

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

---

Anu Laukka

**Jäsenvaltion vahingonkorvausvastuu ja direktiivin  
implementoinnin laiminlyönti**

---

Pro Gradu- tutkielma

Julkisoikeus

Tampere 2012

# TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

LAUKKA, ANU:

Pro Gradu- tutkielma, XVI + 79 s.

Julkisoikeus

Syyskuu 2012

---

Jäsenvaltion korvausvastuuta ja erilaisia korvausperusteita EU-oikeuden rikkomistapauksissa alettiin määritellä oikeuskäytännössä 1990-luvulla, koska niistä ei ollut mainintaa perustamissopimuksissa. Uraauurtavassa ja periaatteellisesti tärkeimmässä ratkaisussa Francovich (EUT 1991) EU-tuomioistuin totesi, että periaate, jonka mukaan jäsenvaltio on vastuussa EU-oikeutta rikkomalla yksityisille aiheuttamastaan vahingosta, on osa perustamissopimuksella luotua järjestelmää. Tuloksena oli, että jäsenvaltio on tietyn edellytyksin vahingonkorvausvastuussa vahingoista, joita yksityiselle aiheutuu valtion menettelyistä tai laiminlyönneistä.

Tutkielmassa haetaan vastausta siihen, mitkä ovat jäsenvaltion vahingonkorvausvastuun periaatteen oikeudellisia perusteita ja edellytyksiä. Jotta jäsenvaltion vahingonkorvausvastuun periaate aktualisoituu, jäsenvaltion tulee rikkoa EU-oikeutta ja yksityiselle henkilölle aiheutuu tästä vahinkoa. Periaatetta tarkastellaan sen ensimmäisen ilmenemismuodon, Francovich-ratkaisun, eli direktiivien kansallisen implementoinnin ja niiden laiminlyönnin kautta. Koska kansalliset viranomaiset ovat jäsenvaltioissa avainasemassa EU-oikeuden toimeenpanossa, on direktiivien kansallinen implementointi ja viranomaisen harkintavalta toimeenpanoon liittyen keskeisessä osassa.

Tutkimuksen metodologinen perusta on oikeusdogmaattinen. Perinteisesti siinä etsitään vastausta siihen, miten asioiden tulisi oikeusjärjestyksen mukaan olla. Oikeusdogmatiikka siis systematisoi ja tulkitsee voimassa olevaa lainsäädäntöä. Tutkimuksessa voidaan kuitenkin nähdä myös tietynlaisia oikeusvertailevia piirteitä, koska kyseessä on eurooppaoikeudellinen aihe ja tutkimuksessa tarkastellaan myös osin kansallista oikeutta. Tutkimuksen tärkein oikeuslähde on EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö, jolla jäsenvaltion vahingonkorvausvastuun periaate on EU-oikeuteen luotu. Oikeuskäytäntöä täydentää, selittää ja kommentoi monet artikkelit sekä muu kirjallisuus.

Oikeuskäytäntöä, etenkin keskeisiä ratkaisuja seuraten, EU-tuomioistuin on määritellyt tietyt edellytykset jäsenvaltion vahingonkorvausvastuulle, jotka ovat välttämättömiä ja riittäviä, jotta yksityiselle voisi syntyä oikeus korvaukseen. Korvauskanteet käsitellään kuitenkin kansallisissa tuomioistuimissa eli periaate on epätäydellinen. Eräässä Suomea koskevassa ennakkoratkaisussa EU-tuomioistuin vei valtion käsitettä jälleen pidemmälle toteamalla valtion vahingonkorvausvelvollisuuden olevan mahdollinen myös yksittäisen virkamiehen toimien seurauksena.

## Sisällys:

<b>TIIVISTELMÄ.....</b>	<b>II</b>
<b>LÄHTEET.....</b>	<b>VI</b>
<b>LYHENTEET .....</b>	<b>XVI</b>
<b>1 JOHDANTO .....</b>	<b>1</b>
<b>1.1 Tutkimusaihe .....</b>	<b>1</b>
<b>1.2 Tutkimustehtävä, rajaukset ja tutkimuksen rakenne .....</b>	<b>4</b>
<b>1.3 Tutkimuksen lähdeaineistosta.....</b>	<b>6</b>
<b>1.4 Tutkimusmetodista.....</b>	<b>9</b>
<b>2 EUROOPAN UNIONIN OIKEUDEN SUHDE KANSALLISEEN LAINSÄÄDÄNTÖÖN .....</b>	<b>11</b>
<b>2.1 Jäsenvaltion käsite EU-oikeudessa .....</b>	<b>11</b>
<b>2.2 EU-oikeuden suhde kansalliseen oikeuteen .....</b>	<b>14</b>
2.2.1 Näkökulmia EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden suhteeseen .....	14
2.2.2 EU-oikeuden vaikutustavat kansallisessa lainsäädännössä .....	17
<b>2.3 EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden välistä suhdetta määrittävät periaatteet ..</b>	<b>19</b>
2.3.1 EU-oikeuden välittömät oikeusvaikutukset .....	19
2.3.2 EU-oikeuden etusija kansalliseen oikeuteen nähden.....	22
2.3.3 EU-oikeuden tulkintavaikutus periaatteena .....	25
2.3.4 EU-oikeuden vaatimukset kansalliselle prosessi- ja sanktionormistolle, oikeusturvamekanismeista erityisesti jäsenvaltion vahingonkorvausvastuun periaate.....	27
<b>3 DIREKTIIVIN IMPLEMENTOIMINEN OSAKSI KANSALLISTA LAINSÄÄDÄNTÖÄ.....</b>	<b>29</b>
<b>3.1 Yleistä implementoinnista .....</b>	<b>29</b>
<b>3.2 Implementoinnin muoto ja keinot .....</b>	<b>32</b>
3.2.1 EU-säädösten normatiiviset implementointikeinot .....	32
3.2.2 Perusoikeuksien huomioonottaminen .....	34
<b>3.3 Direktiivin implementoinnin laiminlyönnin mahdollisia seurauksia .....</b>	<b>37</b>

<b>4</b>	<b>KANSALLISEN VIRANOMAISEN HARKINTAVALTA EU-OIKEUDEN, ERITYISESTI DIREKTIIVIEN, SOVELTAMISESSA.....</b>	<b>39</b>
<b>4.1</b>	<b>Julkishallinnon roolit .....</b>	<b>39</b>
4.1.1	Toimivallanjaon lähtökohdat ja perusteet .....	39
4.1.2	Kansallisen viranomaisen toimintavalta.....	40
<b>4.2</b>	<b>EU-oikeuden tulkinta ja soveltamistapa julkishallinnossa.....</b>	<b>41</b>
4.2.1	Soveltamisen sisältö.....	41
4.2.2	Suora ja välillinen soveltaminen .....	41
4.2.3	Soveltamisen EU-oikeudellinen ympäristö.....	42
4.2.4	EU-oikeuden yhdenmukainen tulkinta.....	43
<b>4.3</b>	<b>Viranomaisen harkintavalta EU-oikeuden soveltamisessa .....</b>	<b>44</b>
4.3.1	Viranomaisen harkintavalta ja sen käyttäminen.....	44
4.3.2	Harkintavallan käyttäminen unionin oikeuden mukaisesti.....	47
4.3.3	Harkintavallan rajat.....	48
4.3.4	Oikeusperiaatteet harkintavallan suuntaajina.....	49
4.3.5	Perus- ja ihmisoikeudet harkintavallan suuntaajina .....	50
<b>5</b>	<b>VAHINGONKORVAUSVASTUUN PERIAATE EU-OIKEUDESSA .....</b>	<b>51</b>
<b>5.1</b>	<b>Vahingonkorvausvastuun yleinen ulottuvuus .....</b>	<b>51</b>
<b>5.2</b>	<b>Vahingonkorvausvastuun raamien asettaminen .....</b>	<b>53</b>
5.2.1	Ensimmäinen sykli: Francovich.....	53
5.2.2	Toinen sykli: Brasserie du pêcheur ja Factortame III .....	56
<b>5.3</b>	<b>Vahingonkorvausvastuun edellytykset.....</b>	<b>58</b>
5.3.1	Rikotun oikeusnormin tarkoitus antaa oikeuksia yksityiselle .....	58
5.3.2	Oikeusnormin rikkominen on riittävän ilmeistä.....	61
5.3.3	Yksityiselle aiheutunut vahinko on välittömässä syy-yhteydessä rikkomiseen .....	63
<b>5.4</b>	<b>Vahingonkorvausvastuun nykytila.....</b>	<b>65</b>
<b>6</b>	<b>VAHINGONKORVAUSVASTUUN TOTEUTTAMINEN .....</b>	<b>68</b>
<b>6.1</b>	<b>Julkisen vallan vahingonkorvausvastuu kansallisen lainsäädännön mukaan.....</b>	<b>68</b>
<b>6.2</b>	<b>Oikeusministeriön selvitys vahingonkorvauslain muuttamisesta julkisen vallan korvausvastuun osalta.....</b>	<b>69</b>

<b>6.3</b>	<b>Euroopan neuvoston suositus viranomaisen vahingonkorvausvastuusta .....</b>	<b>71</b>
<b>6.4</b>	<b>Ratkaisun A.G.M COS.-MET Srl vastaan Suomen tasavalta ja Tarmo Lehtinen vaikutuksesta jäsenvaltion vahingonkorvausvastuun periaatteeseen .....</b>	<b>72</b>
<b>7</b>	<b>JOHTOPÄÄTÖKSET .....</b>	<b>76</b>

## Lähteet

### *Kirjallisuus*

*Aalto, Pekka:* Jäsenvaltion vahingonkorvausvastuu EY-oikeudessa. Helsinki 1999.

*Aalto, Pekka:* Public liability in EU law. Brasserie, Bergaderm and beyond. Oxford and Portland, Oregon 2011.

*Aalto, Pekka:* Twelve Years of Francovich in the European Court of Justice: A Survey of the Case-law on the Interpretation of the three Conditions of Liability. Bundesanzeiger 2004, s. 59–77.

*Aalto, Pekka:* Valtion korvausvastuu yksilölle unionin oikeuden rikkomisesta. Teoksessa Kaila, Heidi; Pirjatanniemi, Elina; Suksi, Markku (toim.): Yksilön oikeusasema Euroopan unionissa: Juhlakirja Allan Rosas, s. 645-658. Åbo Akademin ihmisoikeusinstituutti 2008.

*Craig, Paul; de Búrca Gráinne:* EU law: Text, case and materials. Oxford University Press, cop. 2008.

*Euroopan komissio/ Yritys- ja teollisuustoiminta:* Konedirektiivin 2006/42/EY soveltamisopas. Toinen painos kesäkuu 2010.

*Hakalehto-Wainio, Sivianna:* Oikeusministeriön selvityksiä: Julkisyhteisön korvausvastuu 59/2010.

*Husa, Jaakko; Pohjolainen Teuvo:* Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. 2. Uud. painos. Helsinki 2008.

*Joutsamo, Kari; Aalto, Pekka; Kaila, Heidi; Maunu, Antti:* Eurooppaoikeus. 3. uud. painos. Helsinki 2000.

*Jyränki, Antero:* Valta ja vapaus. Helsinki 2003.

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

*Jääskinen, Niilo:* EU ja Hohfeld. Teoksessa Puhuri käy; Muuttuva suomalainen ja eurooppalainen valtiosääntömme. Helsinki 2009.

*Kaczorowska, Alina:* European union law. Abingdon, Routledge 2008.

*Kanninen, Heikki:* Euroopan yhteisön oikeuden normihierarkia ja kansallinen lainsoveltaja. Teoksessa Puhuri käy; Muuttuva suomalainen ja eurooppalainen valtiosääntömme. Toim. Heikki Kanninen, Hannu Koskinen, Allan Rosas, Maija Sakslin ja Kaarlo Tuori. Helsinki 2009.

*Kotivuori, Hanna-Mari; Uotila, Sina; et al:* Lainlaatijan EU-opas. Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet. Oikeusministeriön julkaisu 11/2012. Selvityksiä ja ohjeita.

*Lock, Tobias:* Is private enforcement of EU law through state liability a myth? An assessment 20 years after Francovich. Common Market Law Review, Forthcoming. 4. toukokuuta 2012.

*Maunu, Antti:* Jäsenvaltion perusvelvoitteet direktiivin normatiivisessa, rakenteellisessa ja tosiasiallisessa täytäntöönpanossa. Defensor Legis 1/2005, s. 151–162.

*Mylly, Tuomas:* Kirjallisuusarvostelu: Ojanen, Tuomas, EU-oikeuden perusteita. Uudistettu laitos. Edita. Helsinki 2010. Lakimies 4/2011, s. 810–832, (2011a).

*Mylly, Tuomas:* Sisältyykö EU-oikeuteen johdetun oikeuden hierarkia? Lakimies 4/2011, s. 762–771, (2011b).

*Mäenpää, Olli:* Eurooppalainen hallinto-oikeus. 3. uudistettu painos, Helsinki 2011.

*Ojanen, Tuomas; Haapea, Arto:* EU-oikeuden perusteita II – aineellisen EU-oikeuden aloja ja ulottuvuuksia. 2. painos. Helsinki 2007.

*Ojanen, Tuomas:* EU-oikeuden perusteita. Uudistettu laitos. Helsinki 2010.

*Ojanen, Tuomas:* Perus- ja ihmisoikeudet EU-säädösten toimeenpanolakien säätämisessä. Teoksessa Puhuri käy, muuttuva suomalainen ja eurooppalainen valtiosääntömme. Toim. Heikki Kanninen, Hannu Koskinen, Allan Rosas, Maija Sakslin ja Kaarlo Tuori. Helsinki 2009.

*Prechal, Sacha:* Directives in EC Law. Second, Completely Revised Edition. Oxford university press. New York 2005.

*Puustinen, Seppo:* Jäsenvaltion korvausvastuu lainsäätäjän laiminlyönnistä Euroopan yhteisössä – tapaus Francovich. Lakimies 1/1995, s. 156–171.

*Raitio, Juha:* Kuinka direktiivi on implementoitava osaksi kansallista lainsäädäntöä: asia C-478/99 komissio v. Ruotsi, väliintulijoina Suomi ja Tanska. Defensor Legis N:o 5/2002, s. 901–903.

*Salminen, Janne:* Euroopan unionin kolmannen pilarin alaisen yhteistyön instrumenttien asema, oikeusvaikutukset ja sovellettavuus jäsenvaltioiden oikeudessa. Lakimies 6/2007, s. 863–888.

*Salminen, Janne:* Oikeustapauskommentti: Gerhard Köbler vs. Itävallan tasavalta – Lisiä oppiin unionin jäsenvaltion vahingonkorvausvastuusta yhteisön oikeuden rikkomisesta?, Lakimies 6/2004, s. 1125-1135. (2004a)

*Salminen, Janne:* Yhteisön oikeuden rikkominen jäsenvaltion ylimmässä tuomioistuimessa ja jäsenvaltion vastuu yksilölle näin aiheutuneesta vahingosta. Oikeustieto 3/2004, s. 2-4. (2004b).

*Talus, Kim:* Euroopan yhteisöjen tuomioistuimesta: C-470/03 AGM.COS-MET vastaan Suomen valtio ja Tarmo Lehtinen, oikeustapauskommentti. Defensor Legis N:o 4/2007, s. 666–695.

*Tolonen, Hannu:* Oikeuslähdeoppi. Helsinki 2003.



## ***Virallislähteet***

Euroopan unionin perusoikeuskirja, EUVL nro C 364, 18. joulukuuta 2000.

Hallituksen esitys 187/1973 vp.

Hallintolaki (6.6.2003/434)

Julistus Euroopan unionin oikeuden ensisijaisuudesta 11197/07 (JUR 260)

Konedirektiivi (2006/42/EY)

Laki eräiden teknisten laitteiden vaatimuksen mukaisuudesta (1016/2004)

Laki kulutustavaroiden ja kuluttajapalveluiden turvallisuudesta (75/2004)

Laki valtioneuvostosta (28.2.2003/175)

Neuvoston oikeudellisen yksikön lausunto, annettu 22 päivänä kesäkuuta 2007.

Perustuslaki (11.6.1999/731)

Rekommendation No. R (84) 15 on Public Liability, adopted by the Council of Ministers of the Council of Europe on 18 September 1984.

Sopimus Euroopan unionista, EUVL nro C 83, 30. maaliskuuta 2010.

Sopimus Euroopan unionin toiminnasta, EUVL nro C 83, 30. maaliskuuta 2010.

Sosiaali- ja terveysministeriön konemuistio 25.4.2008

Vahingonkorvauslaki (31.5.1974/412)

Valtioneuvoston asetus koneiden turvallisuudesta (400/2008)

## *Oikeuskäytäntö*

### **EU-tuomioistuin:**

Asia 26/62 Van Gend en Loos, ECR 1963 Kok. Ep I 1954 – 1971.

Asia 6/64 Costa vs. ENEL, ECR 1964 Kok. Ep I 1954 – 1971.

Yhdistetyt asiat 5/66, 7/66 ja 13/66 – 24/66 Kampffmeyer ym. vastaan komissio, Kok. 1967, s. 00245.

Asia C-29/69 Erich Stauder v. City of Ulm, Kok. 1969, s. 00419.

Asia 9/70 Grad, Kok. 1970, s.825.

Asia 5/71 Zuckerfabrik Schöppenstedt vastaan komissio, Kok. 1971, s. 00609.

Asia 41/74 Van Duyn, Kok. 1974, s.1337.

Asia 60/75 Russo vastaan Aima, Kok. 1976, s. 00001.

Asia 106/77 Simmenthal, Kok. 1978, s. 629, Kok. Ep. IV , s.73.

Asia 102/79 Komissio vastaan Belgia, Kok. 1980, s. 00191.

Asia 8/81 Becker, Kok. 1982, s.53.

Asia 241/81 komissio vastaan Irlanti, 23.2.1983.

Asia 14/83 Von Colson ja Kamann, Kok. 1984, s. 1891.

Asia 29/84 Komissio vastaan Saksan liittotasavalta, Kok. 1985, s. 00231.

Asia 152/84 Marshall, Kok. 1986, s. 723, Kok Ep. VIII, s.457

Asia 157/86 Mary Murphy at al. vastaan An Bord Telecom Eirann, Kok. 1988, s. 00353.

Asia C-339/87 Komissio vastaan Alankomaat, Kok. 1990, s. I-00851.

Asia 103/88 Fratelli Costanzo SpA vastaan Comune Milano, Kok. 1989, s.1839.

Yhdistetyt asiat C-104/89 ja C-37/90 Mulder (No 1) ym. vastaan komissio, Kok. 1992, s. I-00099.

Asia C-131/88 Komissio vastaan Saksa, Kok. 1991, s. I-00825.

Asia C-188/89 Foster, tuomio 12.7.1990, Kok. 1990, s.I-3313.

Asia C-213/89 Factortame ym., Kok. 1990, s. I-2433, Kok. Ep. X, s.453.

Yhdistetyt asiat C-6/90 ja C-9/90 Andrea Francovich ja Danila Bonifaci ja muut vastaan Italian tasavalta, Kok. 1991, s. I-00467.

Asia C-190/90 Komissio vastaan Alankomaat, Kok. 1992, s. I-03265.

Asia 91/92 Faccini Dori Regreb Srl, Kok. 1994, s. I-00001.

Asia C-334/92 Teodoro Wagner Miret vastaan Fondo de garantía salarial, kok. 1993, s. I – 06911.

Asia C-431/92 Komissio vastaan Saksa, Kok. 1995, s. I-02189.

Yhdistetyt asiat C-46/93 ja C-48/83 Brasserie du Pêcheur SA vastaan Bundesrepublik Deutschland ja The Queen vastaan Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd ym. Kok. 1996, s. I – 01029.

Asia C-392/93 British Telecommunications, Kok. 1996 Page I-01631.

Asia C-415/93 Union royale belge des sociétés de football association ASBL vastaan Jean-Marc Bosman, Kok. 1995 Page I-04921.

Asia C-5/94 Hedley Lomas Ltd., Kok. 1996, s. I-02553.

Asia C-55/94 Reinhard Gebhard, Kok. 1995, s. I-04165.

Yhdistetyt asiat C-178/94, 179/94, 189/94 ja 190/94 Erich Dillenkofer ym. vastaan Saksa, Kok. 1996, s. I-04845.

Asia C-192/94 El Corte Inglés SA vastaan Cristina Blázquez Rivero, Kok. 1996 sivu I-01281

Asia C-194/94 CIA Security International SA vastaan Signalson SA ja Securitel SPRL, Kok. 1996, s. I – 02201.

Yhdistetyt asiat C-283/94, C-291/94, C-292/94 Denkavit ym., Kok. 1996, s. I-05063.

Asia C-127/95 Nordbrook Laboratories Ltd. vs. Ministry of Agriculture, Kok. 1998, s. I-01531.

Asia C-236/95 Komissio vastaan Kreikka, Kok. 1996, s. I-04459.

Asia C-265/95 Komissio vastaan Ranska, Kok. 1997, s. I-06959.

Asia C-54/96 Dorch Consult Ingenieursgesellschaft mbH vastaan Bundesbaugesellschaft Berlin mbH, Kok. 1997, s. I-04961.

Asia C-207/96 Komissio vastaan Italia, Kok. 1997, s. I-06869.

Yhdistetyt asiat C-253/96 – C-258/96 Kampelmann ym., Kok 1997, s. I-6907.

Asia C-319/96 Brinkmann Tabakfabriken vastaan Skatteministeriet, Kok. 1998, s. I-05255.

Asia C-226/97 Lemmens, Kok. 1998, s. I-03711.

Asia C-336/97 Komissio vastaan Italia, Kok. 1999, s. I-03771.

Asia C-111/97 EvoBus Austria, Kok. 1998, s.I-5411.

Asia C-140/97 Walter Reenberger ja Renate Greindl, Hermann Hofmeister ym. vastaan Itävallan tasavalta, Kok. 1997, s. I-03499.

Asia C-343/98 Collino ja Chiappero, tuomio 14.9.2000, s. I-6659.

Asia C-352/98 Bergaderm ja Goupil vastaan komissio, Kok. 2000, s. I-05291.

Asia C-112/00 Eugen Schmidberger, Kok. 2003, I-05659.

Asia C-118/00 Larsy v. INASTI, Kok. 2001, s. I-5063.

Asia C-312/00 Komissio vastaan Camar ja Tico, Kok. 2002, I-11355.

Asia C-224/01 Gerhard Köbler vastaan Itävallan tasavalta, kok 2003, s. I - 10239.

Yhdistetyt asiat C-397/01 – C-403/01 Pfeiffer ym., Kok. 2004, s. I-8835.

Asia C-74/02 Komissio vastaan Saksa, Kok. 2003, s. I-09877.

Asia C-201/02 Wells, Kok. 2004, s. I-723.

Asia C-234/02 Tietosuojavalvutettu vastaan Lamberts, EYVL C 180, 27.7.2002, s. 19—20.

Asia C-173/03 Traghetti del Mediterraneo spA in Liquidation vastaan Italian tasavalta. EUVL C 158, 5.7.2003.

Asia C-470/03 A.G.M.- COS.MET Srl vastaan Suomen valtio ja Tarmo Lehtinen. EUVL C 35, 7.2.2004.

Asia C-300/04 Eman ja Sevinger, Kok. 2006, s. I-08055.

Asia C-356/05 Farrell, Kok. 2007, s. I-3067.

Yhdistetyt asiat C-120/06 P ja C-121/06 FIAMM, Kok. 2008, s. I-06513.

Yhdistetyt asiat C-152/07 – C-154/07 Arcor, Kok. 2008, s. I-5959.

Asia C-378/07 – C-380/07 Angeldaki ym., Kok. 2009, s. I-3071.

Asia C-440/07 Komissio vastaan Schneider Electric

Yhdistetyt asiat C-317/08, C-319/08 ja C-320/08 Rosalba Alassini vastaan Telecom Italia SpA, Kok. 2010, s. I-02213.

Asia C-341/08 Domnica Petersen, Kok. 2010, s. I-000.

Asia C-98/09 Francesca Sorge vastaan Poste Italiane SpA, EUVL C 221, 14.8.2010, s. 12-13.

**Euroopan unionin yleinen tuomioistuin:**

T-209/00 Tietosuojavaltuutettu vastaan Lamberts, Kok. 2001, s. II-767.

T-310/01 Schneider Electric vastaan komissio, Kok. 2002, s. II-04071.

**Kansalliset tuomioistuimet:**

Tampereen käräjäoikeus L 02/1858, 10.12.2008

**Julkisasiamiehen ratkaisuehdotukset:**

Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus Juliane Kokott, 17. marraskuuta 2005 asiaan C-470/03  
AGM.-COS.MET Srl vastaan Suomen valtio ja Tarmo Lehtinen.

Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus Carl Otto Lenz, 7. joulukuuta 1995 asiaan C-192/94 Faccini  
Dori.

## ***Elektroninen aineisto***

Julistus Euroopan unionin oikeuden ensisijaisuudesta (N:o 17) 11197/07 (JUR 260), saatavilla internetistä osoitteesta <http://eur-lex.europa.eu/fi/treaties/dat/12007L/htm/C2007306FI.01025602.htm>, viitattu 24.11.2011.

Konedirektiivin soveltamisopas 2010, saatavilla suomenkielisenä internetistä osoitteesta [http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/mechanical/files/machinery/guide-appl-2006-42-ec-2nd-201006\\_fi.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/mechanical/files/machinery/guide-appl-2006-42-ec-2nd-201006_fi.pdf), viitattu 22.5.2012.

Neuvoston oikeudellisen yksikön lausunto, 22.6.2007, saatavilla internetistä osoitteesta <http://eur-lex.europa.eu/fi/treaties/dat/12007L/htm/C2007306FI.01025602.htm>, viitattu 24.11.2011.

Oikeusministeriön internet-sivut julkisyhteisön korvausvastuusta, saatavilla osoitteesta <http://www.om.fi/Oikeapalsta/Haku/1189657160619>, <http://www.om.fi/Oikeapalsta/Haku/1279614191289> ja <http://www.om.fi/1290610424207>, viitattu 21.5.2012.

Ulkoministeriön julkaisu (UM), Valtioneuvoston (VN) EU-ministerivaliokunta, 10.2.2012, saatavilla osoitteesta <http://statsradet.fi/tiedostot/julkinen/eu-minvat/2012/0210viivastykset-eu-minva.pdf>, viitattu 15.5.2012.

## Lyhenteet

art.	artikla
ECR	European Court Report
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EU	Euroopan unioni
EU-tuomioistuin	Euroopan unionin tuomioistuin
EUT	Euroopan unionin tuomioistuin
EUVL	Euroopan unionin virallinen lehti
ETY	Euroopan talousyhteisö
EY	Euroopan yhteisö
HE	Hallituksen esitys
KO	Käräjäoikeus
Kok.	Oikeustapauskokoelma
OM	Oikeusministeriö
PL	Perustuslaki (11.6.1999/731)
SEU	Sopimus Euroopan unionista (EUVL nro C 83/13)
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (EUVL nro C 83/47)
UM	Ulkoministeriö
VahL	Vahingonkorvauslaki (31.5.1974/412)
VN	Valtioneuvosto



# 1 JOHDANTO

## 1.1 Tutkimusaihe

Kansallisen oikeuden eurooppalaistuminen, Euroopan unionin oikeuden vaikutus kansallisen oikeuden kehitykseen ja kansallisen oikeuden ja EU-oikeuden välinen problematiikka kansallisesta näkökulmasta ovat olleet ajankohtaisia ja mielenkiinnon kohteena Suomessa vähintään 17 vuoden ajan, jonka Suomi on kuulunut Euroopan unioniin. EU-oikeudessa valtiosisäisten vaikutusten ulottuvuus riippuu paljolti siitä, mitä tarkoitetaan jäsenvaltion käsitteellä EU-oikeudessa. Sillä on välitöntä merkitystä esimerkiksi tutkielmassa tarkasteltavien jäsenvaltion vahingonkorvausvastuun toteuttamisen sekä direktiivien välittömän oikeusvaikutuksen ulottuvuuden kannalta. Se vaikuttaa myös EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden välistä suhdetta määrittävien periaatteiden, esimerkiksi etusijan toteuttamiseen, tulkintavaikutuksen rajoihin ja jäsenvaltion vahingonkorvausvastuun periaatteen toteuttamiseen.<sup>1</sup>

EU-oikeuden keskeinen ominaispiirre on sen kyky määrätä omasta asemastaan ja vaikutuksistaan jäsenvaltioissa riippumatta siitä, miten jäsenvaltion kansallisessa oikeudessa kansainvälisen ja kansallisen oikeuden suhde on järjestetty. Juuri tämä piirre erottaa EU-oikeuden perinteisestä kansainvälisestä oikeudesta. Perustamissopimukseen perustuva kyky määrätä omasta asemastaan jäsenvaltioissa ilmenee esimerkiksi asetusten sovellettavuudesta sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa, ilman mitään jäsenvaltion kansallisia toimeenpanotoimia.<sup>2</sup>

Perimmäisenä kysymyksenä EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden välisessä suhteessa pidetään sitä, kuinka EU-oikeuden ja kansallisen perustuslain välinen suhde tulisi ratkaista ja hahmottaa. EU:n ja kansallisen oikeuden välistä suhdetta määrittämään onkin syntynyt EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä periaatteita, jotka tuovat esiin vastauksia näihin ongelmiin.

---

<sup>1</sup> Ojanen 2010, s. 109.

<sup>2</sup> Ojanen 2010, s. 55.

EU-oikeuden etusijan, välittömän oikeusvaikutuksen ja tulkintavaikutuksen periaatteiden rinnalla vahingonkorvausvastuun määräytymisen (vahingonkorvausvastuun periaatteen) edellytyksenä oleva *jäsenvaltion lukuun* laskettava EU-oikeuden rikkomus on mielenkiintoinen kysymys myös eurooppalaisen hallinto-oikeuden näkökulmasta. Siinä on kyse valtion käsitteen määrittelystä, joka on nähty EU-oikeudellisesti laajana. Pyrkimyksenä tässä määrittelyssä on varmistaa EU-oikeuden mahdollisimman tehokas toteutuminen. EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännöstä onkin nähtävissä valtion alan ulottaminen melko syvälle välillisen julkishallinnon alueelle sekä julkisen organisaation sisälle niin, että EU-oikeudelliset velvoitteet koskevat kaikenlaisia julkisia viranomaisia riippumatta organisaatiosta, sen muodosta, aseman itsenäisyydestä, tehtävien erityispiirteistä tai toiminnan riippumattomuudesta.

Ennen kuin Lissabonin sopimus tuli voimaan 1.12.2009, erotettiin Euroopan unioni ja Euroopan yhteisö toisistaan. Vastaavasti puhuttiin EU- ja EY-oikeudesta. Lissabonin sopimus uudisti perustamissopimuksia niin, että Euroopan unionin perustamissopimusjärjestelmä koostuu kahdesta sopimuksesta<sup>3</sup>, Euroopan unionista tehdystä sopimuksesta (myöh. SEU) ja Euroopan unionin toiminnasta tehdystä sopimuksesta (myöh. SEUT) ja sillä yhdistettiin Euroopan yhteisö (myöh. EY) ja Euroopan unioni (myöh. EU) yhdeksi oikeushenkilöksi. Lissabonin sopimuksella myös purettiin aiempi perustamissopimukseen perustunut pilarirakenne. Tutkimusaiheelle tärkeä lähdeaineiston tuottaja, Euroopan unionin tuomioistuin, koostuu Lissabonin sopimuksen seurauksena nykyään unionin tuomioistuimesta ja unionin yleisestä tuomioistuimesta, entisten EY:n tuomioistuimen ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asemasta.<sup>4</sup> Tämän mukaisesti läpi tutkielman käytetään käsitteitä EU-oikeus ja EU-tuomioistuin, vaikka esimerkiksi lähteenä käytettävä oikeustapaus olisi annettu EY-tuomioistuimen aikaan.

Diskurssi valtion korvausvastuusta ja EU-oikeuden yksilöille antamista oikeuksista (ja velvollisuuksista) voidaan katsoa syntyneen jo vuoden 1963 Van Gend en Loos<sup>5</sup>-tuomiosta lähtien. Lähtökohtana oli, että jäsenvaltioiden lainsäädännöstä riippumattomalla

---

<sup>3</sup> Lissabonin sopimus ei kuitenkaan korvannut aiempia sopimuksia, vaan se merkitsi muutoksia ja lisäyksiä olemassa oleviin sopimuksiin. Myös jäsenvaltioiden liittymissopimukset jäivät voimaan sellaisinaan. Ojanen 2010, s. 6.

<sup>4</sup> Ojanen 2010, s. 29.

<sup>5</sup> Asia 26/62 Van Gend en Loos.

unionin oikeudella luodaan yksityisille velvoitteita, mutta myös oikeuksia, joista tulee osa heidän oikeudellista asemaansa. Yksityinen voi perustellusti olettaa ja rakentaa toimintansa sen varaan, että EU-oikeudesta johtuvat oikeudet ovat sellaisenaan voimassa myös kansallisessa oikeudessa ja niiden kanssa ristiriidassa olevat säännökset on poistettu. Todellisuudessa kuitenkin jäsenvaltioiden kansallisessa oikeudessa on voimassa vaihtelevissa määrin muu kuin unionin oikeudessa määritelty oikeustila. Tällaisten tilanteiden ratkaisuun onkin kehitetty tiettyjä peruseriaatteita, joista tässä tutkielmassa käsitellään uusinta, tosin jo kaksi vuosikymmentä olemassa ollutta, jäsenvaltion vahingonkorvausvastuun periaatetta. Unionin oikeuden yksilölle luomilla oikeuksilla on todellista merkitystä vasta silloin, kun ne ovat myös tehokkaasti toteutettavissa ja jäsenvaltion vahingonkorvausvastuu onkin ollut merkittävä askel yksilöiden oikeuksien suojan näkökulmasta.<sup>6</sup>

Kirjoitetussa EU-oikeudessa ei ole säännöksiä, joiden mukaan jäsenvaltio olisi vahingonkorvausvastuussa yksityiselle aiheuttamastaan vahingosta EU-oikeuden rikkomisen vuoksi. Vahingonkorvausvastuun periaate perustuu pääasiassa Euroopan unionin tuomioistuimen 1990-luvun alun oikeuskäytäntöön, jota on vahvistettu ja tarkennettu myöhemmissä tapauksissa. Tärkein oikeustapaus, jossa EU-tuomioistuimen katsotaan ensikerran muotoilleen vahingonkorvausvastuun periaatteen, on *Francovich*-ratkaisu vuodelta 1990. Koska direktiivin täytäntöönpanon täydellinen laiminlyönti jäsenvaltiossa on ollut lähtökohtana jäsenvaltion vahingonkorvausvastuun syntymiselle, tutkielmassa tarkastellaan myös direktiivin implementoimista osaksi kansallista lainsäädäntöä ja kansallisen viranomaisen harkintavaltaa ja ulottuvuutta direktiivien soveltamisessa. *Francovich*-ratkaisun jälkeen EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö on kehittynyt hurjasti ja vastuutilanteet ovat monipuolistuneet, monimutkaistuneet ja laajentuneet direktiiveihin perustuvien oikeuksien loukkauksista muihin johdetun oikeuden normeihin, perustamissopimusten määräyksiin ja oikeuseriaatteisiin.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Aalto 2008, s. 646–647.

<sup>7</sup> Aalto 2008, s. 647.

## 1.2 Tutkimustehtävä, rajaukset ja tutkimuksen rakenne

Tutkielmassa tarkastellaan jäsenvaltion vahingonkorvausvastuun periaatetta ja sen edellytyksiä, edeten siitä periaatteen tyypillisesti aktualisoivaan direktiivien implementoinnin laiminlyönteihin ja EU-oikeuden ja sen jäsenvaltion välistä suhdetta kansalliseen lainsäädäntöön tarkastellen. Tutkimuksessa keskitytään kansallisen ja EU-oikeuden välistä suhdetta määrittäviin periaatteisiin ja yleiseen keskusteluun, näkökulmiin ja vaikutustapoihin. Keskeisenä tutkimuskysymyksenä on selvittää *jäsenvaltion vahingonkorvausvastuun oikeudellisia perusteita ja edellytyksiä sen ensimmäisen ilmenemismuodon eli direktiivien kansallisen implementoinnin ja niiden laiminlyönnin kautta*. Tarkemmin tutkimukseni pyrkii vastaamaan seuraaviin alakysymyksiin:

- Miten kansallisen lainsäädännön ja EU-oikeuden välinen suhde määräytyy ja mitä jäsenvaltion (ja valtion) käsite EU-oikeudessa tarkoittaa?
- Koska direktiivin implementoinnin laiminlyönti on ensimmäinen vahingonkorvausvastuun periaatteen ilmenemistilanne, miten direktiivi tulisi saattaa osaksi jäsenvaltion lainsäädäntöä?
- Koska direktiivit velvoittavat vain saavutettavaan tulokseen nähden ja jättävät kansallisen viranomaisen valittavaksi muodon ja keinot, mikä on kansallisen viranomaisen harkintavalta niiden kansallisessa voimaansaattamisessa?
- Kun vahingonkorvausvastuutilanne toteutuu edellytyksiltään, miten se toteutetaan kansallisessa (tässä tapauksessa Suomen) lainsäädännössä ja mikä vaikutus Suomea koskeneella EU-tuomioistuimen ratkaisulla C-470/03 A.G.M COS.-MET Srl v. Suomen tasavalta ja Tarmo Lehtinen on ollut vahingonkorvausvastuun periaatteen kehittämisessä?

Aihe on rajattu yleiseen käsittelyyn EU-oikeuden ja jäsenvaltion suhdetta määrittävien periaatteiden ja näkökulmien käsittelyn osalta. Käsittelyn ulkopuolelle on rajattu muun muassa periaatteiden tarkempien tavoitteiden ja keskinäissuhteiden laajempi tarkastelu sekä prosessi- ja sanktionormistolle asetuvien EU-oikeudellisten vaatimusten osalta on keskitytty vain yleisiin näkökohtiin ja tässä yhteydessä niistä keskeisimpään, jäsenvaltion vahingonkorvausperiaatteeseen, joka luetaan yhdeksi EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden välistä suhdetta määrittäväksi periaatteeksi. Jäsenvaltion vahingonkorvausvastuun periaatteen ja sen edellytysten osalta käsitellään jäsenvaltion ja

valtion käsitettä sekä eurooppalaisen oikeuden, hallinto-oikeuden että kansallisen tason näkökulmasta sekä direktiivin implementointia ja siihen liittyvää harkintavaltaa kansallisen viranomaisen näkökulmasta. Tutkielman laajuus huomioonottaen sen ulkopuolelle on rajattu ihmisoikeusnäkökulma lukuun ottamatta lyhyttä katsausta perus- ja ihmisoikeuksien roolista kansallisen viranomaisen harkintavallan suuntaajana, ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö ja eurooppalaisen hallinto-oikeuden puolelta keskitytään vain periaatteisiin, organisatoriseen soveltamiseen vain kansallisella tasolla sekä toimeenpanon järjestämiseen. Vaikka tutkielmassa ei varsinaisesti tarkastella unionin ja sen toimielinten vahingonkorvausvastuuta, on viimeaikaisen kehityksen mukaisesti luotava katsaus näiden kahden vahingonkorvausjärjestelmän yhdentymiseen lyhyesti luvussa 5.4 Vahingonkorvausvastuun nykytila EU-oikeudessa. Jäsenvaltion vahingonkorvausperiaatteen kritiikki EU-oikeuden tehokkaan toteuttamisen takeena on myös noussut viime aikoina esille, mutta myös sen käsitteleminen on laajuussyistä rajattu tutkimusaiheen ulkopuolelle. Tuomioistuimen oikeuskäytännöstä on huomioitu keskeiset vahingonkorvausvastuun periaatteen kehittymiseen vaikuttaneet oikeustapaukset sekä valtion käsitteen ja jäsenvaltion ja unionin välistä suhdetta määrittävät tapaukset.

Tutkielman aluksi käsitellään EU-oikeuden ja jäsenvaltion välistä suhdetta muutaman EU-tuomioistuimen antaman ratkaisun perusteella EU-oikeuden valossa sekä jäsenvaltion käsitettä EU-oikeudessa. Tästä siirrytään EU:n yhden lainsäädäntövälineen, direktiivien implementoimiseen osaksi kansallista lainsäädäntöä ja siihen liittyvään kansallisen viranomaisen harkintavaltaan niiden toimeenpanossa ja soveltamisessa. Viidennessä ja kuudennessa pääluvussa käsitellään vahingonkorvausvastuun periaatteen kehittymistä, edellytyksiä ja toteuttamista jäsenvaltiossa. Lopuksi luodaan katsaus Oikeusministeriön (OM) tuottamaan selvitykseen kotimaisen vahingonkorvauslainsäädännön uudistamiseksi eurooppaoikeudellisten vaatimusten osalta ja Suomea koskevaan yksilöityyn ratkaisuun ja sen vaikutuksiin jäsenvaltion vahingonkorvausvastuun periaatteen kehittämisessä.

### 1.3 Tutkimuksen lähdeaineistosta

Periaatteiden luonne huomioon ottaen tutkielmassa EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö on keskeisenä lähteenä. Koska monet periaatteet ovat kehittyneet ja perustuneet EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, ei niistä ole varsinaista kirjoitettua lainsäädäntöä tai lainvalmisteluaineistoa. Tärkeänä virallislähteenä ovat Lissabonin sopimuksella uudistetut Sopimus Euroopan unionista ja Sopimus Euroopan unionin toiminnasta. Myös oikeuskirjallisuutta ja artikkeleita on käytetty laajasti lähteistönä. Kirjallisuudesta tärkeimpänä aineistona mainittakoon Pekka Aallon Helsingin yliopistossa tarkastettu lisensiaatin tutkimus vuodelta 1999 ja hänen Turun yliopistossa vuonna 2010 tarkastetun väitöskirjan (*Public Liability in European Union Law Transformed. Convergence of the Conditions for Non-Contractual Liability in Damages of the European Union and of its Member States for Breaches of European Union Law*) pohjalta julkaistu kirja *Public liability in EU law. Brasserie, Bergaderm and beyond* vuodelta 2011 sekä eurooppalaista hallinto-oikeutta käsittelevä Olli Mäenpään teoksen toinen painos vuodelta 2011.

EU-oikeutta, sen oikeuslähteitä ja näiden keskinäissuhteita on jaoteltu kirjallisuudessa useammalla tavalla. Yksi jakotapa on jako primääriseen, sekundääriseen eli johdettuun ja toissijaiseen unionin oikeuteen. Jakotapaan sisältyy ajatus primäärisen oikeuden hierarkkisesta ylempiarvoisuudesta eli muun muassa sekundääristä oikeutta on tulkittava yhteensopivasti primäärioikeuden kanssa.<sup>8</sup> Primäärisen EU-oikeuden lähteitä ovat pääasiassa yhteisöjen perustamissopimukset ja Euroopan unionista tehty sopimus liitteineen ja pöytäkirjoineen sekä niihin myöhemmin tehdyt lisäykset ja muutokset<sup>9</sup>. Lisäksi primäärioikeuden alaan kuuluvat jäsenvaltioiden liittymissopimukset. Toinen tärkeä osa primäärioikeutta ovat EU:n (hallinto)oikeuden yleiset oikeusperiaatteet.<sup>10</sup> Sekundäärisen unionin oikeuden pohjana on EU:n toimielinten ja päätöksentekojärjestelmien toiminta. SEUT<sup>11</sup> 288 artiklassa mainitaan kolme sitovaa EU-oikeuden lähdetä, joita ovat asetukset, direktiivit ja päätökset.

Kolmantena ja tutkimuksessa hyvin merkittävänä oikeuslähteenä primäärisen ja sekundäärisen oikeuden rinnalla on toissijainen unionin oikeus. Toissijaiseen oikeuteen

---

<sup>8</sup> Ojanen 2010, s. 36–37.

<sup>9</sup> Lisäykset ja muutokset esimerkiksi Amsterdamin, Nizzan ja Lissabonin sopimuksilla. Viimeisin uudistus Lissabonin sopimuksella 1. joulukuuta 2009. Julkaistu EUVL C 306, 17.12.2007.

<sup>10</sup> Ojanen 2010., s. 37.

<sup>11</sup> Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus, esim. EUVL nro C 83, 30. maaliskuuta 2010.

luetaan kuuluvaksi EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännön lisäksi EU:n solmimat kansainvälisoikeudelliset sopimukset ja yleisesti kansainvälinen oikeus. Näitä oikeuslähteitä ei ole voitu sijoittaa sen paremmin primääriseen kuin sekundääriseen oikeuteenkaan. Niillä on tärkein merkityksensä paikkaamassa primäärisen ja/tai sekundäärisen oikeuden puutteita.<sup>12</sup>

Euroopan unioniin liittyessään jäsenvaltiot hyväksyvät paitsi EU-asioita koskevan ylimmän tuomiovallan myös EU:n norminantovaltaa.<sup>13</sup> Ensimmäinen periaate Euroopan unioniin liittymisen edellytyksenä onkin yhdentymisen tuloksena syntyneen säännösten hyväksyminen. Tällä tarkoitetaan, että jäsenvaltio liittyy unionin kokonaisuuteen ja velvollinen noudattamaan muun muassa EU-tuomioistuimen tuomiovaltaa.<sup>14</sup>

Oikeuskäytäntö poikkeaa muista oikeuslähteistä muun muassa siinä, että se muodostuu tuomioistuimen kannanotoista konkreettiseen ja reaaliseen asiaan, joka tulee sen ratkaistavaksi. Oikeuskäytäntö tarkoittaa siis yksittäisen säännöksen tulkintaa. Tuomioistuimen ratkaisu tarkoittaa siten yksittäistä ratkaisua, jolla voi olla periaatteellistakin vaikutusta, kuten EU-tuomioistuimen ratkaisuilla on perinteisesti ollut.<sup>15</sup>

EU-tuomioistuin pyrkii mahdollisimman johdonmukaiseen ja ennustettavaan oikeuskäytäntöön oikeusvarmuuden periaatteen johdosta. Oikeusvarmuus ja oikeusnormien ennakoitavuus onkin tärkeä lähtökohta ja siksi EU-tuomioistuin yleensä viittaa ratkaisuisaan aikaisempaan oikeuskäytäntönsä. Tiettyyn rajaan asti on rationaalista, että tuomioistuimen päätökset ovat yhtenäisiä, mutta esimerkiksi EU-tuomioistuin ei ole sidottu aikaisempiin ratkaisuihinsa. Esimerkkinä tällaisesta tilanteesta voidaan mainita EU-oikeuden muuttuminen tai Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) oikeuskäytännön antama aihe muuttaa ratkaisukäytäntöä.<sup>16</sup>

Kuten sanottu, EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöllä on hyvin tärkeä asema ja merkitys EU-oikeudessa. EU-tuomioistuimen ratkaisuille on tunnustettu yleisesti vahva sitovuus EU:n toimielinjärjestelmässä ja EU:n jäsenvaltioissa yleisesti. EU-tuomioistuimen asemaa

---

<sup>12</sup> Ojanen 2010, s. 37.

<sup>13</sup> Tolonen 2003, s. 126.

<sup>14</sup> Joutsamo ym. 2000, s. 104.

<sup>15</sup> Tolonen 2003, s. 119.

<sup>16</sup> Ojanen 2010, s. 170.

kuvastaa hyvin muun muassa se, että tutkielmani tarkastelun kohteesta, jäsenvaltion vahingonkorvausvastuun periaatteesta, ei ole mainintaa perustamissopimuksissa tai ylipäätään missään kirjoitetussa EU-oikeudessa, vaan sen selvittämiseksi on tutustuttava pääasiassa vain EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön ja julkisiasiamiesten ratkaisuehdotuksiin.<sup>17</sup>

EU-tuomioistuimen roolin korostuminen liittyy ensisijaisesti perustamissopimusten määräysten yleisluontoisuuteen ja aukollisuuteen. EU-tuomioistuimen ratkaisut tuovat esiin perustamissopimusten ja niiden nojalla annettujen säädösten ja päätösten sisältöä. Kritiikkiä on herättänyt tuomioistuimen aktiivisuus ja se, ettei se ole välttämättä pysynyt SEU 19.1 artiklassa mainitussa roolissa oikeuden tulkitsijana ja soveltajana.<sup>18</sup>

SEUT 267 artiklassa on annettu EU-tuomioistuimelle melko laaja toimivalta antaa ennakkoratkaisuja perussopimusten tulkinnasta ja unionin toimielimen, elimen tai laitoksen säädöksen pätevydestä ja tulkinnasta.<sup>19</sup> Ennakkoratkaisumenettelyllä on ollut ratkaiseva merkitys EU-oikeuden kehittymisessä ja esimerkiksi EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden välistä suhdetta määrittävät periaatteet ovat syntyneet ennakkoratkaisumenettelyssä. Sama koskee perusoikeuksia EU-oikeudessa. Se on siis yksi tärkeimmistä EU-oikeuden oikeuslähteiden luojista. Ylimmillä kansallisilla tuomioistuimilla taas on velvollisuus tietyin edellytyksin pyytää EU-tuomioistuimelta ennakkoratkaisua EU-oikeuden tulkinnasta tai EU-säädösten pätevydestä. Ennakkoratkaisulla on kolme keskeistä funktiota. Ensinnäkin se luo edellytykset EU-oikeuden yhtenäiselle tulkinnalle ja soveltamiselle jäsenvaltioissa, toiseksi sen keskeinen tarkoitus on EU:n toimielin- ja päätöksentekojärjestelmän toiminnan laillisuuden valvonta ja kolmanneksi sillä on avainasema kansallisen oikeuden EU-oikeuden mukaisuuden valvonnassa.<sup>20</sup> Tällaista tilannetta tarkastellaan tutkimuksen loppuosassa, kun käsitellään Suomea koskevan oikeustapauksen vaikutusta jäsenvaltion vahingonkorvausvastuun periaatteeseen. Toisaalta myös ennakkoratkaisumenettelyn suuri merkitys EU-oikeuden kehittymisessä merkitsee sitä, että kansallisilla tuomioistuimilla on ollut oma tärkeä roolinsa EU-oikeuden kehityksessä EU-tuomioistuimen ohella.

---

<sup>17</sup> Ojanen 2010, s. 46.

<sup>18</sup> Ojanen 2010, s. 46. SEU 19.1 artikla: EU-tuomioistuin huolehtii siitä, että perussopimusten tulkinnassa ja soveltamisessa noudatetaan lakia.

<sup>19</sup> SEUT 267 artikla.

<sup>20</sup> Ojanen 2010, s. 156–157.



Ennakkoratkaisumenettelyä onkin aiheellisesti kutsuttu EU-tuomioistuimen ja kansallisen tuomioistuimen väliseksi vuoropuheluksi ja yhteistyöksi.<sup>21</sup>

#### 1.4 Tutkimusmetodista

Oikeustieteessä on useita tutkimusmenetelmiä ja niiden osa-alueita. Yleisimmät tutkimusmenetelmät ovat lainoppi, oikeushistoria, oikeussosiologia, oikeusfilosofia, vertaileva oikeustiede ja oikeuspolitiikka.<sup>22</sup> Oikeusdogmatiikka on oikeustieteen vanhin haara, joka voidaan todeta jo roomalaisen oikeuden keskiaikaisessa tutkimuksessa. *Jyrängin* mukaan oikeusdogmatiikassa etsitään vastausta siihen, miten asioiden pitäisi oikeusjärjestyksen mukaan olla. Oikeusdogmatiikka siis systematisoi, analysoi, tulkitsee ja esittää kritiikkiä voimassa olevan oikeuden kannasta tietyssä kysymyksessä.<sup>23</sup> Tutkimukseni tarkoituksena on systematisoida ja tulkita voimassa olevaa lainsäädäntöä eli tutkimusotteeni on oikeusdogmaattinen eli lainopillinen, mutta tutkimusaiheen ollessa eurooppaoikeudellinen voidaan tutkimuksessa nähdä myös tietynlaisia oikeusvertailevia piirteitä<sup>24</sup> suhteessa kansallisiin oikeuksiin (tässä lähinnä Suomen oikeusjärjestykseen). Näkökulma tutkimuksessa on pääasiallisesti lainopillisen tutkimusotteen mukaan tarkasteltavaan oikeuteen nähden sisäinen. Kuitenkin muun muassa *Jyränki* toteaa, että pisimmälle kansallisen valtiosääntöoikeuden ja EU-oikeuden vastaavan osan tarkastelussa voitaisiin päästä, jos omaksuttaisi ulkoinen, ei-dogmaattinen tarkastelunäkökulma. Kansallisella valtiosääntöoikeudella ja EU:n valtiosääntöoikeudella on keskinäinen kosketuspintansa esimerkiksi direktiivien implementoinnin kautta ja koska etusija näiden välillä joudutaan valitsemaan, tarkoittaa se luonnollisesti toisen järjestelmän koherenssin vahvistumista ja toisen heikentymistä.<sup>25</sup>

---

<sup>21</sup> Ojanen 2010, s. 157. EU-tuomioistuin on vakiintuneesti luonnehtinut ennakkoratkaisumenettelyään ”yhteistyönvälineeksi”.

<sup>22</sup> Husa-Pohjalainen 2008, s. 36–39.

<sup>23</sup> Jyränki 2003, s. 15.

<sup>24</sup> Varsinaisesti kyse ei ole oikeusvertailusta eri oikeusjärjestyksien välillä, vaan oikeusvertailun tuottamaa tietoa käytetään hyväksi voimassa olevan oikeuden tutkimisessa. Husa ja Pohjalainen kirjoittavat tällöin olevan kyseessä lainkäyttö- tai hallintoelimen tietynlaisesta vertailusta eri maiden lainsäädännössä ja oikeuskäytännössä omaksuttujen ratkaisujen mukaan. Ks. tarkemmin Husa- Pohjalainen 2008, s. 37.

<sup>25</sup> Jyränki 2003, s. 25–26.

Oikeudenalajaottelun näkökulmasta tutkimus voidaan katsoa kuuluvan (eurooppalaisen) valtiosääntöoikeudenalaa<sup>26</sup> ja tarkemmin se keskittyy eurooppalaisen konstitutionalismin kysymyksiin, kuten toimivaltakysymykset ja EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden välistä suhdetta määrittävät periaatteet. Valtiosääntöoikeudellisen tutkimuksen tutkimuskohteena yleisesti ovat ylimmät valtiolliset instituutiot ja niiden väliset keskinäissuhteet sekä yksityisen ja julkisen vallan väliset suhteet oikeudellisesta näkökulmasta<sup>27</sup>. Ilman jäsenvaltion käsitteen määrittelyä ja kansallisen ja EU-oikeuden välisen suhteen määrittelyä direktiivin implementoinnin ja siihen liittyvän kansallisen viranomaisen harkintavallan ja jäsenvaltion vahingonkorvausvastuun periaatteen tarkastelu jäisi osittain perusteettomaksi ja tästä syystä keskeisimpiin tutkimuskysymyksiin siirrytään vasta pääluvussa neljä, viisi ja kuusi.

---

<sup>26</sup> EU-oikeudessa voidaan nykyään erottaa esimerkiksi Suomen oikeuden tapaan eri oikeuden aloja. Ks. esim. Mäenpään teos 2011, jossa tarkastellaan eurooppalaista hallinto-oikeutta.

<sup>27</sup> Husa-Pohjalainen 2008, s. 39.

## 2 EUROOPAN UNIONIN OIKEUDEN SUHDE KANSALLISEEN LAINSÄÄDÄNTÖÖN

### 2.1 Jäsenvaltion käsite EU-oikeudessa

EU- oikeudessa valtiosisäisten vaikutusten ulottuvuus riippuu paljolti siitä, mitä tarkoitetaan jäsenvaltion käsitteellä EU-oikeudessa. Sillä on merkitystä etenkin jäsenvaltion vahingonkorvausvastuun sekä direktiivien välittömän oikeusvaikutuksen kannalta, mutta se vaikuttaa myös EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden välistä suhdetta määrittävien periaatteiden, etusijan ja tulkintavaikutuksen, määräytymiseen ja rajoihin.<sup>28</sup>

Jäsenvaltioiden kansallisen oikeusjärjestyksen muodollis-oikeudellisilla lähtökohdilla tai yleensäkin kansallisen oikeuden tulkinnalla ei tule olla ratkaisevaa merkitystä jäsenvaltion käsitteen määrittelylle. Tämän vuoksi EU-oikeudessa on käsitettä tulkittu laajasti, joka varmistaa myös EU-oikeuden tehokkaan ja yhdenmukaisen toteuttamisen. Jäsenvaltion käsitettä arvioidaan EU-oikeuden valossa. Jäsenvaltion käsitteeseen on katsottu kuuluvan muun muassa kunnat, valtion ja kuntien alaisuudessa tai valvonnassa toimivat elimet ja julkista valtaa käyttävät toimijat. Myös yksityisoikeudellinen tai taloudellinen toiminta voi kuulua valtioon, jos siihen liittyy julkisen vallan käyttöä, julkista rahoitusta tai muuta julkisyhteisön alaisuutta. Valtioon kuuluu siten myös elimiä, jotka ovat erillisiä julkishallinnosta, eli itsenäisiä ja yksityisoikeudellisia oikeussubjekteja.<sup>29</sup> Esimerkiksi muutoin yksityisoikeuden alaan kuuluva osakeyhtiö voidaan lukea jäsenvaltion käsitteen alaan, jos sille on annettu hoidettavaksi julkinen tehtävä tai jos se on asemansa tai rahoituksensa puolesta valtion tai kunnan alaisuudessa tai valvonnassa.<sup>30</sup>

Usein valtion käsitteen laajuutta on arvioitu direktiivien määrittelemien oikeuksien kannalta silloin, kun jäsenvaltio on laiminlyönyt direktiivin implementoinnin kokonaan tai kun siinä on puutteita. Tässä kohdin nousevat esille kysymykset siitä, millä elimillä voidaan katsoa olevan velvollisuus toteuttaa direktiivin sisältämä etu tai oikeus ja mitä elintä vastaan voidaan esittää vaatimus direktiivin määräyksen toteuttamisesta.<sup>31</sup> Tämä on

---

<sup>28</sup> Ojanen 2010, s. 109.

<sup>29</sup> Mäenpää 2011, s. 93.

<sup>30</sup> Ojanen 2010, s.109.

<sup>31</sup> Mäenpää 2011, s. 94.

oleellista myös tutkimuksen aiheen kannalta. Jotta voidaan saada kysymyksiin vastaus, edellytetään niiden kriteerien määrittelyä, joiden perusteella tietty toimielin kuuluu valtioon tai sen toiminta voidaan katsoa valtion toiminnaksi. Määrittely on tärkeää, koska direktiivillä ei ole katsottu olevan oikeusvaikutuksia horisontaalitasolla. Jos siis toimielin ei kuulu valtioon laajassa merkityksessä, se on yksityinen toimija. EU-tuomioistuimen ratkaisun *Kampelmann* mukaan direktiivien selviin ja täsmällisiin säännöksiin voidaan vedota valtion ja kuntien lisäksi ”valtion määräys- tai valvontavaltaan kuuluvia toimielimiä tai yksikköjä vastaan” sekä sellaisia toimielimiä tai yksiköitä vastaan, joilla on erityistä toimivaltaa yksityisten oikeussubjektien välisiin suhteisiin sovellettavista säännöistä ilmeneviin toimivaltuuksiin. Tällaisia ovat esimerkiksi paikalliset ja alueelliset viranomaiset, kuten myös toimielimet, joiden tehtäväksi on ”niiden oikeudellisesta muodosta riippumatta viranomaisen antamalla säädöksellä annettu yleishyödyllisen palvelun tuottaminen kyseisen viranomaisen valvonnassa”.<sup>32</sup>

EU-tuomioistuimen antamien ratkaisujen mukaan jäsenvaltion määritelmän kannalta ei ole katsottu olevan merkitystä sillä, toimiiko jäsenvaltio tietyssä tapauksessa työnantajana vai julkisen vallan käyttäjänä. Esimerkiksi direktiiviin voidaan siis vedota riippumatta valtion roolista. Muun muassa *Marshall*-tapauksessa lisätään, että on estettävä mahdollisuus valtion saamasta etua siitä, ettei se noudata yhteisön oikeutta.<sup>33</sup> Myöskään sillä, että tietty toimielin tai yksikkö on riippumattomassa tai organisatorisesti itsenäisessä suhteessa varsinaiseen valtion ydinorganisaatioon, ei ole katsottu olevan merkitystä, vaan esimerkiksi riippumattomat tuomioistuimet, itsenäistä lainsäädäntövaltaa käyttävät organit, kuin itsehallinnolliset viranomaiset kuuluvat jäsenvaltion käsitteeseen.<sup>34</sup>

Mielenkiintoista on myös hallintoviranomaisen rooli ja itsenäinen suhde EU-oikeuden soveltajana ja toteuttajana. Aiemmin on todettu jäsenvaltion velvoitteiden kohdistuminen myös valtion ja kuntien hallintoviranomaisiin ja samoin kuin julkisten viranomaisten on katsottu kuuluvan valtion käsitteeseen. Usein EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö koskee vain jäsenvaltion ja kansallisten tuomioistuinten velvollisuuksia EU-oikeudellisissa tilanteissa ja hallintoviranomaisten EU-oikeudellisia velvoitteita arvioivia oikeustapauksia

---

<sup>32</sup> Yhdistetyt asiat C-253/96 – C-258/96, *Kampelmann* ym. tuomion perustelut kohta 46. Katso myös tarkemmin Mäenpää 2011, s. 94–95.

<sup>33</sup> Asia 152/84 *Marshall*, tuomion perustelut kohta 49. Ks. myös tapaukset C-343/98 *Collino* ja *Chiappero* ja C-188/89 *Foster* ja myöhemmin esim. asia C-356/05 *Farrell*.

<sup>34</sup> Mäenpää 2011, s. 95–96.

on melko vähän. *Mäenpää* katsoo tähän olevan syynä sen, että vain kansallisilla tuomioistuimilla on toimivalta pyytää ennakkoratkaisua<sup>35</sup>. EU-tuomioistuin on kuitenkin *Costanzo*-ratkaisussaan määritellyt riidattomasti, että hallintoelimet ovat osa jäsenvaltiota, kun arvioidaan jäsenvelvoitteiden noudattamista. Ratkaisun perusteluissa todetaan, että EU-oikeuden ensisijaisuuden kunnioittamista koskeva velvoite koskee myös kaikkia hallintoelimiä. Edelleen perustelujen mukaan olisi ristiriitaista, jos yksityinen oikeussubjekti voisi vedota EU-oikeuteen hakiessaan muutosta tuomioistuimesta hallintoviranomaisen päätökseen, mutta tällä viranomaisella ei olisi velvollisuutta soveltaa EU-oikeutta eikä toimivaltaa jättää EU-oikeuden kanssa ristiriitaista kansallisen oikeuden normia soveltamatta.<sup>36</sup>

Jäsenvaltion käsitteen lukuun laskettavia tahoja ovat siis keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimielimet ja muut organit. Esimerkiksi myöhemmin tarkemmin käsiteltävässä Suomea koskeva EU-tuomioistuimen antamassa ennakkoratkaisussa A.G.M COS-MET. Srl oli kyse juuri sosiaali- ja terveysministeriöstä keskushallintoviranomaisena ja sen velvollisuudesta toimeenpanna EU-oikeudellista direktiiviä.

---

<sup>35</sup> *Mäenpää* 2011, s. 97.

<sup>36</sup> Asia 103/88 Fratelli Costanzo SpA vastaan Comune di Milano. Ks. myöhemmästä oikeuskäytännöstä muun muassa asia C-341/08 Domnica Petersen, jonka tuomion perustelujen kohdassa 81 EU-tuomioistuin lausuu suoraan: ” Unionin tuomioistuin on katsonut, että yhteisön oikeuden ensisijaisuuden kunnioittamista koskeva velvoite koskee kaikkia hallintoelimiä”.

## 2.2 EU-oikeuden suhde kansalliseen oikeuteen

### 2.2.1 Näkökulmia EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden suhteeseen

Oikeuskirjallisuudessa on esitetty erilaisia malleja EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden välisen mallin kuvaamiseksi. Seuraavia *Ojasen* esittämiä näkökulmia EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden välisestä suhteesta ei tule ymmärtää mitenkään yleispäteväksi kuvaukseksi, vaan eräänlaiseksi aiheen tiiviiksi esittelyksi<sup>37</sup>.

Ensimmäinen, melko perinteinen tapa hahmottaa EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden välistä suhdetta on rinnastaa se liittovaltio–osavaltio-oikeuden malliin, esimerkiksi vastaavanlaiseen malliin kuin Yhdysvaltojen liittovaltiorakenne on. *Ojasen* mukaan asetusten välitön sovellettavuus, EU:n ja jäsenvaltion toimivallan jaon perusteet sekä EU:n tuomioistuimen järjestelmän rakenteet sisältävät piirteitä, jotka antavat aiheen kuvata EU:n ja jäsenvaltion välistä oikeutta federaalisena. *Ojanen* toteaa kuitenkin vielä, että federalismirinnastus on kiistanalainen, koska federalistiset piirteet häviävät sitä mukaa, kun tarkastelu ulotetaan jäsenvaltion ja EU:n välisen oikeuden tarkastelusta yleisesti niiden väliseen suhteeseen. EU ei ole liittovaltio, valtioliitto eikä tavallinenkaan kansainvälinen järjestö.<sup>38</sup> Samaan tulkintaan päätyy *Mäenpää*, jonka mukaan Euroopan unioni ei oikeudellisesti eikä toiminnallisesti arvioiden ole liittovaltio, jolla voitaisi katsoa olevan oma valtiosääntönsä. Kuten *Ojasen*, myös *Mäenpään* mukaan on kuitenkin perusteita puhua sekä integraation konstitutionalisoinnista että integraation federalisoinnista. Valtiosääntöiset elementit EU-oikeudessa perustuvat Euroopan unionin toiminnan yleisiin perusteisiin sekä vakiintuneessa oikeuskäytännössä muotoutuneisiin periaatteisiin. Varsinkin EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö on monia valtiosääntöisen oppijärjestelmän alaan luettavia EU-oikeuden peruspiirteitä. Näitä ovat muun muassa EU-oikeuden etusija, välittömät oikeusvaikutukset ja tulkintavaikutus sekä EU-oikeuteen kuuluvat ihmisoikeusperiaatteet ja perusoikeudet. Jäsenvaltioiden kansalliset oikeuskäytännöt ovat ajan kuluessa hyväksyneet nämä piirteet osaksi oikeusjärjestelmäänsä.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> Mylly huomauttaa, että *Ojasen* esittämä on äärimmäisen tiivis ja abstraktilla tasolla etenevä kuvaus, joka hänen mielestään saattaa jäädä asiaa entuudestaan tuntemattomalle vain irtolauseiksi, koska EU-oikeuden konkreettisia vaikutustapoja ei ole vielä esitelty. Mylly 2011a, s. 813. Tässä pyritään Jääskisen (2008) avulla avaamaan oikeusteoreettista selostusta enemmän.

<sup>38</sup> *Ojanen* 2010, s. 55–56.

<sup>39</sup> *Mäenpää* 2011, s. 74–75.

Toinen perinteinen tapa kuvata kansallisen oikeuden ja EU-oikeuden suhdetta on nähdä EU:n oikeusjärjestys ylikansallisena oikeusjärjestyksenä. Ylikansallisella oikeusjärjestyksellä tarkoitetaan kansallisuuksien yläpuolella olevaa<sup>40</sup>, toisin sanoen jollakin tavalla erillistä oikeusjärjestystä. Ylikansallisuudella tarkoitetaan tässä yhteydessä yleensä jäsenvaltion mahdollisuutta päättää EU-säädöksistä määränemmistöllä ja EU-oikeuden aseman ja sovellettavuuden määräytymistä ylikansalliselta tasolta, ei siis kunkin jäsenvaltion oman valtiosäännön perusteella.<sup>41</sup> Käytännössä kuitenkin EU-oikeuden ajatellaan olevan osa kunkin jäsenvaltion oikeusjärjestystä ja sen suhde kansalliseen oikeusjärjestykseen voidaan katsoa olevan eräällä tapaa monistinen, eli EU-oikeus tulee sovellettavaksi joko sellaisenaan tai tiettyjen kansallisten täytäntöönpanotoimien kautta.<sup>42</sup>

Kun EU-oikeutta katsotaan valtiosisäisen soveltamisen näkökulmasta EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden välinen suhde ymmärretään vuorovaikutussuhteena. Jotta EU-oikeus toteutuisi tehokkaasti, se vaatii monentasoista vuorovaikutusta kansallisen oikeuden kanssa jo pelkästään siksi, että EU-oikeudessa ei ole määräyksiä valtiosisäisestä toimeenpanosta. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, ettei EU-oikeudella olisi mitään vaikutuksia kansallisen prosessi- ja sanktionormiston soveltamiselle.<sup>43</sup>

*Ojansen* mukaan viime vuosina EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden välinen suhde on alettu nähdä myös pluralistisena. Tässä yhteydessä pluralismi tarkoittaa EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden välistä dynaamista vuorovaikutussuhdetta, jossa eri oikeuslähteiden keskinäiset suhteet ja merkitys määräytyvät kunkin asian tai asiakokonaisuuden mukaan. Erityisenä esiin nostettavana seikkana voidaan mainita EU-tuomioistuimen ja kansallisen tuomioistuimen välinen vuorovaikutus, joka ilmenee etenkin ennakkoratkaisumenettelyn kautta tuomioistuinten vuoropuheluna ja yhteistyönä yksittäisten oikeustapausten ratkaisutilanteissa.<sup>44</sup> *Jääskinen* pitää radikaalia pluralismia perustelluimpana tapana ymmärtää EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden välinen suhde, mutta lisää kuitenkin, että ”samalla jää avoimeksi oikeuden eurooppalaistumisen kannalta olennaisin asia eli se, että EU-oikeutta ja kansallista oikeutta sovelletaan ja noudatetaan rinnakkaisina, niin kuin ne

---

<sup>40</sup> Kotimaisten kielten tutkimuslaitoksen määritelmä sanalle ylikansallinen.

<sup>41</sup> Ojanen 2010, s. 56.

<sup>42</sup> Ojanen 2010, s. 56–57. Suorasta sovellettavuudesta voidaan mainita asetusten suora sovellettavuus ja täytäntöönpanotoimien kautta voimaan tulevasta EU-oikeudesta direktiivien implementoiminen osaksi kansallista oikeusjärjestystä. Ks. myös Jääskinen 2008, s. 123–125 ylikansallisen oikeusjärjestyksen pätevyysperusteista.

<sup>43</sup> Ojanen 2010, s. 57. Ks. tarkemmin EU-oikeuden vaatimuksista kansalliselle prosessi- ja sanktionormistolle Ojanen 2010, s. 84–91.

<sup>44</sup> Ojanen 2010, s. 57. Asiaa käsittelee myös Jääskinen 2008, s. 137–146.

olisivat osa samaa oikeusjärjestystä, vaikka ne samanaikaisesti käsitteellistetään erillisiksi oikeusjärjestyksiksi.<sup>45</sup> Tämän ongelman ratkaisemiseksi seuraavassa kappaleessa luodaan katsaus kontekstuaalisen oikeusjärjestyksen käsitteeseen.

EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden välistä suhdetta ei tule kuitenkaan ymmärtää siten, että suhde olisi jokaisessa yksittäisessä tilanteessa samanlainen, vaan suhde tulisi ymmärtää kontekstuaalisesti ottaen huomioon ratkaistavana oleva ongelma. Kontekstuaalinen oikeusjärjestys on myös keino kansallisen oikeusjärjestyksen eurooppalaistumisen ymmärtämiseen, kun eurooppalaistumisella tarkoitetaan kahden erillisen oikeusjärjestyksen aikaansaamaa samanaikaista oikeudellista pitämistä jäsenvaltiossa<sup>46</sup>. Kontekstuaalinen oikeusjärjestys sisältää periaatteita sekä käsitteellisesti samanlaisina oikeusnormeina unionioikeudellisia että kansallisia normeja järjestettynä johdonmukaiseksi normatiivisen merkityksen kentäksi. Ottaen huomioon kansallisen tuomarin tai virkamiehen näkökulman tämä tarkoittaa, että yksittäisen tapauksen ratkaisemiseksi sovellettava oikeusnormi ei palaudu vain yhteen säännökseen tai edes oikeuslähteeseen, vaan se koostuu monista EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden määräyksistä ja säännöksistä.<sup>47</sup>

Yhtenä tärkeimpänä kysymyksenä EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden välisessä suhteessa voidaan nähdä EU-oikeuden ja kansallisen perustuslain välinen suhde. Onko EU-oikeuden pätevyys perusta EU-oikeudessa, kansallisessa oikeudessa vai kenties kansainvälisessä oikeudessa? Nämä kysymykset pohjautuvat keskusteluun valtioiden täysivaltaisuudesta ja kompetenssista eli kenellä ylipäänsä on toimivalta päättää EU-oikeuden pätevydestä ja unionin toimivallasta.<sup>48</sup> *Jääskisen* mukaan näihin kysymyksiin ei ole annettavissa yksiselitteisiä tai oikeudellisesti yleispätevää vastausta, koska eri tarkastelunäkökulmat (EU-oikeudellinen, kansallisen oikeuden ja kansainvälisen oikeuden näkökulmat) suuntaavat kysymysten tarkastelua eri tavoin. Esimerkiksi äärimmäinen konflikti voi koskea tilannetta, jossa kansallisen oikeuden näkökulmasta EU-tuomioistuin on hyväksynyt unionille toimivallan, mutta myös yksittäiselle jäsenvaltiolle tilanteen, jossa valtiosääntö ei mahdollista EU-oikeuden etusijan tunnustamista sen suhteessa kansalliseen valtiosääntöön. Harvemmin kuitenkaan tällainen ääripään kysymys tulee EU-

---

<sup>45</sup> Jääskinen 2008, s. 146.

<sup>46</sup> Ks. perusteluista tarkemmin Jääskinen 2008, s. 152–153.

<sup>47</sup> Jääskinen 2008, s. 151–158.

<sup>48</sup> Tästä ks. tarkemmin Jääskinen 2008, s. 117–157.



oikeuden soveltamisen arkipäivässä esille ja itse asiassa ylimmillä tuomioistuimilla on muutoinkin pyrkimys välttää tilanteita, joissa ne joutuisivat ratkaisemaan näin perustavanlaatuisia kysymyksiä.<sup>49</sup>

## 2.2.2 EU-oikeuden vaikutustavat kansallisessa lainsäädännössä

EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden välistä suhdetta on luotu määrittämään EU-oikeuden tasolta periaatteita, joita käsitellään tarkemmin luvussa 2.3. Periaatteet määrittävät EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden välisen suhteen lisäksi EU-oikeuden vaikutustapoja jäsenvaltioiden oikeudessa. Esimerkiksi etusijaperiaatteessa on kyse jäsenvaltion lainsoveltajan velvollisuudesta antaa EU-oikeudelle ristiriitatilanteessa etusija kansalliseen oikeuteen nähden. Tämän takia EU-oikeudella on ikään kuin kansallisen oikeuden syrjäyttävä vaikutus. Vastaavasti tulkintavaikutuksella on kykyä vaikuttaa jäsenvaltion kansallisen oikeuden tulkintaan.<sup>50</sup>

EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden välistä suhdetta määrittävät periaatteet ovat yleisiä vaikutustapoja niin, että ne määrittävät EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden välistä suhdetta ja EU-oikeuden valtiosisäisiä vaikutustapoja riippumatta aineellisoikeudellisesta sisällöstä.<sup>51</sup> Tämä tarkoittaa, että samaan tapaan sekä EU:n kilpailuoikeudella kuin vero-oikeudellakin voi olla vaikutusta kansalliseen oikeuteen. Yleisiä ne ovat myös siksi, että ne voivat saada merkitystä kaikissa kansallisissa tuomioistuimissa ja muiden lainsoveltajien toiminnassa.<sup>52</sup>

EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden suhdetta määrittävien periaatteiden vaikutustapoihin kuuluu myös velvollisuuksien johtuminen kansallisille tuomioistuimille ja viranomaisille. Yhtenä tällaisena velvollisuutena voidaan mainita kansallisen oikeuden tulkinta EU-oikeuden kanssa yhteensopivalla tavalla.<sup>53</sup> EU-tuomioistuin on viitannut kansallisille lainsoveltajille antamissaan velvoitteissa SEU 4.3 artiklaan, jonka vilpittömän

---

<sup>49</sup> Jääskinen 2008, s. 157.

<sup>50</sup> Ojanen 2010, s. 58–59.

<sup>51</sup> Ojanen 2010, s. 59.

<sup>52</sup> Ojanen 2010, s. 59. Kansallisia tuomioistuimia edustavat yleiset tuomioistuimet, käräjäoikeudet, hovioikeudet ja korkein oikeus, hallintotuomioistuimet eli hallinto-oikeudet ja korkein hallinto-oikeus sekä erikoistuomioistuimet, esimerkiksi markkinaoikeus. Myös EU-kytkentäiset asiat välimiesmenettelyssä voi kuulua tämän yleisyyden piiriin.

<sup>53</sup> Ojanen 2010, s. 59.

yhteistyönperiaatteen mukaan unioni ja jäsenvaltiot avustavat toisiaan perustamissopimuksista johtuvien tehtävien täyttämässä. Samaisessa artiklassa mainitaan myös yhteistyön positiivinen ja negatiivinen ulottuvuus, joiden mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki yleis- ja erityistoimenpiteet, joilla voidaan varmistaa velvoitteiden täyttyminen (positiivinen ulottuvuus) ja jäsenvaltioiden tulee pitäytyä toimista, jotka voisivat vaarantaa unionin tavoitteiden toteutumisen (negatiivinen ulottuvuus).<sup>54</sup> EU-tuomioistuin on myös säännönmukaisesti lausunut ratkaisuisaan, että yhteistyö- ja lojaliteettivelvoite sitoo kaikkia jäsenvaltioiden tuomioistuimia niiden toimivallan rajoissa.<sup>55</sup>

Kolmas yhteinen tekijä periaatteille ja niistä johtuville vaikutustavoille on se, että ne eivät ilmene kirjoitetusta oikeudesta, vaan ne ovat syntyneet ja kehittyneet EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Tähän onkin luettavissa oikeutus sopimuksessa Euroopan unionin toiminnasta artiklassa 267. Artikla koskee EU-tuomioistuimen valtaa antaa ennakkoratkaisu muun muassa perussopimusten tulkinnasta ja EU-toimielimen säädöksen pätevydestä ja tulkinnasta.<sup>56</sup>

*Salminen* käsitteli artikkelissaan unionin yhteisöpilarin piirissä annettujen oikeudellisten instrumenttien (tässä jäsenvaltion ja EU-oikeuden suhdetta määrittäviä periaatteita) oikeusvaikutusta jäsenvaltioiden oikeudessa. Ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa kyseiset periaatteet tulivat sovellettavaksi vain unionin yhteisöpilarin alaisen EU-oikeusjärjestyksen piirissä ja niiden merkitystä muualla EU-oikeudessa pidettiin epäselvänä muun muassa siitä syystä, että EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö muiden asioiden osalta oli niukkaa.<sup>57</sup> Lissabonin sopimuksen voimaantultua nämä periaatteet ovat kuitenkin ulottuneet koko EU-oikeuden alalle.<sup>58</sup>

---

<sup>54</sup> SEU 4.3 artikla.

<sup>55</sup> Näin esimerkiksi ratkaisussa *Wagner Miret* (asia C-334/92), jonka perustelujen kohdassa 48 tuomioistuin lausuu ”vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan direktiivistä jäsenvaltioille seuraava velvoite saavuttaa direktiivissä säädetty tavoite sekä perustamissopimuksen 5 artiklan mukainen velvoite toteuttaa kaikki yleis- tai erityistoimenpiteet, jotka ovat aiheellisia tämän velvoitteen täyttämisen varmistamiseksi, sitoo kaikkia jäsenvaltioiden viranomaisia, myös tuomioistuimia niiden toimivallan rajoissa”. Ratkaisu itsessään koski samaista palkkaturvadirektiiviä kuin *Francovich*.- ratkaisu, jota käsitellään myöhemmin jäsenvaltion vahingonkorvausvastuun kehittymisen yhteydessä.

<sup>56</sup> SEUT 267 artikla.

<sup>57</sup> *Salminen* 2007, s. 863. Oikeuskäytännön niukkuuteen on johtanut EU-tuomioistuimen toimivallan rajoittuneisuus muualla kuin yhteisöpilarin asioissa.

<sup>58</sup> *Ojanen* 2010, s. 60.

Kaikille periaatteille yhteisiä tavoitteita voidaan erotella kaksi. Periaatteet tarjoavat keinoja taata EU-oikeuden tehokas ja yhtenäinen toteutuminen jäsenvaltiossa. Selkeimmin tämä on tullut esille tilanteissa, joissa EU-oikeuden noudattaminen on ollut hankalaa kansallisen lainsäätäjän tai hallintoviranomaisen toiminnassa. Toinen yhteinen funktio on edellytysten luonti yksityisten oikeussubjektien EU-oikeuteen perustuvien oikeuksien tehokkaalle toteutumiselle. Tyypillinen tällainen tilanne on sellainen, jossa yksityinen vetoaa oikeusvaatimuksensa perusteena EU-oikeuteen joko jäsenvaltiota (ja sen lukuun laskettavia tahoja) tai toista yksityistä vastaan.<sup>59</sup>

## **2.3 EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden välistä suhdetta määrittävät periaatteet**

### **2.3.1 EU-oikeuden välittömät oikeusvaikutukset**

Edellisessä luvussa käsiteltiin EU-oikeuden tasolta muodostettujen periaatteiden yleisiä vaikutustapoja jäsenvaltioiden oikeudessa. Tässä luvussa luodaan katsaus tarkemmin itse periaatteiden sisältöön painottaen tutkimusaiheen kannalta tärkeitä näkökohtia.

EU-oikeudellinen välittömän oikeusvaikutuksen periaate (engl. *concept of direct effect*) tarkoittaa, että EU-lainsäädännöllinen normi voi, ilman jäsenvaltion kansallisen oikeuden myötävaikutusta, perustaa oikeuksia ja velvollisuuksia, jotka ovat täytäntöönpanokelpoisia jäsenvaltioissa. Yksityiset voivat siis vedota suoraan EU-oikeuteen, jolla on välitön oikeusvaikutus. Myös viranomaisten ja tuomioistuinten on noudatettava välittömän oikeusvaikutuksen EU-oikeudellisia normeja toiminnassaan.<sup>60</sup>

Välittömän oikeusvaikutuksen perinteisiä tapauksia ovat ne, joissa yksityiset vetoavat EU-oikeuteen torjuakseen jonkin kansalliseen lainsäädäntöön perustuvan velvollisuuden soveltamisen itseensä. Välitön oikeusvaikutus on kehittynyt EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä, ja ensi kerran se muotoiltiin jo vuonna 1963 tapauksessa *Van Gend en Loos*<sup>61</sup>. Tapauksessa oli kysymys yksilön mahdollisuudesta vedota ETY:n perustamissopimukseen sisältyneeseen tulleja ja tuontimaksuja koskeneeseen

---

<sup>59</sup> Ojanen 2010, s.60–61.

<sup>60</sup> Mäenpää 2011, s. 134.

<sup>61</sup> Asia 26/62 Van Gend en Loos. Ks. myös asia 8/81 Becker, joka käsitteli direktiivin välitöntä oikeusvaikutusta.

siirtymäkauden velvoitteeseen, jonka vastaisesti Alankomaissa oli korotettu ureaformaldehydin maahantuonnin yhteydessä perittäviä tullimaksuja.<sup>62</sup> Yleisen oikeuskäytäntökehityksen mukaan välittömän oikeusvaikutuksen edellytyksenä on EU-oikeudellisen säännöksen riittävä selkeys, jotta se voi perustaa oikeuksia tai velvollisuuksia. Tämän lisäksi sen on oltava ehdoton, täsmällinen ja siitä on suoraan käytävä ilmi oikeudet ja velvollisuudet, ilman mitään täsmentäviä määräyksiä.

Välittömät oikeusvaikutukset toteutuvat niin horisontaali- kuin vertikaalisuhteissakin. Horisontaalisuhteet tarkoittavat kahden yksityisen välistä oikeussuhdetta, esimerkiksi yksityisten tai yritysten välisiä oikeustoimia. Vertikaalisuhteet taas ovat yksityisen ja valtion välinen julkisoikeudellinen suhde, esimerkiksi yksityinen oikeussubjekti voi vedota EU-lainsäädäntöön suhteessaan valtion viranomaisiin. Tässä yhteydessä kunnat ja muut julkisen vallan käyttäjät rinnastuvat valtioon.<sup>63</sup> Perinteisesti välitön oikeusvaikutus on ilmennyt yksilöiden ja jäsenvaltioiden välisessä suhteessa vertikaalisuhteessa. EU-oikeudessa kun on muutoinkin vahvoja julkisoikeudellisia piirteitä, on EU-oikeuden soveltamisen painopiste ollut kansallisissa hallintotuomioistuimissa. Vertikaalinen oikeusvaikutus ilmenee selkeimmin perustamissopimusten artikloissa ja muissa EU-oikeudellisissa säädöksissä, asetuksissa, direktiiveissä ja päätöksissä<sup>64</sup>. Myös EU:n solmimilla kansainvälisoikeudellisilla sopimuksilla voi olla vertikaalista oikeusvaikutusta. Nykyään, Lissabonin sopimuksen voimaantultua, välittömällä oikeusvaikutuksella on yhä enemmän kykyä tuottaa välittömiä oikeusvaikutuksia EU-oikeuden kaikilla aloilla<sup>65, 66</sup>.

EU-oikeuden horisontaalinen välitön oikeusvaikutus on tähän asti jäänyt taka-alalle verrattaessa sitä vertikaaliseen välittömään oikeusvaikutukseen. Kehityssuuntana kuitenkin on myös horisontaalisen välittömän oikeusvaikutuksen lisääntyminen, joka

---

<sup>62</sup> Jääskinen 2009, s. 270.

<sup>63</sup> Mäenpää 2011, s. 134–135.

<sup>64</sup> Asetusten välitön oikeusvaikutus on tunnustettu ensikerran asiassa 9/70 Grad, tuomion perustelut kohta 5. Samaisessa perustelujen kohdassa ei suljeta pois mahdollisuutta, ” että muilla tässä artiklassa [ETY:n perustamissopimuksen artikla 189] tarkoitetuilla säädöksillä ei voisi koskaan olla vastaavia vaikutuksia” ja se vahvisti myös direktiivien saavan välittömiä oikeusvaikutuksia neljä vuotta myöhemmin asiassa 41/74 Van Duyn, tuomion perustelut kohta 12. Uudemmassa oikeuskäytännöstä ks. esim. yhdistetyt asiat C-152/07 – C-154/07 Arcor.

<sup>65</sup> Muun muassa EU:n perusoikeuskirjan voimaantultua Lissabonin sopimuksen seurauksena perusoikeuksien kyky tuottaa välittömiä oikeusvaikutuksia on selkeästi lisääntynyt. Näin on käynyt myös EU-oikeuden merkitykselle yksityisoikeuden puolella, esimerkiksi rikos- ja riita-asioissa.

<sup>66</sup> Ojanen 2010, s. 67–69.

tarkoittaa EU-oikeuden suoraa soveltamista myös kansallisissa tuomioistuimissa yksityisten välisissä oikeuskiistoissa.<sup>67</sup>

Välittömästä oikeusvaikutuksesta puhuttaessa nostetaan esille direktiivien välitön oikeusvaikutus. Direktiivit ovat esimerkiksi asetuksiin verrattuna erilaisia lainsäädännön instrumentteja, sillä niillä luodaan jäsenvaltion viranomaisille velvoitteita lainsäädännön suhteen, mutta jätetään valittavaksi toteuttamisen muodot ja keinot. Jos jäsenvaltio laiminlyö direktiivin toteuttamisvelvoitteen kokonaan tai direktiivi ei muutoin ole asianmukaisesti asetettu voimaan, direktiivi voi saada aikaan välittömiä oikeusvaikutuksia<sup>68</sup>. Lisäksi muun muassa EU-tuomioistuimen ratkaisun *Arcor* tuomion perustelujen kohdan 40 mukaan ”vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että aina, kun direktiivin säännökset ovat sisältönsä osalta ehdottomia ja riittävän täsmällisiä, yksityiset oikeussubjektit voivat kansallisissa tuomioistuimissa vedota niihin jäsenvaltiota vastaan, jos direktiivi on saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä virheellisesti”<sup>69</sup>.

Vakiintuneen EU-tuomioistuimen käytännön mukaan direktiiveillä ei voi olla horisontaalista välitöntä oikeusvaikutusta. Tämä on todettu ensi kerran jo EU-tuomioistuimen ratkaisussa *Marshall*<sup>70</sup>. Tätä EU-tuomioistuimen ratkaisua on kritisoitu, mutta EU-tuomioistuin on pitäytynyt tulkintalinjassaan, koska sen mukaan horisontaalivaikutuksen antaminen direktiiveille on unionin toimivaltaan ulottuva kysymys, joka puolestaan edellyttäisi perustamissopimuksen muutosta<sup>71</sup>. EU-tuomioistuin on todennut, että pelkät kielteiset vaikutukset kolmannen osapuolen oikeuksiin eivät ole peruste kieltää yksityistä vetoamista direktiivin säännöksiin kyseessä olevaa jäsenvaltiota vastaan.<sup>72</sup> Direktiiveillä on kuitenkin horisontaalisen välittömän oikeusvaikutuksen kiellosta huolimatta monenlaisia oikeusvaikutuksia, esimerkiksi yksityisen oikeus vedota jäsenvaltiota vastaan, jos jäsenvaltio on laiminlyönyt velvollisuutensa implementoida direktiivi osaksi kansallista lainsäädäntöä ja tästä on aiheutunut yksityiselle haittaa.

---

<sup>67</sup> Ojanen 2010. s. 69.

<sup>68</sup> Esim. asia C-253/96 – C-258/96 *Kampelmann*.

<sup>69</sup> Yhdistetyt asiat C-152/07 – C-154/07 *Arcor*.

<sup>70</sup> Asia 152/84 *Marshall*, tuomion perustelut kohta 54.

<sup>71</sup> Ks. kritiikistä lisää esim. Ojanen 2010, s. 70–71.

<sup>72</sup> EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä esimerkiksi asia C-201/02 *Wells*, tuomion perustelut kohta 57 ja vanhemmasta oikeuskäytännöstä asia C-194/94 *CIA Security International*, tuomion perustelujen kohdat 40–55.

### 2.3.2 EU-oikeuden etusija kansalliseen oikeuteen nähden

EU-oikeuden etusijaperiaatteella (engl. *doctrine of supremacy*) tarkoitetaan, että EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden normin ollessa ristiriidassa lainsäädännön soveltajalla on velvollisuus turvata EU-oikeuden tehokkuus ja jättää viran puolesta soveltamatta kansallisen oikeuden normi riippumatta sen säädöshierarkkisesta tasosta.<sup>73</sup> EU-tuomioistuin on oikeuskäytännössään luonut ja vahvistanut EU-oikeuden etusijan. Ensimmäisen kerran se muotoiltiin klassisessa oikeustapauksessa *Costa v. ENEL*<sup>74</sup>, jossa EU-tuomioistuin totesi yleisellä tasolla, että etusija koskee kaikkea EU-oikeutta, myös perustuslaintasoista, riippumatta siitä, onko laki säädetty ennen vai jälkeen EU-oikeuden normin antamisen. Tapauksessa italialainen tuomioistuin oli pyytänyt ennakkoratkaisua EU-tuomioistuimelta EU-oikeuden ja kansallisen (italialaisen) oikeuden välisestä ristiriitatilanteesta, jossa Italian kansallinen lainsäädännös oli tullut myöhemmin voimaan kuin EU-oikeudellinen säännös. EU-tuomioistuin toteaa ratkaisussaan yksiselitteisesti, että EU-oikeuden tehokkaan toteuttamisen varmistamiseksi tilanteessa ei ole muita vaihtoehtoja kuin etusijan antaminen EU-oikeudelle.<sup>75</sup>

Tätäkin periaatetta, kuten muita EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden välistä suhdetta määrittäviä periaatteita, EU-tuomioistuin on täsmentänyt myöhemmissä tapauksissa. Etenkin ratkaisussa *Simmenthal* EU-tuomioistuin toteaa, että EU-oikeuden etusija ulottuu myös myöhempään kansalliseen lainsäädäntöön riippumatta lainsäädännön erityispiirteistä tai normihierarkkisesta statuksesta.<sup>76</sup> *Kannisen* mukaan EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden välinen suhde näyttäisi olevan yksinkertainen, koska kaikella EU-oikeudella on etusija kaikkeen kansalliseen oikeuteen nähden. *Simmenthal*-ratkaisun perusteella kärjistäen voitaisiin todeta, että hierarkkisesti alemmantasoinen EU-oikeuden normi saa etusijan kansallisen oikeuden ylemmänasteiseen normiin nähden. Tässä tapauksessa siis kansalliselle lainsoveltajalle olisi yhdentekevää se, onko EU-oikeuden normeilla keskinäistä hierarkiaa ja mikä on sovellettavan EU-normin asema<sup>77</sup>. Yksinkertaisuudestaan ja selkeydestään huolimatta tämä kuvaus on liian pelkistetty

<sup>73</sup> Mäenpää 2011, s. 142. Craig ja de Búrca huomauttavat, että soveltamatta jättäminen ei kuitenkaan tarkoita velvollisuutta tehdä kansallisen lain säännöstä tyhjäksi, Craig ja de Búrca 2008, s. 345.

<sup>74</sup> Asia 6/64 Flaminio Costa v. ENEL.

<sup>75</sup> Asia 6/64 Flaminio Costa v. ENEL.

<sup>76</sup> Asia 106/77 Simmenthal.

<sup>77</sup> Ks. säädöshierarkiasta tarkemmin Ojanen 2010, s. 38–39, jota kommentoi ja tarkastelee Mylly 2011b, s. 762–770.

kansallisen lainsoveltajan käyttöön. Etusija-kysymystä ei voida erottaa EU-oikeuden normien muista ominaisuuksista, koska niillä on erilaisia soveltamisedellytyksiä ja oikeusvaikutuksia. EU-oikeuden normi voi olla esimerkiksi niin yleisluonteinen, että sitä ei voida soveltaa suoraan yksittäiseen tapaukseen. Näin ollen etusija on vain yksi tunnuspiirre EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden suhteessa.<sup>78</sup>

EU-oikeuden etusija tulee selvimmän esille välittömissä ristiriitatilanteissa, joissa samaa asiaa säätelevä EU-oikeus ja kansallinen oikeus ovat sisällöllisesti erilaisia. Käytännössä harvemmin kuitenkaan tulee vastaan tilanteita, joissa ristiriita olisi näin ehdoton, vaan todennäköisempää on, että ristiriita on joiltain osin tulkinnanvarainen. Tällaisissa tilanteissa on ensisijaisesti sovellettava eniten EU-oikeuden mukaista tulkintaa, jolla ristiriita pystytään välttämään.<sup>79</sup> Etusijan toteuttaminen voi siis tarkoittaa myös sellaisten tulkintavaihtoehtojen soveltamista jättämistä, jotka ovat EU-oikeuden vastaisia.

*Ojanen* toteaa kuitenkin, että ellei EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden välistä jännitettä voida purkaa EU-oikeusmyönteisellä tulkinnalla, kuten *Mäenpää* ehdottaa, kansallisen oikeuden on kaikissa tilanteissa väistyttävä, olipa kansallisen säännöksen ajallinen voimaantuloajankohta tai asema kansallisessa säädöshierarkiassa mikä tahansa.<sup>80</sup> Edelliseen voidaan kuitenkin esittää perusteltua kritiikkiä; miten näin määritelty etusija (erillinen tulkintavaikutuksesta ja suora kytkeytyminen välittömän oikeusvaikutuksen normeihin) toteutetaan yksittäisessä prosessissa, jos tulkintavaikutus ei ole mahdollinen, eivätkä välittömän oikeusvaikutuksen edellytyksetkään ole käsillä? *Mylly* esittää, että esimerkiksi direktiivien osalta jännite EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden välillä voi usein ratketa kansallisen oikeuden hyväksi, jos kyseessä on esimerkiksi kahden yksityisen välinen oikeussuhde, jossa välitöntä oikeusvaikutusta ei voida toteuttaa. Ellei kansallista oikeutta voida tällaisissa tilanteissa tulkinnallisesti saattaa EU-oikeuden mukaiseksi, kansallinen oikeus ei väisty EU-normien tieltä kyseessä olevassa tapauksessa.<sup>81</sup>

---

<sup>78</sup> Kanninen 2009, s. 213–215.

<sup>79</sup> Mäenpää 2011, s. 145–146.

<sup>80</sup> Ojanen 2010, s. 76–77.

<sup>81</sup> Mylly 2011a, s. 814. Mylly jatkaa perustelujaan, että etusijaperiaate ei ole mikään perälauta, jonka avulla kansallinen oikeus voitaisi loppujen lopuksi syrjäyttää, jos tulkinta- ja välitön oikeusvaikutus eivät mahdollista EU-normin tehokasta toteutumista. Tällaisissa tilanteissa, eri prosesseissa voidaan kuitenkin päätyä jäsenvaltion vahingonkorvausvastuuseen.

*Craig* ja *de Búrca* käyttävät myös ilmaisua *Simmenthal-periaate* (engl. *Simmenthal principle*) ongelmasta, johon *Simmenthal*-ratkaisussa annettiin tarkennusta. Tätä periaatetta sovellettiin ja laajennettiin ratkaisussa *Factorame*<sup>82</sup>, jossa EU-tuomioistuin toisti *Simmenthal*-ratkaisun ohjeita EU-oikeuden tehokkuutta ja etusijan automaattista toteutumista välittömän oikeusvaikutuksen oikeussäännöissä ja totesi:

”It must be added that the full effectiveness of Community law would be just as much impaired if a rule of national law could prevent a court seised of a dispute governed by Community law from granting interim relief in order to ensure the full effectiveness of the judgement to be given on the existence of the rights claimed under Community law. It follows that a court which in those circumstances would grant interim relief, if it were not for a rule of national law, is obligated to set a side that rule.”

*Simmenthal*-periaatetta laajennettiin myös tapauksessa *Larsy*, jossa EU-tuomioistuin määritteli, että myös kansallisten tuomioistuinten lisäksi hallintoviranomaisten tulee lainkäytössään antaa etusija EU-oikeudelle.<sup>83</sup>

Euroopan perustuslakisopimuksessa olisi ollut viittaus EU-oikeuden etusijasta, mutta voimaan tullut Lissabonin sopimus ei sisällä määräyksiä EU-oikeuden etusijasta. Siitä luovuttiin, koska se herätti vastustusta kansallisella tasolla.<sup>84</sup> Lissabonin sopimuksessa sen sijaan on Julistus Euroopan unionin oikeuden ensisijaisuudesta (N:o 17), jossa todetaan, että EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perussopimukset ja EU:n niiden nojalla antama muu lainsäädäntö ovat ensisijaisia jäsenvaltioiden kansalliseen oikeuteen nähden. Julistukseen liittyy myös neuvoston oikeudellisen yksikön lausunto, jossa todetaan, että ”se seikka, että ensisijaisuuden periaatetta ei sisällytetä tulevaan sopimukseen, ei millään tavoin muuta sitä, että periaate on olemassa, eikä vaikuta Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen olemassa olevaan oikeuskäytäntöön”.<sup>85</sup>

---

<sup>82</sup> Asia C-213/89 *Factortame and others*.

<sup>83</sup> Asia C-118/00 *Larsy v. INASTI*.

<sup>84</sup> Ojanen 2010, s. 77.

<sup>85</sup> Julistus Euroopan unionin oikeuden ensisijaisuudesta 11197/07 (JUR 260) ja Neuvoston oikeudellisen yksikön lausunto, annettu 22 päivänä kesäkuuta 2007.



Lopuksi on vielä huomautettava, että edellä esitetty on etusijaperiaatteen tarkastelua EU-oikeuden näkökulmasta. Periaatetta voidaan kuitenkin tarkastella myös jäsenvaltion kansallisen tuomioistuimen näkökulmasta, jolloin ei välttämättä päädytä samanlaisiin tuloksiin.<sup>86</sup>

### 2.3.3 EU-oikeuden tulkintavaikutus periaatteena

Tulkintavaikutus (engl. *principle of the harmonious interpretation*<sup>87</sup>) tarkoittaa EU-oikeuden vaikutusta kansallisen oikeuden tulkintaan. Eniten tulkintavaikutus saa merkitystä kansallisissa tuomioistuimissa ja muissa lainkäyttöelimissä, jotka soveltavat oikeusnormeja yksittäisiin tapauksiin.<sup>88</sup> Oikeuskirjallisuudessa tulkintavaikutukseen viitataan usein termillä välillinen oikeusvaikutus.<sup>89</sup> Kuten aiemmin on mainittu, välittömässä oikeusvaikutuksessa lainkäyttäjä tukeutuu suoraan EU-oikeuteen, kun taas välillisessä oikeusvaikutuksessa EU-oikeuden vaikutus tulee ilmi kansallisen lain tulkinnan kautta.

Tulkintavaikutus muotoiltiin ensikerran EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä jo 1970-luvun puolella, mutta varsinainen läpimurto tehtiin vasta tapauksessa *Von Colson*<sup>90</sup> 1980-luvulla. Tapauksen tuomion mukaan tulkintavaikutus on kansallisten tuomioistuinten EU-oikeuteen perustuva velvollisuus, joka perustuu EU-oikeuden tehokkuuden takaamiseen ja SEU 4.3 artiklan mukaisen yhteistyö- ja lojaliteettivelvoitteen täyttämiseen. Tapauksessa oli itse asiassa kyse direktiivin tulkintavaikutuksesta, jota käsitellään seuraavaksi tarkemmin.

Tulkintavaikutuksen perusteena oleva EU-oikeus ei tietenkään rajoitu vain direktiiveihin, vaan myös kaikki muu sitova EU-oikeus (esim. perustamissopimusten artiklat, yleiset oikeusperiaatteet, asetukset ja päätökset) vaikuttavat kansallisen oikeuden tulkintaan<sup>91</sup>. Näin ollen tulkintaperiaate kohdistuu sekä ennen EU-oikeudellisen säädöksen voimaantuloa annettuun lainsäädäntöön että säädöksen voimaantulon jälkeen annettuihin

---

<sup>86</sup> Ks. esim. Kanninen 2009, s. 215–218.

<sup>87</sup> Craig ja de Búrca 2008, s. 287.

<sup>88</sup> Ojanen 2010, s. 78.

<sup>89</sup> Ks. esim. Craig and de Búrca 2008, s. 287.

<sup>90</sup> Asia 14/83 Von Colson ja Kamann.

<sup>91</sup> Ojanen 2010, s. 79.

säännöksiin. Tässä kuitenkin keskitytään direkttiivien tulkintavaikutukseen, koska se ilmenee korostetusti direkttiivien kansallisten säädösten tulkinnassa. Direkttiivin tulkintavaikutuksella tarkoitetaan viranomaisten ja tuomioistuinten velvollisuutta tulkita kansallista lainsäädäntöä mahdollisimman pitkälle kyseessä olevan direkttiivin sanamuodon ja tarkoituksen mukaisesti, jotta direkttiivissä määritelty tavoite saavutetaan<sup>92</sup>. Koska direkttiivi määrittelee vain saavutettavan tuloksen ja jättää jäsenvaltion valittavaksi muodot ja keinot, sillä on suuri merkitys kansallisen oikeuden tulkinnassa. Tulkintavaikutus suuntaa muotojen ja keinojen valintaa, jotka direkttiivi jättää kansalliselle viranomaiselle. Viranomaisen on käytettävä kansallisen oikeuden tulkintavara täysimääräisesti hyväkseen. Se voi edellyttää uudenlaisen tulkintalinjan huomioonottamista tai uuden määritelmän antamista vakiintuneille käsitteille. Viranomaisen on ylipäänsä käytettävä harkintavaltaansa mahdollisimman laajasti.<sup>93</sup>

Verrattuna välittömään oikeusvaikutukseen, tulkintavaikutus ei riipu siitä, onko EU-oikeuden säännös ehdoton, täsmällinen ja yksiselitteinen, kuten se ei myöskään riipu siitä, onko EU-oikeuden säännöksellä välitön oikeusvaikutus vai ei. Tulkintavaikutusta voidaan sanoa yleiseksi vaikutustavaksi, koska se voi ilmetä vertikaalisissa ja horisontaalisissa oikeussuhteissa.<sup>94</sup> Tästä näyttäisi seuraavan se, että direkttiivitkin voivat, niiden horisontaalisen välittömän oikeusvaikutuksen kiellosta huolimatta, ulottaa vaikutuksensa kansallisen oikeuden tulkinnan kautta horisontaalisiin oikeussuhteisiin. EU-tuomioistuin onkin perustellut näkemystä ratkaisussa *Pfeiffer* niin, että direkttiiville on annettava tulkintavaikutus, varsinkin sellaisissa tapauksissa, kun kansallisella tuomioistuimella on ratkaistavana tapaus, joka koskee sellaisten kansallisten oikeussäännösten soveltamista, jotka on annettu nimenomaisesti sellaisen direkttiivin täytäntöön panemiseksi, jonka tarkoituksena on antaa oikeuksia yksityisille oikeussubjekteille<sup>95</sup>.

Esimerkkinä direkttiivin tulkintavaikutuksesta on EU-tuomioistuimen ratkaisu *Kücükdıveci*, jossa tulkintavaikutus on määritelty tuomioistuimen päätöksenteon kannalta myös tavalla, joka soveltuu kansallisen hallintoviranomaisen toimintaan. Tuomion perustelujen 48. kohdan mukaan kansallisen viranomaisen on tulkittava kansallista

---

<sup>92</sup> Ks. yhdistetyt asiat C-397/01 – C-403/01 *Pfeiffer*. Aiemmasta oikeuskäytännöstä esim. asia 14/83 *Von Colson ja Kamann*.

<sup>93</sup> Mäenpää 2011, s. 118–119. Ks. myös yhdistetyt asiat C-378/07–C-380/07 *Angelidaki*.

<sup>94</sup> Ojanen 2010, s. 80.

<sup>95</sup> Yhdistetyt asiat C-397/01 – C-403/01 *Pfeiffer* ym. tuomion perustelut kohta 112. Näin on usein muissakin työelämää koskevissa direktiiveissä.

lainsäädäntöä mahdollisimman pitkälle direktiivin sanamuodon ja tarkoituksen mukaisesti, että direktiivissä tarkoitettu tulos saavutettaisiin ja samalla noudatettaisiin perustamissopimuksia<sup>96</sup>. Kansallisen oikeuden tulkinta yhdenmukaisesti direktiivin kanssa on erottamaton osa perustamissopimuksilla luotua järjestelmää.<sup>97</sup> Tulkintavaikutuksella on keskeinen merkitys, kun direktiivin voimaansaattamiseksi säädettyä kansallista säädöstä sovelletaan. Sillä on merkitystä myös silloin, kun jäsenvaltio on kokonaan laiminlyönyt direktiivin voimaansaattamisen määräajassa, tai kun se on toteutettu muuten puutteellisesti tai virheellisesti. Erityisesti se tulee ottaa huomioon, jos direktiivin säännöksellä ei ole välitöntä oikeusvaikutusta. Mikäli direktiivin säännös on riittävän selkeä, täsmällinen ja ehdoton, se voi tulla suoraan sovellettavaksi myös välittömän oikeusvaikutuksen perusteella.<sup>98</sup>

EU-oikeuden tulkintavaikutusta tarkastellaan myös luvussa 4.2.4, kun on kyse viranomaisen harkintavallasta ja EU-oikeuden soveltamistavasta julkishallinnossa. Silloin tulkintavaikutusta esitellään enemmän *Mäenpää* seuraten yhdenmukaisen tulkinnan periaatteen näkökulmasta.

### **2.3.4 EU-oikeuden vaatimukset kansalliselle prosessi- ja sanktionormistolle, oikeusturvamekanismeista erityisesti jäsenvaltion vahingonkorvausvastuun periaate**

Oikeuskirjallisuudessa on paljon esiintynyt käsitystä jäsenvaltioiden prosessiautonomiasta. *Ojansen* mukaan tämä on EU-oikeuden nykytilassa harhaanjohtava käsitys, joka johtaa ajattelemaan, että kansalliset tuomioistuimet voisivat ratkaista EU-oikeuden liitännäisiä prosessikysymyksiä ainoastaan kansallisten prosessisääntöjen ja –periaatteiden mukaisesti. EU-oikeudessa on kuitenkin olemassa joukko vaatimuksia kansalliselle prosessi- ja sanktionormistolle EU-oikeuden alaan kuuluvissa oikeusjutuissa. Vaatimukset ovat muun muassa vaatimuksia oikeusturvan saatavuudesta, vastaavuudesta ja tehokkuudesta. Vaatimukset ovat vähitellen kehittyneet yhä laajemmiksi ja tiukemmiksi vaatimuksiksi kansallisen prosessinormiston soveltamiselle.<sup>99</sup> *Mäenpää* vastaavasti esittää asian niin, että jäsenvaltion itsenäinen päätösvalta oikeusturvan toteuttamisessa on edelleen yleinen

---

<sup>96</sup> Asia C-555/07 Seda Küçükdeveci vastaan Swedex GmbH & Co. KG, tuomion perustelut kohta 48.

<sup>97</sup> SEUT 288.3 artikla.

<sup>98</sup> *Mäenpää* 2011, s. 121.

<sup>99</sup> *Ojanen* 2010, s. 85.

lähtökohta, mutta se on vähitellen kuitenkin kaventunut muun muassa EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön prosessuaalisten periaatteiden ja vaatimusten kehittymisen vaikutuksesta kansalliseen oikeusturvaan. Hänen mukaansa prosessuaalista autonomiaa rajoittaa myös se, että materiaalisessa EU-lainsäädännössä on aikaisempaa enemmän säännelty oikeusturvan takeita ja toteuttamismenettelyä koskevia prosessuaalisia vaatimuksia.<sup>100</sup>

Prosessi- ja sanktionormistolle asetettujen vaatimusten lisäksi EU-oikeuden tasolta määritellään oikeusturvamekanismeja, jotka vaikuttavat EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden väliseen suhteeseen. Tämäkin kehitys on tapahtunut EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön myötä. Tämän normiston tarkoitus on määrittää suoraan EU-oikeuden tasolta jäsenvaltion velvollisuus vahingonkorvaukseen, jos yksityiselle aiheutuu vahinkoa jäsenvaltion lukuun laskettavasta EU-oikeuden rikkomuksesta. Periaatetta kutsutaan siis jäsenvaltion vahingonkorvausvastuun periaatteeksi. Tällä periaatteella on keskeinen merkitys myös edellisessä luvussa selostetun tulkintavaikutuksen rajojen määräytymisessä, sillä EU-tuomioistuin on ratkaisussa *EvoBus Austria* todennut: ” Jos kansallisia säännöksiä ei voida tulkita direktiivin (92/13/ETY) mukaisella tavalla, asianomaiset voivat vaatia asianmukaisten kansallisten menettelysääntöjen mukaisesti korvausta niistä vahingoista, jotka näille on aiheutunut siitä, ettei direktiiviä ole pantu täytäntöön säädettyssä määräajassa”<sup>101</sup>. EU-tuomioistuin on muotoillut myös väliaikaisiin turvaamistoimiin liittyviä EU-oikeudellisia vaatimuksia, joita ei tässä kuitenkaan tarkemmin käsitellä.<sup>102</sup>

---

<sup>100</sup> Mäenpää 2011, s. 422–423.

<sup>101</sup> Asia C-111/97 *EvoBus Austria*, tuomion perustelut kohta 21.

<sup>102</sup> Ojanen 2010, s. 92.

### 3 DIREKTIIVIN IMPLEMENTOIMINEN OSAKSI KANSALLISTA LAINSÄÄDÄNTÖÄ

#### 3.1 Yleistä implementoinnista

Edellisessä pääluvussa on selostettu yleisesti kansallisen oikeuden ja EU-oikeuden välistä suhdetta ja on pyritty määrittämään perusraameja perustaksi tulevalle yksityiskohtaisemmalle tarkastelulle. Tässä luvussa keskitytään tarkemmin direktiivin implementointiin, jonka laiminlyönti tai vaillinainen toteuttaminen voi aiheuttaa jäsenvaltiolle vahingonkorvausvastuun.

Implementointi on yleistermi EU-oikeuden toiminnalliselle toteuttamiselle. Se on käytännössä aina vaiheittainen prosessi, jota koskevat jossain määrin toisistaan poikkeavat implementointisäännöt. EU-lainsäädännön kansallisessa toteuttamisessa voidaan erottaa neljä eri vaihetta, joita ovat 1) EU-säädöksen saattaminen osaksi jäsenvaltion oikeutta eli voimaansaattaminen sekä EU-säädöksen 2) soveltaminen, 3) toimeenpano ja 4) täytäntöönpano. Nämä neljä vaihetta eivät kuitenkaan erotu selvärajaisesti toisistaan, vaan ne ovat osittain päällekkäisiä. Esimerkiksi toimeenpanossa sovelletaan EU-oikeutta ja toimeenpanoon kokonaisuudessaan voi sisältyä myös täytäntöönpanotoimia.<sup>103</sup>

Implementoinniksi kutsutaan siis yleisesti vaihetta, kun EU-oikeuden säädös saatetaan voimaan, se muunnetaan tai siirretään osaksi kansallista oikeutta niiltä osin kuin se ei josta vastaa EU-säädöksen vaatimuksia. Virallislouonteisissa käännöksissä saatetaan käyttää myös termiä täytäntöönpano, kun tarkoitetaan esimerkiksi direktiivin siirtämistä osaksi Suomen oikeutta.<sup>104</sup> Tämäkin puhuu vaiheiden päällekkäisyyden puolesta. Laajassa merkityksessä implementointiin sisältyykin yleisten täytäntöönpanonormien antamista ja yksittäistapauksellista toimeenpanoa.

EU-oikeuden toimeenpano on kuitenkin pidettävä erillään EU-oikeuden täytäntöönpanosta (engl. *enforcement*). Toimeenpano tarkoittaa lähtökohtaisesti EU-oikeuden toteuttamista normaalitilanteessa, eli viranomaisen soveltaa EU-oikeutta tekemällä esimerkiksi edunsoovan päätöksen. Täytäntöönpano tarkoittaa toimeenpanon muotoja, jolla tehdyt

---

<sup>103</sup> Mäenpää 2011, s. 151–153.

<sup>104</sup> Mäenpää 2011, s.152.

päätökset yritetään saada toteutetuksi mahdollisesta vastustuksesta huolimatta.<sup>105</sup> *Mäenpää* esittää teoksessaan, että koska täytäntöönpanon keinoina on käytettävissä muun muassa hallinnolliset sanktiot, hallintopakko, muut välittömän julkisen vallankäytön ja pakkotäytäntön keinot, ei EU-oikeuden normien saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä ole aiheellista samaistaa EU-oikeuden täytäntöönpanoon, ja tästä syystä hänen mielestään ne tulisi terminologisesti pitää erillään.<sup>106</sup> Tässä tutkimuksessa puhutaan otsikon mukaisesti direktiivin implementoinnista.

Implementointiin vaikuttaa se, että direktiivit ovat tarkoitukseltaan erilaisia. Direktiivin tarkoituksena voi olla jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen lähentäminen tai niiden yhdenmukaistaminen kokonaan jonkin tietyn asian osalta. Kansallinen liikkumavara voi vaihdella sen mukaan, onko kyseessä direktiivi, joka sisältää vähimmäissääntelyä tai muuta valinnanvaraa vaihtoehtojen välillä, vai sellainen direktiivi, joka edellyttää kansallisten lainsäädäntöjen täysharmonisointia. Direktiivin tarkoitus selviää pääsääntöisesti sen johdanto-osasta.<sup>107</sup> Esimerkiksi Suomea koskevassa ratkaisussa AGM.COS-MET vastaan Suomen valtio ja Tarmo Lehtinen kyseessä olevan direktiivin (98/37/EY, joka on sittemmin uudistettu direktiivillä 2006/42/EY) tavoite esimerkiksi on ihmisten terveyden ja turvallisuuden suojeleminen sekä työpaikoilla ja kotioiloissa sattuvien tapaturmien vähentäminen koneiden turvallisuutta parantamalla. Lisäksi koneiden suunnittelua ja rakentamista koskevan lainsäädännön yhtenäistäminen on taloudelliselta kannalta tärkeää Euroopan konepajateollisuudelle.<sup>108</sup>

SEUT 288 artiklan mukaan ”direktiivi velvoittaa saavutettavaan tulokseen nähden jokaista jäsenvaltiota, jolle se on osoitettu, mutta jättää kansallisten viranomaisten valittavaksi muodon ja keinot”.<sup>109</sup> Toisin sanoen kansallisen viranomaisen on tehtävä toimeenpanotoimia saattaakseen direktiivin voimassa olevaksi oikeudeksi jäsenvaltiossa, siten että sen tavoitteet toteutuvat. Kuten SEUT:n artiklassa todetaan, muoto ja keinot, jolla direktiivi voimaansaatetaan, riippuvat jäsenvaltion omasta oikeusjärjestyksestä. Direktiivien tarkkuus ja yksityiskohtaisuus voi kuitenkin tosiasiasa rajoittaa tätä valinnanvapautta. *Prechal* näkee ongelmana kuitenkin sen, että kyseessä oleva artikla ei

---

<sup>105</sup> *Mäenpää* 2011, s. 231.

<sup>106</sup> *Mäenpää* 2011, s.153. Vrt. esim. Lainlaatijan EU-opas, kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet, jossa puhutaan ainoastaan direktiivin täytäntöönpanosta.

<sup>107</sup> Kotivuori-Uotila 2012, s. 29.

<sup>108</sup> Konedirektiivin soveltamisopas 2010, s. 16.

<sup>109</sup> SEUT 288 artikla.

auta määrittelemään sitä, kuinka yksityiskohtaisia direktiivit voivat olla. Direktiivi ei kuitenkaan voi vaatia jäsenvaltiota hyväksymään erittäin yksityiskohtaista ja monimutkaista säännöstöä ottamatta huomioon kansallista lainsäädäntöä.<sup>110</sup>

EU-oikeus, useimmiten siis direktiivit, saatetaan osaksi kansallista oikeusjärjestystä perustuslain mukaisessa järjestyksessä. Lainvalmistelijan tulee ottaa huomioon erityisesti direktiivin tavoite ja sisältö, ja merkitystä on erityisesti sillä, onko direktiivillä tarkoitus luoda oikeuksia tai velvollisuuksia yksityiselle taholle. Kansallisten säännösten on taattava paitsi direktiivin edellyttämät oikeudet ja velvollisuudet, mutta myös tehokkaat oikeusturvakeinot.<sup>111</sup> Direktiivi on implementoitava tietyssä määräajassa. Laissa valtioneuvostosta 9§:ssä säädetään, että EU-direktiivien implementoinnista annetussa määräajassa vastaa se ministeriö, jonka toimialaan kyseessä oleva direktiivi kuuluu. EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltio ei voi vedota sisäisen oikeusjärjestyksensä säännöksiin, käytänteisiin tai muihin olosuhteisiin perustellakseen viivästyksiä direktiiveissä asetettujen velvoitteiden implementoinnissa<sup>112</sup>. Suomessa on viimeisen kahden vuoden aikana ilmennyt paljon viivästyksiä direktiivien implementoinnissa ja Lissabonin sopimuksella tehostetun rikkomusmenettelyn (SEUT 260 artikla) mukaan EU-tuomioistuin voi määrätä sakkoja viivästyksen toteavassa tuomiossaan<sup>113</sup>.

EU-tuomioistuin on kahdessa ratkaisussaan määritellyt selkeästi sen, että direktiivin implementointi ei edellytä, että se tuodaan sanasta sanaan sellaisenaan kansalliseen lainsäädäntöön. Ensimmäisessä ratkaisussa EU-tuomioistuin toteaa, että yleinen oikeudellinen asiayhteys voi olla riittävä, riippuen tosin direktiivin sisällöstä, jos se muutoin takaa direktiivin täyden sovellettavuuden<sup>114</sup>. Kansallisen terminologian on kuitenkin vastattava termejä, joita direktiivissä on käytetty. Kansallisen täytäntöönpanolain ei myöskään tarvitse rakenteellisesti seurata direktiiviä, mutta silloin kun direktiivillä luodaan oikeuksia yksityiselle, direktiivin implementoinnin tulee olla tarkka ja selkeä.<sup>115</sup>

---

<sup>110</sup> Prechal 2005, s. 14.

<sup>111</sup> Kotivuori-Uotila 2012, s. 28–29.

<sup>112</sup> Ks. esim. asia C-74/02 komissio vastaan Saksa, tuomion perustelut kohta 18. Myös asia C-431/92 komissio vastaan Saksa, tuomion perustelujen kohta 23.

<sup>113</sup> Ulkoministeriön julkaisu, valtioneuvoston EU-ministerivaliokunta 10.2.2012, viitattu 15.5.2012.

<sup>114</sup> Asia C-131/88 Komissio vastaan Saksa, tuomion perustelut kohta 6.

<sup>115</sup> Asia C-190/90 Komissio vastaan Alankomaat.

Uusi konedirektiivi (2006/42/EY) esimerkiksi on Suomessa implementoitu Valtioneuvoston antamalla asetuksella koneiden turvallisuudesta (400/2008). Asetus on annettu lain kulutustavaroiden ja kuluttajapalvelusten turvallisuudesta (75/2004) sekä lain eräiden teknisten laitteiden vaatimuksenmukaisuudesta (1016/2004) nojalla. Uuden konedirektiivin implementointia on kansallisella tasolla valmistellut Sosiaali- ja terveysministeriön konedirektiivijaosto, jossa on ollut edustettuna keskeisiä asiantuntijaorganisaatioita. Jaoston ehdotuksesta on pyydetty lausuntoja yhteensä 19 keskeisimmältä viranomaiselta ja työmarkkinajärjestöltä. Asiaa on käsitelty myös työturvallisuussäännöksiä valmisteleivassa neuvottelukunnassa ennen kuin Valtioneuvoston asetusehdotus on mennyt tarkastettavaksi Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston tarkastustoimistoon.<sup>116</sup>

## 3.2 Implementoinnin muoto ja keinot

### 3.2.1 EU-säädösten normatiiviset implementointikeinot

EU-tuomioistuin on oikeuskäytännössään johdonmukaisesti katsonut SEU 4.3 artiklan perusteella, että direktiivit on implementoitava sekä toteuttava lainsäädännöllinen ja oikeudellinen soveltaminen että turvattava käytännön soveltaminen<sup>117</sup>. Jäsenvaltion on siis toteutettava kaikki nämä toimenpiteet varmistaakseen direktiivin täysimääräisen vaikutuksen<sup>118, 119</sup>.

Direktiivien implementointiin vaikuttaa se, että direktiivit ovat tarkoitukseltaan erilaisia. *Ojanen* esittää direktiivien pääsääntöisesti kuuluvan jäsenvaltioiden lainsäädäntöjä lähentävän tai yhdenmukaistavan EU-lainsäädännön pääryhmään.<sup>120</sup> Jäsenvaltion liikkumavaraan esimerkiksi direktiivin implementoinnin osalta riippuu sääntelyllä tavoiteltavan yhdenmukaistamisen asteesta. Niitä voidaan erottaa neljä, täydellinen harmonisointi, vähimmäisharmonisointi, osittainen harmonisointi ja valinnainen

---

<sup>116</sup> Sosiaali- ja terveysministeriön konemuistio 25.4.2008.

<sup>117</sup> Asia C-339/87 komissio vs. Alankomaat, tuomion perustelut kohta 25.

<sup>118</sup> Asia C-336/97 komissio vs. Italia, tuomion perustelut kohta 19.

<sup>119</sup> SEU 4.3 artikla, entinen EY-perustamissopimuksen 10 artikla.

<sup>120</sup> *Ojanen* 2009, s. 141.



harmonisointi, niin että viimeksi mainittu jättää kaikista eniten tilaa kansalliselle liikkumavaralle.<sup>121</sup>

EU-tuomioistuin on oikeuskäytännössään asettanut jäsenvaltioille tiettyjä muotovaatimuksia direktiivien implementoimiselle. *Maunu* esittää artikkelissaan normatiivisen, rakenteellisen ja tosiasiallisen täytäntöönpanon jaottelun.<sup>122</sup> Kuten aiemmin on mainittu, tässä yhteydessä keskitytään normatiiviseen täytäntöönpanoon, koska edellisessä luvussa on osittain jo tosiasiallista täytäntöönpanoa käsitelty ja rakenteellinen täytäntöönpanon käsittely tässä yhteydessä ei ole relevanttia. Ensimmäisenä täytäntöönpanon perusvaatimuksena on, että täytäntöönpanomenetelmät ovat laillisesti sitovia.<sup>123</sup> EU-tuomioistuin esittää asiassa C-207/96 Komissio vastaan Italia, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallisen lainsäädännön ja yhteisön oikeuden säännösten välistä ristiriitaa ei voida lopullisesti poistaa muuten kuin sellaisilla kansallisilla pakottavilla oikeussäännöillä, joilla on sama asema lainsäädännöllisessä hierarkiassa kuin niillä oikeussäännöillä, joita on muutettava.<sup>124</sup> Direktiivin sitova velvoite on toteutettava siis kansallisen oikeuden sitovilla säännöksillä. EU-tuomioistuin on edelleen todennut oikeuskäytännössään, että direktiivin saattaminen osaksi jäsenvaltion lainsäädäntöä ei aina vaadi lainsäädäntötoimia. Näin on esimerkiksi kansallisen valtiosääntöoikeuden ja hallinto-oikeuden yleisten periaatteiden olemassa ollessa. EU-tuomioistuin kuitenkin edellyttää, että periaatteet takaavat todellisuudessa sen, että kansalliset hallintoviranomaiset soveltavat direktiiviä täydellisesti.<sup>125</sup>

Direktiivin sitovan tuloksen lainsäädännöllinen täytäntöönpano ei saa vaarantua, mutta direktiivin ohjeellisen elementin täytäntöönpanemiseksi voivat riittää takuut siitä, että yleisöllä on mahdollisuus saada niistä tietoa.<sup>126</sup> Kolmas täytäntöönpanon muoto on viittausmenetelmä. Se on kansalliseen lakiin kirjoitettu viittaus direktiiviin tai sen osaan.

---

<sup>121</sup> Ojanen 2009, s. 143. Täydellinen harmonisointi voi tarkoittaa joko yhdenmukaistamisen astetta tai laajuutta tietyssä kokonaisuudessa. Jääskinen (2007) käyttää täydellistä harmonisointia tavoittelevasta EU-säädöksestä nimitystä ”katto ja lattia” kansalliselle sääntelylle. Vähimmäisharmonisoiva EU-lainsäädäntö ei estä jäsenvaltioiden tiukempaa tai korkeampitasoisempaa norminantomahdollisuutta.

Osittaisharmonisoinnissa on usein kyse jostain yksittäisestä kysymyksestä jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen harmonisoinnissa. Vaillinainen harmonisointi taas jättää lähtökohtaisesti eniten tilaa kansalliselle liikkumavaralle.

<sup>122</sup> Maunu 2005. Tässä yhteydessä puhutaan direktiivin täytäntöönpanosta Maunun käyttämän terminologian mukaisesti.

<sup>123</sup> Prechal 2005, s.82.

<sup>124</sup> Asia C-207/96 komissio vs. Italia, tuomion perustelut kohta 26.

<sup>125</sup> Asia 29/84 komissio vs. Saksan liittotasavalta, tuomion perustelut kohta 23.

<sup>126</sup> Maunu 2005, s. 155.

Viittauksen on oltava riittävän yksityiskohtainen ja tarkka, että se täyttää täsmällisyys- ja oikeusturvavaatimuksen. Kansallinen täytäntöönpanolainsäädäntö on julkaistava ja sen on oltava kaikkien saatavilla samalla tavalla kuin muunkin kansallisen lainsäädännön. Tämä ei välttämättä toteudu, mikäli kansallinen lainsäädäntö sisältää pelkän viittauksen direktiiviin, sillä ne voivat olla vaikeammin saatavilla.<sup>127</sup> Ratkaisussa 102/79 komissio vastaan Belgia EU-tuomioistuin katsoo, että direktiiviä ei voi toimeenpanna pelkällä hallinnollisella käytännöllä, jota voidaan muuttaa helposti, ja jota ei julkisteta asianmukaisesti. Toisin sanoen pelkät hallinnolliset toimet eivät ole riittävän sitovia täytäntöönpanomenetelmiä.<sup>128</sup> Yleisesti ottaen myöskään kansallinen oikeuskäytäntö ei riitä täyttämään direktiivin täytäntöönpanon täsmällisyysvaatimusta ja oikeusvarmuuden periaatetta. Sitä on kuitenkin arvioitava tapauskohtaisesti, sillä jos kansallisen lainsäädännön sanamuoto on tulkinnanvarainen, direktiivin täysimääräinen soveltaminen voidaan varmistaa sen oikeudellisen yhteyden perusteella, johon kyseinen kansallinen säännös liittyy.<sup>129</sup> EU-tuomioistuin on direktiivin täytäntöönpanovelvoitteen tulkinnan yhteydessä viitannut pohjoismaiseen käytäntöön lainvalmisteluaineiston käytöstä kansallisten lakien tulkinnassa.<sup>130</sup> *Maunun* mukaan tästä ei kuitenkaan voida päätellä, että lainvalmistelutyöt yleisesti ottaen täyttäisivät direktiivien implementoimisen sitovuus-, täsmällisyys- ja selkeysvaatimuksen. Ne voivat kuitenkin toimia täydentävänä täytäntöönpanomenetelmänä.<sup>131</sup>

### 3.2.2 Perusoikeuksien huomioonottaminen

Koska perus- ja ihmisoikeudet ovat nykypäivänä yhä tärkeämpiä ja niiden puolesta puhuu muun muassa Lissabonin sopimuksella erikseen hyväksytty EU:n perusoikeuskirja, niiden lyhyt käsittely direktiivien implementoinnin yhteydessä lienee aiheellista.

Perusoikeudet ovat muodollisen määritelmän mukaan perustuslaissa turvattuja oikeuksia. Niihin liittyy siis perustuslain tasoisuudesta ja korotetusta lainvoimasta johtuva erityinen pysyvyys ja oikeudellinen luonne.<sup>132</sup> Perustamissopimuksissa ei alun perin ole mainintaa nimenomaisesti perusoikeuksista. Niiden kehittyminen EU-oikeuteen on lähtenyt

---

<sup>127</sup> Maunu 2005, s. 156. Näin, vaikka direktiivit julkaistaan EUVL:ssä.

<sup>128</sup> Asia 102/79 komissio vastaan Belgia, tuomion perustelut kohta 11.

<sup>129</sup> Ks. esim. asia C-236/95 komissio vastaan Kreikka, tuomion perustelut kohta 14.

<sup>130</sup> Raitio 2002, s. 901–903.

<sup>131</sup> Maunu 2005, s. 157.

<sup>132</sup> Ojanen 2010, s. 115.

liikkeelle vasta 1960-luvun lopussa, kun EU-tuomioistuin osoitti niiden perustaksi kirjoittamattomat yleiset oikeusperiaatteet.<sup>133</sup> Sitten 1980- ja 1990-luvuilla kiinnostus perusoikeuskysymyksiä kohtaan on kasvanut, koska perus- ja ihmisoikeuksien kehittäminen oli välttämätöntä EU-oikeuden ja yleensä integraation legitimitetin ja laillisuuden kannalta.<sup>134</sup> *Ojasen* mukaan nykytilassa perusoikeudet lukeutuvat selkeästi jo primääriseen EU-oikeuteen, joka on tulkinnan ja pätevyyden perustana alemmanasteiselle EU-oikeudelle. Yksiselitteistä etusijaa perusoikeuksilla ei muuhun primääriseen oikeuteen nähden vielä ole, mutta se on selvää, että kaikkea EU-oikeutta on tulkittava yhteensopivasti perus- ja ihmisoikeuksien kanssa.<sup>135</sup> Lissabonin sopimuksen hyväksymisen yhteydessä jäsenvaltiot hyväksyivät EU:n perusoikeuskirjan, joka muutti perusoikeuskirjan oikeudellisen arvon samalle tasolle kuin perustamissopimuksilla on.<sup>136</sup> Lissabonin sopimus tunnusti EU:lle oikeusperustan liittyä osaksi EIS:sta.

Kun eduskunta säätää toimeenpanolakeja, on sen oltava yhdenmukainen kansallisen perustuslain perusoikeuksien kanssa. EU-säädösten toimeenpanossa on huomioon otettava, että kotimaisen lainsäätäjän toiminta määräytyy kansallisen valtiosääntöoikeuden lisäksi EU-oikeuden tasolta. Varsinkaan kotimaisten perusoikeusnormien vaikutus EU-säädösten implementointilakeihin ei ole niin yksinkertainen kuin säädettäessä puhtaasti kansallisen tason lakeja. *Ojanen* kirjoittaa, että unionin oikeuden ja kotimaisen perusoikeusnormiston vastakkain asettelua on silti syytä välttää ja niiden välistä suhdetta ei ole mielekästä enää hahmottaa siitä näkökulmasta, kumpi saa etusijan. Perus- ja ihmisoikeuksien kannalta hyväksyttävään lopputulokseen voidaan päätyä niin kansallisen- kuin EU-oikeuden tasolta. Toisaalta kansallinen lainsäätäjähän on myös sidottu EU-perusoikeuksiin, kun se säätää direktiivien toimeenpanolakeja.<sup>137</sup> *Ojasen* mielestä EU-oikeuden nykytilassa voidaan lähteä siitä, että niin kutsuttu EU-lainsäätäjä ei halua poiketa EU-perusoikeuksista, joten on aiheellista olettaa, että jo implementoitava EU-säädös on perus- ja ihmisoikeusmukainen. Ainakin EU-säädös on EIS:n mukainen, sillä EU-perusoikeuskirjassa 52.3 artiklassa vahvistetaan EIS:n vähimmäistasoasema. Näin perustellen *Ojanen* lausuu, että valtiosääntökäytännössä voidaan EU-säädöksissä ja niiden

---

<sup>133</sup> Asia C-29/69 Stauder.

<sup>134</sup> *Ojanen* 2010, s. 121.

<sup>135</sup> *Ojanen* 2009, s. 132.

<sup>136</sup> Perusoikeuskirja on hyväksytty poliittisena julistuksena vuonna 2000 ja sitä mukautettiin vuonna 2007.

<sup>137</sup> *Ojanen* 2009, s. 131–133.

implementointilaeissa tulkita olevan sellaisia perus- ja ihmisoikeusnäkökohtia, joita kieliasu ei välttämättä suoraan tuo ilmi.

Muun muassa Suomea koskevassa *AGM*-tapauksessa yksi ennakkoratkaisukysymys koski virkamiehen toiminnan oikeuttamista yleisenä perusoikeutena tunnetun sananvapauden nojalla, vaikka se oli EU:n perustamissopimuksen vastaista. Julkisasiamies *Kokottin* mielestä sananvapauden perustuva perustelu on mahdollinen siltä osin kuin Lehtisen toimintaa ei ole pidettävä Suomen valtion toimintana. Jos virkamies esittää lausuntojaan omilla nimissään, hän käyttää sananvapauttaan jäsenvaltiotaan vastaan. Jäsenvaltiolla itsellään ei ole sananvapautta. Jäsenvaltioiden on taattava oikeusalamaisilleen sananvapaus, mutta se ei voi itse vedota siihen heihin nähden. Jäsenvaltion on siis kunnioitettava oikeusalamaisensa perusvapautta. Mutta koska jäsenvaltion on kuitenkin samalla taattava tavaroiden liikkumisvapaus, josta seuraa mahdollisesti velvoite puuttua asiaan, voi syntyä ristiriita, jonka punnitsemisen *Kokott* jättää EU-tuomioistuimelle.<sup>138</sup> EU-tuomioistuin vastaa ratkaisussaan, että virkamiehen toiminta ei voi kuitenkaan olla oikeutettua sananvapauden nojalla, koska vaikka sananvapaus on jokaisen demokraattisen yhteiskunnan perusta, eivät jäsenvaltiot voi vedota virkamiestensä sananvapauden perustellakseen rajoituksia ja näin välttyä unionin oikeuteen perustuvalta vastuultaan.<sup>139</sup> Tapausta käsitellään myöhemmin myös jäsenvaltion vahingonkorvausvastuun ulottumisen kannalta yksittäiseen virkamieheen.

---

<sup>138</sup> Julkisasiamies J. Kokottin ratkaisuehdotus asiassa C-470/03 *AGM.-COS.MET Srl* vastaan Suomen valtio ja Tarmo Lehtinen, kohdat 119–122.

<sup>139</sup> Asia C-470/03 *AGM.-COS.MET Srl* vastaan Suomen valtio ja Tarmo Lehtinen, tuomion perustelut kohta 72 ja 73.

### 3.3 Direktiivin implementoinnin laiminlyönnin mahdollisia seurauksia

SEU 17.1 artiklan mukaan komission on huolehdittava siitä, että perustamissopimuksen määräyksiä ja toimielinten antamia säännöksiä noudatetaan, jotta yhteismarkkinoiden moitteeton toiminta ja kehitys turvataan.<sup>140</sup>

SEUT 258 artiklassa on säädetty komission valvontaoikeudesta jäsenvaltioiden EU-lainsäädännön noudattamisessa. Komissio valvoo niin sanotussa valvontamenettelyssä, että jäsenvaltiot täyttävät velvoitteensa. Jos komissio epäilee jäsenvaltion laiminlyöneen velvoitteensa tai rikkoneen EU-oikeutta, se lähettää jäsenvaltiolle huomautuksen. Tämän jälkeen jäsenvaltion on määräajassa annettava selvityksensä. Ellei selvitys tyydytä komissiota, se antaa jäsenvaltiolle perustellun lausunnon. Jos jäsenvaltio ei noudata lausuntoa määräajassa, komissio voi saattaa asian EU-tuomioistuimeen.<sup>141</sup> Edelleen SEUT 260 artiklan mukaan, jos tuomioistuin toteaa jäsenvaltion laiminlyöneen sille sopimuksen perusteella kuuluvat velvoitteensa, jäsenvaltion on toteutettava toimenpiteet tuomion täytäntöönpanemiseksi. Jos komissio katsoo, että jäsenvaltio ei ole toteuttanut kyseessä olevia toimenpiteitä, se voi saattaa asian tuomioistuimen käsiteltäväksi, kunhan se on varannut jäsenvaltiolle tilaisuuden esittää huomautuksensa. Samalla komissio voi määrätä aiheellisen suuruiseksi katsomansa hyvityksen tai uhkasakon. Jos tuomioistuin käsittelyssään toteaa, ettei velvollisuutta ole täytetty, se voi määrätä hyvityksen tai uhkasakon maksettavaksi komission asettamassa määräajassa.<sup>142</sup>

Lissabonin sopimus tehosti ja nopeutti rikkomusmenettelyä. Komissio voi nykyään hyvin paljon aikaisemmassa vaiheessa pyytää EU:n tuomioistuimelta taloudellisten seuraamusten määräämistä, jos sen mielestä jäsenvaltio rikkoo EU-oikeutta. Esimerkiksi ellei jäsenvaltio ole tehnyt ilmoitusta direktiivin implementoinnista komissiolle tai ilmoitus on vain osittainen, vaikka implementoinnin määräaika on kulunut umpeen, voi komissio vaatia, että samalla kertaa kun EU-tuomioistuin toteaa rikkomuksen, se määrää hyvityksen tai uhkasakon jäsenvaltion maksettavaksi.<sup>143</sup> Myös EU-tuomioistuimen tuomion noudattamatta jättämisestä voi seurata uhkasakko nopeammassa tahdissa kuin aiemmin.

---

<sup>140</sup> SEU 17.1 artiklan mukaan (ent. EY-perustamissopimuksen 211 artikla, joka kumottu. Asiasisältöineen vastaa entistä 211 artiklaa).

<sup>141</sup> SEUT 258 artiklan nojalla (ent. EY:n perustamissopimuksen 226 art.).

<sup>142</sup> SEUT 260 artiklan nojalla (ent. EY:n perustamissopimuksen 228 art.)

<sup>143</sup> SEUT 260 artikla, kohta 3.

Toinen valvontakeino ja yksityisen kannalta vahvempi ja varmempi tapa saada asia käsittelyyn yhteisön toimielimessä on ennakkoratkaisumenettely SEUT 267 artiklan mukaan. Menettelyssä unionin tuomioistuin antaa ennakkoratkaisun unionin oikeuden oikeasta tulkinnasta, joka on vireillä jäsenvaltion tuomioistuimessa. Menettely perustuu jäsenvaltion tuomioistuimen oikeuteen (ja joissakin tapauksissa velvollisuuteen) pyytää yksittäisestä vireillä olevasta asiasta EU- tuomioistuimen kantaa.<sup>144</sup>

Edellä esiteltyjen implementoinnin laiminlyönnin seurausten lisäksi jäsenvaltiolle voi syntyä tietenkin vahingonkorvausvastuu, jonka aktualisoitumista, perusteita ja kehitystä tarkastellaan jäljempänä 5. ja 6. pääluvussa.

---

<sup>144</sup> SEUT 267 artikla (ent. EY:n perustamissopimuksen 234 art.).

## 4 KANSALLISEN VIRANOMAISEN HARKINTAVALTA EU-OIKEUDEN, ERITYISESTI DIREKTIIVIEN, SOVELTAMISESSA

### 4.1 Julkishallinnon roolit

#### 4.1.1 Toimivallanjaon lähtökohdat ja perusteet

Euroopan unioni on monikansallinen järjestelmä ja sen oikeudellisen ja poliittisen luonteen yksi keskeisimmistä ominaisuuksista on toimivaltajärjestelyt unionin ja sen jäsenvaltioiden välillä. Toimivaltajärjestelyt ulottuvat hyvin syvälle, aina jäsenvaltioiden suvereniteettiin saakka. Peruseriaatteena unionin ja jäsenvaltion toimivallanjaossa on, että unionille kuuluu vain sille perustamissopimuksissa erityisesti luovutettu toimivalta.<sup>145</sup> Ellei siis perustamissopimuksissa ole nimenomaisesti luovutettu toimivaltaa unionille, se kuuluu jäsenvaltiolle. Tällä menettelyllä jäsenvaltioille on yritetty taata sen ensisijainen asema unionin toimivaltaa koskevassa päätöksenteossa sekä unionin toimivallan mahdollisimman selkeä ja tehokas valvonta.<sup>146</sup>

Unionin toimivalta voidaan nähdä *suppeana* tai *laajana*. Suppeassa merkityksessä unionin toimielimillä on valta antaa jäsenvaltioiden oikeussubjekteja sitovia säädöksiä tai tehdä kansainvälisoikeudellisia sopimuksia joko itsenäisesti tai yhdessä jäsenvaltioiden kanssa. Laajassa merkityksessä toimivallan piiriin kuuluvat kaikki muutkin toimet, joihin unionin toimielimet voivat ryhtyä perustamissopimusten mukaisesti. Perustamissopimuksissa määritellyn toimivallan lisäksi unionilla on implisiittistä toimivaltaa (engl. *implied powers*). Tämä tarkoittaa sellaisia toimia, joista ei sisälly perustamissopimukseen nimenomaisia määräyksiä, mutta joiden toteuttaminen osoittautuu tarpeelliseksi jonkin tietyn tavoitteen saavuttamiseksi.<sup>147</sup>

Unionin toimivalta voidaan jakaa kolmeen pääluokkaan, joita ovat *yksinomainen toimivalta*, *jäsenvaltioiden kanssa jaettu toimivalta* ja *jäsenvaltioiden toimivaltaa täydentävä tai koordinoiva toimivalta*. Jaottelu ilmenee SEUT 2 artiklasta. Unionin yksinomaisen toimivaltaan kuuluvilla aloilla jäsenvaltiot eivät saa ryhtyä toimiin, jotka voisivat vaarantaa unionin tavoitteiden tehokkaan toteutumisen. Jaetun toimivallan alue on yleisin unionin toiminnan muoto. Siinä lähtökohtana on, että unionin toimivalta ei sulje

---

<sup>145</sup> SEU 5.1 artikla.

<sup>146</sup> Ojanen 2010, s. 21.

<sup>147</sup> Ibid.

pois jäsenvaltion toimivaltaa. Monesti kuitenkin tilanne on toinen: unionin käyttäessä toimivaltaansa voi jäsenvaltion toimivalta syrjäytyä täysin. Kolmanteen toimivallan luokkaan kuuluvat unionin politiikat voivat vain täydentää jäsenvaltioiden harjoittamaa politiikkaa. Täydentävän toimivallan alalla jäsenvaltion toimivaltaa ei voi syrjäyttää niin kuin jaetun toimivallan alalla.<sup>148</sup>

#### 4.1.2 Kansallisen viranomaisen toimintavalta

Yleisesti viranomaisten toimivaltaan kuuluu esimerkiksi tehdä hallintopäätöksiä tai valta laittaa asia vireille. Yleisesti toimivaltaa voidaan luonnehtia hallinnossa yksittäisen virkamiehen oikeudeksi käyttää julkista valtaa suhteessa yksityiseen oikeussubjektiin.<sup>149</sup>

Julkista valtaa käytettäessä tehdään monenlaisia päätöksiä. Nykyään yksityistä oikeussubjektia ei nähdä pelkästään julkisen vallan käytön kohteena, vaan yksityisellä oikeussubjektilla on monella taholla määriteltyjä erilaisia oikeuksia ja vapauksia suhteessa viranomaisiin. Julkinen vallankäyttö ja julkisten tehtävien hoitaminen on siis oikeudellisesti rajoitettua ja sidottua toimintaa. Kansallisesti viranomaisella on katsottu olevan kaksi erilaista päätöksenteon muotoa: *sidottu harkinta* sekä *vapaa harkinta*. Sidottu harkinta perustuu laillisuusharkintaan, koska sitä ohjaa sitovalla tavalla lainsäädäntö. Harkintavaltaa jää kuitenkin lainsäädännön tulkinnanvaraisuuden johdosta. Vapaata harkintaa, joka nojaa tarkoituksenmukaisuuteen, ei lainsäädäntö ohjaa yhtä tiukasti, vaikka se tietyt rajat asettaakin, mutta jättää kuitenkin paljon riippumaan viranomaisen harkinnasta.<sup>150</sup>

Kansallisella viranomaisella on myös EU-oikeudesta johtuvia velvoitteita EU-oikeuden toteuttajina. EU-oikeus on nimittäin suurimmaksi osaksi erilaista julkista sääntelyä, jonka toimeenpano on edellisessä luvussa määritellyn mukaisesti keskeisesti jäsenvaltion viranomaisten vastuulla. Ilman kansallisten viranomaisten velvollisuutta huolehtia yhdentymisen oikeudellisesti määriteltyjen tavoitteiden tehokkaasta toteuttamisesta EU-oikeuden normit jäisivät toteuttamatta, sillä EU:n oma toimeenpanoelimistö on melko suppea. Etenkin EU-oikeuden hallinnollinen implementointi on kansallisten viranomaisten vastuulla. Kuitenkin nykyään on nähtävissä ylikansallisen ja kansallisen hallinnon väliin

---

<sup>148</sup> SEUT 2.1, 2.2 ja 2.5 artiklat.

<sup>149</sup> Husa-Pohjolainen 2008, s. 223–224.

<sup>150</sup> Husa-Pohjolainen 2008, s. 224–225.



sijoittuva eurooppalaisen hallinnon taso, joka saattaa vähitellen muuttaa kansalliselle tasolle hajautetun toimeenpanon peruslähtökohtia suhteellisemmaksi.<sup>151</sup>

## **4.2 EU-oikeuden tulkinta ja soveltamistapa julkishallinnossa**

### **4.2.1 Soveltamisen sisältö**

EU-oikeuden soveltamisella (engl. *application*) voidaan tarkoittaa oikeudellista harkintaa sisältävää päätöksentekomenettelyä, jossa viranomainen toteuttaa eurooppaoikeutta. Soveltamisen kohteena ovat EU-oikeuden materiaaliset oikeuslähteet, joita soveltaa kansallinen viranomainen, hallintoelin tai tuomioistuin. EU-oikeuden soveltaminen voidaan nähdä myös neljän ydinalueen kokonaisuutena, joita ovat materiaallinen soveltamisala, joka määrittelee tilanteet, joissa EU-oikeus on merkityksellistä oikeutta viranomaisen tai tuomioistuimen soveltaessa sen toimivaltaan kuuluvaa lainsäädäntöä. Organisatorinen soveltamisala, joka määrittelee viranomaiset, joiden toimivaltaan kuuluu soveltaa EU-oikeutta ja ottaa se huomioon kaikessa toiminnassaan. Lisäksi kokonaisuuteen kuuluu tässä käsiteltävät EU-oikeuden soveltamistapa, joka määrittää EU-lainsäädännön tehokasta ja yhdenmukaista toteuttamista sekä EU-oikeudellinen tulkintamalli, joka määrittelee sovellettavien oikeussääntöjen tulkinnan perusteita.<sup>152</sup>

### **4.2.2 Suora ja välillinen soveltaminen**

Kansallisessa EU-oikeuden soveltamisessa voidaan erottaa toisistaan EU-oikeuden *suora* ja *välillinen soveltaminen*. Suorasta soveltamisesta puhutaan, kun soveltamisen kohteena on unionin oikeus sellaisenaan, ilman mitään kansallisen oikeuden välitystä. Suorasta soveltamisesta esimerkkinä voidaan mainita EU-asetuksen soveltaminen, joka on jäsenvaltioissa voimassa olevaa oikeutta ilman mitään valtion täytäntöönpanotoimia. Välillinen soveltaminen taas tarkoittaa EU-oikeuden soveltamista, kun kohteena on jäsenvaltiossa voimaansaatettu EU-oikeus, esimerkiksi kun soveltamisen kohteena on oikeussäännös, jolla EU-oikeudellinen direktiivin on implementoitu.<sup>153</sup> Tämä tarkoittaa esimerkiksi läheisesti tutkimusaiheeseen liittyvää kansallista (tässä suomen) niin kutsuttua

---

<sup>151</sup> Mäenpää 2011, s. 19–20.

<sup>152</sup> Mäenpää 2011, s. 78–79.

<sup>153</sup> Mäenpää 2011, s. 108.

konedirektiiviä, jolla direktiivi 2006/42/EY (aiemmin direktiivi EY/98/37) on implementoitu.

On kuitenkin otettava huomioon, että käytännössä suoraa ja välillistä soveltamista ei voida täysin erottaa toisistaan, sillä monesti direktiivit ovat sisällöltään niin yksityiskohtaisia, että kansallisella viranomaisella ei ole voimaansaattamisessa laajaa harkintavaltaa. Myös asetukset saattavat edellyttää kansallisia täydentäviä normeja, joilla määritellään toimeenpanomenettelyn tai – muodon teknisiä yksityiskohtia, joten asetuksen välillinenkään soveltaminen ei käsitteellisesti ole mahdotonta.<sup>154</sup>

### 4.2.3 Soveltamisen EU-oikeudellinen ympäristö

EU-oikeuden soveltamisessa voidaan puhua EU-oikeudellisen tulkintamallin noudattamisesta, koska EU-oikeuden soveltaminen tapahtuu EU-oikeudellisessa ympäristössä. Näiden lähtökohtien kautta EU-oikeus ja kansallinen oikeus kytkeytyy kiinteästi toisiinsa. Niiden tarkoituksena on myös varmistaa EU-oikeuden tehokas, yhdenmukainen ja tietyt laatuvaatimukset täyttävä toimeenpano kaikissa jäsenvaltioissa.

EU-oikeudellinen ympäristö tarkoittaa sitä, että kansallisen viranomaisen toimintaa määrittää unionin oikeus kokonaisuudessaan eli EU-oikeus muovaa kansallisen tason toimeenpanoa, koska toimeenpanon kohteena on EU-oikeus. EU-oikeudellisessa ympäristössä toimiva jäsenvaltion viranomaisen osallistuu EU-oikeuden toimeenpanoon kansallisen viranomaiskoneiston osana irtautumatta muun muassa sisäisistä ohjaus- ja valvontasuhteista. Myös myöhemmin määriteltävät eurooppalaisen hallinto-oikeuden kriteerit määrittelevät kansallista hallintomenettelyä, hallinnon organisaatiota ja oikeusturvaa.<sup>155</sup>

Viranomaisen harkintavallan käyttöä ohjaa EU-oikeudellisessa ympäristössä myös unionin oikeuden erityispiirteet, jotka poikkeavat jonkin verran kansallisen hallinto-oikeuden vakiintuneista lähtökohdista, eli puhutaan EU-oikeudellisesta tulkintamallista. Tulkintamallin perusrakenteeseen kuuluu kaksi aiemmin selostettua EU-oikeuden keskeistä perusperiaatetta: EU-oikeuden etusija<sup>156</sup> suhteessa kansalliseen oikeuteen ja EU-

---

<sup>154</sup> Mäenpää 2011, s. 109–110. Direktiivien tulkintavaikutusta käsitellään myöhemmin luvussa 4.3.2.

<sup>155</sup> Mäenpää 2011, s.110.

<sup>156</sup> Määritelty ensi kerran tapauksessa 6/64 Costa v. ENEL.

oikeuden välitön oikeusvaikutus<sup>157</sup>. Näiden lisäksi keskeinen edellytys on unionin oikeuden tehokas toteuttaminen ja muut EU-oikeudelliset periaatteet.

#### 4.2.4 EU-oikeuden yhdenmukainen tulkinta

Kuten aiemmin luvussa 2.3.3 esitettiin, EU-oikeuden tavoitteena on yhdenmukainen ja tavoitteellinen tulkinta. Tulkintavaikutuksella tarkoitetaan ohjaavaa ja suuntaavaa vaikutusta, joka EU-oikeuden normeilla ja EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöllä on. Tulkintavaikutuksen huomioon ottaminen on viranomaisten ja tuomioistuinten velvollisuus. Sen keskeisenä tavoitteena on EU-oikeuden samanlainen ja tehokas soveltaminen kaikissa unionin jäsenvaltioissa ja kaikilla viranomaistasoilla. Huomioon on myös otettava jo mainitut EU-oikeuden välitön oikeusvaikutus, etusija ja pätevyys oletama. Niillä on lähinnä vaikutusta tulkittaessa yksittäistapauksia.<sup>158</sup>

Kun sovellettavaa lainsäädäntöä tulkitaan, käytetään *yhdenmukaisen tulkinnan* periaatetta<sup>159</sup>. Sen mukaan viranomaisella on hallinnollista päätöstä tehdessään velvollisuus tulkita lainsäädäntöä noudattaen mahdollisimman pitkälle EU-oikeutta, joka on kyseessä olevan lainsäädännön perustana. Periaate on muotoutunut niin, että sen soveltaminen ei edellytä poikkeamista kansallisista tulkintamalleista, joita viranomaiset käyttävät soveltaessaan kansallista oikeutta. Periaatteen pääpaino on siis tavanomaisissa lähtökohdissa niin, että viranomaisen tulee käyttää toimi- ja harkintavaltaansa tavoitteellisesti ja EU-oikeuden mukaisesti.<sup>160</sup> Yhdenmukaisen tulkinnan toteuttamiseksi kansallisten viranomaisten on toimivaltansa rajoissa käytettävä kansallisen lainsäädännön antamaa harkintavaltaa EU-lainsäädännön sanamuodon ja tarkoituksen valossa. Esimerkin tästä tarjoaa aiemmin luvussa 2.3.3 mainittu *von Colson*-ratkaisu. Periaate saa viranomaisen tulkintaa ohjaavan sisältönsä koko unionin oikeudesta ja siten materiaalisena EU-lainsäädännön lisäksi muun muassa perustamissopimuksista ja päätöksistä.<sup>161</sup>

---

<sup>157</sup> Määritelty ensi kerran tapauksessa 26/62 Van Gend en Loos.

<sup>158</sup> Mäenpää 2011, s. 114–115.

<sup>159</sup> Ks. esim. asia C-98/09 Francesca Sorge vastaan Poste Italiane SpA, tuomion perustelut kohta 53: ”Yhdenmukaisen tulkinnan periaate edellyttää kuitenkin, että kansalliset tuomioistuimet tekevät toimivaltansa rajoissa kaiken mahdollisen ottamalla huomioon kansallisen oikeuden kokonaisuudessaan ja soveltamalla siinä hyväksytyjä tulkintatapoja taatakseen kyseessä olevan puitesopimuksen täyden tehokkuuden ja päätyäkseen ratkaisuun, joka on puitesopimuksella tavoitellun päämäärän mukainen”.

<sup>160</sup> Mäenpää 2011, s. 116–117.

<sup>161</sup> Mäenpää 2011, s. 116.

Oikeudet on taattava myös käytännössä. Tästä esimerkin tarjoaa ratkaisu *Bosman*, josta on tullut myös käsite *Bosman-sääntö*. Taustalla oli belgialaisen jalkapalloilija Jean-Marc Bosmanin halu vaihtaa kotimaastaan Belgiasta ranskalaiseen joukkueeseen ja koska tämä ei onnistunut ranskalaisjoukkueen suostumatta maksamaan vaadittuja siirtokorvauksia, hän teki valituksen asiasta, jonka mukaan jalkapallon sopimusjärjestelmä soti EU:n työvoiman vapaata liikkumista vastaan. EU-tuomioistuimen päätöksen jälkeen sopimuksettomat pelaajat saivat oikeuden vaihtaa seuraa ilman siirtokorvauksia ja edelleen tuomion perustelujen 129 kohdan mukaan kansalaisuusmääräyksiä (tapauksessa niin kutsuttu ulkomaalaisikiintiö joukkueissa) ei voitu pitää perustamissopimuksen 48 artiklan mukaisena, koska muutoin estettäisi artiklan tehokas vaikutus (*effet utile*) ja jokaiselle työntekijälle yksilöllisesti taattu perusoikeus tehdä vapaasti työsopimuksia.<sup>162</sup> Päätöksen seurauksena ulkomaalaisikiintiön käyttö loppui EU-pelaajien suhteen.

### **4.3 Viranomaisen harkintavalta EU-oikeuden soveltamisessa**

#### **4.3.1 Viranomaisen harkintavalta ja sen käyttäminen**

EU-oikeutta toimeenpanevan viranomaisen harkintavaltaa määrittävät sekä EU-oikeus että kansallinen hallinto-oikeus. Tasapainoa näiden kahden välille ei ole aina ollut helppoa löytää. EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden normistot ovat osittain päällekkäisiä, toisiaan täydentäviä, mutta osittain väliin jää sääntelemättömiä alueita tai säännökset ovat jopa ristiriitaisia. Tällaisia tilanteita varten EU-oikeuteen on muotoutunut EU-oikeuden välittömän oikeusvaikutuksen ja etusijan periaate, mutta ne ovat osoittautuneet usein liian yleisluonteisiksi tulkinnan aukkojen täyttämiseksi. Kansallisen viranomaisen harkintavallan käyttöä suuntaavassa ja rajaavassa oikeuskäytännössä onkin pyritty muotoilemaan täsmällisempiä ja käytännönläheisempiä tulkintaperiaatteita.<sup>163</sup>

Oikeuskäytäntö ei kuitenkaan ole antanut kattavaa doktriinia, vaan vain suuntaa-antavia lähtökohtia. Korostunut piirre on EU-oikeuden keskeisyys, vaikka kansallisella hallinto-oikeudella on merkittävä asema harkintavallan sisällön määrittelyssä. Oikeuskäytännössä on esimerkiksi otettu kantaa EU:n perustamissopimuksissa määriteltyjen perusvapauksiin kohdistuviin viranomaistoimiin. Kansallinen viranomainen voi perustellusta syystä

---

<sup>162</sup> Asia C-415/93 Union royale belge des sociétés de football association ASBL vastaan Jean-Marc Bosman, tuomion perustelut kohta 129.

<sup>163</sup> Mäenpää 2011, s. 110-112.

rajoittaa EU-oikeuden määrittelemää tavaroiden vapaata liikkumista esimerkiksi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden tai terveyden suojelemisen vuoksi. Viranomaisen päätösvalta ei kuitenkaan ole tällaisessa tapauksessakaan vapaata, vaan siinä on noudatettava oikeuskäytännössä vakiintuneita kriteereitä. EU-tuomioistuimen ratkaisun *Gebhard* mukaan tällaisen päätöksen ja toimenpiteen on täytettävä neljä edellytystä: niitä on sovellettava ilman syrjintää, niitä on voitava perustella yleiseen etuun liittyvillä pakottavilla syillä, niiden on oltava omiaan takaamaan niillä tavoiteltavan päämäärän toteuttaminen, eivätkä ne saa puuttua perusvapauteen enempää kuin mikä on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi.<sup>164</sup> Pääasiassa oikeuskäytännössä on esitetty tuomioistuinten ratkaisuja eikä hallintoviranomaisten toimintaa koskevia tulkintasuosituksia.

Tuomioistuimilla on siis keskeinen asema harkintavallan käytön arvioinnissa. Mikäli jonkun viranomaisen päätös on tehty harkintavallan EU-oikeudelliset rajat ylittäen, päätös on valituksen johdosta kumottavissa. Kansallisella tuomioistuimella on itse asiassa viran puolesta velvollisuuskin arvioida harkintavallan pysymistä EU-oikeuden määrittelemissä rajoissa.

Harkintavallan tiukin ja selkein raja perustuu EU-oikeuden etusija- periaatteeseen. Sen mukaan kansallinen viranomainen ei saa soveltaa EU-oikeuden kanssa ristiriitaista kansallista normia. Tämä koskee kaikkia normeja, jopa perustuslain tasoista. Kyseinen velvollisuus on tunnustettu ratkaisussa *Simmenthal* ja johon on myös myöhemmin viitattu monissa tapauksissa.<sup>165</sup>

Perustuslain 106 ja 107 §:ien mukaan, jos tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle, ja jos asetuksen tai muun lakia alemmanasteisen säädöksen säännös on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, sitä ei saa soveltaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Pykälät säätelevät lähinnä kansallisia normikonflikteja, mutta niillä on kuitenkin merkitystä EU-oikeuden ja kansallisen normin ristiriitatilanteissa, sillä 106 ja 107§:ien lisäksi perustuslain 2§:n 3 momenttiin sisältyy säännös, jonka mukaan julkisen vallankäytön tulee

---

<sup>164</sup> Asia C-55/94 Gebhard, tuomion perustelujen kohta 37.

<sup>165</sup> Asia 106/77 Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal Spa.

perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.<sup>166</sup> Kun otetaan huomioon nämä säännökset ja EU-oikeuden normihierarkkinen ylemmyys, on viranomaisen velvollisuutena ristiriitatilanteessa jättää kansallinen laki soveltamatta. Huomioon on myös otettava, että EU-oikeuden etusija voi vaikuttaa myös kansallisen lainsäädännön sisällä. Jos EU-oikeuden normi on asianmukaisesti implementoitu osaksi kansallista lainsäädäntöä, se saa etusijan suhteessa puhtaasti kansallisen lain säännökseen.<sup>167</sup>

Viranomaisen on sopeutettava harkintavaltansa kunkin asian ratkaisuun soveltuvaan EU-oikeuteen, vaikka viranomaisen harkintavalta olisikin säännelty niin, että sen käyttö johtaisi kansallisen lain mukaan vain yhteen lainmukaiseen ratkaisuun. Kansallisen viranomaisen on siis käytettävä harkintavaltansa EU-oikeuden vaatimusten mukaisesti ja mahdollisista useista ratkaisuvaihtoehdoista on otettava huomioon vain se/ne, jotka sopeutuvat EU-oikeuteen.<sup>168</sup> Kuitenkaan EU-oikeus ei edellytä harkintavallan käyttöä kansallisen lain vastaisesti. Kansallisen viranomaisen EU-oikeuden noudattamatta jättämisestä saattaa kuitenkin seurata jäsenvaltiolle korvausvastuu, jos yksityiselle aiheutuu vahinkoa. Tähän on viitattu muun muassa jäsenvaltion vahingonkorvausvastuun periaatteen muotoutumiselle keskeisessä ratkaisussa *Dillenkoffer*.<sup>169</sup> Myöhemmin myös muun muassa ratkaisussa *Dorsch* asia on mainittu perustelujen kohdassa 45: ” ellei kansallisia säännöksiä ei voida tulkita direktiivin (92/50/ETY) mukaisella tavalla, asianomaiset voivat vaatia asianmukaisten kansallisten menettelysääntöjen mukaisesti korvausta niistä vahingoista, jotka näille on aiheutunut siitä, ettei direktiiviä ollut pantu täytäntöön säädetyssä määräjassa”.<sup>170</sup>

Viranomaisen harkintavallan laajuudella on merkitystä myös arvioitaessa korvausvastuun riittävää ilmeisyyttä. Tähän syvennyttään tarkemmin luvussa 5.3.2 käsiteltäessä riittävän ilmeisyyden perustetta jäsenvaltion vahingonkorvausvastuun muodostumisen edellytyksiä.

---

<sup>166</sup> PL 106, 107 ja 2§:t.

<sup>167</sup> Mäenpää 2011, s. 112–114.

<sup>168</sup> Mäenpää 2011, s. 112.

<sup>169</sup> Asia C-178/94, 179/94, 188/94, 189/94 ja 190/94 Erich Dillenkoffer ym. v. Saksa.

<sup>170</sup> Asia C-54/96 Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH v. Bundesbaugesellschaft Berlin mbH.

### 4.3.2 Harkintavallan käyttäminen unionin oikeuden mukaisesti

EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden päällekkäisyyttä, törmäyksiä ja ristiriitoja ei voida välttää, jos vaatimuksia ja rajoituksia sovelletaan kirjaimellisesti. EU-oikeuden etusijaa ei kuitenkaan yleensä ole välttämätöntä soveltaa täysin kaavamaisesti. Törmäyksiä voidaan välttää esimerkiksi tulkitsemalla kansallisia normeja, mukauttamalla oikeudellista sääntelyä, lisäämällä hallinnollista yhteistyötä ja ylipäätään valvomalla EU-oikeuden noudattamista.<sup>171</sup>

Ensisijaisesti kuitenkin viranomaisen olisi koettava purkaa *prima facie* normijännite EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden väliltä tulkitsemalla kansallista oikeutta mahdollisimman pitkälle EU-oikeuden kanssa yhteensopivalla tavalla. EU-tuomioistuin on ratkaisussaan *Murphy* (asia 157/86) todennut: ”kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on niille kansallisessa oikeudessa annetun harkintavallan rajoissa tulkita ja soveltaa valtiosisäisiä oikeussääntöjä siten, että ne ovat sopusoinnussa yhteisön oikeudessa asetettujen vaatimusten kanssa, ja jättää soveltamatta kaikkia yhteisön oikeuden kanssa ristiriidassa olevia kansallisia oikeussääntöjä, mikäli tällainen yhdenmukainen tulkinta on mahdotonta”. Muutoinkin EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö ohjaa hyvin konkreettisesti viranomaisten harkintavaltaa.<sup>172</sup>

Tutkimus käsittelee lähtökohtaisesti vain direktiivin vertikaalista, jäsenvaltion ja yksityisen tahon suhdetta silloin kun jäsenvaltion velvoitteen laiminlyönnistä aiheutuu yksityiselle vahinkoa. EU- oikeudellinen tulkintamalli sisältää kuitenkin myös velvollisuuden tulkita kansallista lakia EU-oikeuden mukaisesti myös horisontaalisuhteessa eli yksittäisten oikeussubjektien välisessä suhteessa niin pitkälle kuin mahdollista direktiivin sanamuodon ja tavoitteen mukaisesti. Tällaisessa tulkinnassa voidaan päätyä myös täsmentämään kansallisen lain pääpiirteissään määrittelemää velvoitetta tai rajoitusta. Ei siis olekaan täysin mahdotonta, että myös direktiivi voisi välillisten oikeusvaikutustensa kautta muotoilla myös asialliselta merkitykseltään velvoittavia tai oikeuksia rajoittavia oikeusvaikutuksia yksityisten oikeussubjektien välisissä oikeussuhteissa. Unionin oikeus on otettava huomioon lähtökohtaisesti kaikissa EU-oikeudellisesti relevanteissa tilanteissa eli direktiivien täsmällisyys ei sinänsä vaikuta tulkintavaikutukseen, huomioon on siis otettava myös väljä tai muuten joustava direktiivi.

<sup>171</sup> Mäenpää 2011, s. 114-116.

<sup>172</sup> Asia 157/86 *Mary Murphy et al. v. An Bord Telecom Eirann.*

On kuitenkin selvää, ettei kansallisen lain tulkinnan apuna käytettävää väljän ja joustavan direktiivin normilla voi olla yhtä keskeistä sijaa kuin täsmällisellä direktiivin normilla. Tällaisissa tilanteissa korostuu direktiivien johdannossa määriteltyjen direktiivien tavoitteiden ja perustamissopimuksessa määriteltyjen sääntelyalueiden huomioon ottaminen.<sup>173</sup>

### 4.3.3 Harkintavallan rajat

*Mäenpää* esittelee EU-oikeuden mukaiselle tulkinnalle ja harkintavallalle kolme eri rajoitusperustetta. Ensinnäkin kansallinen lainsäädäntö asettaa harkintavallan viimekätiset rajat. Tämä tarkoittaa, että viranomaisen on käytettävä kansallisen oikeuden sisältämä tulkintavara täysimääräisesti hyväkseen. Se voi edellyttää esimerkiksi uudenlaisen tulkintalinjan omaksumista tai uuden merkityksen antamista vakiintuneille käsiteille. EU-oikeuden tulkintavaikutus ei kuitenkaan edellytä *contra legem*- tulkintaa, eli tulkintaa, joka olisi selkeästi vastoin kansallista oikeussäännöstä. Viranomaisen ei tule myöskään tulkita kansallista normia esimerkiksi yksityisen vahingoksi tai rikosoikeudellisen vastuun perustavalla tavalla.<sup>174</sup>

Toinen tulkintaa ja harkintavaltaa rajoittava tekijä ovat yleiset oikeusperiaatteet, joita ovat muun muassa oikeusvarmuuden periaate sekä suhteellisuus- ja luottamuksensuojan periaatteet. Erityistä merkitystä voi olla oikeusvarmuuden periaatteella ja takautuvan lainsäädännön kiellolla. Näiden kahden tulkintaa rajoittavan tekijän merkitystä on punnittava tapauskohtaisesti. Vaikka yksityisoikeudellisen normin direktiivinmukaisessa tulkinnassa voidaan periaatteessa päätyä määrittelemään myös oikeussuhteen toisen osapuolen velvoitteen tai rajoituksen täsmällisempää sisältöä tai tulkitsemaan tarkemmin sen laajuutta, voimaansaattamattoman direktiivin tulkinnalla ei voida päätyä asettamaan kokonaan uusia oikeudellisia velvoitteita yksityiselle oikeussuhteen osapuolelle. Yleisesti nimittäin uuden velvollisuuden muotoilu pelkästään tulkintateitse ei ole perusteltu.<sup>175</sup>

Kolmas harkintavaltaa rajoittava tekijä on direktiivin tulkintavaikutuksen rajat. Direktiivi velvoittaa ainoastaan jäsenvaltiota, jolle se on osoitettu. Direktiivi voi vaikuttaa yksityisiin

---

<sup>173</sup> *Mäenpää* 2011, s. 119.

<sup>174</sup> *Mäenpää* 2011, s. 121.

<sup>175</sup> *Mäenpää* 2011, s. 121-123.



oikeussubjekteihin vain jäsenvaltion lainsäädäntötoimien välityksellä. Yksityinen voi puolestaan vedota direktiivin täsmälliseen ja ehdottomaan säännökseen saadakseen hänelle direktiivissä määritellyt oikeudet tai edut. Kuten aiemmin mainittiin, direktiivin tulkintavaikutus mahdollistaa sen, että lainsäädäntöön sisältyvän oikeussäännön direktiivinmukaisessa tulkinnassa voidaan päätyä määrittelemään myös oikeussuhteen yksityisen osapuolen velvoitteen tai rajoituksen täsmällisempää sisältöä tai tulkitsemaan tarkemmin sen laajuutta.<sup>176</sup>

#### 4.3.4 Oikeusperiaatteet harkintavallan suuntaajina

Koska harkintavallan viimekätiset rajat asettuvat kansallisen lainsäädännön mukaan, on ne syytä mainita. Hallintolain 6§:n mukaan vakiintuneita harkintavaltaa rajoittavia yleisiä oikeusperiaatteita ovat yhdenvertaisuuden periaate, jolloin samanlaisia tapauksia on kohdeltava samalla tavalla, objektiviteettiperiaate, joka vaatii puolueettomuutta ja asiallisuutta, suhteellisuusperiaate, jolloin toimenpiteen on oltava oikeassa suhteessa intressin tärkeyteen, tarkoitussidonnaisuuden periaate eli päätöstä ei saa tehdä toimivallalle tai tehtäville vieraassa tarkoituksessa ja luottamuksensuojan periaate, jolloin kansalaisen tulee voida luottaa viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen ja tehtyjen lainmukaisten päätösten pysyvyyteen.<sup>177</sup> Kuitenkaan nämäkään periaatteet eivät saa olla ristiriidassa EU-oikeuden periaatteiden kanssa. Tosin tällä tasolla raja EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden välillä on hyvin suhteellinen, koska unionin oikeus perustuu pitkälti kansallisten hallinto-oikeusjärjestelmien hyväksymiin periaatteisiin.<sup>178</sup>

Näiden yleisten periaatteiden lisäksi kansalliset viranomaiset voivat EU-oikeuden toimeenpanossa ja sen estämättä ottaa huomioon esimerkiksi vilpittömän mielen suojaa tai hallintotoimien oikeusvoimaa koskevia puhtaasti kansallisia periaatteita.<sup>179</sup> SEU 4.3 artiklan kohdan yhteistyövelvoitteen mukaan jäsenvaltioilla on velvollisuus soveltaa

---

<sup>176</sup> Mäenpää 2011, s. 123–124. Ks. myös Mäenpää 2011, s. 112–113: Kuitenkin EU-oikeuden asetusten välitön sovellettavuus voi vielä erityisesti rajoittaa viranomaisten harkintavaltaa. Sikäli kun kansallinen oikeus määrittelee EU-oikeutta laajemman tai muutoin joustavamman tai vastaavasti suppeamman harkintavallan kuin viranomaisen toimeenpantavaksi kuuluva EU-oikeuden asetus, viranomainen ei voi soveltaa tällaista normia joutumatta ristiriitaan unionin oikeuden kanssa. Siksi viranomaisen tulee pysyä harkintavallan käytössään asetuksen määrittelemissä kriteereissä. Välittömästi sovellettava unionin oikeus syrjäyttää toisin sanoen asiaa mahdollisesti sääntelevän kansallisen oikeuden.

<sup>177</sup> Husa, Pohjolainen 2008, s. 225–227 ja HL 6§.

<sup>178</sup> Mäenpää 2011, s. 122.

<sup>179</sup> Ibid.

unionin oikeutta niin, ettei sen toteutuminen vaarannu ja toimeenpano järjestetään mahdollisimman tehokkaasti.<sup>180</sup>

#### 4.3.5 Perus- ja ihmisoikeudet harkintavallan suuntaajina

Perus- ja ihmisoikeudet on otettava huomioon, kun viranomaiset toteuttavat EU-oikeutta. EU:n perusoikeuskirjan mukaan siihen sisältyvät oikeudet vastaavat Euroopan ihmisoikeussopimuksessa taattuja oikeuksia, joten perusoikeuksien merkitys ja ulottuvuus ovat viranomaistoiminnassa samat kuin ihmisoikeuksien, jos ne sisällöllisesti vastaavat toisiaan.<sup>181</sup> Perusoikeuskirjan 51.1 artiklan mukaan sen soveltaminen on rajoitettu vain EU-oikeuden soveltamisalaan kuuluviin asioihin. Jos siis viranomaisen sovellettavana on EU-oikeuden alaan kuulumaton normi, on välitöntä oikeudellista merkitystä vain ihmisoikeussopimukseen ja kansalliseen oikeuteen sisältyvillä perusoikeuksilla.<sup>182</sup>

Perus- ja ihmisoikeudet eivät ole ehdottomia, vaan niitä voidaan tietyillä edellytyksillä rajoittaa. Rajoitusedellytyksiä ovat muun muassa hyväksyttävä peruste, yleisen edun mukainen tavoite, eikä niillä puututa perusoikeuksiin suhteettoman paljon tavoitteeseen nähden tai tavalla, joka loukkaa perusoikeuksien keskeistä sisältöä.<sup>183</sup> Perusoikeuskirjan 52.1 artiklassa säädetään, että perusoikeuksia ja – vapauksia ”voidaan rajoittaa ainoastaan lailla sekä kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen”. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan säätää vain, jos ne ovat välttämättömiä ja ne ovat EU:n yleisten tavoitteiden mukaisia ja niillä on tarkoitus suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia. *Mäenpää* kirjoittaa, että viranomaisten on otettava nämä näkökohdat ja rajoitukset huomioon, kun se soveltaa perusoikeuksien suojaan vaikuttavaa lainsäädäntöä.<sup>184</sup>

---

<sup>180</sup> SEU 4.3 artikla.

<sup>181</sup> EU:n perusoikeuskirja 52.3 artikla.

<sup>182</sup> EU:n perusoikeuskirja 51.1 artikla.

<sup>183</sup> Ks. esim. yhdistetyt asiat C-317/08, C-318/08, C-319/08 ja C-320/08 Rosalba Alassini vastaan Telecom Italia SpA, tuomion perustelut kohta 63.

<sup>184</sup> *Mäenpää* 2011, s. 128.

## 5 VAHINGONKORVAUSVASTUUN PERIAATE EU-OIKEUDESSA

### 5.1 Vahingonkorvausvastuun yleinen ulottuvuus

Yksityisillä oikeussubjekteilla on oikeus vaatia EU-oikeuden nojalla jäsenvaltiolta korvausta sellaisista vahingoista, jotka ovat syntyneet yksityiselle jäsenvaltion lukuun laskettavasta EU-oikeuden rikkomisesta tai sen velvoitteiden laiminlyönnistä.<sup>185</sup> Oikeuskirjallisuudessa tätä on kutsuttu jäsenvaltion vahingonkorvausvastuun periaatteeksi ja se on EU-oikeuden yksi oikeusturvakeino. Jäsenvaltion vahingonkorvausvastuun periaatetta pidetään yhtenä EU-oikeuden kulmakivenä. Sen perusta voidaan nähdä jo EU-tuomioistuimen antamasta ratkaisusta asiassa *Russo v. Aima*, jossa EU-tuomioistuin katsoi, että jäsenvaltion tulee maksaa korvausta rikkoessaan EU-lainsäädäntöä, mutta totesi kuitenkin kansallisen lainsäädännön asettavan vahingonkorvauksen rajat valtion vastuuta koskevien kansallisen oikeuden säännösten mukaisesti<sup>186</sup>.

Varsinaisena periaatteen läpimurtona voidaan pitää *Francovich*- tapausta vuodelta 1990. Tapauksen perusteluissa EU-tuomioistuin totesi, että periaate on osa perustamissopimuksella luotua järjestelmää ja sen tarkoituksena on taata EU-oikeuden täysi tehokkuus ja EU-oikeudessa tunnustettu yksilöiden oikeuksien tehokas oikeussuoja. Perustelut kiteytyvät ratkaisun kohtaan 37, jonka mukaan ”... yhteisön oikeudessa on voimassa periaate, jonka mukaan jäsenvaltioiden on korvattava yhteisön oikeutta rikkomalla yksityisille aiheuttamansa vahinko”.<sup>187</sup> Periaatteella voidaan katsoa olevan myös ennaltaehkäisevä vaikutus, koska EU-oikeuden yksilöille luomissa oikeuksissa on usein kysymys huomattavista taloudellisista oikeuksista, joiden rikkomiseen liittyvä vahingonkorvausuhka voi olla suuruudeltaan merkityksellinen jopa jäsenvaltiolle. Tapauksessa toistettiin myös jo vuonna 1963 tapauksessa *Van Gend en Loos* esitetty linjaus, jonka mukaan perustamissopimuksella on perustettu oma oikeusjärjestys, jonka oikeussubjekteja ovat jäsenvaltiot ja niiden kansalaiset.<sup>188</sup> Toinen perustelu, jota tosin ei mainita *Francovich*-ratkaisussa, on että 1980-luvun lopulla jäsenvaltiot viivästyttivät direktiivien implementointia, joita käytettiin pääasiassa kokoamaan sisämarkkinoita. Koska ei ollut olemassa tehokasta muutoksenhakukeinoa vedota jäsenvaltioita vastaan

---

<sup>185</sup> Ojanen 2010, s. 92.

<sup>186</sup> Asia 60/75 *Russo v. Aima*, tuomion perustelut kohta 9.

<sup>187</sup> Yhdistetyt asiat C-6/90 ja C-9/90 *Francovich*, tuomion perustelujen kohdat 33–37.

<sup>188</sup> Ojanen 2010, s. 93.

jäsenvaltion jäsenvelvoitteen rikkomistapauksessa, oli paras tapa sallia yksityisen tahon nostaa kanne kansallisessa tuomioistuimessa, varsinkin tapauksissa, joissa direktiiveillä ei ollut välitöntä oikeusvaikutusta. Voidaan sanoa, että varmistaakseen jäsenvaltioiden direktiivien implementoimisen ja turvatakseen EU-oikeuden mukaiset yksityisten oikeudet asianmukaisesti kansallisella tasolla, EU-tuomioistuin vakiinnutti jäsenvaltion vahingonkorvausperiaatteen, joka ei ole riippuvainen välittömästä oikeusvaikutuksesta.<sup>189</sup>

Jäsenvaltion käsite ja sen määrittely on avainasemassa vahingonkorvausvastuun periaatteen kannalta ja sen vuoksi sitä käsiteltiin jo luvussa 2. Kuten selostettiin, jäsenvaltion toiminnan luonteella ei ole merkitystä, vaan vahingonkorvausvastuu voi syntyä niin jäsenvaltion lainsäätäjän, hallintoviranomaisen kuin tuomioistuimen EU-oikeutta rikkovasta teosta tai jäsenvelvoitteen laiminlyönnistä. Tuomioistuimen asemaan on kuitenkin kiinnitetty erityishuomiota *Köbler*- tapauksessa, koska niiden toimintaa on pidetty osaltaan ongelmallisena tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta. Tapauksen perustelujen kohdassa 53 EU-tuomioistuin toteaa, että huomioon on otettava (kansallisen) tuomioistuintoiminnan erityinen luonne. Jäsenvaltio voi olla vastuussa ainoastaan kansallisen tuomioistuimensa EU-oikeutta koskevasta rikkomuksesta silloin, kun ”tuomioistuin on selvällä tavalla rikkonut sovellettavaa oikeutta”.<sup>190</sup> EU-tuomioistuin toteaa edelleen ratkaisun perusteluissa, että jo kansainvälisen oikeuden perusteella valtion vastuu voi syntyä kaikesta valtion lukuun laskettavasta toiminnasta, ja näin on oltava myös EU-oikeudessa, jonka normit voivat vaikuttaa suoraan yksityisen oikeusasemaan. EU-tuomioistuin on perustellut jäsenvaltion vahingonkorvausvastuun ulottuvan tuomioistuimen toimintaan sillä, että kansallisilla tuomioistuimilla on tärkeä rooli EU-oikeuteen perustuvien yksilön oikeuksien turvaamisessa. EU-oikeudellisten normien, jotka perustavat yksityisille oikeuksia, täysi tehokkuus vaarantuisi ja niissä tunnustettujen oikeuksien suoja heikkenisi, jos yksityiset eivät voisi saada korvausta heidän oikeuksiensa loukkauksesta asiaa ylimpänä oikeusasteena käsittelevän jäsenvaltion tuomioistuimen päätöksellä, jolla EU-oikeutta on rikottu.<sup>191</sup>

---

<sup>189</sup> Kaczorowska 2009, s. 347.

<sup>190</sup> Asia C-224/01 Köbler, tuomion perustelut kohta 53.

<sup>191</sup> Asia C-224/01 Köbler, tuomion perustelut kohdat 33 ja 34.

Lopuksi on vielä huomautettava, että jäsenvaltion vahingonkorvausvastuusta tulee pitää erillään Euroopan unionin ja sen toimielinten korvausvastuusta, jota sivutaan hyvin lyhyesti luvussa 5.4, kun käsitellään vahingonkorvausvastuun periaatteen nykytilaa ja yksityisen mahdollista vahingonkorvausvelvollisuus EU-oikeuden rikkomistilanteissa.

## 5.2 Vahingonkorvausvastuun raamien asettaminen

### 5.2.1 Ensimmäinen sykli: *Francovich*

Jokaisella on oikeus odottaa ja rakentaa toimintansa sillä tavalla, että EU-oikeudessa taatut oikeudet on sellaisenaan voimassa kansallisessa oikeudessa ja niiden kanssa ristiriitaiset kansalliset määräykset on poistettu. *Aalto* esittää, että todellisuudessa jäsenvaltioissa on vaihtelevissa määrin muu oikeustila kuin EU:n edellyttämä. Hänen mukaansa ristiriitatilanteiden ratkaisemiseksi EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö on kehittänyt tiettyjä peruseriaatteita. *Aalto* puhuu korjauseriaatteista, joilla yritetään varmistaa yksityiselle pääsy EU-oikeuden takaamiin oikeuksiin. Näitä ovat aiemmin käsitellyt EU-oikeuden etusija ja tulkintavaikutus sekä niin kutsuttu estovaikutus ja välitön oikeusvaikutus. Jäsenvaltion vahingonkorvausvastuu voidaan lukea näiden korjauseriaatteiden uusimpien tulokkaiden joukkoon.<sup>192</sup>

*Francovich*- ratkaisu liittyy palkkaturvaa koskevaan neuvoston direktiiviin (80/98/ETY), niin kutsuttuun palkkaturvadirektiiviin. Palkkaturvadirektiivillä pyrittiin EU:n jäsenvaltioiden palkkaturvainsäädännön yhdenmukaistamiseen sekä työntekijän palkkasaatavien turvaamiseen työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa. Italian valtio oli laiminlyönyt silloisen Rooman sopimuksen 5 ja 189 artiklan mukaisen lainsäädäntövelvollisuuden palkkaturvadirektiivin kansallisesta voimaansaattamisesta siinä annetussa määräajassa<sup>193</sup> ja näin ollen komissio nosti Italiaa vastaan kanteen ja EU-tuomioistuin totesi Italian rikkoneen jäsenvelvoitteitaan. Italia ei kuitenkaan korjannut tilannetta tuomionkaan jälkeen ja *Francovich*- tapauksessa tilanne oli lopulta se, että tapauksen kantajien työnantajan tultua maksukyvyttömäksi kantajat eivät voineet vedota niihin oikeuksiinsa, jotka olisivat direktiivin mukaan kuuluneet heille ja tästä aiheutui kantajille taloudellista vahinkoa saamatta jääneiden palkkojen vuoksi.

---

<sup>192</sup> *Aalto* 2008, s. 646–647.

<sup>193</sup> Direktiivi oli annettu vuonna 1980 ja se tuli saattaa osaksi kansallista oikeusjärjestystä lokakuun 1983 loppuun mennessä.

*Francovich*- ratkaisussa keskeistä on ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys, jossa pyydetään ratkaisua siihen, voiko yksityinen oikeussubjekti vaatia jäsenvaltiolta voimassa olevan EU-oikeuden nojalla korvausta hänelle aiheutuneesta vahingosta. Kysymys jakaantuu kahteen ongelmaan, joita on *Francovich*- ratkaisun perustelujen mukaan tarkasteltava erikseen, koska se koskee sekä direktiivien välitöntä oikeusvaikutusta ja toisaalta jäsenvaltion vastuun olemassaoloa ja ulottuvuutta.<sup>194</sup> Asiat kytkeytyvät toisiinsa siten, että välittömän oikeusvaikutuksen vahvistava tulkinta velvoittaisi ennakkoratkaisua pyytäneen kansallisen tuomioistuimen antamaan kantajalle oikeussuojaa välittömästi palkkaturvadirektiivin säännösten nojalla, eikä asiassa olisi ollut tarvetta muodostaa kantaa valtion korvausvastuukysymykseen. Direktiivin välitön oikeusvaikutus edellyttää siinä säädettyä oikeustilaa määrittävien säännösten ehdottomuutta ja riittävää täsmällisyyttä. EU-tuomioistuin joutui siis tulkitsemaan palkkaturvadirektiivin edunsaajia, edun sisältöä ja palkkaturvan rahoitusta määrittävien säännösten luonnetta.<sup>195</sup>

EU-tuomioistuin tulkitsi, että palkkaturvadirektiivi ei ole välittömästi vaikuttava. Sen jälkeen sen oli otettava kantaa jäsenvaltion korvausvastuuseen. Keskeinen ongelma siinä oli, vastaako jäsenvaltio lainsäätäjän virheestä eli voidaanko jäsenvaltio velvoittaa korvaamaan *Francovichin* palkkasaatavien menetyksenä kärsimä vahinko sillä perusteella, ettei valtio ole määrääjässä säätänyt direktiivin edellyttämästä palkkaturvajärjestelmästä. EU-tuomioistuin perustelee ratkaisussaan vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan, että EU-oikeus on yksilöllisten oikeuksien perusta ja sen perustamissopimukset poikkeavat tavanomaisista kansainvälisistä sopimuksista, sillä sen oikeuksien ja velvollisuuksien subjektina eivät ole vain jäsenvaltiot, vaan myös niiden kansalaiset.<sup>196</sup> EU-tuomioistuin jatkaa perustelujaan, että unionin oikeuden normien tehokkuus vaarantuisi ja niissä tunnustettujen oikeuksien suoja heikkenisi, jos yksityisillä ei olisi mahdollista saada korvausta silloin, kun jäsenvaltio on loukannut heidän oikeuksiaan rikkomalla unionin oikeutta.<sup>197</sup> EU-tuomioistuin lausuu edellä mainituilla perusteilla asiassa, että tapauksen työntekijällä on oikeus palkkaturvaan palkkaturvadirektiivin määritelmän mukaisesti. Kansallinen tuomioistuin on velvollinen antamaan oikeussuojaa työntekijöiden

---

<sup>194</sup> Yhdistetyt asiat C-6/90 ja C-9/90 *Francovich*, tuomion perustelujen kohta 7 ja 9.

<sup>195</sup> Ks. etuuden yksilöinnin, sisällön ja siitä vastaavan tahon määrittelyistä ja perusteluista *Francovich*-ratkaisun pohjalta tarkemmin Puustinen 1995, s. 158–159.

<sup>196</sup> Yhdistetyt asiat C-6/90 ja C-9/90 *Francovich*, tuomion perustelujen kohta 31.

<sup>197</sup> Yhdistetyt asiat C-6/90 ja C-9/90 *Francovich*, tuomion perustelujen kohta 33.

vaatimukselle saada korvausta direktiivin täytäntöönpanovirheestä johtuvasta vahingosta.<sup>198</sup>

*Puustinen* kommentoi artikkelissaan sitä, että *Francovich*-ratkaisussa jäi avoimeksi kysymykset siitä, onko valtiolla velvollisuus korvata vahinko tilanteessa, jossa direktiivin oikeustilasta on säädetty, mutta se on tehty puutteellisesti? Lisäksi avoimeksi jäivät se, voiko jäsenvaltio vapautua korvausvastuusta vetoamalla direktiivin ehdollisuuteen eli lainsäätäjälle jätettyyn harkintavaltaan ja siihen, ettei lainsäätäjällä ole ollut ohjeenaan säännöksen tulkinnasta annettua ennakkoratkaisua.<sup>199</sup> Vastauksia kysymyksiin saatiin EU-tuomioistuimen tulevasta oikeuskäytännöstä, jolla se on täydentänyt ja tarkentanut vahingonkorvausvastuun periaatetta.

*Francovich*-ratkaisun jälkeen samasta palkkaturvadirektiivistä (80/987/ETY) oli kyse ratkaisussa *Wagner Miret*.<sup>200</sup> Tapauksessa Espanja oli jättänyt toteuttamatta muutoksia lainsäädäntöönsä kyseessä olevan direktiivin osalta liittymisensä yhteydessä. Espanjan kansallisissa täytäntöönpanonormeissa ei ollut huomioitu tiettyä direktiivin edellyttämää työntekijäryhmää ja EU-tuomioistuin toisti *Francovich*-ratkaisussa lausumaansa. Seuraava *Francovich*-ratkaisua vahvistava tuomio annettiin asiassa *Faccini Dori*.<sup>201</sup> Ratkaisu käsitteli kotimyyntidirektiivin (85/577/ETY) vaikutuksia. Asianosainen olisi myöhemmin halunnut peruuttaa aiemmin tekemänsä tilauksen, mutta Italia ei ollut pannut täytäntöön kyseessä olevaa direktiiviä, jonka nojalla tilaus olisi ollut peruutettavissa. Tapauksessa vahvistettiin *Francovich*-ratkaisuun perustuva vahingonkorvausvastuu. Merkittäväksi tapauksen tekee se, että siinä otettiin jälleen kantaa mahdollisuuteen soveltaa täytäntöönpanematonta direktiiviä horisontaalisuhteessa. Tässä tapauksessa EU-tuomioistuin katsoi, ettei se ollut mahdollista, vaan taloudelliset vaatimukset tuli toteuttaa jäsenvaltioon kohdistettavilla vahingonkorvauskanteilla.<sup>202</sup>

---

<sup>198</sup> Yhdistetyt asiat C-6/90 ja C-9/90 *Francovich*, tuomion perustelujen kohta 45 ja *Puustinen* 1995, s. 161.

<sup>199</sup> *Puustinen* 1995, s. 162–163.

<sup>200</sup> Asia C-334/92 *Wagner Miret*.

<sup>201</sup> Asia C-91/92 *Faccini Dori*.

<sup>202</sup> Myös asiassa C-192/94 *El Corte Inglés* tuomioistuin totesi, ettei täytäntöönpanemattomalla direktiivillä ole välittömiä horisontaalisia oikeusvaikutuksia (tuomion perustelut kohdat 10 ja 17). Kuitenkin julkisasiamies Lenz pohtii tapauksen ratkaisuehdotuksessaan *Faccini Dori*-ratkaisussa antamansa ehdotuksen (sitä, että EU-tuomioistuin muuttaisi oikeuskäytäntöään direktiivien horisontaalisen välittömän oikeusvaikutuksen osalta) suhdetta kyseessä olevaan tapaukseen. Ehdotus oli perustunut EY:n perustamissopimuksen 129a artiklan (entisen EY-perustamissopimuksen 153 artikla ja nykyinen SEUT 169 artikla) lisäämiseen. Hän päätyy kuitenkin ratkaisuehdotuksen 17 ja 18 kohdissa siihen, että syytä tällaiseen ei ole.

### 5.2.2 Toinen sykli: Brasserie du pêcheur ja Factortame III

Jäsenvaltion vahingonkorvausvastuun kehittämisessä ja sen raamien asettamisessa voidaan katsoa alkaneen toinen aikakausi vuonna 1996, kun EU-tuomioistuin antoi ratkaisunsa asiassa *Brasserie du Pêcheur ja Factortame III*<sup>203</sup>. Jatkona tapaukselle olivat tuomiot tapauksissa *British Telecommunications*, *Hedley Lomas*, *Dillenkofer* ja *Denkavit*.<sup>204</sup> Neljä ensimmäistä ratkaisua on systemaattisesti muodostanut ryhmän, johon EU-tuomioistuin on *Brasserie du Pêcheur*- ratkaisun jälkeen viitannut vahingonkorvausvastuun edellytysten osalta.<sup>205</sup>

EU-tuomioistuin ei määritellyt yleisemmällä tasolla jäsenvaltion korvausvastuun perusteita erilaisissa EU-oikeuden rikkomistilanteissa. Epäselviksi jäivät kysymykset esimerkiksi *Francovich*- ratkaisussa määrittelyn periaatteen soveltamisesta sellaisten sääntöjen rikkomiseen, joilla on välitön oikeusvaikutus, sovelletaanko sitä lainsäätäjän laiminlyönnin lisäksi tilanteessa, jossa jäsenvaltion lainsäätävä rikkoo toiminnallaan yhteisön oikeutta ja onko rikkomisen tahallisuudella tai tuottamuksella merkitystä. Näihin kysymyksiin saatiin tarkennusta EU-tuomioistuimen ratkaisusta yhdistetyissä asioissa *Brasserie du Pêcheur ja Factortame III*. Ratkaisu määritteli vahingonkorvausvastuun perusteita myös muiden yhteisön oikeuden rikkomistilanteissa kuin vain direktiivin täytäntöönpanon täydellisen laiminlyönnin osalta.<sup>206</sup>

*Brasserie du Pêcheur*- tapaus liittyy tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen ja niihin esteisiin, joita Saksan lainsäädäntö oli asettanut ranskalaisen oluen myynnille maassa. Ranskalainen yhtiö oli joutunut keskeyttämään oluenviennin Saksaan vuoden 1981 lopussa, koska Saksan viranomaiset olivat katsoneet, ettei yhtiön valmistama olut ollut Saksassa voimassa olleen oluen puhtaussäännön mukaista. Komissio, joka katsoi tämän säännöksen olevan silloisen perustamissopimuksen vastainen, koska sillä kiellettiin Saksan säännösten mukaisesti muissa jäsenvaltioissa laillisesti valmistettujen oluiden myynti Saksassa nimellä Bier ja lisäaineita sisältävien oluiden tuonti Saksaan kokonaan, aloitti Saksan liittotasavaltaa vastaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn,

---

<sup>203</sup> Yhdistetyt asiat C-46/93 – C-48/93 *Brasserie du Pêcheur ja Factortame III*

<sup>204</sup> Aalto 2004, s. 61. Asia C-392/93 *British Telecommunications*, asia C-5/94 *Hedley Lomas*, yhdistetyt asiat C-178/94, C-179/94, C-188/94 ja C-190/94 *Dillenkofer* ym. ja yhdistetyt asiat C-283/94, C-291/94 ja C-292/94 *Denkavit* ym.

<sup>205</sup> Ks. esim. asia C-127/95 *Nordbrook Laboratories*, tuomion perustelut kohta 107.

<sup>206</sup> Aalto 1999, s. 56.



jonka kohteena oli saksalainen oluen puhtaussääntö. Tästä tuontirajoituksesta johtuen ranskalainen yhtiö oli kärsinyt taloudellista vahinkoa ja se vaati Saksan liittotasavallalta korvausta.<sup>207</sup>

*Factortame*- asia koski esteitä rekisteröidä espanjalaisia kalastusaluksia Isossa-Britanniassa. Maan kansallinen laki käytännössä esti sellaisten kalastusyriyten rekisteröinnin, joiden takana ei tosiasiaassa ollut brittejä. Tämän tarkoituksena oli estää se, että espanjalaiset kalastajat voisivat hyödyntää yhteisen kalastuspolitiikan puitteissa Isolle-Britannialle myönnettyä kalastuskiintiötä. Asian tässä vaiheessa oli kyse kansallisen lainsäätäjän EU-oikeuden vastaisesta toiminnasta johtuvasta korvausvastuusta.<sup>208</sup>

Asiassa *British Telecommunications* oli kyse eräiden alojen julkisia hankintoja koskevan direktiivin täytäntöönpanosta. Iso-Britannia oli laittanut direktiivin aineellisesti virheellisesti täytäntöön, joka osoittautui EU-oikeuden rikkomiseksi. Tapauksessa EU-tuomioistuin pohti sitä, sovelletaanko tapauksessa *Francovich*-ratkaisun vastuuperusteita vai uudemman *Brasserie du pêcheur*-tapauksessa määriteltyjä edellytyksiä. EU-tuomioistuin kuitenkin totesi, että tapauksessa lainsäätäjällä oli laaja harkintavalta ja tällä perusteella sovellettiin *Brasserie du pêcheur*-tapauksen edellytyksiä.<sup>209</sup>

*Hedley Lomas*-ratkaisu liittyi maatalouspolitiikkaan. Oikeuskirjallisuudessa asiassa annettua ratkaisua on pidetty jäsenvaltion vahingonkorvausvastuun osalta osittain ongelmallisena. Ison-Britannian viranomaiset epäilivät, että Espanja ei noudattanut silloista yhteisön teurasdirektiiviä ja se katsoi mahdolliseksi ottaa silloisen perustamissopimuksen nojalla ottaa käyttöön vientilupajärjestelmä. Käytännössä vientilupia ei myönnetty lainkaan. Ison-Britannian viranomaisten kieltäytyminen vientiluvista oli kategorista, eikä se sisältänyt tapauskohtaista arviointia. EU:n tuomioistuin katsoi tämän menettelyn rikkovan EU-oikeutta. Tuomion perusteluissa EU-tuomioistuin toteaa, että tässä on kyse tapauksesta, jossa jäsenvaltio oli unionin oikeutta rikkoessaan tilanteessa, jossa se ei ole joutunut tekemään lainsäädännöllisiä valintoja ja

---

<sup>207</sup> Yhdistetyt asiat C-46/93–C-48/93 *Brasserie du Pêcheur* ja *Factortame III*, tuomion tiivistelmä.

<sup>208</sup> Aalto 1999, s. 57. Aalto lisää, että asiassa oli ollut useita edeltäviä vaiheita, joissa toisen (*Factortame II*) ennakkoratkaisupyynnön mukaisesti kansallinen laki oli todettu yhteisön oikeuden vastaiseksi ja ensimmäisen (*Factortame I*) ennakkoratkaisupyynnön mukaan, jossa EU-tuomioistuin määritteli kansallisille tuomioistuimille mahdollisuuden keskeyttää unionin oikeuden vastaisen lainsoveltamisen, vaikka kyseistä mahdollisuutta ei kansallisessa oikeudessa tunnettaisikaan.

<sup>209</sup> Asia C-392/93 *British Telecommunications*.

jossa sen harkintavalta on oleellisesti vähentynyt tai jopa olematon. Tällä perusteella EU-tuomioistuin totesi, että pelkkä unionin oikeuden rikkominen voidaan katsoa olevan *Brasserie du pêcheur*-ratkaisussa määritelty riittävän ilmeinen rikkominen.<sup>210</sup>

Viimeinen ratkaisusta, *Dillenkofer*, toi esille kysymykset siitä, voiko jäsenvaltio missään tapauksessa vedota niihin olosuhteisiin, jotka ovat aiheuttaneet myöhästymisen direktiivin täytäntöönpanon määräajasta. Tapauksessa oli kyse matkapakettidirektiivistä (90/314/ETY), jota Saksa ei ollut laittanut täytäntöön määräaikana. Tapauksen kantajat olivat ostaneet matkapaketteja ja vaativat valtiolta vahingonkorvausta matkanjärjestäjän vararikon vuoksi. Muun muassa Saksan hallitus oli vastauksessaan katsonut, että korvausvastuun syntyminen riippuisi olosuhteista, jotka ovat aiheuttaneet määräajan ylittymisen. Tässä tapauksessa Saksan valtion mukaan direktiivin täytäntöönpanolle varattu määräaika oli riittämätön. EU-tuomioistuin ei kuitenkaan tätä kantaa hyväksynyt, vaan totesi, että direktiivin täytäntöönpanon täydellinen laiminlyönti on automaattisesti unionin oikeuden riittävän ilmeinen rikkominen. Tämä on jäsenvaltioille ankara tulkinta.<sup>211</sup>

### **5.3 Vahingonkorvausvastuun edellytykset**

#### **5.3.1 Rikotun oikeusnormin tarkoitus antaa oikeuksia yksityiselle**

EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön perustuvassa EU-oikeudessa on asetettu kolme perusedellytystä, joiden täytyessä unionin oikeudessa tunnustetaan oikeus vahingonkorvaukseen. Näitä ovat 1) rikotun oikeusnormin tarkoitus antaa oikeuksia yksityiselle, 2) oikeusnormin rikkominen on riittävän ilmeistä ja 3) yksityiselle aiheutunut vahinko on välittömässä syy-yhteydessä rikkomiseen.<sup>212</sup> Näitä edellytyksiä on arvioitava tilanteen mukaan. Huomioon on myös otettava, että mainittujen edellytysten tulkinnassa voidaan nykyään tukeutua unionin omaan vahingonkorvausvastuuta koskevaan oikeuskäytäntöön. Jäsenvaltion ja unionin korvausvastuun edellytykset ovat lähtökohtaisesti samoja, kuten EU-tuomioistuin on ratkaisussaan *Bergaderm* perustellut ” edellytykset, joiden täytyessä jäsenvaltio vastaa yhteisön oikeutta rikkomalla yksityisille

<sup>210</sup> Asia C-5/94 Hedley Lomas, tuomioin perustelut kohta 28.

<sup>211</sup> Yhdistetyt asiat C-178/94, C-179/94, C-188/94 ja C-190/94 Dillenkofer ym., tuomion perustelut kohdat 17–28.

<sup>212</sup> Yhdistetyt asiat C-46/93 – C-48/93 Brasserie du Pêcheur ja Factortame III, tuomion perustelujen kohta 51.

aiheutetuista vahingoista, eivät saa olla erilaisia kuin yhteisön vastuuta sääntelevät edellytykset vastaavanlaisissa tilanteissa”, eikä oikeuksia, joita yksityisellä EU-oikeuden nojalla on, voida suojella eri tavalla sen mukaan, onko kansallinen vai yhteisön toimielin aiheuttanut vahingon.<sup>213</sup> Edellytysten tulee siis täyttyä sen lisäksi, että kysymyksessä on ylipäättään jäsenvaltion lukuun laskettava laiminlyönti, joka rikkoo EU-oikeutta. Kahdessa ensimmäisessä edellytyksessä on kyse oikeuskysymyksestä, ja niiden toteutumisen arviointi edellyttää EU-oikeuden arvioimista. Kolmannessa edellytyksessä taas on kyse tosiseikkojen arvioinnista.<sup>214</sup>

Ensimmäinen edellytys on siis rikotun oikeusnormin säännöksen tarkoitus antaa oikeuksia yksityiselle. Edellytyksen perusidea on se, että erilaisissa EU-oikeuden säännöksissä yksityisille annetaan oikeuksia, joista tulee osa heidän oikeudellista asemaansa. Edellytys saattaa vaikuttaa yksinkertaiselta, mutta sen taakse kätkeytyy kuitenkin melko monimutkainen oikeudellinen kokonaisuus. Oikeudet yksityisille voivat syntyä siten, että ne nimenomaisesti annetaan perustamissopimuksissa tai ne johtuvat perustamissopimuksissa yksityisille, jäsenvaltioille ja yhteisön toimielimille asetetuista velvoitteista<sup>215</sup>. Euroopan unionin perusoikeuskirjan mukaan myös yksityisille oikeuksia antavat säännökset voivat olla myös johdetun oikeuden säädöksiä tai oikeudet voivat johtua yleisistä oikeusperiaatteista, mukaan luettuna unionin oikeudessa suojatut perusoikeudet<sup>216</sup>. *Jääskinen* esittää myös, että vahingonkorvaukseen mahdollisuuden perustavia oikeuksia voi syntyä myös useiden unionisäädösten yhteisvaikutuksena. *Jääskinen* mainitsee tällaisesta tilanteesta esimerkiksi tapauksen *Eman ja Sevinger*, jossa unionin ulkopuolisella alueella asuvalla unionin kansalaisella oli oikeus vedota EY 17 ja 299 (3) artiklan yhteisvaikutuksesta unionin kansalaiselle kuuluviin oikeuksiin, tässä tapauksessa äänioikeuteen Euroopan parlamentin vaaleissa<sup>217</sup>. Tärkeä kysymys on myös se, kenelle rikotuksi väitetystä unionin oikeuden säännöksestä tai unionin oikeuteen perustuvasta oikeudellisesti suojatusta asemasta johtuu oikeuksia. Ellei vahingonkärsijä kuulu säännösten suojan piiriin, eivät korvausvastuun edellytykset voi täyttyä. Esimerkiksi

---

<sup>213</sup> Asia C-352/98 P. Bergaderm ja Goupil vastaan komissio, tuomion perustelujen kohta 41. Perustelut mainittu ensikerran Brasserie du Pêcheur-tapauksen perustelujen kohdassa 42.

<sup>214</sup> Ojanen 2010, s.94.

<sup>215</sup> Esimerkiksi myöhemmin tarkemmin esiteltävässä tapauksessa C-470/03 AGM-COS.MET oli kyse siitä, antaako asiassa kyseessä olevan direktiivin tietty artikla oikeuksia yksityiselle. Ratkaisussa perusteltiin, että säännöksen tarkoituksena on antaa markkinoilla toimiville yksityisille oikeuksia, joihin he voivat vedota jäsenvaltioita vastaan, tuomion perustelut kohta 79.

<sup>216</sup> Euroopan unionin perusoikeuskirja, EUVL C 303, 14.12.2007.

<sup>217</sup> Jääskinen 2007, s. 374. Asia C-300/04 Eman ja Sevinger.

*Francovich*-tapauksessa kantaja (ja periaatteelle nimen antanut) Andrea Francovich ei lopuksi kuulunutkaan niihin henkilöihin, joille EU:n palkkaturvadirektiivillä annettiin oikeuksia<sup>218, 219</sup>.

*Aallon* mukaan ”vahingonkorvausvastuun alalla voidaan sanoa välittömät oikeusvaikutukset omaavan normin antavan korvausvastuun tarkoittamalla tavalla oikeuksia yksityisille, jos normiin liittyvien edellytysten täyttymisen lisäksi normiin vetoava on sellaisessa asemassa, jota normilla on tarkoitus suojella”. Tästä problematiikasta on annettu kaksi oikeustapausta, *CIA Security International*<sup>220</sup> sekä *Lemmens*<sup>221</sup>, jotka kuvaavat hyvin sitä, kenelle yksityiselle oikeuksia tosiasiallisesti annetaan. Tuomioistuin ei ensimmäisessä tapauksessa millään tavoin rajoittanut sitä henkilöiden piiriä, jolle oikeuksia annetaan. Ratkaisussa annettiin käytännössä lähes kenelle tahansa mahdollisuus suhteessaan valtioon vedota ilmoittamattomaan teknisen määräyksen pätemättömyyteen ja vaatia sen soveltumattomuutta kaikissa tilanteissa. *Lemmens*- asiassa oikeuskäytäntöä taas tarkennettiin merkittävästi, nimittäin siinä rajoitettiin vertikaalista välitöntä oikeusvaikutusta siten, että direktiivin tarkoitus on otettava huomioon. Tapauksessa oli kyse rattijuopumusta koskevasta jutusta. Veren alkoholipitoisuutta oli mitattu alkometrillä, jonka teknisiä vaatimuksia ei ollut ilmoitettu komissiolle, kuten direktiivi (83/189/ETY) määrittelee. Tuomioistuin supisti tässä asiassa merkittävästi tulkintaansa suhteessa *CIA Security International* tuomioon. Tuomion perustelujen kohdan 35 mukaan ” vaikka teknisten määräysten tiedoksi antamatta jättäminen, joka on virhe niiden hyväksymismenettelyssä, aiheuttaa sen, että niitä ei sovelleta siltä osin kuin ne estävät näitä määräyksiä vastaamattoman tuotteen käytön tai myynnin, se ei sitä vastoin tee tiedoksi antamatta jääneiden määräysten mukaisen tuotteen käyttämistä kokonaisuudessaan lainvastaiseksi”. Lopputuloksena oli päätelmä, ettei alkometriä koskevien teknisten vaatimusten ilmoittamatta jättäminen voinut tehdä *Lemmensin* ajelusta laillista.<sup>222</sup>

---

<sup>218</sup> Samoin yhdistetyt asiat C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 ja C-190/94 Dillenkofer ym. vastaan Saksa. Asia koski unionin pakettimatkadirektiivin viivästynyttä täytäntöönpanoa Saksassa sekä siitä aiheutuneita vahinkoja, jossa kävi myös lopulta niin, ettei kantaja itse kuulunutkaan siihen henkilöpiiriin, jolle direktiivillä annettiin asiallista ja ajallista suojaa.

<sup>219</sup> Aalto 2004, s. 63.

<sup>220</sup> Asia C-194/94 *CIA Security International*.

<sup>221</sup> Asia C-226/97 *Lemmens*.

<sup>222</sup> Asia C-226/95 *Lemmens* ja Aalto 1999, s. 92–93.

### 5.3.2 Oikeusnormin rikkominen on riittävän ilmeistä

Toinen edellytys korvausvastuun toteutumiseksi on EU-oikeuden riittävän ilmeinen rikkominen. Tässä kohdassa tulee tarkastella kahta kriteeriä: onko unionin oikeutta rikottu ja onko oikeuden rikkominen riittävän ilmeistä eli selvää ja vakavaa. Ensimmäinen kysymys voi olla monitulkintainen, esimerkiksi jäsenvaltion katsotaan suoraan rikkoneen unionin oikeutta, jos se laiminlyö täydellisesti direktiivin kansallisen toimeenpanon, mutta toisaalta osittain toimeenpanematon tai virheellinen direktiivin implementointi ei välttämättä lähemmässä tarkastelussa osoittaudu unionin oikeuden rikkomiseksi.<sup>223</sup> Periaatteessa mikä tahansa unionin oikeuden kirjoitettu normi voi olla rikkomisen kohteena. Useimmin tosin oikeuskäytännön perusteella direktiivit ja niiden toimeenpanon laiminlyönti on ollut vahingonkorvausvastuun perusteena (esim. *Francovich* ja *Dillenkofer*), mutta myös asetukset ja primäärioikeus (esim. *Brasserie du Pêcheur* ja *Factorame*). Unionin oikeuden rikkojana voi myös *Brasserie du Pêcheur*- tapauksessa selvennetyn EU-tuomioistuimen kannan mukaan olla mikä tahansa jäsenvaltion toimielin. Toisin sanoen valtion vahingonkorvausvastuun alaa ei ole rajoitettu mihinkään tiettyyn valtion toiminnan osaan. Asiaa voidaan lähestyä EU-tuomioistuimen antamien ratkaisujen valossa. Asiassa *Norbrook Laboratoires* tunnustettiin valtion vahingonkorvausvastuu EU-oikeutta rikkovista hallintotoimista<sup>224</sup>. *Köbler*-ratkaisussa puolestaan oli erityisen huomion kohteena kansallisten tuomioistuinten lainkäyttötoimintaan perustuva korvausvastuu. *Salminen* toteaa artikkelissaan EU-tuomioistuimen tuomion mukaisesti, että periaatetta sovelletaan silloinkin, kun rikkominen johtuu asiaa ylimpänä oikeusasteena käsittelevän tuomioistuimen päätöksestä.<sup>225</sup> Korvausvastuun mahdollisia lisäedellytyksiä kansallisessa oikeudessa tarkennettiin tapauksessa *Traghetti*.<sup>226</sup> Suomen kansallisen vahingonkorvauslain (31.5.1974/412) mukaan tässä ei sinänsä ole mitään mullistavaa, sillä se kattaa 3.2 ja 3.5§:n mukaan lainkäyttötoiminnan tietyn edellytyksin. Lainsäätäjän toimista ja laiminlyönneistä aiheutuva korvausvastuu oli esillä jo *Francovich*- ja *Brasserie du Pêcheur*-tapauksissa.

---

<sup>223</sup> Ks. esim. Joutsamo ym. 2000, s. 325.

<sup>224</sup> Asia C-127/95 *Norbrook Laboratoires*.

<sup>225</sup> Salminen 2004, s. 1126 ja asia C-224/01 Gerhard Köbler vastaan Itävallan tasavalta. Köbler- tapausta käsitellään myöhemmin tarkemmin.

<sup>226</sup> Asia C-173/03 *Traghetti del Mediterraneo spA in Liquidation* vastaan Italian tasavalta. Tuomion perustelut kohta 44.

Toinen kriteeri koskee rikkomisen riittävää ilmeisyyttä. Ainoastaan jäsenvaltion unionin oikeuden rikkominen ei riitä, vaan rikkomiselta edellytetään tiettyä vakavuutta.<sup>227</sup> EU-tuomioistuimien antoi *Brasserie du Pêcheur*-tapauksen perusteluissa (kohdassa 56) viisi arviointiperustetta, joiden avulla kansallisen tuomioistuimen tulee voida arvioida rikkomisen riittävää ilmeisyyttä. Niitä ovat 1) rikotun oikeusnormin selkeys ja täsmällisyys, 2) rikotussa oikeusnormissa kansallisille tai yhteisön toimielimille annetun harkintavallan laajuus, 3) laiminlyönnin tai vahinkoa aiheuttaneen teon tahallisuus tai tahattomuus, 4) mahdollisen oikeudellisen erehdyksen anteeksiannettavuus tai anteeksiantamattomuus ja 5) se seikka, onko yhteisön toimielimen toiminta voinut vaikuttaa kansallisten toimenpiteiden tai menettelyiden laiminlyöntiin, toteuttamiseen tai ylläpitämiseen yhteisön oikeuden vastaisesti.<sup>228</sup> Näiden lisäksi *Köbler*-tapauksen perusteluissa (kohdat 55 ja 56) muotoillaan riittävän ilmeisyyden perusteeksi SEUT 267 (ent. EY-perustamissopimuksen 234 art.) artiklan mukaisen ennakkoratkaisupyynnön täyttämättä jättäminen ja se, että jos päätöstä tehtäessä on jätetty selkeästi noudattamatta yhteisöjen tuomioistuimen asiaa koskevaa oikeuskäytäntöä.<sup>229</sup>

Tietyissä tilanteissa rikkomista voidaan pitää automaattisesti riittävän ilmeisenä. Näin on esimerkiksi, jos jäsenvaltio laiminlyö täydellisesti direktiivin kansallisen toimeenpanon, tai kun rikkomista jatketaan jäsenyysvelvoitteiden laiminlyönnistä toteavasta tuomiosta huolimatta, ennakkoratkaisupyynnönä koskevasta tuomiosta tai asiaa koskevasta EU-tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä, jos niiden perusteella toimintaa on pidettävä unionin oikeuden rikkomisena. Selkeitä rikkomistapauksia on kuitenkin melko vähän, sillä käsiteltävä kysymys voi olla monitulkintainen, koska toisaalta osittain toimeenpanematon tai virheellinen direktiivin implementointi ei välttämättä lähemmässä tarkastelussa osoittaudu unionin oikeuden rikkomiseksi. Riittävä ilmeisyys voi olla myös hankala osoittaa, koska jäsenvaltiot pyrkivät melko systemaattisesti tekemään joitain toimenpiteitä direktiivin täytäntöönpanemiseksi määräaikaan, ja varsinkin tapauksissa, joissa säädöksellä on tarkoitus antaa oikeuksia yksityiselle.<sup>230</sup> Pääsääntöisesti sen arvioiminen, onko kyse EU-oikeuden rikkomisesta viranomaisen *tosiasiallisessa toiminnassa*, kuuluu kansalliselle viranomaiselle, mutta EU-tuomioistuimen

---

<sup>227</sup> Aalto 2008, s. 650.

<sup>228</sup> Yhdistetyt asiat C-46/93 – C-48/93 *Brasserie du Pêcheur* ja *Factortame III*, tuomion perustelut kohta 56.

<sup>229</sup> Oikeuskäytännön perustelujen ohella ks. myös Salminen 2004, s. 1131–1133.

<sup>230</sup> Aalto 2008, s.650.

oikeuskäytännöstä löytyy tapauksia, joissa EU-tuomioistuin on itse suoraan arvioinut edellytyksen täyttymisen, esimerkiksi *Brasserie du Pêcheur*- tapauksessa EU-tuomioistuin katsoi esillä olleiden tilanteiden muodostavan riittävän ilmeisen rikkomisen. Toisin katsottiin kuitenkin esimerkiksi tapauksessa *Schmidberger*, jossa oli kyse viranomaisten toiminnasta tai laiminlyönnistä tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvässä tilanteessa. EU-tuomioistuin päätyi lopputulokseen, jonka mukaan kyseessä ei ollut unionin oikeuden rikkominen.<sup>231</sup>

### 5.3.3 Yksityiselle aiheutunut vahinko on välittömässä syy-yhteydessä rikkomiseen

Kolmannessa edellytyksessä, välittömässä syy-yhteydessä, edellytetään *Brasserie du Pêcheur*-tapauksen tuomion mukaan, että vahinko on välittömässä syy-yhteydessä jäsenvaltion velvoitteen laiminlyöntiin. Kuitenkin *Francovich*-ratkaisussa edellytettiin vain tavallisen syy-yhteyden olemassa oloa direktiivin virheellisen täytäntöönpanon ollessa kyseessä.<sup>232</sup> Vahingonkorvausta vaativan yksityisen on osoitettava syy-yhteyden olemassa olo ja edellytyksen täyttymisen arviointi kuuluu ensisijassa kansalliselle tuomioistuimelle, koska EU:n tuomioistuin ei ota kantaa tosiseikka- ja näyttökysymyksiin. Kansallisen tuomioistuimen on kuitenkin tehtävä tämä arvio noudattaen unionin oikeuden kriteeriä. Esimerkiksi tapauksessa *Brinkmann* EU-tuomioistuin katsoi, että syy-yhteyttä ei ollut. Tuomion perustelujen kohdassa 29 EU-tuomioistuin lausuu, että yhteisön oikeuden rikkomisen ja Brinkmannille väitetyn vahingon syntymisen välillä ei ole välitöntä syy-yhteyttä. Tanskan viranomaiset olivat soveltaneet välittömästi toisen direktiivin asiaa koskevia säännöksiä, jotka sisälsivät asiaa koskevia tupakkatuotteiden tarkkoja määritelmiä. Tästä johtuen se, että ministeriö ei antanut säännöksiä toisen direktiivin määritelmien täytäntöönpanemiseksi, ei synnyttänyt valtion vastuuta.<sup>233</sup> Syy-yhteys on vahingonkorvauksen tavanomainen kriteeri, jolla pyritään rajaamaan korvattavuuden piiristä sellaiset vahingot, jotka ovat epäsoivia vahinkotapahtumaan nähden.<sup>234</sup>

Toisaalta EU-tuomioistuimen lähestyminen syy-yhteyden käsitteeseen tapauksessa *Recherber* on ollut kuitenkin jokseenkin varovaisempi. Kyseessä oli matkapaketeista,

---

<sup>231</sup> Asia C-112/00 Schmidberger.

<sup>232</sup> Aalto 2004, s. 72–73.

<sup>233</sup> Ojanen & Haapea 2007, s. 43. Ks. esim. tapaus C-319/96 Brinkmann Tabakfabriken vastaan Skatteministeriet, tuomion perustelut kohta 29.

<sup>234</sup> Aalto 2008, s. 651.

pakettilomista ja pakettikiertomatkoista annetusta neuvoston direktiivin (90/314/ETY) tulkinnasta ja edellytyksistä, joiden täytyessä jäsenvaltio vastaa yksityiselle aiheuttamastaan vahingosta. Tapauksessa yhtenä ennakkoratkaisukysymyksenä esitettiin, että jos direktiivin vajavaisesti täytäntöön panneen jäsenvaltion menettelytavan ja yksityisille aiheutuneen vahingon välillä on välitön syy-yhteys, voiko jäsenvaltion vastuu jäädä syntymättä tästä välittömästä syy-yhteydestä huolimatta, jos jäsenvaltio näyttää, että matkanjärjestäjä on toiminut varomattomasti? Kysymykseen EU-tuomioistuimissa huomautti aluksi, että kansallinen tuomioistuin (landesgericht Linz) oli todennut, että kyseessä olevan direktiivin vajavaisesti täytäntöön panneen jäsenvaltion toimintatavan ja yksityisille aiheutuneen vahingon välillä on välitön syy-yhteys. Seuraavaksi EU-tuomioistuin totesi, että kyseessä olevan direktiivin 7 artiklan mukaan matkapaketin ostajan vakuuden tarkoitus on turvata kuluttaja konkurssin seurauksilta, riippumatta siitä, mitkä ovat konkurssiin johtaneet syyt. Näin ollen siis jäsenvaltion vastuu ei jää syntymättä sillä perusteella, että matkanjärjestäjä on toiminut varomattomasti tai että on sattunut poikkeuksellisia tai ennalta arvaamattomia tapahtumia.<sup>235</sup>

Tästä seuraa, että tältä osin syy-yhteyden käsitteen voidaan katsoa olevan monimerkityksellinen, koska normaalin kausaalisuuden eikä välittömän kausaalisuuden käsitteitä ole määritelty oikeuskäytännössä pidemmälle.<sup>236</sup>

---

<sup>235</sup> Asia C-140/97 Walter Reenberger ja Renate Greindl, Hermann Hofmeister ym. vastaan Itävallan valtio, tuomion perustelut kohdat 67, 73, 74 ja 75.

<sup>236</sup> Aalto 2004, s. 73.



#### 5.4 Vahingonkorvausvastuun nykytila

Jäsenvaltion korvausvastuu on kehittynyt hurjasti viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana. *Aalto* toteaaakin, että jäsenvaltion korvausvastuun periaatteen kehitys on ollut merkittävämpää kuin SEUT 340 artiklaan perustuvan EU:n korvausvastuun kehitys.<sup>237</sup> Näiden kahden korvausvastuun lähentyminen ja yhdentyminen on ollut EU-oikeudellisen vahingonkorvausvastuukehityksen viimeaikainen kysymys. Tätä kysymystä tarkastellaan myös uusimmassa EU-oikeudellista vahingonkorvausvastuuta käsittelevässä *Pekka Aallon* väitöskirjassa ja sen pohjalta julkaistussa kirjassa<sup>238</sup>. Koska EU-oikeudellinen vahingonkorvausvastuun tarkastelu on edennyt näiden kahden toisistaan aiemmin täysin erillisen korvausvastuun lähentymisen tarkasteluun, on tässä nykytilaa tarkastelevassa luvussa syytä käydä lyhyesti läpi myös Euroopan unionin korvausvastuun lähtökohtia ennen kuin tarkastellaan pääosiltaan näiden kahden lähentymiskehitystä.

EU:n vahingonkorvausvastuu perustuu alun perin ETY:n perustamissopimukseen. Lissabonin sopimuksen voimaantuloon jälkeen se on perustunut SEUT 340 artiklaan<sup>239</sup>. Artiklanumeroinnin muuttumisesta huolimatta säännöksen sisältö on pysynyt samana. EU-tuomioistuimen ensimmäinen ratkaisu liittyen unionin vahingonkorvausvastuun periaatteeseen oli *Schöppenstedt*<sup>240</sup> vuodelta 1971. Tämän jälkeen viimeisen kahden vuosikymmenen aikana rajoitettu ja paljon kritisoitu korvausvastuun periaate on vapautunut ja EU-tuomioistuin on *Aallon* mukaan antanut jopa ällistyttäviä ratkaisuja.<sup>241</sup> Esimerkiksi ratkaisu *Mulder* (n:o 1)<sup>242</sup> merkitsi muutosta vahingonkorvauksen hakijamäärissä. Siinä oli kyse unionin maitokiintiömääristä. Ensimmäisessä *Schneider*-ratkaisussa<sup>243</sup> taas kyse oli suurista vahingonkorvausmääristä. Ennen kuin EU:n vahingonkorvausvastuun periaate laajeni koko unioniin, se oli laajennettu kattamaan koko Euroopan yhteisön, mukaan lukien Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen (nykyisin Euroopan unionin yleinen tuomioistuin) ratkaisun *Lamberts*<sup>244</sup> mukaisesti myös Euroopan

---

<sup>237</sup> Aalto 2011, s. 2.

<sup>238</sup> Aalto 2011.

<sup>239</sup> SEUT 340(2) art: Sopimussuhteen ulkopuolisen vastuun perusteella unioni korvaa toimielintensä ja henkilöstönsä tehtäviään suorittaessaan aiheuttaman vahingon jäsenvaltioiden lainsäädännön yhteisten yleisten periaatteiden mukaisesti.

<sup>240</sup> Asia 5/71 Zuckerfabrik Schöppenstedt vastaan komissio.

<sup>241</sup> Aalto 2011, s. 2.

<sup>242</sup> Yhdistetyt asiat C-104/89 ja C-37/90 Mulder (No 1) ym. vastaan komissio.

<sup>243</sup> Ensimmäisen asteen tuomioistuimen ratkaisu T-310/01 Schneider Electric vastaan komissio, myöhemmin EU-tuomioistuimen ratkaisu C-440/07 komissio vastaan Schneider Electric.

<sup>244</sup> Ensimmäisen asteen tuomioistuin T-209/00 Lamberts vastaan tietosuojavaltuutettu ja myöhemmin EU-tuomioistuimen ratkaisu C-234/02 tietosuojavaltuutettu vastaan Lamberts.

tietosuojavaltuutettu. Lopulta ratkaisussa *FIAMM* molemmat oikeudet katsoivat, että kysymys ankarasta vastuusta kuuluu EU:n julkiseen vahingonkorvausvastuuseen.<sup>245</sup>

Molemmissa vahingonkorvausvastuun periaatteissa yleiset korvausvastuun perusteet olivat samat (käsitelty aiemmin luvussa 5.3), mutta yksityiskohtaiset perustelut kehittyivät erisuuntiin. Unionin vahingonkorvausvastuun rajoittavat kriteerit annettiin siis *Schöppenstedt*-ratkaisussa ja jäsenvaltion vahingonkorvausvastuun perusta luotiin *Francovich*-ratkaisussa. *Brasserie du Pêcheur*-ratkaisussa EU-tuomioistuin kuitenkin katsoi, että näissä kahdessa periaatteessa vahingonkorvausvastuun perusteet eivät voi olla ilman erityistä perustelua erilaiset samanlaisissa tilanteissa. EU-tuomioistuin jatkoi perusteluja, että EU-oikeudesta yksityiselle johtuvat oikeuksien suoja ei voi vaihdella riippuen onko kansallinen viranomainen vai EU-viranomainen vastuussa vahingosta.<sup>246</sup>

Muutos tuli ratkaisussa *Bergaderm*<sup>247</sup>. Siinä oli kyse vahingonkorvauskanteesta komissiota vastaan, jonka teki aurinkovoiteita tuottava yhtiö. Ratkaisun myötä kaksi olennaista näkökohtaa muuttui. Tärkein on niin kutsuttu harkintatesti, joka korvasi lainsäädännöllisten ja hallinnollisten toimien kahtiajaon. Toinen oli ajatustavan kehittyminen jäsenvaltion vahingonkorvausvastuun periaatteen edellytyksissäkin mainitun ”rikotun oikeusnormin tarkoitus antaa oikeuksia yksityisille”- kaltaiseksi. *Aalto* kirjoittaa, että jotkut kirjoittajat puolustavat näkemystä, jonka mukaan unionin vahingonkorvausvastuun vakiinnuttaminen tuli vaikeammaksi näiden muutosten myötä.<sup>248</sup>

Kolmannella edellytyksellä, kausaalisella syy-yhteydellä, ei näyttäisi olleen niin suurta vaikutusta kuin muulla oikeuskäytännöllä korjattavissa oleviin vahinkoihin. *Aallon* mukaan kyseessä olevan ratkaisun aiheuttamat muutokset olivat tärkeitä, varsinkin koskien harkintavaltaa. Kyseessä ei ole mikään yksittäinen tekijä, vaan monen osan summa. Tuomioistuimien huomion kiinnittäminen enemmän harkintaan, jokaisen toimijan osalta kyseessä oleviin kysymyksiin vaikutti lupaavalta ja helpotukselta entisiin tiukkoihin kriteereihin. Nämä osat yhdistettynä mainittuihin näkökohtiin, paransi mahdollisuutta

---

<sup>245</sup> Aalto 2011, s.2.

<sup>246</sup> Yhdistetyt asiat C-46/93 ja C-48/93 *Brasserie du Pêcheur* ja *Factortame*, tuomion perustelut kohta 42.

<sup>247</sup> Asia C-352/98 *Bergaderm* ja *Coupil* vastaan komissio.

<sup>248</sup> Aalto 2011, s.91. Havainnon teki Sacha Prechal Member state liability and direct effect: what's the difference after all? *European Business Law review*:ssä 2007 ilmestyneessä artikkelissaan.

kehittää EU:n korvausvastuuta.<sup>249</sup> Ylipäänsä kuitenkin näiden kahden vahingonkorvausjärjestelmän lähentymiselle EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössään antamat perustelut ovat olleet melko niukkoja. Lisää selkeyttä perusteluihin voidaan kuitenkin saada jokaisen tapauksen julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksista. Jokaisen tapauksen ratkaisuehdotusta ei kuitenkaan ole tässä tarpeellista järjestelmällisesti käsitellä, vaan todetaan yleisesti, että edellä mainittujen EU-tuomioistuimen ratkaisujen julkisasiamiesten ratkaisuehdotusten lopputulema oli se, että kaksi julkisasiamiehistä (ratkaisuissa Francovich ja Brasserie du Pêcheur) tuki vahingonkorvausvastuujärjestelmien perusteiden lähentymistä ja yksi oli eri mieltä. EU-tuomioistuimen annettua *Bergaderm*- ratkaisu, voidaan sanoa, että kaksi järjestelmää oli muodollisesti yhdistetty. EU-tuomioistuimen mukaan uusi järjestelmä oli ollut sovellettavissa jo vuodesta 1996 *Brasserie du pêcheur*- ratkaisusta lähtien. Tämä oletamus vahvistettiin EU-tuomioistuimen tuomiossa komissio vastaan *Camar ja Tico* vuonna 2002<sup>250 251</sup>.

---

<sup>249</sup> Aalto 2011, s. 91.

<sup>250</sup> Asia C-312/00 Komissio vastaan Camar ja Tico. Ensimmäisen asteen tuomioistuimen tuomio 8.6.2000 oli kumottu, koska ensimmäisen asteen tuomioistuin ei ollut tunnustanut harkintaa. Tämä ei tosin muuttanut lopputulosta merkittävästi: ensimmäisen asteen tuomioistuimen määrittelemä vahingonkorvausvastuu jäi silti voimaan.

<sup>251</sup> Aalto 2011, s. 93–96.

## 6 VAHINGONKORVAUSVASTUUN TOTEUTTAMINEN

### 6.1 Julkisen vallan vahingonkorvausvastuu kansallisen lainsäädännön mukaan

Julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuun perusta on perustuslain (11.6.1999/731) 118§:ssä. Pykälän mukaan jokaisella, joka on kärsinyt vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Julkisen vallan käytöstä säädetään myös vahingonkorvauslain 3 luvussa. VahL 3.2§:n mukaan julkisyhteisö on velvollinen korvaamaan vahingon, joka aiheutuu ”julkista valtaa käytettäessä virheen tai laiminlyönnin johdosta”. Sama vastuu on myös yksityisellä, joka hoitaa julkista tehtävää.

Edellä selitettyä korvaussäännöstä on kuitenkin rajoitettu kolmella säännöksellä. VahL 3.2.2§:n, niin kutsutun standardisäännöksen mukaan, julkista valtaa käyttäen virheen tai laiminlyönnin johdosta aiheutunut vahinko on korvattava, jos ”toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu”. Vahingonkorvauslain esitöiden mukaan kyse on siitä, että mikä tahansa poikkeama täysin moitteettomasta menettelystä ei perusta julkisyhteisölle vahingonkorvausvastuuta, vaikka kyseessä olisikin virhe.<sup>252</sup> VahL 3.4§:n mukainen muutoksenhakuvaatimus korostaa vahinkoa kärsineen omaa aktiivisuutta korvausvaatimuksen edellytyksenä. Saadakseen korvauksen, vahingonkärsijän on haettava muutosta käytettävissä olevin muutoksenhakekeinoin. Muutoksenhakutie on käytävä loppuun, ennen kuin on mahdollista nostaa vahingonkorvauskannetta. *Aallon* mukaan kyseessä oleva muutoksenhakuehto näyttää ongelmatomalta myös unionin oikeuden näkökulmasta, koska myös unionin oikeus sisältää samantyyppisen ehdon.<sup>253</sup> Kolmas rajoitussäännös on kannerajoitus. Siitä säädetään VahL 3.5§:ssä. Sen mukaan vahingonkorvauskannetta tietyn viranomaisryhmän päätöksestä aiheutuneen vahingon korvaamisesta ei saa nostaa, ellei päätöstä ole muutettu tai kumottu taikka ellei virheen

---

<sup>252</sup> HE 187/1973 vp. Perusteluissa todetaan, että yhteisöllä on vastuu tällaisesta vahingosta vain, milloin toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu. Toisin sanoen siis mikä tahansa poikkeama täysin moitteettomasta menettelystä ei perusta vahingonkorvausvastuuta, sillä on huomattava, että viranomaiset toimivat yleisen edun vuoksi ja ne eivät voi kieltäytyä käsittelemästä niille kuuluvia asioita virhevaaran vuoksi.

<sup>253</sup> Aalto 2008, s. 652. EU-tuomioistuimen ratkaisuja asiaan liittyen yhdistetyt asiat 5/66, 7/66 ja 13/66–24/66, Kampffmeyer ym. vastaan komissio.

tehnyttä ole todettu syylliseksi virkarikokseen tai velvoitettu korvaamaan vahinkoa. Tämä saattaa olla *Aallon* mukaan ongelmallista unionin oikeuden kannalta. *Köbler*- asiassa oli kyse samankaltaisesta tilanteesta, kun Itävallassa ylin oikeusaste oli antanut tuomion, jota väitettiin unionin oikeuden vastaiseksi, ja valtiota vastaan nostettiin korvauskanne. *Aalto* jatkaakin, että VahL 3.5§:n sanamuoto näyttää olevan esteenä tällaiselle kanteelle Suomessa, jos tulkinta asiassa on oikea.<sup>254</sup>

## **6.2 Oikeusministeriön selvitys vahingonkorvauslain muuttamisesta julkisen vallan korvausvastuun osalta**

Oikeusministeriön työryhmä on selvityksessään 23.6.1998 käsitellyt valtion vastuuta EU-oikeuden rikkomisesta. Selvityksessä on tullut ilmi, että nykyistä vahingonkorvauslakia säädettäessä ei ole otettu huomioon EU-oikeuteen perustuvaa vastuuta. Julkisyhteisöjen vahingonkorvausvastuun uudistamistarve on käsittelyssä Oikeusministeriössä pohjautuen Oikeusministeriön selvitykseen vuonna 1998. Hankkeen jatkovalmistelusta on annettu 12.7.2010 selvitys ja ohjeet. Selvityksestä on edelleen saatu lausunto yhteensä 51 viranomaiselta ja yhteisöltä. Suurin osa lausunnonantajista piti julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta koskevien säännösten ajantasaistamista ja uudelleenarviointia lähtökohtaisesti perusteltuna.<sup>255</sup>

Vahingonkorvauslaki on ollut voimassa lähes 40 vuotta. Esitöiden mukaan ajatuksena oli vahingonkorvausoikeuden kehittyminen oikeuskäytännössä ja oikeustieteessä yleensä. Vahingonkorvauslakiin olennaisia muutoksia ei ole tehty sen voimaantulon jälkeen, mutta kehitystä on tapahtunut niillä oikeudenalioilla, jotka ovat tiiviisti yhteydessä julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuuseen, kuten eurooppaoikeudessa.<sup>256</sup> Selvityksessä tarkastellaan julkisen vallankäyttäjän vahingonkorvausvastuun sääntelyn toimivuutta ja mahdollisia muutostarpeita. Yhtenä osana siinä analysoidaan EU-oikeuden jäsenvaltion kansalliselle oikeudelle asettamia vahingonkorvausoikeudellisia velvoitteita.

---

<sup>254</sup> Aalto 2008, s. 652. VahL 3.5§ tulisi siis hänen mukaansa jättää EU-kytkentäisissä valtion vahingonkorvausvastuutilanteissa soveltamatta EU-oikeuden vastaisena. Ks. myös jäljempänä oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita julkisyhteisön korvausvastuusta 59/2010, s. 78, Laatifana Hakalehto-Wainio Suviana.

<sup>255</sup> <http://www.om.fi/Oikeapalsta/Haku/1189657160619> , viitattu 21.5.2012, <http://www.om.fi/Oikeapalsta/Haku/1279614191289>, viitattu 21.5.2012 ja <http://www.om.fi/1290610424207>, viitattu 21.5.2012.

<sup>256</sup> Oikeusministeriön selvityksiä: Julkisyhteisön korvausvastuu 59/2010, laatijana Hakalehto-Wainio Suviana, s. 9-11.

Julkisen vallan käyttäjän korvausvastuun kehittämisessä on pyrittävä julkisen osapuolen ja yksityisen välisessä oikeussuhteessa aiheutuneen vahingon korvaamisen edellytysten selkeyteen ja täsmällisyyteen. Kysymys on *selvityksen laatijan* mukaan oikeusturvan perusteista hallinto-oikeussuhteessa. EU-oikeudessa kehittynyt jäsenvaltion vahingonkorvausvastuu ei aseta vaatimuksia kansallisen lainsäädännön muuttamiseksi. Edelleen suomalaiset tuomioistuimet ovat velvollisia ratkaisemaan tämän korvausvastuun perusteella nostetut kanteet EU-oikeuden mukaisesti.<sup>257</sup>

Aiemmin esitettyä VahL 3.2 §:n mukaista korvaussäännöstä on siis rajoitettu kolmella säännöksellä, joihin myös oikeusministeriön selvitys osaltaan ottaa kantaa. Ensimmäinen näistä on standardisäännös, jonka kumoamisen lähtökohdaksi otetaan näkemys, jonka mukaan ei ole tarpeellista rajoittaa julkisen vallan käyttäjän korvausvastuuta suuremmassa määrin kuin tämä on ylipäänsä mahdollista vahingonkorvausoikeuden yleisten periaatteiden kautta. Vahingonkorvausvastuun sääntelyn tulisi olla mahdollisimman yhdenmukaista ja ennakoitavaa. *Selvityksen laatijan* mukaan säännöksen mukaisia ”kohtuudella asetettavia vaatimuksia” ei ole riittävästi yksilöity esitöissä. Lisäksi standardisäännös on ristiriidassa muun muassa perustuslaista ilmenevän tehokkaan oikeusturvan toteuttamistavoitteen kanssa. Toinen rajoitus on muutoksenhakuvaatimus, jota selvityksessä suositetaan myös kumoamaan vahingonkärsijälle aiheutuvalla epätyytyttävällä lopputuloksella, kun korvausvastuu sulkeutuu usein muutoksenhakuvaatimusta sovellettaessa kokonaan pois. Kumoaminen aiheuttaisi tosin käytännöllisiä ongelmia muun muassa tuomioistuimille, kun vahingonkorvauskanne voidaan nostaa ilman muutoksenhakutien loppuun saattamista. Tuomioistuin joutuisi ottamaan kantaa kysymyksiin, johon aiemmin on vastannut valitusviranomaisen. Kolmas rajoitusedellytys on kannerajoitus, joka on ristiriidassa EU-tuomioistuimen jäsenvaltion vahingonkorvausvastuuta koskevan oikeuskäytännön kanssa. Selvää on, että valtiota vastaan ajettu vahingonkorvauskanne olisi tutkittava kannerajoituksesta riippumatta. Lisäksi kannerajoitus on perustuslain 21 §:n oikeusturvasäännöksen ja oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan EIS 6 artiklan vastainen.<sup>258</sup>

---

<sup>257</sup> Oikeusministeriön selvityksiä: Julkisyhteisön korvausvastuu 59/2010, laatijana Hakalehto-Wainio Suvianna, s. 74.

<sup>258</sup> Oikeusministeriön selvityksiä: Julkisyhteisön korvausvastuu 59/2010, laatijana Hakalehto-Wainio Suvianna, s. 75–78.

*Selvityksen laatija* päätyy näin ollen suosittamaan VahL:n 3.2.2 §:n mukaisen standardisäännöksen, VahL 3.4 §:n mukaisen muutoksenhakuvaatimuksen ja VahL 3.5 §:n kannerajoituksen kumoamista.

### **6.3 Euroopan neuvoston suositus viranomaisen vahingonkorvausvastuusta**

Euroopan neuvosto on antanut suosituksen siitä, milloin julkisyhteisö tulisi asettaa korvausvastuuseen.<sup>259</sup> Euroopan integraation tavoitteena on vähentää eroja jäsenvaltioiden kansallisten lainsäädäntöjen välillä, kun on kyse vahinkoa kärsineen yksityisen oikeusturvasta. Suositusta on käytetty apuna, kun on selvitetty lähtökohtia, joiden varaan julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuuta on rakennettava. Suosituksen johdannossa sanotaan, että viranomaisen on korvattava aiheuttamansa vahinko, kun vahingonkärsijän on kohtuutonta kantaa se itse. Lisäksi korvausvastuun lähtökohdaksi on toivottavaa asettaa kansalaisten suojaaminen. Samat lähtökohdat on asetettu Oikeusministeriön aikaisemmin mainitulle selvitykselle. Viranomaisten toimiessa yhä laajemmalla sektorilla, sen toiminnalla on vaikutusta laajasti yksityisten oikeuksiin. Euroopan neuvosto korostaakin suosituksessaan tavoitetta suojata kansalaisia heidän asioidessaan julkisessa hallinnossa.<sup>260</sup>

Suositus sisältää kahdeksan periaatekohtaa, joista kaksi ensimmäistä on keskeisiä. Ensimmäisen periaatteen mukaan vahingonkorvausvastuun tulisi syntyä, kun vahinko on aiheutunut viranomaisen virheestä, kun se on toiminut toisin, kuin siltä voidaan olettaa. Toinen periaate täydentää, että vaikka vastuun edellytykset eivät täytyisikään, korvaus olisi taattava, jos vahingon kantaminen olisi selkeästi epäoikeudenmukaista vahingonkärsijälle.<sup>261</sup> Sosiaalisen solidaarisuuden periaatteen mukaan yksilön on siedettävä jonkin verran epämukavuutta ja vahinkoja, mutta niiden täytyy olla luonteeltaan lieviä, eikä kohtuutonta räsitystä aiheuttavia.<sup>262</sup>

---

<sup>259</sup> Recommendation No. R (84) 15 on Public Liability, adopted by the Council of Ministers of the Council of Europe on 18 September 1984.

<sup>260</sup> Ibid.

<sup>261</sup> Euroopan neuvoston suosituksen periaatteet I ja II.

<sup>262</sup> Näkökulma vahinkotilanteeseen on vahingonkärsijän ja se perustuu ranskalaisen lainsäädännön sosiaalisen solidaarisuuden periaatteelle. Oikeusministeriön selvityksiä: Julkisyhteisön korvausvastuu 59/2010, laatijana Hakalehto-Wainio Suvianna, s.62.

#### **6.4 Ratkaisun A.G.M COS.-MET Srl vastaan Suomen tasavalta ja Tarmo Lehtinen vaikutuksesta jäsenvaltion vahingonkorvausvastuun periaatteeseen**

Mielenkiintoinen tarkastelunäkökohta on myös vahingonkorvausvastuun ulottuminen yksittäiseen virkamieheen, esimerkiksi tämän lausuman tai päätöksen perusteella. EU-tuomioistuimen antamassa ennakkoratkaisussa *A.G.M.-COS.MET Srl* vastaan Suomen tasavalta ja Tarmo Lehtinen on otettu kantaa vahingonkorvausvastuun ulottumisesta yksittäiseen virkamieheen tämän lausuntojen ja kannanottojen perusteella. Asiassa oli kyse koneita koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 22.6.1998 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 98/37/EY (niin kutsuttu konedirektiivi) tulkinnasta ja edellytyksistä, joiden täytyessä jäsenvaltiolla ja sen virkamiehillä on korvausvastuu, jos unionin oikeutta on rikottu.<sup>263</sup> *Talus* katsoo tapausta koskevassa oikeustapausanalyysissään, että ratkaisu oli merkittävä lisä EU-tuomioistuimen aikaisempaan jäsenvaltion vahingonkorvausvastuun oikeuskäytäntöön ja sitä voidaan pitää yhtenä merkittävimmistä Suomesta peräisin olevista ennakkoratkaisupyynnöistä.<sup>264</sup>

Tapauksessa oli kyse italialaisen autonnostinten valmistajan autonnostimesta, jossa oli käyttöönottotarkastuksessa havaittu puutteita. Vaasan työsuojelupiirin työsuojelutoimisto oli tehnyt markkinavalvontailmoituksen sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosastolle. Ministeriön järjestämissä kuulemistilaisuuksissa oli työsuojeluosaston puolelta ollut asiantuntijana yli-insinööri Tarmo Lehtinen. Useiden Lehtisen lausuntojen ja muistioiden jälkeen sosiaali- ja terveysministeriö oli antanut Lehtiselle kirjallisen varoituksen muun muassa, koska tämä oli jatkanut asian käsittelyä. Lehtinen oli aiemmin siirretty pois kyseisen asian käsittelystä, koska Lehtinen oli keskeneräisessä asiassa esittänyt sosiaali- ja terveysministeriön virallisesta kannasta poikkeavia näkemyksiä julkisesti muun muassa valtakunnallisen tv-kanavan pääuutislähetyksessä sekä laajalevikkisissä sanomalehdissä. Lehtisen lausumien katsottiin vaikuttavan kyseessä olevan laitteen myyntiin ja maineeseen Suomessa ja myös muualla Euroopassa. Sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosasto oli antanut päätöksen, jossa todettiin, että ”asiassa ei ole tullut esille sellaisia seikkoja, joiden perusteella ministeriön olisi ryhdyttävä kyseessä olevien autonnostinten valmistajaa tai maahantuojaa kohtaan

---

<sup>263</sup> Asia C-470/03 *A.G.M.-COS.MET Srl* vastaan Suomen valtio ja Tarmo Lehtinen. Konedirektiiviä on sittemmin muutettu direktiivillä 2006/42/EY, joka on saatettu voimaan kansallisesti Valtioneuvoston asetuksella koneiden turvallisuudesta 400/2008.

<sup>264</sup> *Talus* 2007, s. 682. Tämän puolesta puhuu myös tapauksen pitkä käsittelyaika (3,5 vuotta) ja sen käsittely EU-tuomioistuimen suuressa jaostossa.



toimenpiteisiin”. Edellä mainittujen seikkojen johdosta italialainen yritys nosti Tampereen käräjäoikeudessa (nykyisin Pirkanmaan käräjäoikeus) kanteen, jossa vaadittiin Suomen valtion ja Lehtisen yhteisvastuullisesti korvaamaan yritykselle muun muassa liikevaihdon aleneminen Suomessa ja muualla Euroopassa aiheutunut vahinko.<sup>265</sup>

Kanteen johdosta Tampereen KO esitti unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymykset, joista tutkimuksen kannalta tärkeimmäksi nousee ensimmäinen, jota unionin tuomioistuin on sittemmin vastauksessaan muokannut ja viidennen kysymyksen d-kohta.

Ensimmäinen kysymys käsittelee valtion virkamiehen esittämien näkemysten valtion syyksiluettavuutta. Tapauksessa esitetty kysymys on sidottu konedirektiivin 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuun tavaroiden vapaan liikkuvuuteen. Lehtinen oli lausunnoillaan kanteen nostajan näkökulmasta aiheuttanut muun muassa liikevaihdon alenemisen ja osittain estänyt italialaisen yrityksen tuotteiden maahantuonnin kysynnän vähetessä. EU-tuomioistuin pitää syyksiluettavuutta riippuvaisena erityisesti siitä, kuinka lausuntojen vastaanottajat ovat voineet ymmärtää kyseiset lausumat. Jotta virkamiehen lausumat voidaan lukea valtion syyksi, vastaanottajan tulee voida kohtuudella olettaa tietyssä asiayhteydessä, että kyse on sellaisista kannanotoista, jotka virkamies esittää virka-asemansa nojalla.<sup>266</sup> EU-tuomioistuin on jo tapauksessa komissio vastaan Irlanti (ns. Buy Irish-tapaus) katsonut, että valtion viranomaisen yksikkö ja jopa yksityisoikeudelliset oikeussubjektit voidaan samaistaa valtioon vahingonkorvausvelvollisuuden mahdollisuudella.<sup>267</sup> EU-tuomioistuin on muutoinkin 2000-luvun loppupuolella selventänyt ja laajentanut EU-oikeuden rikkomisesta seuraavan vahingonkorvauksen alaa. Kyseessä olevan ratkaisun mukaan vahingonkorvausvelvollisuus voi syntyä yksittäisen virkamiehen toiminnan tuloksena ilman, että virkamiehen toimintaa voitaisiin samaistaa tietty laajempaan yksikköön. *Taluksen* mukaan ratkaisu on samassa linjassa kansainvälisen oikeuden määrittelemän valtio-käsitteen ja EIT:n oikeuskäytännön kanssa.

---

<sup>265</sup> EU-tuomioistuimen tuomio asiassa C-470/03 A.G.M. – COS.MET Srl vastaan Suomen valtio ja Tarmo Lehtinen, kohdat 20–38 pääasian selostus.

<sup>266</sup> EU-tuomioistuimen tuomion asiassa C-470/30 A.G.M. – COS.MET Srl perustelut kohdat 55–66. EU-tuomioistuin on asettanut kansalliselle tuomioistuimelle tehtäväksi arvioida erityisesti sitä, onko virkamiehellä yleensä toimivaltaa kyseisellä toimialalla, käyttääkö virkamies kirjallisia lausumia antaessaan toimivaltaisen yksikön virallista kirjelomaketta, antaako virkamies televisiohaastatteluja yksikkönsä toimitaloissa, mainitseeko virkamies, että kyse on hänen yksityisistä lausumistaan ja ryhtyvätkö toimivaltaiset yksiköt tarpeellisiin toimenpiteisiin vastaanottajien käsityksen oikaisemiseksi.

<sup>267</sup> Asia 249/81 komissio vastaan Irlanti.

Käsiteltävänä olevassa tapauksessa Lehtisen lausumat oli siis katsottava myös valtion syyksiluettavaksi. *Talus* kuitenkin esittää kaksi vaihtoehtoa kyseessä olevan ongelman ratkaisemiseksi. EU-tuomioistuimella olisi ollut tekemänsä ratkaisun lisäksi vaihtoehtona katsoa, että valtio oli laiminlyönyt velvoitettaan poistaa tavaroiden vapaan liikkuvuuden este, eli valtio olisi näin ollen rikkonut positiivista velvoitettaan poistaa tavaroiden vapaan liikkuvuus ja poistaa aktiivisin toimin syntyneet esteet.<sup>268</sup> *Taluksen* mukaan se, että EU-tuomioistuin ei ota ollenkaan kantaa edellä mainittuun ratkaisuvaihtoehtoon, antaa aiheen ymmärtää, että se katsoo virkamiehen toiminnan olevan samaistettavissa valtioon.<sup>269</sup> Vahingonkorvausmahdollisuuden olemassa olo on nähtävissä myös muualla ratkaisussa. Esimerkiksi tuomion kohdassa 93 todetaan, että kyse saattaa olla sellaisesta valtion syyksi luettavasta toiminnasta, joka ei kuulu VahL 5.1§:n soveltamisalaan.<sup>270</sup>

Viidennen kysymyksen d-kohta on myös keskeinen kysymys tarkasteltavassa tapauksessa. Se käsittelee virkamiehen henkilökohtaista korvausvastuuta, valtion ohella, toimistaan, jos ne ovat EU-oikeuden vastaisia, edellytetäänkö tätä ja voidaanko korvausvastuulle asettaa erityisiä rajoituksia. EU-tuomioistuimen kannan mukaan unionin oikeuden vastaista ei ole, että jonkin muun oikeussubjektin kuin jäsenvaltion, voidaan lisäksi katsoa olevan korvausvastuussa toimenpiteistä, joista on aiheutunut yksityisille vahinkoa. Tapauksen ratkaisun perusteluiden 98 ja 99 kohdassa todetaan, että jos unionin oikeutta on rikottu, unionin oikeuden vastaista ei ole, että virkamiehen voitaisi jäsenvaltion lisäksi katsoa olevan korvausvastuussa rikkomisesta, mutta unionin oikeudessa ei edellytetä tätä.<sup>271</sup>

Tapauksella EU-tuomioistuin on tarkentanut valtion vahingonkorvausvastuun syyksiluettavuutta myös yksittäisiin virkamiehiin, mikäli edellä mainitut edellytykset täyttyvät. Siitä käy ilmi, että virkamiehen toimenpiteet on luettava myös valtion syyksi, arviointiin käytettäessä mainittuja perusteita, jotta käsiteltävänä oleva EU-oikeudellinen vahingonkorvausvastuu vertikaalisuhteessa tapahtuisi.

---

<sup>268</sup> Tästä esimerkkinä asia C-265/95 komissio vastaan Ranska, jossa maalaisaktivistit tuhosivat Ranskaan tarkoitettuja muista jäsenvaltioista peräisin olevia maataloustuotteita. Ranska ei komission kehoituksista huolimatta ryhtynyt poistamaan tavaroiden vapaan liikkumisen esteitä.

<sup>269</sup> *Talus* 2007, s. 690.

<sup>270</sup> Asia C-470/03, tuomion perustelut kohta 93.

<sup>271</sup> Euroopan unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisu asiassa C-470/03, kohdat 98 ja 99. Samoin asia C-424/97 Haim, tuomion kohta 32: ” Yhteisön oikeuden vastaista ei ole myöskään se, että jäsenvaltion lisäksi julkisoikeudellinen elin saattaa olla korvausvastuussa yksityisille sellaisista toimenpiteistä aiheutuneista vahingoista, jotka se on toteuttanut yhteisön oikeuden vastaisesti”.

Tuomioistuimen antaman ennakkoratkaisun perusteella Tampereen KO on käsitellyt asiaa useammassakin valmisteluistunnossa kevään 2007 jälkeen. Lopulta asia on jäänyt sillensä osapuolten tehtyä asiassa oikeuden istunnon ulkopuolella sovinto. Kenelläkään osapuolista ei ollut sovinnon jälkeen asiassa muita vaatimuksia.<sup>272</sup>

---

<sup>272</sup> Tampereen kärjäoikeuden päätös 10.12.2008 asiassa L 02/1858.

## 7 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkielmassa on keskitytty jäsenvaltion vahingonkorvausvastuun periaatteen selkeyttämiseen, sen syntymiseen ja kehittymiseen Euroopan unionin oikeudessa ja tarkemmin EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Jäsenvaltion vahingonkorvausvastuun aktualisoitumisen lähtökohtana on usein ollut direktiivi<sup>273</sup>, joten sen käsittely kansallisen implementoinnin ja viranomaisten harkintavallan näkökulmasta on tutkielman toinen tärkeä osa. Aluksi on selkeytetty myös jäsenvaltion käsitteen merkitystä ja jäsenvaltion suhdetta EU-oikeuteen vahingonkorvausvastuun periaatteeseen liittyen. Eurooppalaisen hallinto-oikeuden näkökulma on ollut tärkeä selvitettäessä kansallisen tason implementointia ja soveltamista.

Jäsenvaltion ja valtion laajuuden käsite EU-oikeudessa ja eurooppalaisessa hallinto-oikeudessa on yksi ydinkysymyksistä. Lisäksi se on avainasemassa jäsenvaltion vahingonkorvausvastuun ulottuvuuden kannalta. Valtion käsite on saanut EU-oikeudessa ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä varsin laaja-alaisen merkityksen, sillä pyrkimyksenä on EU-oikeuden mahdollisimman tehokas toteutuminen unionin alueella. Tarkoituksena on ollut ulottaa valtion käsite koskemaan syvälle hallintoon. Muun muassa kaikkien julkisten viranomaisten on katsottu kuuluvan valtion käsitteen alaan. Ongelmia ovat lähinnä aiheuttaneet jäsenvaltion velvoitteiden laajuus, yksityiskohtaisuus ja jakaantuminen eri organisaatiotasolle. Tämän ja jäsenvaltiolle myönnetyn organisatorisen autonomian (hallintokoneiston järjestäminen kansallisen valtiosäännön mukaan) vuoksi hallintoviranomaisten tulisi tuntea kansallinen sekä EU-oikeudellinen normisto riittävän hyvin, jotta he pystyisivät suhteuttamaan EU-oikeuden ja eurooppalaisen hallinto-oikeuden ja sieltä tulevat velvoitteet ja lainsäädäntövaatimukset oikealla tavalla.

EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden väliselle suhteelle on ominaista se, että ne välillä törmäävät vastakkain ja saattavat sisältää ristiriitaista sääntelyä. Tällöin on kyseessä EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden ristiriitatilanne ja tämän, ehkä yksinkertaiselta näyttävän, ongelman takana on unionin oikeusjärjestyksen peruskysymykset sen olemassaolon kannalta. Ne ovat EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden suhdetta määrittävät periaatteet, joita voidaan kutsua yleisiksi periaatteiksi siinä mielessä, että ne määrittävät EU-oikeuden

---

<sup>273</sup> Näin esimerkiksi vahingonkorvausvastuun periaatteen luoneessa ratkaisuissa Francovich ja Dillenkofer (matkapakettidirektiivi).

valtionsisäisiä oikeusvaikutuksia ja suhdetta kansalliseen oikeuteen riippumatta EU-oikeuden aineellisesta sisällöstä. Voidaan sanoa, että unionin oikeusjärjestys ja siihen perustuva oikeudellinen unioni voivat säilyä vain, jos EU-oikeuden noudattaminen ja suojaaminen jäsenvaltioissa varmistetaan ja tämän päämäärän saavuttamiseksi EU-tuomioistuimien on toiminut määrätietoisesti kehittäessään ja vahvistaessaan keskeisiä EU-oikeudellisia periaatteita oikeuskäytännössään. Periaatteet takaavat tehokkaan ja yhtenäisen EU-oikeuden toteutumisen kaikissa jäsenvaltioissa.

EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden suhde voidaan nähdä erilaisena eri näkökulmista katsottuna, mutta ennen kaikkea se tulisi nähdä kuitenkin EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden vuorovaikutussuhteena. Tämä on perusteltua jo SEU 4.3 artiklan mukaan, jossa todetaan, että jäsenvaltioiden tulee toteuttaa kaikki yleis- ja erityistoimenpiteet, joilla voidaan varmistaa perussopimuksista tai unionin toimielinten säädöksistä johtuvien velvoitteiden täyttäminen. Jäsenvaltioiden tulee myös tukea unionia sen täyttäessä tehtäviään ja jäsenvaltion tulee pidättäytyä kaikista toimenpiteistä, jotka voisivat vaarantaa unionin tavoitteiden toteutumisen<sup>274</sup>. Edellä siteerattua artiklakohtaa muotoiltaessa on tiedostettu, että EU:n oikeusjärjestys ei voi yksinään toteuttaa tavoitteita, joihin Euroopan yhteisön perustamisella aikoinaan on pyritty, vaan nykyinen EU tarvitsee kansallisia oikeusjärjestyksiä toimintansa perustaksi. Tämän vuoksi jäsenvaltioiden kansallisten toimielinten tulee oivaltaa, että unionin oikeusjärjestys ei ole ulkopuolinen järjestelmä, vaan että jäsenvaltio ja unionin toimielimet muodostavat yhteisen kokonaisuuden, vuorovaikutussuhteen, jolla pyritään saavuttamaan asetetut yhteiset tavoitteet, olipa näkökulma EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden väliseen suhteeseen mikä tahansa.

*Francovich*-ratkaisulla asetettiin suoraan EU-oikeuteen perustuva oikeussuojakeino jäsenvaltion jäsenyydestä johtuvien velvoitteiden rikkomistapauksessa ja kun yksityiselle on aiheutunut vahinkoa. *Brasserie du pêcheur*-ratkaisussaan tuomioistuin kehitteli korvausvastuuta koskevat edellytykset, jotka ovat välttämättömiä ja riittäviä, jotta yksityiselle voisi syntyä oikeus korvaukseen. Korvauskanteet käsitellään kuitenkin jäsenvaltioiden kansallisissa tuomioistuimissa, vaikka korvausvastuun periaate luetaan EU-oikeuden alaan. Toisin sanoen jäsenvaltion vahingonkorvausvastuun periaate on epätäydellinen. Unionin oikeudelliset normistot saattavat näissä tapauksissa jäädä osittain

---

<sup>274</sup> Entinen EY-perustamissopimuksen 10 art., joka on kumottu, mutta korvattu asiasisällöltään SEU 4.3 art.

epäselviksi kansalliselle tuomioistuimelle ja tilanteen parantaminen edellyttäisi oikeuskäytännön selkiyttämistä sopivilla ennakkoratkaisukysymyksillä. Periaatteen materiaalsen sisällön määrittelyn tarkentamisen ohella korvausvastuun raamien asettaminen jää edelleen kansallisen sääntelyn varaan. Tämä saattaa aiheuttaa ongelmia unionin pyrkimykseen yhdenmukaistaa jäsenvaltioidensa käytäntöjä. Mielenkiintoinen kysymys on se, kumpaa oikeutta noudattaen Euroopan unionin vai kansallisen oikeuden, on eri tilanteissa kantajalleen edullisempi?

EU-tuomioistuin on myös tutkimuksessa käsitellyssä tapauksessa A.G.M.- COS.MET Srl vastaan Suomen valtio ja Tarmo Lehtinen ottanut kantaa tapauksesta esitettyyn ennakkoratkaisukysymykseen ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamisesta oikeuden rikkomisen uhalla. Vastauksessaan tuomioistuin on katsonut, että jäsenvaltiot eivät voi vedota virkamiestensä (tässä tapauksessa sananvapauteen) perusoikeuksiin perustellakseen rajoitusta ja välttyäkseen näin unionioikeuteen näin perustuvalta vastuultaan. Ratkaisu on mielenkiintoinen myös, koska se vei valtion käsitettä jälleen askeleen pidemmälle toteamalla valtion vahingonkorvausvelvollisuuden olevan mahdollinen myös yksittäisen virkamiehen toimien seurauksena. Näin ollen ratkaisu parantaa osaltaan yksityisen EU-oikeuteen perustuvien oikeuksien toteutumista. Vaikka etukäteisarvailujen vastaisesti perus- ja ihmisoikeudet tässä ratkaisussa jäivät lopulta vähäiseksi, ei niiden suurta merkitystä kaikkeen EU-oikeuteen tule unohtaa. Siksi perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen näkökohta jäsenvaltion vahingonkorvausvastuussa ja sen arvioinnissa ja voitaisiin nostaa laajemmin mielenkiintoiseksi ja yhdeksi tärkeäksi jatkotutkimusnäkökulmaksi.

Tutkielmassa lyhyesti sivuttu Euroopan unionin ja sen toimielinten vahingonkorvausvastuun lähentyminen jäsenvaltion vahingonkorvausvastuun periaatteen kanssa on väistämättä tulevaisuudessa huomioon otettava näkökulma. *Pekka Aalto* onkin väitöskirjassaan tarkastellut juuri tätä uutta näkökulmaa, sillä perinteisesti näitä vahingonkorvausvastuujärjestelmiä on tarkasteltu erillisinä. Hänen mukaansa vahingonkorvausjärjestelmien täydellinen yhdenmukaistuminen ei ole mahdollista, koska EU:n ja sen jäsenvaltioiden korvaustilanteet ovat erilaisia, mutta *Aallon* mukaan kumpaakin oikeuskäytäntöä tulisi kuitenkin käyttää molempien järjestelmien kehittämisessä. Korvausvastuu EU-oikeuden rikkomisesta ei ole automaattinen rahasampo,

koska jäsenvaltion ja EU:n toimielinten korvausvastuun edellytykset ovat yksityiskohtaiset ja tiukat.

Toinen huomioon otettava näkökulma tulevaisuudessa voisi olla vahingonkorvausvastuun periaatteen kritiikki ja sen jatkotutkimus. *Tobias Lockin* artikkelissa, *Is private enforcement of EU law through state liability a myth? An assessment 20 years after Francovich*<sup>275</sup>, nostetaan esille se, onko jäsenvaltion vahingonkorvausvastuu ylipäänsä sopiva ja luotettava keino korvata julkisen täytäntöönpanon virheet. Hän tutkii ja todistaa tilastojen kautta<sup>276</sup>, että vain harva tapaus on ollut menestyksekkäs jäsenvaltioiden EU-oikeudesta johtuvien velvollisuuksien täyttämisen kasvattamisessa. Tästä johtuen hän päätyy artikkelissaan siihen, että jäsenvaltion vahingonkorvausvastuu ei olisikaan onnistunut ja menestyksekkäs keino EU-oikeuden tehokkaassa täytäntöönpanossa. Jäsenvaltion vahingonkorvausvastuun tarkastelu siitä näkökulmasta, kuinka pitkälle *Francovich*-tapauksessa määriteltyjen jäsenvaltion vahingonkorvausvastuun edellytysten voidaan katsoa edistävän tehokasta ja oikeaa EU-oikeuden toimeenpanoa jäsenvaltioissa, voisi myös olla uudenlainen ja mielenkiintoinen jatkotutkimuksen näkökulma.

---

<sup>275</sup> Lock 2012.

<sup>276</sup> Tilastoissa ovat mukana kaksi suurta EU:n jäsenvaltiota, Englanti ja Saksa.