilpailijaansa hyvän kauppatavan vastaisesta toiminnasta. Tämä katsoi kilpailijoidensa syyttäneen markkinoinnissaan *CIA Securityä* virheellisesti siitä, että sen markkinoima murtohälytínjärjestelmä ei täyttänyt Belgian turva-alan järjestelmiä koskevan lainsäädännön vaatimuksia. Asiassa direktiivi edellytti kansallisten teknisten määräyksien tiedoksiantoa komissiolle. Belgia ei ollut tätä tiedoksiantovelvollisuutta täyttänyt.

²⁹⁷ Asia C-122/17, *David Smith*, tuomio 7.8.2018, 44 kohta.

²⁹⁸ Asia C-122/17, *David Smith*, tuomio 7.8.2018, 50 kohta.

²⁹⁹ Asia C-122/17, *David Smith*, tuomio 7.8.2018, 51-53 kohta.

³⁰⁰ Asia C-194/94, *CIA Security*, tuomio, 30.4.1996, Kok. 1996.

Tuomioistuimen mukaan direktiivillä on tarkoitus suojella tavaroiden vapaata liikkuvuutta ennakkollisen valvonnan avulla ja että tiedoksiantovelvollisuus on olennainen keino tämän valvonnan toteuttamiseksi. Tämän valvonnan tehokkuus vahvistuu entisestään, kun direktiiviä tulkitaan siten, että tiedoksiantovelvollisuuden rikkominen merkitsee olennaista menettelymääräysten rikkomista, joka aiheuttaa sen, ettei kyseisiä teknisiä määräyksiä voida soveltaa yksityisiin oikeussubjekteihin. *CIA Securityn* tuote oli valmistettu Saksassa ja Italiassa valmistetuista osista, jolloin tavaroiden vapaan liikkuvuuden elementti oli olemassa.³⁰¹ Erot eri kansallisissa teknisissä määräyksissä olivat tuohon aikaan jatkuvasti merkittävä este tavaroiden vapaalle liikkuvuudelle.³⁰²

Aikaisemmin julkaistun komission tiedonannon mukaan oikeudenkäyntiasian asianosaisilla on oikeus olettaa, että kansalliset tuomioistuimet jättävät soveltamatta sellaisia kansallisia teknisiä määräyksiä, joita ei ole annettu tiedoksi yhteisön oikeuden mukaisesti.³⁰³ Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kaikissa tapauksissa, joissa direktiivin säännökset ovat sisällöltään ehdottomia ja riittävän täsmällisiä, säännöksiin voidaan vedota jokaista direktiivin vastaista kansallista säännöstä vastaan.³⁰⁴ Tällöin yksityiset voivat vedota direktiivin säännöksiin kansallisessa tuomioistuimessa, jonka on jätettävä soveltamatta sellaista kansallista teknistä määräystä, jota ei ole annettu tiedoksi direktiivin mukaisesti.

³⁰¹ Asia C-194/94, *CIA Security*, julkisasiamiehen ratkaisuehdotus 24.10.1995, Kok. 1996, 5 kohta.

³⁰² Asia C-194/94, *CIA Security*, julkisasiamiehen ratkaisuehdotus 24.10.1995, Kok. 1996, 60 kohta.

³⁰³ Komission tiedoksianto 1.10.1986, 7-8 kohta.

³⁰⁴ Asia 8/81, *Becker*, tuomio 19.1.1982, Kok. 1982, 25 kohta.

Muutamit jäsenvaltiot esittivät, että kyseinen direktiivi koskee ainoastaan jäsenvaltion ja komission välisiä suhteita ja että se ei poista jäsenvaltion oikeutta antaa teknisiä määräyksiä. Jäsenvaltiot myös viittasivat siihen, ettei direktiivissä ollut määritetty mitään seuraamusta laiminlyönnistä. Tuomioistuim oli kuitenkin eri mieltä ja totesi, etteivät nämä huomiot estä sitä, että direktiivin noudattamatta jättäminen aiheuttaa kyseisten kansallisten teknisten määräysten soveltamatta jättämisen.³⁰⁵

Tilannekohtainen oikeusvaikutus ilmeni asiassa siten, että yksityinen asianosainen kykeni direktiiviin vetoamalla estämään toista yksityistä oikeussubjektia vetoamasta kansalliseen oikeuteen.³⁰⁶ Keskeinen seikka oli myös se, ettei direktiivi itsessään asettanut velvoitetta yksityisen oikeussubjektin kannettavaksi, vaan lopputulos määräytyi kansallisen oikeuden mukaan. Tästä huolimatta yksityinen oikeussubjekti sai kansalliseen oikeuteen kohdistuneen poissuljennan johdosta veloitteen, jota tällä ei olisi ollut ilman direktiivin vaikutusta. Tapauksessa katsottiin direktiivin säännöksillä olevan vertikaalinen välitön oikeusvaikutus ja tällöin yksityisen voivan vedota näihin direktiivin säännöksiin valtiota vastaan. Tästä johtuu, ettei yksityinen voi vedota direktiivin kanssa ristiriidassa olevaan kansalliseen lainsäädäntöön toista yksityistä oikeussubjektia vastaan tilanteessa, jossa kansallinen oikeus on tehoton viimeksi mainittuun katsoen.

Jos yksilö voi vetoamalla direktiiviin valtiota vastaan välttyä kansallisen oikeuden vaikutukselta, ei kolmas osapuoli voi vedota siihen, että tämä ei

³⁰⁵ Asia C-194/94, *CIA Security*, tuomio 30.4.1996, Kok. 1996, 46-47 kohta.

³⁰⁶ *Craig* 2009, s. 365.

noudata kansallista oikeutta. Vastakkainen ratkaisu asiassa *CIA Security* olisi tarkoittanut sitä, että kolmas osapuoli olisi voinut velvoittaa toisen yksityisen noudattamaan sellaista kansallista säännöstä, jota tämän ei direktiivin vertikaalisen välittömän oikeusvaikutuksen johdosta olisi tarvinnut noudattaa.³⁰⁷ Ei voida pitää hyväksyttävänä, että elinkeinonharjoittaja voisi markkinoinnissaan tiedottaa, että hänen kilpailijansa ei noudata sääntöjä, joita tämän ei tosiasiallisesti tarvitse noudattaa. Elinkeinonharjoittajan ei tulisi saada etua siitä, että jäsenvaltio ylläpitää oikeusjärjestyksessään laitonta oikeustilaa. Tämä näkökulma on kuitenkin ristiriidassa direktiivin perusajatuksen kanssa, jossa direktiivin vaikutus ilmenee kansallisen oikeuden kautta.

Ratkaisun *CIA Security* jälkeen teknisten standardien tiedoksiannot komissiolle lisääntyivät merkittävästi, jolloin ratkaisun tavaroiden vapaata liikkuvuutta tukeva näkökanta on peruteltu.³⁰⁸

Asia Lemmens

Asiassa *CIA Security* linjattua oikeuskäytäntöä rajattiin asiassa *Lemmens*.³⁰⁹ Tapauksessa rattijuopumuksesta syytetty vetosi siihen, että puhallustestissä käytettyä alkometriä koskevia teknisiä määräyksiä ei ollut annettu tiedoksi komissiolle. Unionin tuomioistuimen mukaan teknisten määräysten tiedoksi antamatta jättäminen ei tee tuotteen käyttämisestä kokonaisuudessaan lainvastaista. Myöskään se, että viranomaiset käyttävät tuotetta, ei ole omiaan luomaan kaupan estettä. Syytetty ei tällöin voinut vedota direktiivin välit-

³⁰⁷ *Tridimas* 2001, s. 342.

³⁰⁸ *Foster* 2011, s. 190.

³⁰⁹ Asia C-226/97, *Lemmens*, tuomio 16.6.1998, Kok. 1998.

tömään oikeusvaikutukseen, koska tämän intressiä ei voitu liittää direktiivin tarkoitukseen, joka oli suojata tavaroiden vapaata liikkuvuutta.³¹⁰ Direktiivin välittömän oikeusvaikutuksen sitominen direktiivin tarkoitukseen on asiassa *Van Gendissä en Loos* käytetty *effet utile* -ajattelu.³¹¹ Tällöin direktiiviin vetoamisen päämäärällä on oleellinen merkitys, kun määritetään sitä, kuka voi direktiiviin vedota ja mitä tarkoitusta varten.³¹²

Yksilö ei voi myöskään vedota direktiiviin, mikäli se rikkoisi oikeuden väärinkäytön kieltoa. Asiassa *Diamantis* tuomioistuin ei käyttänyt tällaista itsenäistä oikeusperiaatetta osana unionin oikeutta, vaan huomautti kansallisen tuomioistuimen olevan toimivaltainen käyttämään sitä.³¹³ Oikeuden väärinkäytön kielto vaikuttaa olevan myös periaatteessa oikeampi perustelu *Lemmens*-ratkaisulle.³¹⁴

Asia *Unilever Italia* - tausta

Asiassa *Unilever Italia* vastaajana ollut *Central Food* oli ilmoittanut asiassa kantajana toimineelle *Unilever Italialle*, että tämän toimittaman oliiviöljyerän tuotemerkinnät eivät olleet Italian lain nro 313 säännösten mukaiset. *Central Food* kieltäytyi maksamasta toimitukseen kuuluvaa laskua ja pyysi *Unilever Italiaa* ottamaan öljyn takaisin sekä toimittamaan lainmukaisesti merkittyä öljyä.³¹⁵ Kyseinen tuoteselosteiden teknisiä vaatimuksia koskeva kansallinen laki oli saatettu komission tietoon direktiivin 83/189 8 artiklan vaatimalla

³¹⁰ Asia C-226/97, *Lemmens*, tuomio 16.6.1998, Kok. 1998, 32-36 kohta.

³¹¹ *Lenz* 2000, s. 511.

³¹² *Tridimas* 2001, s. 342.

³¹³ Asia C-373/97, *Diamantis*, tuomio 23.3.2000, Kok. 2000, 44 kohta.

³¹⁴ *Arnulf* 2006, s. 238-239.

³¹⁵ Asia C-443/98, *Unilever Italia*, tuomio 26.9.2000, Kok. 2000, 26 kohta.

tavalla, mutta se rikkoi direktiivin 9 artiklassa asetettua standstill-lauseketta. Toimitetun oliiviöljyerän tuoteselosteet olivat direktiivin asettamien vaatimusten mukaisia.³¹⁶ *Unilever Italia* vastasi *Central Foodille*, että komissio oli määrännyt Italian olemaan soveltamatta oliiviöljyn merkintöjä koskevia uusia kansallisia säännöksiä. Siten lain nro 313 säännöksiä ei voitu soveltaa ennen komission asettamaa päivämäärää ja tästä syystä toimitettu oliiviöljy oli voimassa olevan lainsäädännön mukaista.³¹⁷ *Unilever Italia* nosti kanteen, jolla se haki maksamismääräystä *Central Foodia* vastaan.³¹⁸

Asia *Unilever Italia* – julkisasiamiehen ratkaisuehdotus

Julkisasiamies huomautti ratkaisuehdotuksessaan, että jos tekninen määräys muodostaa jäsenvaltioiden välisen vapaan kaupan esteen, yksityiset voivat vedota suoraan perustamissopimukseen direktiiviin turvautumatta.³¹⁹ Julkisasiamies katsoi myös, ettei tuomioistuin ole voinut aikaisemmassa asiassa *CIA Security* tarkoittaa sitä, että kansallisen oikeuden soveltamatta jättämistä koskeva seuraamus koskisi kaikenlaisia yksityisten välisiä riita-asioita. Jos kilpailijat vaativat teknisen määräyksen soveltamista kansallisten vilpillistä kilpailua koskevien oikeussääntöjen perusteella, kuten asiassa *CIA Security*, tällaisen riidan mahdollinen lopputulos ei juuri eroa lopputuloksesta tilanteessa, jossa jäsenvaltio toteuttaa toimen samalla yleisen syyttäjän tai hallinnollisen viranomaisen kautta.³²⁰

³¹⁶ *Craig* 2009, s. 365.

³¹⁷ Asia C-443/98, *Unilever Italia*, tuomio 26.9.2000, Kok. 2000, 27 kohta.

³¹⁸ Asia C-443/98, *Unilever Italia*, tuomio 26.9.2000, Kok. 2000, 28 kohta.

³¹⁹ Asia C-443/98, *Unilever Italia*, julkisasiamiehen ratkaisuehdotus 27.1.2000, Kok. 2000, 86 kohta.

³²⁰ Asia C-443/98, *Unilever Italia*, julkisasiamiehen ratkaisuehdotus 27.1.2000, Kok. 2000, 97-98 kohta.

Siitä, että jäsenvaltio ei noudattanut direktiivissä säädettyjä menettelyvaatimuksia, ei julkisasiamiehen näkemyksen mukaan saa aiheutua haitallisia seurauksia yksityisille. Näin on ensinnäkin siitä syystä, että tällaisia seurauksia olisi vaikea pitää perusteltuina oikeusvarmuuden periaate huomioon ottaen. Päivittäisessä kaupankäynnissä tavaroiden kauppaan sovellettavat tekniset määräykset on voitava osoittaa selvästi joko yksityisiin sovellettaviksi tai sellaisiksi, joita ei sovelleta yksityisiin.³²¹

Julkisasiamies vetosi myös yleiseen epäoikeudenmukaisuuteen. Jos teknisen määräyksen ilmoittamatta jättäminen merkitsisi sitä, ettei sitä voitaisi soveltaa yksityisten välisissä riita-asioissa, yksityinen häviäisi oikeudenkäynnin, kun kyse olisi tällaisesta määräyksestä. Tämä ei johtuisi hänen oman yhteisön oikeuteen perustuvan velvollisuutensa laiminlyönnistä vaan jäsenvaltion toiminnasta.³²²

Julkisasiamies painotti myös, ettei lykkäämistä koskevan määräajan noudattamatta jättämisellä olisi yhteisön valvonnan tehoa heikentävää vaikutusta, kuten ilmoitusvelvollisuuden rikkomisella.³²³ Se, ettei kansalliseen tekniseen määräykseen voitaisi vedota yksityisiä vastaan, olisi liian ankara seuraamus muiden kuin tiedoksiantoa koskevien vaatimusten laiminlyönnistä.³²⁴

Asia Unilever Italia – tuomioistuimen ratkaisu

³²¹ Asia C-443/98, *Unilever Italia*, julkisasiamiehen ratkaisuehdotus 27.1.2000, Kok. 2000, 99-100 kohta.

³²² Asia C-443/98, *Unilever Italia*, julkisasiamiehen ratkaisuehdotus 27.1.2000, Kok. 2000, 101 kohta.

³²³ Asia C-443/98, *Unilever Italia*, julkisasiamiehen ratkaisuehdotus 27.1.2000, Kok. 2000, 106 kohta.

³²⁴ Asia C-443/98, *Unilever Italia*, julkisasiamiehen ratkaisuehdotus 27.1.2000, Kok. 2000, 108 kohta.

Unionin tuomioistuin ei asettunut julkisasiamiehen kannalle. Sen mukaan lykkäämisvelvollisuuden rikkominen on olennainen menettelymääräysten rikkominen, jonka johdosta kyseisiä teknisiä määräyksiä ei voida soveltaa yksityisiin oikeussubjekteihin.³²⁵ Tuomioistuimen mukaan ei ole myöskään syytä kohdella eri tavalla yksityisten välisiä sopimusoikeudellisia oikeuksia ja velvoitteita koskevia riita-asioita.³²⁶

Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus erosi tuomiosta sikäli, että julkisasiamies katsoi asiassa *CIA Security* kansallisen oikeuden olevan tehotonta *huolimatta* siitä, että kyse oli oikeusriidasta yksityisten välillä. Tuomioistuin puolestaan perusti kantansa asiassa *Unilever Italia* samalle pohjalle *juuri* siksi, koska asia *CIA Security* oli ollut yksityisten välinen riita-asia.³²⁷

Merkillepantavaa asiassa *Unilever Italia* oli asiassa *CIA Security* kehitetyn argumentaatiotavan siirtyminen sopimusoikeudelliseen ympäristöön. Tavanomaisesti teknisten määräysten vastaisen tuotteen vetäminen pois markkinoilta on valtion viranomaisen toimivallassa. Belgiassa tämä oikeus oli yksityisillä.³²⁸ Tällöin ei ole suurta merkitystä, esittääkö vaatimuksen yksityinen vai julkinen taho. Julkisen elementin katsotaan tästä syystä olleen asiassa *Unilever Italia* heikompi, kuin asiassa *CIA Security*.

Hyvän kauppatavan rikkominen voi johtaa rikosvastuuseen. Tästä syystä julkisoikeudellista elementtiä on pidetty vahvana asiassa *CIA Security*. Julkisoikeuden ja yksityisoikeuden välinen raja voi kuitenkin vaihdella jäsen-

³²⁵ Asia C-443/98, *Unilever Italia*, tuomio 26.9.2000, Kok. 2000, 44 kohta.

³²⁶ Asia C-443/98, *Unilever Italia*, tuomio 26.9.2000, Kok. 2000, 49 kohta.

³²⁷ *Arnulf* 2015, s. 234-235.

³²⁸ *Weatherill* 2001, s. 180-181.

valtioiden välillä, eikä niiden raja ole aina selvä. Jos julkisoikeudelliset tilanteet toimisivat poikkeuksena horisontaalivaikutukselle, olisi se ristiriidassa sen periaatteen kanssa, että poikkeuksia on tulkittava rajoitetusti.³²⁹

Teknisesti *Marshall*-doktriini pysyy asiassa *Unilever Italia* eheänä.³³⁰ Välitön oikeusvaikutus on vaikutukseltaan substituutiota ja tällä voidaan tehdä ero asian *Unilever Italia* suhteen, jossa kyse oli eksklusiosta.³³¹

Oikeusvarmuuden näkökulmasta käytännön lopputulos on kuitenkin sama kuin horisontaalisessa vaikutuksessa. Tilanne on itse asiassa pahempi, koska yksityisellä ei ole keinoja ottaa selkoa siitä, onko teknisiä määräyksiä annettu tiedoksi komissiolle.³³² Valtion laiminlyönti direktiivin asettamassa sääntelymekanismissa ei ole myöskään mitenkään ennalta selviö.³³³ Direktiivit sitä vastoin julkaistaan. Oikeusvarmuusargumenttia heikentää osaltaan se, että komissio oli ilmaissut kantansa Italian lain 313 sitovuudesta yksityisiin unionin virallisessa lehdessä ja *Central Foodin* on täytynyt olla tietoinen siitä.

Toisaalta ei ole mitenkään itsestään selvää, miksi vastaajan olisi pitänyt voida välttyä täyttämästä sopimusvelvoitetta vetoamalla oikeudenvastaiseen kansalliseen säädökseen. Kansallisen lain nojalla ei olisi voitu estää tuotteiden markkinointia ja myyntiä Italiassa.³³⁴ Myyjä olisi voinut vedota direktiivin

³²⁹ *Lenz* 2000, s. 515.

³³⁰ *Tridimas* 2001, s. 345.

³³¹ *Arnall* 2015, s. 235-236.

³³² *Tridimas* 2001, s. 345.

³³³ *Craig* 2009, s. 367.

³³⁴ *Arnall* 2006, s. 233-234.

välittömään oikeusvaikutukseen kansallisessa tuomioistuimessa. Tehottomien kansallisten sääntöjen rikkominen ei myöskään merkitse sopimusrikosta.³³⁵

On myös esitetty, että *Unilever Italia* heikensi kuluttajansuojaa.³³⁶ Asiassa *Océano Grupo* kansallisen tuomioistuimen toimivalta tutkia viran puolesta toimivaltansa kuluttajariidassa perusteltiin nimenomaisesti kuluttajainsuojan tärkeyttä korostavalla argumentaatiolla.

On myös otettava huomioon tapa, jolla Italian valtio uhmasi komission nimenomaista kieltoa vahvistaa kansallinen säädös.³³⁷ Tällöin unionin tuomioistuimella on saattanut olla pyrkimys suojella komission arvovaltaa.

Myöhemmässä oikeuskäytännössä unionin tuomioistuin on korostanut ratkaisujen *CIA Security* ja *Unilever Italia* erityisluonnetta. Molemmissa tapauksissa oli kyse jäsenvaltion direktiivistä johtuvan velvoitteen laiminlyönnistä, joka oli luonteeltaan ”olennainen menettelyvirhe”. Ratkaisuja koskevassa direktiivissä ei myöskään määritellä sen oikeussäännön asiallista sisältöä, jonka perusteella kansallisen tuomioistuimen pitää ratkaista käsiteltävänä oleva riita-asia. Näiden näkökantojen mukaan nämä kaksi ratkaisua muodostavat poikkeuksen perussääntöön, että direktiiviin ei voi vedota yksityisten välisessä riita-asiassa.³³⁸

³³⁵ *Betlem* 2002, s. 412.

³³⁶ *Chalmers* 2011, s. 293.

³³⁷ Asia C-443/98, *Unilever Italia*, julkisasiamiehen ratkaisuehdotus 26.9.2000, Kok. 2000, 17 kohta.

³³⁸ Asia C-122/17, *David Smith*, tuomio 7.8.2018, 51-53 kohta.

Asia Sapod Audic

Asia Sapod Audic erosi *CIA Security/Unilever Italia*-ratkaisusta sikäli, että unionin tuomioistuin katsoi jäävän kansallisen tuomioistuimen päätäntävaltaan ratkaista kysymys siitä, onko riidan kohteena olevaa kansallista lakia ylipääntään pidettävä direktiivin tarkoittamana teknisenä eritelmänä.³³⁹ Mikäli kansallinen oikeus tulisi tähän loppupäätelmään, sen tulisi kieltäytyä soveltamasta kyseistä kansallista säännöstä pääasiassa. Kansallisen tuomioistuimen on tällöin kuitenkin huolehdittava, että sopimuksen pätemättömyydestä johtuva seuraamus ei ole liian ankara ja että se on oikeassa suhteessa virheen ominaispiirteisiin nähden, kun otetaan huomioon tehokkuus- ja vastavuusperiaate.³⁴⁰ Asiassa *Unilver Italia* esiintynyt sopimusoikeudellinen ulottuvuus täsmentyi. Taustalla oli se tosiasia, että asiassa sovellettavan kansallisen lain nojalla tehtyjä sopimuksia oli laadittu tuhansittain. Vaikutukset saattaisivat olla arvaamattomia, jos ne kaikki muuttuisivat pätemättömiksi vain siksi, koska jäsenvaltio oli rikkonut direktiivin asettamia velvollisuuksia.³⁴¹ Tehtyjen sopimusten pätevyyttä voitaisiin tällöin arvioida ainoastaan yksittäin.³⁴² Tästä näkökulmasta tarkasteltuna ratkaisu parantaa mahdollisuuksia turvata oikeusvarmuuden periaatteen toteutuminen asian *CIA Security* kaltaisissa tapauksissa.

On myös huomioitava, että toisin kuin asiassa *Unilever Italia*, asiassa *Sapod Audic* vastaaja käytti direktiiviä välttyäkseen täyttämästä sopimusvelvoitetta.

³³⁹ Asia C-159/00, *Sapod Audic*, tuomio 6.6.2002, Kok. 2002, 28-31 kohta.

³⁴⁰ Asia C-159/00, *Sapod Audic*, tuomio 6.6.2002, Kok. 2002, 51-52 kohta.

³⁴¹ Asia C-159/00, *Sapod Audic*, julkisasiamiehen ratkaisuehdotus 17.1.2002, Kok. 2002, 62 kohta.

³⁴² *Arnulf* 2006, s. 235.

Tätä taustaa vasten ajatus sopimuksen pätemättömyydestä ei vaikuta oikealta.³⁴³

Yksityisten väliset sopimukset eivät voi olla kaupan este.³⁴⁴ Yksityisten välistä sopimusta ei voi myöskään arvioida unionin oikeuden perusteella ilman horisontaalista oikeusvaikutusta, kuten asiassa *Defrenne*. Direktiivi ei voi koskaan toimia oikeuslähteenä yksityisten välisten sopimusten arvioinnissa.³⁴⁵

Asia Ruiz Bernáldez

Ruiz Bernáldez oli aiheuttanut liikenneonnettomuuden päihtyneenä. Kansallinen tuomioistuin totesi, ettei vakuutusyhtiö ollut velvollinen korvaamaan hänen tällä tavalla kolmannelle aiheuttamaa vahinkoa. Espanjan laki mahdollisti vakuutusehdon, jonka nojalla vakuutusyhtiö ei ollut vastuussa vakuutuksenottajan päihtyneenä aiheuttamasta vahingosta. Vastuu oli yksin *Ruiz Bernáldezin*. Vahinkoa kärsinyt vaati, ettei vakuutusyhtiötä voitu vapauttaa vastuusta. Unionin tuomioistuimen mukaan tällaisen menettelyn salliminen olisi direktiivin tarkoituksen vastaista, koska se mahdollistaisi vahingonkärsijöiden eriarvoisen kohtelun eri jäsenvaltioissa.³⁴⁶

Tuomioistuin ei tyytynyt pelkästään toteamaan, että kansallista lakia ei voida soveltaa direktiivin johdosta. Tuomioistuin esitti sen sijaan nimenomaisesti, että direktiivi esti vastuusta vapauttavan sopimusehdon.³⁴⁷ Kansallisen

³⁴³ *Arnulf* 2006, s. 234-235.

³⁴⁴ Asia C-159/00, *Sapod Audic*, tuomio 6.6.2002, Kok. 2002, 74 kohta.

³⁴⁵ *Arnulf* 2015, s. 237.

³⁴⁶ Asia C-129/94, *Ruiz Bernáldez*, tuomio 28.3.1996, Kok. 1996, 19 kohta.

³⁴⁷ Asia C-129/94, *Ruiz Bernáldez*, tuomio 28.3.1996, Kok. 1996, 24 kohta.

oikeuden sovellettavuutta koskeva ratkaisu ei olisi tuottanut haluttua vaikutusta, jossa vakuutusehdot olisivat kattaneet myös kolmannelle aiheutetun vahingon. Tällöin direktiivi asetti yksityisen asianosaisen kannettavaksi sellaisen velvoitteen, jota ei alun perin ollut kansallisen lain eikä yksityisten välisen sopimuksenkaan perusteella.³⁴⁸

Vakuutuksen pakollisuuden on ajateltu tuottaneen tapaukseen julkisen elementin. Tämä julkinen elementti oli tapauksessa kuitenkin liian heikko, jotta viittaus asian *CIA Security* vertikaaliseen vaikutukseen olisi ollut mahdollinen.³⁴⁹

Tulkintavaikutus oli myös poissuljettu, koska *contra legem*-tulkinta olisi tällöin ollut ilmeinen.³⁵⁰ Tuomioistuimelta ei edes kysytty, miten kansallista oikeutta tulisi tulkita direktiivin valossa. Kysymys koski enemmän sitä, miten direktiiviä tulisi tulkita.³⁵¹ Tuomioistuin on tuoreemmassa oikeuskäytännössään todennut, että ratkaisussa lausuttiin sovellettavien unionin oikeussääntöjen tulkinnasta ilman, että asiassa olisi tarkasteltu kysymystä siitä, voidaanko direktiiviin vedota yksityistä vastaan.³⁵²

Asia Pafitis

Asiassa *Pafitis* oli myös kyse yksityisten välisestä riidasta, jonka lopputuloksena kansallista oikeutta ei voitu soveltaa direktiivin vaikutuksen

³⁴⁸ Asia C-129/94, *Ruiz Bernáldez*, tuomio 28.3.1996, Kok. 1996, 20 kohta.

³⁴⁹ *Regueiro* 2002, s. 14.

³⁵⁰ *Regueiro* 2002, s. 14.

³⁵¹ *Tridimas* 2001, s. 352.

³⁵² Asia C-122/17, *David Smith*, tuomio 7.8.2018, 50 kohta.

johdosta. Kanteen todellinen kohde oli kuitenkin valtion toimenpide, jolla korotettiin yksityisen pankin pääomaa vanhojen osakkeenomistajien tahdon vastaisesti.³⁵³ Unionin tuomioistuin huomautti, että pankkialaa koskevilla direktiiveillä pyritään toteuttamaan ja täydentämään sijoittautumisoikeutta ja palvelujen tarjoamisen vapautta.³⁵⁴ Tuomioistuin totesi pääoman korotuksesta päättämisen hallinnollisessa menettelyssä ilman yhtiökokouksen päätöstä olevan ristiriidassa direktiivin kanssa.

Pafitis-ratkaisussa vaikutti siis olleen vain nimellisesti kyse horisontaalisuhteesta, koska siinä direktiiviin vedottiin sellaisia päätöksiä vastaan, jotka olivat julkisen vallan käyttöä.³⁵⁵ Tämä näkemys tuottaa silti sen ongelman, että valtion puuttuminen yksityisen oikeussubjektin asioihin saa aikaan sen, että tämä yksityinen ei voi enää torjua direktiivistä johtuvia velvoitteita *Marshall*-doktriinin perusteella.³⁵⁶ Mikä esimerkiksi olisi vaikutus, jos yksityinen yritys joutuu julkisselvityksen piiriin? Sisältääkö julkisselvityksen menettely riittävän julkisen elementin ja sitooko direktiivi tällöin julkisselvityspesää?

Todennäköisemmin asiaa *Pafitis* rasittaa sama ongelma, kuten on todettu ratkaisun *Ruiz Bernaldez* osalta. Kysymys horisontaalisesta vaikutuksesta ei ole noussut esille, eikä asiaa sen vuoksi myöskään tarkasteltu tästä näkökulmasta.

³⁵³ *Tridimas* 2001, s. 336.

³⁵⁴ Asia C-441/93, *Pafitis*, tuomio 12.3.1996, Kok. 1996, 44 kohta.

³⁵⁵ *Betlem* 2002, s. 409.

³⁵⁶ *Dougan* 2000, s. 608.

7.3.2 Sisämarkkinoiden toiminta

Edellä käsitellyissä ennakkotapauksissa keskeisenä osatekijänä on ollut direktiivin tarkoitus ja sisämarkkinoiden sääntely. Euroopan unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisukäytännöstä ilmenee runsaasti erilaisia tavoitteisiin, politiikkoihin (*policies*) ja periaatteisiin liittyviä argumentteja. Poliitikat eli tavoiteperiaatteet ovat keskeinen osa eurooppaoikeutta, erityisesti sisämarkkinoiden perusvapaudet.³⁵⁷ On esitetty, että asian *CIA Security* ja sen johdannaisten tarkoituksena on lisätä yksityisten mahdollisuuksia vaikuttaa sisämarkkinoiden tehokkuuteen.³⁵⁸ Silloinen perussopimuksen 10 artikla ja 211 artikla edellyttivät jäsenvaltion toimivan yhteistyössä komission kanssa. Jäsenvaltion tiedonantovelvollisuus ilmentää tätä perussopimuksesta juontuvaa velvoitetta.³⁵⁹

7.3.3 Määräävänä periaatteena etusijaperiaate

Erottelu välittömän oikeusvaikutuksen tuottaman korvaavan vaikutuksen ja etusijaperiaatteen alle rakentuvan poissulkevan vaikutuksen välillä on oleellinen myös tilannekohtaisen vaikutuksen suhteen. Julkisasiamies *Légerin* esittämän jaottelun mukaan direktiivin vaikutus perustuu substituutioon (*“l’invocabilité de substitution”*) ja ekskluusioon (*“l’invocabilité d’exclusion”*), joita täydentää yhdenmukaisen tulkinnan periaate (*“l’invocabilité d’interprétation conforme”*), sekä valtion vahingonkorvausvastuu

³⁵⁷ Raitio 2016, s. 196.

³⁵⁸ Tridimas 2006, s. 543-547.

³⁵⁹ Prechal 2005, s. 45.

(“*l’invocabilité de réparation*”).³⁶⁰ Mikä näistä neljästä periaatteesta valikoituu ratkaisuperusteeksi, riippuu asian ja asianosaisten luonteesta. Jos asiaa tarkastellaan etusijaperiaatteen valossa, ovat asianosaisten ominaisuudet ja säännöksen selkeys merkityksettömiä. Ainoastaan kysymys siitä, onko jäsenvaltio ylittänyt toimivaltansa direktiivin kanssa ristiriidassa olevan oikeustilan ylläpitämisessä, on merkityksellinen.³⁶¹

Edellä esitetyn jaottelun osalta voidaan esittää esimerkkejä. Asiassa *Van Gend en Loos* oli kyse puhtaasta substituutiosta. *Costa v. ENEL* ratkaisu oli ekskluusiota.³⁶²

Etusijaperiaate nähdään unionin oikeuden peruskivenä, kattokäsitteenä, jonka takaamiseksi edellä esitetyt menettelyt ovat kehittyneet.³⁶³ Asiassa *Facchini Dori* kuluttaja ei olisi voinut päästä haluamaansa lopputulokseen muulla tavalla kuin substituution kautta. Ekskluusiota ei voitu tässä asiassa kuitenkaan soveltaa, koska ei ollut olemassa sellaista kansallista normia, joka olisi voitu poissulkea direktiivin vaikutuksesta. Tällöin mahdollisuus vedota direktiiviin hylättiin.

Välittömän oikeusvaikutuksen näkökulmasta asiassa *CIA Security* ja sen johdannaisissa voidaan nähdä riidan kohteena olleen, millainen vertikaalinen suhde toisella asianosaisella on. Oikeudellisena kysymyksenasetteluna toimii, tulisiko sallia yksityisten välisissä suhteissa vetoaminen kansalliseen lain-

³⁶⁰ Asia C-287/98, *Linster*, julkisasiamiehen ratkaisuehdotus 11.1.2000, Kok. 2000, 58-62 kohta.

³⁶¹ *Lenz* 2000, s. 518.

³⁶² *Lenz* 2000, s. 519-520.

³⁶³ *Lenz* 2000, s. 521.

säädäntöön, joka on direktiivin vertikaalisen välittömän oikeusvaikutuksen johdosta tehotonta.

7.3.4 Johtopäätökset

Tilannekohtaisen vaikutuksen rationalisointi ei ole helppoa.³⁶⁴ Oikeuskäytäntö ei ole johdonmukaista, eikä sitä voida aukottomasti systematisoida.³⁶⁵ Teoreettisesti eheän ja vedenpitävän kuvauksen laatimisen on sanottu sopivan ainoastaan masokisteille.³⁶⁶ On myös viitattu oikeuskäytännön vähäisyyteen ja että tämän johdosta tilannekohtaista vaikutusta ei tulisi korostaa liikaa.³⁶⁷

Lähtökohdaksi voidaan ottaa se, että direktiivejä käytetään sen arvioimiseksi, voidaanko kansallista oikeutta soveltaa. Tavoitteena on varmistaa, että jäsenvaltio täyttää julkisoikeudelliset velvoitteensa.³⁶⁸ Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallisten tuomioistuinten tehtävänä on turvata unionin oikeussääntöihin perustuva yksityisten oikeussuoja ja taata mainittujen oikeussääntöjen täysi vaikutus silloin, kun niiden ratkaistavana olevassa yksityisten välisessä riita-asiassa ilmenee, että kyseessä oleva kansallinen lainsäädäntö on unionin oikeuden vastainen.³⁶⁹

Tilannekohtaisia vaikutuksia on myös luonnehdittu kuvainnollisesti siten, että direktiiviä käytetään "kilpenä" torjumaan kansallisesta oikeudesta välittyvä

³⁶⁴ *Foster* 2011, s. 191.

³⁶⁵ *Maunu* 2008, s. 596.

³⁶⁶ *Craig* 2011, s. 336.

³⁶⁷ *Raitio* 2016, s. 238.

³⁶⁸ *Foster* 2011, s. 191.

³⁶⁹ Asia C-122/17, *David Smith*, tuomio 7.8.2018, 37 kohta.

uhka yksilön oikeuksille ja intresseille. Direktiiviä ei tällöin käytetä "miekkana" omien vaatimusten ajamiseen toista yksityistä vastaan.³⁷⁰

On myös esitetty, että tilannekohtainen vaikutus ja tulkintavaikutus ovat kokonaisuus, joilla pyritään turvaamaan unionin oikeuden tehokkuus.³⁷¹ Direktiivin oikeusvaikutukset ovat mekanismi, joka on syntynyt ennen kaikkea lieventämään direktiivin puutteellisen täytäntöönpanon seurauksia.³⁷² Ei ole kuitenkaan käytännön merkitystä, miten yksilön oikeusasema muuttuu, substituution vaiko eksklusion välityksellä.³⁷³ Oikeusvarmuusongelmia syntyy myös silloin, kun kansallisen perustuslain ennakoimaton tulkinta vaikuttaa yksityisten oikeussubjektien välisiin sopimussuhteisiin.³⁷⁴

Myös ennakkoratkaisukysymyksien muotoilu vaikuttaa siihen, ymmärretäänkö asia edes yksityisten oikeussubjektien väliseksi. Pankeilla ja vakuutuslaitoksilla saattaa olla intressi välttyä joutumasta unionin tuomioistuimessa sellaisen tarkastelun kohteeksi, jossa ne saatettaisiin todeta täyttävän valtion ilmentymän edellytykset.

Tilannekohtaisen vaikutuksen edellä esiteltyt klassiset oikeustapaukset ovat täsmentyneet tuoreessa oikeuskäytännössä. Oikeuskäytäntö ei tältä osin ole enää niin epäjohdonmukaista, kuin on aikaisemmin esitetty. Tuomioistuimen täsmennykset eivät ole sinällään yllättäviä tai vallankumouksellisia. Vastavainlaisia selitysmalleja oli esitetty jo oikeuskirjallisuudessa varovaisin

³⁷⁰ Foster 2011, s. 191. Näin myös Chalmers 2010, s. 293.

³⁷¹ Foster 2011, s. 191-192.

³⁷² Maunu 2008, s. 595.

³⁷³ Arnulf 2015, s. 236.

³⁷⁴ Betlem 2002, s. 413.

äänenpainoin. Yleisenä periaatteena vaikuttaisi olevan se, että mitä kauemmas uusi linjaus asettuu vallitsevasta doktriinista, sitä rajatumppaa sen soveltamisen tulisi olla.

7.4 Oikeusperiaatteet

Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan yksityinen oikeussubjekti voi vedota unionin oikeuden yleiseen oikeusperiaatteeseen toista yksityistä vastaan sillä seurauksella, että direktiivin kanssa ristiriidassa olevaa kansallista lainsäädännöstä ei sovelleta.³⁷⁵ Oikeusperiaatteen vaikutus on tällöin nimenomaan kansallisen normin poissuljentaa.³⁷⁶ Tällöin ratkaisu perustuu muodollisesti oikeusperiaatteen varaan, mutta sovelletun periaatteen aineellinen sisältö määräytyy direktiivin perusteella.³⁷⁷ Asia *Mangold* on tämän oikeuskäytännön alkupiste.

Asiassa *Mangold* oli kyse siitä, että kansallinen lainsäädäntö mahdollisti iän perusteella harjoitettavan syrjinnän työsuhteessa. Ennakkoratkaisupyyntönsään kansallinen tuomioistuin tiedusteli kyseisen kansallisen lain yhteensopivuutta direktiivin kanssa.³⁷⁸ Direktiivin täytäntöönpanolle asetettu määräaika ei ollut Saksan osalta vielä umpeutunut.³⁷⁹

Julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksessaan, että kansallinen tuomioistuin, jonka käsiteltäväksi on saatettu riita-asia ja jonka asianosaisina on pelkästään

³⁷⁵ Asia C-144/04, *Mangold*, tuomio 22.11.2005, Kok. 2005, 77 kohta.

³⁷⁶ *Rosas* 2010, s. 162.

³⁷⁷ *Craig* 2015, s. 220.

³⁷⁸ Asia C-144/04, *Mangold*, tuomio 22.11.2005, Kok. 2005, 27-28 kohta.

³⁷⁹ Asia C-144/04, *Mangold*, tuomio 22.11.2005, Kok. 2005, 12 kohta.

yksityisiä oikeussubjekteja, ei voi näiden oikeussubjektien vahingoksi olla soveltamatta direktiivin vastaisia kansallisen oikeuden säännöksiä. Julkisasiamies olisi ratkaissut asian yhdenmukaisen tulkinnan kautta.³⁸⁰

Tuomioistuin katsoi, että direktiivin täytäntöönpanolle varatun määräajan kuluessa jäsenvaltioiden on pidättäydyttävä antamasta säännöksiä, jotka ovat omiaan vakavasti vaarantamaan direktiivissä säädetyn tavoitteen saavuttamisen.³⁸¹ Tuomioistuin totesi myös, että kansallinen lainsäädäntö kuuluu yhteisön oikeuden soveltamisalaan, mikäli kyseessä on direktiivin täytäntöönpanoa koskeva toimenpide.³⁸² Tuomioistuimen mukaan kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on varmistaa ikään perustuvan syrjinnän kieltoa koskevan yleisen oikeusperiaatteen täysi vaikutus jättämällä soveltamatta kaikki sen kanssa ristiriidassa olevat kansallisen lain säännökset, vaikka mainitun direktiivin täytäntöönpanoa koskeva määräaika ei ole vielä päättynyt.³⁸³

Mangold-ratkaisusta tehtävä loppupäätelmä koskee sitä, että syrjinnän kiellon oikeusperiaate sitoo yleisesti. Se, että tätä yleistä unionin oikeuden periaatetta pyritään toteuttamaan direktiivillä ja että tämän direktiivin täytäntöönpanolle varattu määräaika ei ole umpeutunut kyseisen jäsenvaltion kohdalla, ei oikeuta yksityistä vetoamaan sellaiseen kansalliseen lainsäädäntöön, joka on ristiriidassa kyseisen yleisen oikeusperiaatteen kanssa. Unionin tuomioistuin järkeili *Mangold*-ratkaisun kehäpäätelmällä: perusoikeutta voitiin soveltaa, koska se sai konkreettisen muodon direktiivin välityksellä. Direktiiviä puolestaan voi-

³⁸⁰ Asia C-144/04, *Mangold*, julkisasiamiehen ratkaisuehdotus 30.6.2005, Kok. 2005, 122 kohta.

³⁸¹ Asia C-144/04, *Mangold*, tuomio 22.11.2005, Kok. 2005, 67 kohta.

³⁸² Asia C-144/04, *Mangold*, tuomio 22.11.2005, Kok. 2005, 75 kohta.

³⁸³ Asia C-144/04, *Mangold*, tuomio 22.11.2005, Kok. 2005, 78 kohta.

tiin soveltaa horisontaalisesti, koska se antoi konkreettisen muodon perusoikeudelle.³⁸⁴

7.4.1 Unionin oikeuden soveltamisala

Direktiiviin kytkeytyvä oikeusturva alkaa sitoa jäsenvaltiota siten, että yksityinen voi siihen vedota, siinä vaiheessa kun tarkasteltava syrjintätilanne kuuluu unionin oikeuden soveltamisalaan.³⁸⁵ Ei ole selvää mikä tuo oikeusperiaatteen unionin oikeuden soveltamisalan piiriin ja edellyttääkö se direktiivin säännöstä. On myös epäselvää, mitkä oikeusperiaatteet ovat sisällöltään riittävän täsmällisiä, jotta niillä olisi välitön oikeusvaikutus.³⁸⁶

Tapauksessa *Bartsch* unionin tuomioistuin totesi, että tarkastelun kohteena ei ole direktiivin täytäntöönpanoon liittyvä laki, kuten tapauksessa *Mangold*.³⁸⁷ Tuomioistuin totesi, että yhteisön oikeuteen ei sisälly sellaista ikään perustuvan syrjinnän kieltoa, jonka antama suoja jäsenvaltioiden tuomioistuinten olisi taattava silloin, kun mahdollisella syrjivällä kohtelulla ei ole mitään liittymäkohtaa yhteisön oikeuteen. Tällainen liittymäkohta ei tuomioistuimen mukaan synny ennen kuin direktiivin täytäntöönpanoaika päättyy.³⁸⁸

Asiassa *Küçükdeveci* tuomioistuin totesi, että toisin kuin asiassa *Bartsch*, kyseisen kansallisen lainsäädännön perusteella käyttöön otettu väitetysti syrjivä menettely on pääasiassa toteutunut sen jälkeen, kun asianomaiselle

³⁸⁴ *Leczykiewicz* 2013, s. 490.

³⁸⁵ *Raitio* 2017, s. 100.

³⁸⁶ *Craig* 2015, s. 195-196.

³⁸⁷ Asia C-427/06, *Bartsch*, tuomio 23.9.2008, Kok. 2008, 24 kohta.

³⁸⁸ Asia C-427/06, *Bartsch*, tuomio 23.9.2008, Kok. 2008, 25 kohta.

jäsenvaltiolle direktiivin täytäntöön panemiseksi säädetty määräaika oli päättynyt. Kansallinen lainsäädäntö, eli tässä tapauksessa irtisanomisen ehdot, oli tullut unionin oikeuden soveltamisalan piiriin koska se käsitti direktiivissä säännellyn alan. Tällöin direktiivin katsottiin konkretisoivan oikeusperiaatetta. Tuomioistuin myös painotti, että asiaa tulee tarkastella unionin oikeuden yleisen periaatteen kannalta.³⁸⁹

Asiassa *Römer* unionin tuomioistuin painotti, että oikeusperiaate on unionin oikeuden soveltamisalan piirissä vasta direktiivin täytäntöönpanolle asetetun määräajan umpeuduttua. Tällöin syrjinnän kohteeksi joutunut oikeussubjekti voi vaatia oikeutta yhdenvertaiseen kohteluun aikaisintaan kyseisen direktiivin täytäntöönpanolle asetetun määräajan päätyttyä.³⁹⁰ *Römer*-ratkaisua on arvioitu siten, että unionin tuomioistuin peräännytti asiassa *Mangold* esitetystä kannasta, että oikeusperiaate olisi vaikuttava jo ennen täytäntöönpanon määräaika.³⁹¹

Ratkaisussa *Chacón Navas* työnantaja oli päättänyt työntekijän työsuhteen tämän sairauden vuoksi. Tuomioistuin katsoi, että tapaus ei kuulu unionin oikeuden soveltamisalaan, koska tätä syrjintäperustetta ei ollut asiaan sovellettavan direktiivin syrjintäperusteiden luettelossa.³⁹²

Sen sijaan asiaa *Dominguez* ei ratkaistu *Mangold*-doktriinin pohjalta kaikeksi siksi, koska perusoikeuskirjan 31(2) artiklassa taattu oikeus palkalliseen vuosilomaan ei ollut samalla tavalla oikeusperiaatteena samassa asemassa

³⁸⁹ Asia C-555/07, *Kücükdeveci*, tuomio 19.1.2010, Kok. 2010, 24-27 kohta.

³⁹⁰ Asia C-147/08, *Römer*, tuomio 10.5.2011, Kok. 2011, 61-64 kohta.

³⁹¹ *Craig* 2015, s. 195.

³⁹² Asia C-13/05, *Chacón Navas*, tuomio 11.7.2006, Kok. 2006, 56 kohta.

kuin syrjinnän kiellon periaate. Syrjinnän kiellon periaatteella puolestaan oli oikeuskäytännössä vahvistettu asema horisontaalisissa suhteissa perussopimusten kautta.³⁹³ *Dominguez*-ratkaisua ei voida kuitenkaan tulkita siten, että perusoikeuskirjalla ei olisi horisontaalista välitöntä oikeusvaikutusta.³⁹⁴

Yhteenvedona voidaan todeta, että kansallisen oikeuden säännös on unionin oikeuden soveltamisalan piirissä, jos se toimii direktiivin täytäntöönpanona. Tällöin direktiivin täytäntöönpanolle asetetulla määräajalla ei ole merkitystä. Määräajan päätyttyä kansallinen lainsäädännös kytkeytyy unionin oikeuden soveltamisalaan, jos se käsittelee samaa alaa kuin direktiivi. Oikeus korvaukseen syrjintätilanteessa alkaa kuitenkin vasta määräajan päätyttyä. Myös kysymys siitä, mikä katsotaan syrjinnäksi voi riippua direktiivissä tarkasti määräytyistä syrjinnän muodoista.

7.4.2 Oikeusvarmuusongelmat

Asia *Mangold* synnytti perustellusti epävarmuutta siitä, mikä on EU-tuomioistuimen linja direktiivien horisontaalisen oikeusvaikutusten kieltoon. Se nosti esiin kysymyksen siitä, onko tietyn syrjimisperusteen nimeäminen yleiseksi oikeusperiaatteeksi hyväksyttävä peruste kiertää direktiivien horisontaalivaikutuksen puutetta.³⁹⁵ Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että direktiivi tosiasiallisesti loi pohjan sille, mitä oikeusperiaate sisällöllisesti *Mangold*-ratkaisussa tarkoitti. Direktiivissä määritellyt velvollisuudet muuttuvat tämän

³⁹³ *DeMol* 2012, s. 293.

³⁹⁴ *DeMol* 2012, s. 297.

³⁹⁵ *Raitio* 2017, s. 97.

oikeuskäytännön johdosta välittömästi vaikuttaviksi yksityisten välisessä riidassa, vaikkakin teknisesti oikeusperiaatteiden välityksellä.³⁹⁶ Direktiivin katsottiin myös kykenevän aktivoimaan tämän oikeusperiaatteen johdantonsa välityksellä. Direktiivissä itsessään ei oltu säädetty periaatteesta, joka koskee yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa. Tuomioistuimen ratkaisussa todettiin syrjinnän kiellon periaatteen pohjautuvan erilaisiin kansainvälisiin asiakirjoihin ja jäsenvaltioiden yhteiseen valtiosääntöperinteeseen.³⁹⁷ Direktiivin johdantoon viittaavan kiilalauseen voidaan tulkita olevan esimerkinomainen. Näin voidaan päätellä ilmaisusta ”kuten käy ilmi”.³⁹⁸ Tuomioistuimen ei tällöin voida katsoa asettaneen yleistä oikeusperiaatetta sitovaksi yksityisten välisessä asiassa suoraan direktiivin nojalla.³⁹⁹ Yhteys on välillinen, koska kansallinen laki oli direktiivin täytäntöönpanotoimenpide, ja siksi unionin oikeuden soveltamisen alan piirissä.⁴⁰⁰ Ratkaisussa *Küçükdeveci* saksalainen tuomioistuin oli selvästi siinä käsityksessä, että asia *Mangold* ratkaistiin primäärioikeuden nojalla.⁴⁰¹

Oikeusvarmuuden kannalta ratkaisu *Mangold* on vaikea, koska yksityinen työnantaja oli noudattanut kansallista lakia tilanteessa, jossa direktiivin täytäntöönpanolle asetettu määräaika ei ollut umpeutunut.⁴⁰² On myös kyseenalaista, täyttäisikö tämä direktiivin osa välittömän oikeusvaikutuksen kriteerit. Asia *Mangold* pohjautuu oikeuskäytännössä vakiintuneelle sananmukaisen tulkinnan periaatteelle, jonka mukaan direktiivi itsessään ei voi asettaa velvoitteita

³⁹⁶ Craig 2015, s. 220.

³⁹⁷ Asia C-144/04, *Mangold*, tuomio 22.11.2005, Kok. 2005, 74 kohta.

³⁹⁸ Asia C-144/04, *Mangold*, tuomio 22.11.2005, Kok. 2005, 74 kohta.

³⁹⁹ Craig 2015, s. 194-195.

⁴⁰⁰ Craig 2015, s. 220.

⁴⁰¹ Asia C-555/07, *Küçükdeveci*, tuomio 19.1.2010, Kok. 2010, 16 kohta.

⁴⁰² Craig 2009, s. 373.

yksityiselle oikeussubjektille. Jos perussopimuksen laatijoiden tarkoituksena oli estää direktiivin välittömän oikeusvaikutuksen yleiset kriteerit täyttävien säännösten sitova vaikutus yksityisiin nähden, miksi tällainen sitovuus tulisi kuitenkin hyväksyä yleisten oikeusperiaatteiden osalta?⁴⁰³

Vaikeaksi kysymyksenasettelun tekee erityisesti se seikka, että oikeusperiaatteen sisältö ei ole välttämättä lainkaan täsmällinen.⁴⁰⁴ On esitetty, että oikeusperiaatteen tulisi täyttää välittömän oikeusvaikutuksen kriteerit, jotta sen perusteella voitaisiin asettaa velvoitteita yksityisille.⁴⁰⁵ *Mangold*-ratkaisussa on katsottu direktiivin olleen käytännössä välittömästi vaikuttava yksityisten välillä, vaikka tuomioistuin huolellisesti vältti sen lausumista suoraan.⁴⁰⁶ Vaikka unionin oikeuden tehokkuus lisääntyy, joutuu yksityinen kantamaan velvoitteen direktiivin vaikutuksesta.

Julkisasiamies on katsonut, että *Mangold*-ratkaisun taustalla oli ensinnäkin pyrkimys torjua väite, jonka mukaan direktiivin täytäntöönpanoa koskeva määräaika ei ollut Saksan osalta vielä päättynyt ja toiseksi välttämään kysymys direktiivin horisontaalisesta välittömästä oikeusvaikutuksesta.⁴⁰⁷ Periaatteiden toissijainen sovellettavuus synnyttää oikeudellista epävarmuutta ja myös vääristää oikeuslähteiden järjestelmän luonnetta, jolloin tyyppilliset yhteisön säädökset muuttuvat tyhjänpäiväisiksi, yleisillä periaatteilla helposti korvattaviksi oikeussäännöiksi.⁴⁰⁸ Jos sisällöltään epäselvään ja epä-

⁴⁰³ *Craig* 2015, s. 220.

⁴⁰⁴ *Craig* 2015, s. 220.

⁴⁰⁵ *Craig* 2009 s. 375.

⁴⁰⁶ *Albors-Llorens* 2010, s. 456.

⁴⁰⁷ Asia C-411/05, *Palacios de la Villa*, julkisasiamiehen ratkaisuehdotus 15.2.2007, Kok. 2007, 80 kohta.

⁴⁰⁸ Yhdistetyt asiat C-55/07 ja C-56/07, *Michaeler*, julkisasiamiehen ratkaisuehdotus 24.1.2008, Kok. 2008, 21 kohta.

täsmälliseen yleiseen oikeusperiaatteeseen turvautuminen olisi sallittua, voisi direktiiville asetettu tavoite ja oikeusvarmuus vaarantua.⁴⁰⁹

7.4.3 Peruoikeuskirjan horisontaalinen vaikutus

SEU 6(3) artiklan mukaan ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyssä eurooppalaisessa yleissopimuksessa taatut ja jäsenvaltioiden yhteisestä valtiosääntöperinteestä johtuvat perusoikeudet ovat yleisinä periaatteina osa unionin oikeutta. SEU 6(1) artiklan mukaan perusoikeuskirjalla on sama oikeudellinen arvo kuin perussopimuksilla. Oikeuskäytännön mukaan tuomioistuimen asiana on varmistaa perusoikeuksien noudattaminen yhteisön oikeuden soveltamisalalla. Sen asiana ei kuitenkaan ole tutkia sellaisen kansallisen lain yhteensopivuutta Euroopan ihmisoikeussopimuksen kanssa, joka kuuluu kansallisen lainsäätäjän harkintavallan alaan.⁴¹⁰

Päällisin puolin voisi kuvitella, että SEU 6(1) artikla tarkoittaa sitä, että sopimuksen laatijoiden tarkoituksena oli antaa perusoikeuskirjalle samat oikeusvaikutukset kuin perussopimuksille, horisontaalinen välitön oikeusvaikutus mukaan lukien. Perusoikeuskirjan 51(1) artiklan mukaan perusoikeuskirja on nimenomaisesti osoitettu jäsenvaltioille, mutta jättää kuitenkin epäselväksi voidaanko perusoikeuskirjaa käyttää horisontaalisuhteissa samalla tavalla kuin perussopimuksia. Ahtaasti tulkiten perusoikeuskirjan 51(1) artikla merkitsee sitä, että perusoikeuskirja on horisontaalisuhteissa oikeuslähteenä

⁴⁰⁹ Asia C-321/05, *Kofoed*, julkisasiamiehen ratkaisuehdotus 8.2.2007, Kok. 2007, 67 kohta.

⁴¹⁰ Asia C-12/86, *Demirel*, tuomio 30.9.1987, Kok. 1987, 28 kohta.

verrattavissa direktiiviin.⁴¹¹ Oikeusperiaatteet ja perusoikeuskirjan perusoikeudet eivät ole riittävän täsmällisiä, että yksityinen oikeussubjekti kykenisi arvioimaan etukäteen niiden yhteensopivuutta sitovien kansallisten lainsäädännösten kanssa ja että näitä kansallisia säännöksiä ei tulisi tämän yhteensopimattomuuden johdosta soveltaa.⁴¹²

Perusoikeuskirja soveltuvuus yksityisten oikeussubjektien välisissä oikeussuhteissa edellyttää, että asia kuuluu unionin oikeuden soveltamisalaan. Asia saattaisi kuulua soveltamisalaan esimerkiksi silloin, kun direktiivin aineellinen sisältö sääntelee yksityisten välistä oikeussuhdetta, mutta perusoikeuskirjan suojaaman oikeuden suojaaminen jää direktiivissä vajaaksi. Näin voi käydä esimerkiksi minimiharmonisoivien direktiivien suhteen. Tällöin perusoikeuskirja saattaisi olla käytettävissä direktiivissä määriteltyjen oikeuksien laajentamiseen. Sen sijaan täysharmonisoivaa direktiiviä unionin tuomioistuin saattaisi käsitellä siten, että se kattaa perusoikeuskirjan edellytykset täysimääräisesti mukaan lukien vastakkaisten intressien yhteensovittaminen. Perusoikeuskirja saattaisi olla merkityksellinen myös tilanteessa, jossa direktiivin täytäntöönpano on jäänyt vajaaksi.⁴¹³ Julkisasiamies on viitannut siihen mahdollisuuteen, että perusoikeuskirjan artikla voisi olla oikeusperiaate, johon voisi direktiivin välityksellä vedota yksityistä asianosaista vastaan. Unionin tuomioistuin ei lausunut tästä näkemyksestä mitään täsmällistä.⁴¹⁴

Perusoikeuskirjan välitön oikeusvaikutus horisontaalisissa oikeussuhteissa on epäselvä. Nyt kun perusoikeuskirja on osa primäärioikeutta, kysymys perus-

⁴¹¹ *Leczykiewicz* 2013, s. 485-486.

⁴¹² *Leczykiewicz* 2013, s. 482-483.

⁴¹³ *Leczykiewicz* 2013, s. 484.

⁴¹⁴ Asia C-176/12, *Association de médiation sociale*, julkisasiamiehen ratkaisuehdotus 18.7.2013, 46 kohta.

oikeuskirjan artiklojen välittömästä oikeusvaikutuksesta on tulevan oikeuskäytännön varassa.⁴¹⁵ Perusoikeuskirjalla on silti tulkinnallinen vaikutus kaikkeen EU-oikeuteen, mutta toisaalta toissijaisuusperiaate vaikuttaa siihen, mikä on perusoikeuskirjan soveltamisala. Perusoikeuskirja luo minimi-standardin perusoikeuksien suojalle jäsenvaltioissa. Toissijaisuusperiaatetta kuitenkin rajoittavat tehokkuusperiaate, sekä eurooppaoikeuden ensisijaisuuden periaate.⁴¹⁶

7.4.4 Johtopäätökset

Mangold-doktriinin perusteella yhdenvertaisen kohtelun periaatteella on horisontaalinen välitön oikeusvaikutus.⁴¹⁷ Jotta unionin yleinen oikeusperiaate voisi johtaa poissulkevaan vaikutukseen, tulee kyseessä olevan kansallisen säännöksen kuulua unionin oikeuden soveltamisalaan.⁴¹⁸ Oikeusperiaatteet ovat yleensä väljiä, eikä yksiselitteistä määritelmää esimerkiksi yhdenvertaisuudelle ole olemassa.⁴¹⁹ Ei ole selvää, mitkä muut oikeusperiaatteet ovat *Mangold*-doktriinin mukaisesti välittömästi vaikuttavia.⁴²⁰ Toisaalta voidaan myös ajatella, että unionikansalaisten perusoikeuksien suoja ei poistu siksi, että tätä suojaa selvästi loukkaava kansallinen lainsäädäntö on annettu direktiivin täytäntöönpanotarkoituksessa.

Tuomioistuin on todennut, että ikään perustuvan syrjinnän kiellon periaate pohjautuu erilaisiin kansainvälisiin oikeussääntöihin ja jäsenvaltioiden yhtei-

⁴¹⁵ *Craig* 2015, s. 197-198.

⁴¹⁶ *Raitio* 2016, s. 215.

⁴¹⁷ *Papadopoulos*, 2011, s. 438.

⁴¹⁸ Asia C-144/04, *Mangold*, tuomio 22.11.2005, Kok. 2005, 75-77 kohta.

⁴¹⁹ *Craig* 2009, s. 375.

⁴²⁰ *Craig* 2015, s. 195.

seen valtiosääntöperinteeseen. Sitä on pidettävä unionin yleisenä oikeusperiaatteena, joka on sittemmin vahvistettu Euroopan unionin perusoikeuskirjan 21 artiklassa. Tuomioistuin on myös torjunut ajatuksen, että tämä periaate pohjautuisi direktiiviin.⁴²¹ Tästä perspektiivistä tarkasteltuna voidaan päätellä, että edellytykset sille, että jokin normi olisi voimassa unionin oikeuden yleisenä oikeusperiaatteena siten, että se olisi tehokas myös horisontaalisuhteissa, ovat jokseenkin ankarat.

7.5 Asetus edellyttää direktiivin noudattamista

Direktiivi voi vaikuttaa yksityisen oikeussubjektin oikeusasemaan siten, että EU-asetus edellyttää direktiivin säännösten noudattamista. Asiassa *Viamex* asetus edellytti unionin lainsäädännössä vahvistettujen eläinten hyvinvointia ja suojelua kuljetuksen aikana koskevien direktiivien noudattamista.⁴²² Tuomioistuimen kannan mukaan ei voitu sulkea pois sitä, että direktiivin säännökset tulevat sovellettaviksi asetuksen nojalla. Tämä katsantokanta oli silti alisteinen yleisille oikeusperiaatteille, erityisesti oikeusvarmuudelle. Tuomioistuin totesi asetuksessa olevan yleisen viittauksen koskevan ainoastaan eläinten kuljetusta koskevia direktiivin säännöksiä.⁴²³ Asetuksessa oleva yleisluontoinen viittaus direktiivin säännöksiin ei ollut oikeusvarmuuden periaatteen vastainen.

Direktiivistä tulee noudattaa vain niitä osia, mitkä toteuttavat asetuksen viittauksen ajamaa päämäärää.⁴²⁴ Vaikka asia ei ollut yksityisten asianosaisten

⁴²¹ Asia C-122/17, *David Smith*, tuomio 7.8.2018, 46-47 kohta.

⁴²² Asia C-96/06, *Viamex*, tuomio 13.3.2008, Kok. 2008, 3-5 kohta.

⁴²³ Asia C-96/06, *Viamex*, tuomio 13.3.2008, Kok. 2008, 27-29 kohta.

⁴²⁴ Asia C-96/06, *Viamex*, tuomio 13.3.2008, Kok. 2008, 29 kohta.

välinen, vaan koski valtion tukien myöntämisperusteita, voidaan joitain yleisiä suuntaviivoja kuitenkin vetää. Yksityisen oikeussubjektin tulee kyetä ottamaan etukäteen selko siitä, mitä direktiivin säännöksiä luonteeltaan yleinen viittaus koskee. Asetuksessa tehdyn viittauksen tavoitteen on oltava tässä suhteessa riittävän selkeä. Tuomion muotoilusta saattaisi saada kuvan, että liian yleinen viittaus, joka velvoittaisi noudattamaan direktiiviä kokonaisuudessaan, saattaisi olla pätemätön yleisen oikeusvarmuuden periaatteen perusteella.⁴²⁵

Viamex-ratkaisua on arvosteltu sillä perusteella, että mikäli perussopimus nimenomaisesti kieltää direktiivin sitovuuden horisontaalisuhteissa, ei tätä sitovuutta tulisi syntyä myöskään asetuksen välityksellä. Erityisesti on viitattu *Marshall*-ratkaisussa tehtyyn perussopimuksen sanamukaiseen tulkintaan. Yleisellä tasolla voi olla vaikeaa erottaa, mitkä direktiivin määräykset kuuluvat asetuksen alaan ja mitkä eivät. Tämä tuottaa ongelmia oikeusvarmuuden kannalta.⁴²⁶ Toisaalta voidaan kysyä, toteutuisiko oikeusvarmuus paremmin silloin, kun asianmukaisen direktiivin teksti kopioitaisiin asetukseen sellaisenaan. Tällöin viittausta direktiiviin ei tarvittaisi lainkaan.

7.6 Kolmikantatilanteet

Kolmikantatilanteella tarkoitetaan sitä, että yksityinen voi vedota direktiivin välittömään oikeusvaikutukseen valtiota vastaan sillä seurauksella, että toinen yksityinen kärsii kielteisen seurauksen. Merkillepantavaa tässä vaikutuksessa on se, että kielteinen seuraus kolmannelle ei tapahdu direktiiviin vetoamisen

⁴²⁵ Asia C-96/06, *Viamex*, tuomio 13.3.2008, Kok. 2008, 30 kohta.

⁴²⁶ *Craig* 2015, s. 222.

ohella, kuten tilannekohtaisessa vaikutuksessa. Kolmikantatilanteissa toiselle yksityiselle aiheutuva kielteinen seuraus on direktiiviin vetoamisen alkuperäinen päämäärä.⁴²⁷ Kolmikantatilanteessa voi olla kyse esimerkiksi siitä, että direktiiviä käytetään sellaisen kansallisen hallintopäätöksen laillisuuden arvioinnissa, jolla on vaikutuksia toisen yksityisen oikeusasemaan.⁴²⁸

Direktiiviin vetoaminen valtiota vastaan ei ole mahdollista, mikäli sen seurauksena kolmas osapuoli saa kantaakseen velvoitteen suoraan direktiivistä.⁴²⁹ Tällöin on kyse esimerkiksi valtion velvoitteesta, joka on välittömästi yhteydessä kolmannelle kyseisen direktiivin perusteella kuuluvan toisen velvoitteen täytäntöönpanoon. Tämänkaltaista vaikutusta on pidetty nimenomaisesti oikeusvarmuuden periaatteen vastaisena myös kolmikantatilanteita koskevissa ennakkoratkaisuissa.⁴³⁰ Tällöin kolmikantatilanteet ovat laajentaneet *Marshall*-ratkaisussa vahvistettujen direktiivin kiellettyjen vaikutusten ulottuvuutta.⁴³¹

Jos direktiiviin vetoaminen valtiota vastaan johtaa pelkästään kielteisiin vaikutuksiin kolmannelle osapuolelle, on direktiiviin vetoaminen sallittua, vaikka tämä kielteinen vaikutus olisikin varma.⁴³² Tällöin valtion direktiiviin perustuva velvollisuus ei ole suoraan yhteydessä kolmannen osapuolen velvollisuuksiin.⁴³³ Kielteisen seurauksen aiheutumista ei myöskään estä se, että

⁴²⁷ *Hartley* 2010, s. 227-228.

⁴²⁸ *Arnall* 2015, s. 238.

⁴²⁹ *Arnall* 2006, s. 250.

⁴³⁰ Asia C-201/02, *Delena Wells*, tuomio 7.1.2004, Kok. 2004, 56 kohta.

⁴³¹ *Arnall* 2015, s. 239.

⁴³² Asia C-201/02, *Delena Wells*, tuomio 7.1.2004, Kok. 2004, 57 kohta.

⁴³³ *Berry* 2013, s. 98.

direktiiviin vetoaminen on tehokasta nimenomaan valtion laiminlyönnin johdosta.

Välitön yhteys on hyvin tulkinnanvarainen kriteeri. Tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella voidaan päätellä, ettei direktiivi edelleenkään saa johtaa rangaistuksenluontoisiin seuraamuksiin tai direktiivin itsensä suojaamien etutahojen oikeuksien loukkaamiseen.⁴³⁴

Periaatteessa yksityisten ei tulisi voida hyötyä valtion laiminlyönnistä, etenkin jos tämä pyrkimys hyötyä on luonteeltaan opportunistinen. Valtio voi kuitenkin rikkoa unionin oikeutta hyvin erilaisilla tavoilla, eikä ole perusteltua, että valtion laiminlyönti koituu yksityisen oikeussubjektin vahingoksi.⁴³⁵

Kolmikantatilanteiden systematisointi on oikeuskirjallisuudessa vaihtelevaa. Tapauksia on sijoitettu joko vertikaalisen välittömän oikeusvaikutuksen⁴³⁶, tilannekohtaisen vaikutuksen⁴³⁷, substituution⁴³⁸ taikka laillisuusvalvontavaikutuksen⁴³⁹ yhteyteen. Voidaan sanoa, että näitä kaikkia elementtejä on havaittavissa.

Vaikka unionin oikeus mahdollistaa hallintopäätöksen laillisuuden arvioinnin direktiivin perusteella, se ei automaattisesti johda hallintopäätöksen kumoamiseen.⁴⁴⁰ Mikäli oikeusvarmuuden periaate estäisi hallintopäätöksen kumo-

⁴³⁴ *Maunu* 2004, s. 313.

⁴³⁵ *Leczykiewicz* 2013, s. 487.

⁴³⁶ *Craig* 2015, s. 208.

⁴³⁷ *Weatherill* 2014, s. 123.

⁴³⁸ *Hartley* 2010, s. 228.

⁴³⁹ *Arnall* 2015, s. 238.

⁴⁴⁰ *Arnall* 2015, s. 240.

amisen kokonaan, tulisi vahinkoa kärsineen kantajan saada valtiolta vahingonkorvausta.⁴⁴¹

8 VALTION VAHINGONKORVAUSVASTUU

Asiassa *Faccini Dori* tuomioistuin totesi, että mikäli yksityiselle oikeussubjektille on aiheutunut vahinkoa siksi, koska jäsenvaltio ei ole noudattanut velvoitteitaan, kansallisen tuomioistuimen tulee varmistaa kansallisen vahingonkorvauslainsäädännön mukaisesti yksilön oikeus saada korvausta.⁴⁴²

Asia *Francovich* on ensimmäinen poikkeus lähtökohdasta, jonka mukaan oikeus vahingonkorvaukseen unionin oikeuden loukkaamisesta määräytyy kansallisen oikeuden mukaan.⁴⁴³ Sen katsotaan ilmentävän enemmän tuomioistuimen pyrkimystä edistää direktiivien tehokasta toteutumista jäsenvaltioissa, eikä niinkään turvata yksilöiden unionin oikeudesta juontuvia oikeuksia. Julkisasiamies näki vahingonkorvauksen antavan vahvan kannustimen jäsenvaltioille panna direktiivit täytäntöön asianmukaisesti.⁴⁴⁴ Valtion vahingonkorvausvastuu oli myös tarkoitettu toimimaan vaihtoehtoisena oikeussuojakeinona tilanteessa, jossa jäsenvaltio on rikkonut jäsenvelvoitteitaan.⁴⁴⁵ Vahingonkorvausvastuu vähentää jossain määrin tarvetta laajentaa muita EU-oikeuden vaikutustapoja. Esimerkiksi direktiivien varsinaisen horisontaalisen vaikutuksen kieltäminen ja tulkintavaikutuksen ajoit-

⁴⁴¹ Asia C-201/02, *Delena Wells*, tuomio 7.1.2004, Kok. 2004, 69 kohta.

⁴⁴² Asia C-91/92, *Faccini Dori*, tuomio 14.7.1994, Kok. 1994, 29 kohta.

⁴⁴³ Yhdistetyt asiat C-6/90 ja C-9/90, *Francovich*, tuomio 19.11.1991, Kok. 1991.

⁴⁴⁴ *Raitio* 1994, s. 98.

⁴⁴⁵ *Albors-Llorens* 2010, s. 456.

tainen estyminen eivät johda lopullisiin oikeudenmenetyksiin, jos EU-oikeutta rikkonut jäsenvaltio joutuu korvaamaan aiheuttamansa vahingot.⁴⁴⁶

Valtion vahingonkorvausvastuu edellyttää, että rikotulla oikeusnormilla on ollut tarkoitus antaa oikeuksia yksityisille ja että rikkominen on ollut riittävän ilmeinen. Lisäksi edellytetään, että oikeudenloukkauksen kohteeksi joutuneen kärsimän vahingon ja veloitteen laiminlyönnin välillä on syy-yhteys.⁴⁴⁷

Oikeustila jättää silti yksityiselle oikeussubjektille ongelman. Kumpi on oikea vastaaja, valtio vai yksityinen vastapuoli? Tuleeko kansallisessa tuomioistuimessa ensin todeta, että kansallinen laki ei ole asetettavissa tulkinta-vaikutuksen piiriin ennen kuin valtiolta olisi järkevää vaatia vahingonkorvausta direktiivin täytäntöönpanon laiminlyönnistä? Tämä asettaisi yksityiselle huomattavia kuluriskejä.

9 TUOMIOISTUIMEN TULKINTAMETODEISTA

Eurooppaoikeuden soveltamisessa voidaan soveltaa argumenttityyppejä, jotka ovat kielelliset, systeemiset, teleologiset ja ylikategoriset.⁴⁴⁸ Tuomioistuin pyrkii perustelemaan ratkaisut oikeuslähteistä johdettuihin kirjallisiin argumentteihin.⁴⁴⁹

⁴⁴⁶ *Mylly* 2011, s. 854.

⁴⁴⁷ *Asia C-127/95, Norbrook*, tuomio 2.4.1998, Kok. 1998, 107 kohta.

⁴⁴⁸ *Raitio* 2016, s. 183-184.

⁴⁴⁹ *Raitio* 2016, s. 190.

Unionin tuomioistuimen katsotaan suosivan teleologista tulkintatapaa sananmukaisen sijasta.⁴⁵⁰ Tulkinnessa on myös tendenssinomainen pyrkimys suosia integraatiota edistäviä ratkaisuja (*communautaire tendency*). Tämän tulkintakeinon juuret ovat perussopimuksien johdannoissa. Tätä yhteisö-tulkintaa on kuvattu oikeuskirjallisuudessa termillä "*in dubio pro integration*".⁴⁵¹ Tässä ”yhteisötendenssissään” tuomioistuin käyttää “meta-teleologista” tulkintatapaa, jossa usein siirrytään sen sääntelykokonaisuuden ulkopuolelle, jonka osa tulkittava säännös on.⁴⁵² Se on systeemitason tarkoituksuspunnintaa, jonka päämäärä on integraatio.⁴⁵³ Unionin tuomioistuin onkin ollut integraation moottori.⁴⁵⁴ Toisaalta katsotaan, että perussopimus muodostaa jakamattoman kokonaisuuden. On mahdotonta painottaa sen yhtä osaa ja jättää muut osat vähemmälle huomiolle järkyttämättä kokonaisuuden muodostamaa tasapainoa.⁴⁵⁵

Unionin primäärioikeus on epätavanomaisen tulkinnanvaraista, mikä antaa tuomioistuimelle laajan tulkintavaran. Ratkaisussaan tuomioistuin ei arvioi pelkästään primäärinormin selkeyttä vaan myös ulko-oikeudellisia näkökantoja, jotka myös määräävät sen, missä järjestyksessä eri tulkintanormeja sovelletaan. Tässä suhteessa tuomioistuin arvioi, miten tärkeä asia on integraation kannalta, miten poliittisesti trendikäs käsiteltävä kysymys on ja miten jäsenvaltiot reagoisivat integraatiota edistävään ratkaisuun. Lisäksi tuomioistuin ottaa huomioon unionin toimielinten edut sekä asian yksittäiset yksi-

⁴⁵⁰ Beck 2014, s. 579.

⁴⁵¹ Bobek 2014, s. 422.

⁴⁵² Beck 2014, s. 579.

⁴⁵³ Conway 2012, s. 3.

⁴⁵⁴ Beck 2014, s. 581.

⁴⁵⁵ Asia C-43/75, *Defrenne*, julkisasiamiehen ratkaisuehdotus 8.4.1976, Kok. 1976, 4 kohta.

tyiskohdat. Tuomioistuin suosii integraatiota edistäviä ratkaisuja, ellei jäsenvaltioiden vastustus ole huomattavaa.⁴⁵⁶

Erilaisilla doktriineilla unionin tuomioistuin hakee unionin oikeuden laveinta mahdollista tehokkuutta. Doktriinit ovat toisiaan täydentäviä. Ne pyrkivät yhtäältä suojaamaan yksilön oikeuksia, toisaalta kannustamaan jäsenvaltioita täyttämään unionivelvoitteensa.⁴⁵⁷

Yksi tuomioistuimen keskeisistä motiiveista on yhteismarkkinoiden toimivuuden turvaaminen.⁴⁵⁸ Keskustelua pelkästään säännöistä ja periaatteista on syytä välttää eurooppaoikeudessa. Tavoiteperiaatteet ovat keskeinen osa eurooppaoikeutta, erityisesti sisämarkkinoiden perusvapaudet.⁴⁵⁹

Etusijaperiaate toimii viimekädessä mittatikkuna, jota vasten käytännössä kaikkea kansallisen oikeuden yhteensopivuutta suhteessa unionin oikeuteen tulla tarkastelemaan.⁴⁶⁰ Direktiivien horisontaalisen oikeusvaikutuksen puuttuminen merkitsee sitä, että etusijaperiaatetta ei voida ymmärtää loogiseksi periaatteeksi vaan sisällölliseksi normikonfliktien ratkaisuperiaatteeksi. Jos ristiriitaa direktiivin ja kansallisen lain säännöksen välillä ei voida poistaa tulkinnalla, on kansallista säännöstä sovellettava.⁴⁶¹

Oikeusvarmuusnäkökulmasta voidaan katsoa, että tukeutuessaan tehokkuusperiaatteeseen unionin tuomioistuin yhtäältä suojaa ratkaisujen hyväksyt-

⁴⁵⁶ *Beck* 2014, s. 579-580.

⁴⁵⁷ *Arnulf* 2015, s. 244.

⁴⁵⁸ *Arnulf* 2015, s. 246.

⁴⁵⁹ *Raitio* 2016, s. 196.

⁴⁶⁰ *Arnulf* 2015, s. 246.

⁴⁶¹ *Jääskinen*, 2008, s. 130.

tävyyttä. Hyväksyttävyyys nojautuu perussopimusten tavoitteisiin ja integraatiopäämääriin. Ennustettavuus nojautuu unionin oikeussubjektien mahdollisuuksiin luottaa siihen, että unionin perusvapaudet, etenkin liikkumisen vapaus turvataan. Ennakoitavuutta arvioitaessa on tarkasteltava myös etusija-periaatteen luomaa normihierarkiaa, jonka mukaan unionin oikeussubjektien on voitava luottaa korkeampiasteisten säännösten, kuten direktiivien tehokkuuteen ja niiden antamaan oikeussuojaan. Yhtäältä yksityisten on voitava luottaa siihen, että jäsenvaltiot täyttävät unionivelvoitteensa. Oikeus olettaa, että jäsenvaltio on pyrkinyt direktiivin täydelliseen täytäntöönpanoon, heijastaa tätä näkökulmaa.

10 HORISONTAALIVAIKUTUKSESTA

Oikeusvarmuus on vahvin argumentti horisontaalista vaikutusta vastaan. Jos horisontaalivaikutus sallittaisiin, sillä olisi arvaamattomia seurauksia yksityisen oikeusasemaan. Täytäntöön panematon direktiivi, jonka olemassaolosta yksityisillä ei ollut tietoa, voisi asettaa yksityisten kannettavaksi velvoitteita.⁴⁶²

Oikeuskirjallisuudessa on myös puollettu kantaa, jonka mukaan horisontaalivaikutus olisi perussopimuksen sanamuodon vastainen.⁴⁶³ Vaikutukset kolmansiin voidaan myös nähdä väistämättömänä välittömän oikeusvaikutuksen lopputuloksena.⁴⁶⁴

⁴⁶² *Weatherill* 2001, s. 184.

⁴⁶³ *Ekström* 1994, s. 45.

⁴⁶⁴ *Tridimas* 2001, s. 340.

On toisaalta esitetty, että oikeusvarmuus ja yksilöiden oikeudet olisi turvattu tehokkaammin, jos horisontaalivaikutus hyväksyttäisiin.⁴⁶⁵ Yksi keskeinen peruste tälle on oikeuskäytännön epäjohdonmukaisuus.⁴⁶⁶ Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön on katsottu muodostuneen niin hienojakoiseksi, että sen hallinta on kansallisille tuomioistuimille vaikeaa, yksityisistä oikeussubjekteista puhumattakaan.⁴⁶⁷ Paras ja ehkä myös ainoa keino poistaa epäjohdonmukaisuudet oikeuskäytännöstä saattaisi olla horisontaalivaikutuksen hyväksyminen, mutta tuomioistuin tuskin on valmis niin radikaaliin oikeuskäytännön muutokseen.⁴⁶⁸

Unionin tuomioistuin olisi voinut painottaa myös jäsenvaltion harkintavaltaa direktiivien täytäntöönpanossa, mutta päätti sen sijasta suojata yksilöiden oikeuksia. Direktiivin sitovuuden ja täytäntöönpanoon liittyvän harkintavallan välillä on oltava tasapaino. Muutoin voitaisiin yhtä hyvin antaa pelkästään asetuksia.⁴⁶⁹ Vallitseva doktriini on antanut jäsenvaltioille kannustimen panna direktiivit täytäntöön asianmukaisesti. Jäsenvaltioiden kuuluu kantaa jäsenyyden tuomat velvollisuudet.⁴⁷⁰

Miksi yksityisen sitten tulisi kärsiä kielteinen seuraus jäsenvaltion laiminlyönnin johdosta? *Maunu* selittää ristiriitaisen oikeuskäytännön kahden periaatteen konkurensina. Tähän katsantoon kuuluu tapauskohtainen tehokkuus-

⁴⁶⁵ *Arnulf* 1986, s. 946.

⁴⁶⁶ *Craig* 2009, s. 350.

⁴⁶⁷ *Prechal* 2005, s. 10.

⁴⁶⁸ *Arnulf* 2006, s. 252.

⁴⁶⁹ *Ekström* 1994, s. 39-40.

⁴⁷⁰ *Ekström* 1994, s. 44-45.

pyrkimys (*Pfeiffer*) sekä yleinen ajatus direktiivien sitovuudesta ainoastaan valtioon nähden (*Faccini Dori*).⁴⁷¹

Unionin tuomioistuimen perussopimusten tulkintaa koskevan oikeuskäytännön muuttaminen on vaikeaa. Se edellyttää käytännössä kaikkien jäsenvaltioiden yhteistyötä. Kansallisen oikeusperinteen normatiivisen harkittavallan rajojen on katsottu usein olevan yhteensopimattomia unionin oikeuden kanssa. Tätä katsantokantaa perustelaan painottamalla unionin oikeuden *sui generis*-luonnetta. Tällöin joudutaan kuitenkin pohtimaan, mikä eurooppaoikeudessa korvaa nämä kansalliseen oikeusperinteeseen kuuluvat rajoitteet.⁴⁷² Unionin oikeuden ensisijaisuuden takaaminen suhteessa kansalliseen oikeuteen ei ole helppo tehtävä.⁴⁷³

Poissulkeva vaikutus nostaa esiin kysymyksen siitä, mikä kansallisen oikeuden normi tulee sovellettavaksi sen jälkeen, kun direktiivin kanssa yhteensopimattomaan kansalliseen normiin vetoaminen estyy. Käytännössä ero poissulkevan ja korvaavan vaikutuksen välillä voi olla vähäinen. Direktiivi voi vaikutuksellaan joka tapauksessa määrätä asian lopputuloksen. Ei ole myöskään itsestään selvää, että poissulkeva vaikutus loukkaisi yksityisen oikeussubjektin oikeusasemaa vähemmän, kuin kansallisen normin korvaaminen unionin oikeuden normilla. Mikäli poissulkevan vaikutuksen käyttövoimana on unionin oikeuden etusijaperiaate, on vaikea nähdä, miksi se ei puoltaisi korvaavaa vaikutusta.⁴⁷⁴

⁴⁷¹ *Maunu* 2008, s. 595.

⁴⁷² *Conway* 2012, s. 3-4.

⁴⁷³ Yhdistetyt asiat C-240/98 - C-244/98, *Océano Grupo*, julkisasiamiehen ratkaisuehdotus 27.6.2000, Kok. 2000, 37 kohta.

⁴⁷⁴ *Craig* 2009, s. 368-369.

11 LOPUKSI

Etusijaperiaate esiintyy johtavana periaatteena, jonka tehtävänä on taata unionin oikeuden tehokkuus. Tälle tehokkuudelle on kuitenkin asetettu yksilön oikeusasemaa suojaavia piirteitä, joista yksi on oikeusvarmuuden periaate. Tuomioistuin tarkoittaa oikeusvarmuudella lähtökohtaisesti sitä, ettei direktiivi *itsessään* voi luoda velvoitteita yksilölle. Tehokkuuden luominen tuomioistuimen luomilla hienojakeisilla doktriineilla luo kuitenkin omat oikeusvarmuusongelmansa.

Horisontaalisen oikeusvaikutuksen kannattaja ei näe unionin tuomioistuinta ensisijaisesti integraation moottorina, vaan enemmän perinteisenä tuomioistuimena, jonka tehtävänä on turvata oikeustilan vakaus ja ennustettavuus. Direktiivi on tällöin itsessään perussopimuksissa määriteltynä joustavana integraatioinstrumenttina osaltaan luomassa oikeustilaa, joka on kansalliseen oikeustraditioon nojautuvalle juristille vaikea käsitellä perinteisin kansallisen oikeuden työkaluilla.

Aikoinaan esitettiin näkemyksiä, joiden mukaan direktiivien muuttaminen asetuksiksi lisäisi oikeusvarmuutta ja unionin oikeuden läpinäkyvyyttä, sekä helpottaisi niiden soveltamista käytännössä.⁴⁷⁵ Tällöin joustava integraation edistäminen jäisi toiveuneksi. Ankara perussopimuksen tulkinta puolestaan houkuttelee ajatukseen, ettei direktiivillä ole koskaan tarkoitettu olleen

⁴⁷⁵ Prechal 2005, s. 2-3.

minkäänlaista välitöntä oikeusvaikutusta, mutta sama argumentti on esitetty jo itse välittömän oikeusvaikutuksen suhteen. Uusi ylikansallinen oikeusjärjestys, joka ei kytkeydy perinteisen kansainvälisen oikeuden raameihin ei luonnollisesti synny ilman kitkaa.