

Asia C-84/22

**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä****Jättämispäivä:**

8.2.2022

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

High Court (Irlanti)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

8.2.2022

Kantaja:

Right to Know CLG

Vastaaja:

An Taoiseach

Pääasian kohde

Pääasian oikeudenkäynti, jossa kantajana oleva Right to Know CLG -yhtiö on nostanut vastaajana olevaa An Taoiseachia (Irlannin pääministeri) vastaan kumoamiskanteen hallintopäätöksestä, jolla evättiin oikeus tutustua asiakirjoihin, jotka liittyivät Irlannin vuosien 2002–2016 kasvihuonekaasupäästöistä hallituksen ministerikabinetissa käytyihin keskusteluihin. Pyyntö saada tutustua asiakirjoihin perustui kansalliseen lainsäädäntöön, nimittäin ympäristötiedon saatavuudesta vuonna 2007 annettuun Euroopan yhteisöjen asetukseen (European Communities (Access to Information on the Environment) Regulations 2007; S.I nro 133/2007, 28.3.2007), jolla pannaan täytäntöön ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta ja neuvoston direktiivin 90/313/ETY kumoamisesta 28.1.2003 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/4/EY (jäljempänä ympäristötietodirektiivi).

Ennakkoratkaisupyyntöön kohde ja oikeusperusta

Pyyntö on esitetty SEUT 267 artiklan perusteella. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää tulkitsemaan ympäristötiedodirektiivin 4 artiklan 1 kohdan e alakohtaa ja 4 artiklan 2 kohdan a alakohtaa käsitteiden ”sisäiset asiakirjat” ja viranomaisten ”toiminta” osalta ympäristöpäästöjä käsittelevien tietojen ilmaisemisvelvoitetta koskevien direktiivin säännösten soveltamista varten. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tarkastelee myös useita vastaajan esittämiä prosessuaalisia väitteitä, jotka liittyvät oikeusvoimaan esteenä menettelyn jatkamiselle ja myös estoppel-periaatteeseen, joka voi estää asianosaista panemasta asiaa uudelleen vireille sellaisen tosiseikkoja koskevan kysymyksen tai oikeuskysymyksen osalta, joka on ratkaistu kyseisen asianosaisen osalta aiemmassa menettelyssä.

Ennakkoratkaisukysymykset

1) Onko jäsenvaltion toimeenpanovallan käyttäjän virallisten kokousten, joissa hallituksen jäsenten on kokoonnuttava ja toimittava kollektiivisena viranomaisena, pöytäkirjoja luonnehdittava, kun kyse on pyynnöstä saada tutustua niiden sisältämään ympäristötietoon, ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta ja neuvoston direktiivin 90/313/ETY kumoamisesta 28.1.2003 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/4/EY 4 artiklan 1 kohdan e alakohdassa tarkoitetuksi ”sisäisiksi asiakirjoiksi” vai sen 4 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitetuksi viranomaisten ”toiminnaksi”?

2) Ulottuuko oikeusvoiman periaate (sellaisena kuin sitä on tarkasteltu 30.9.2003 annetussa tuomiossa Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513 ja myöhemmässä oikeuskäytännössä) aiemman tuomion tuomiolauselmää tai muun tuomioistuinratkaisun ratkaisuosaa laajemmalle, ja sisältyvätkö siihen lisäksi aiemmassa tuomiossa esitetyt tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskevat toteamukset? Toisin ilmaistuna, rajoittuuko oikeusvoiman periaate siihen, että samaa asiaa ei voida panna vireille uudestaan (cause of action estoppel), vai ulottuuko myös siihen, että aikaisemmat ratkaisut tosiseikoista ja oikeuskysymyksistä sitovat uudessa oikeudenkäynnissä (issue estoppel)?

3) Jos asianosaisten välisessä vireillä olevassa menettelyssä, jossa on kyse direktiivin 2003/4/EY väitetystä rikkomisesta tietyn ympäristötietoa koskevan pyynnön yhteydessä, kantaja tai pyynnön esittäjä on onnistunut saamaan päätöksen kumottua tuomioistuinratkaisulla, jolla osa unionin oikeuteen perustuneista riitauttamisperusteista hyväksyttiin ja muut hylättiin, ovatko unionin oikeus ja erityisesti tehokkuusperiaate esteenä issue estoppel -kysymykseen perustuvalla kansallisella oikeusvoimasäännöllä, joka edellyttää, että uudessa menettelyssä, joka koskee samasta pyynnöstä tehtyä uutta päätöstä, kansallinen tuomioistuin estää tällaista kantajaa tai pyynnön esittäjää riitauttamasta mainittua uutta päätöstä sellaisilla unionin oikeuteen perustuvilla perusteilla, jotka aiemmin

hylättiin mutta joista ei asianomaisissa olosuhteissa valitettu ylempään tuomioistuimeen?

4) Vaikuttaako edellä olevaan kolmanteen kysymykseen annettavaan vastaukseen se, että i) unionin tuomioistuimelle ei esitetty ennakkoratkaisupyyntöä eikä ii) kumpikaan asianosaisista ollut saattanut unionin tuomioistuimen asiaa koskevaa oikeuskäytäntöä kansallisen tuomioistuimen tietoon?

Unionin oikeussäännöt ja -käytäntö, joihin viitataan

Ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta ja neuvoston direktiivin 90/313/ETY kumoamisesta 28.1.2003 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/4/EY (EYVL 2003, L 41, s. 26).

Tuomio 20.1.2021, Land Baden-Württemberg (Sisäiset asiakirjat) (C-619/19, EU:C:2021:35)

Julkisasiamies Szpunarin ratkaisuehdotus Saint-Gobain Glass Deutschland v. komissio (C-60/15 P, EU:C:2016:778)

Julkisasiamies Sharpstonin ratkaisuehdotus Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2011:413)

Tuomio 14.2.2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71)

Tuomio 16.3.2006, Kapferer (C-234/04, EU:C:2006:178)

Tuomio 30.9.2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513)

Kansalliset oikeussäännöt ja -käytäntö, joihin viitataan

Ympäristötiedon saatavuudesta vuonna 2007 annettu Euroopan yhteisöjen asetus (European Communities (Access to Information on the Environment) Regulations 2007; S.I. nro 133/2007, 28.3.2007)

Irlannin perustuslaki (Constitution of Ireland), 28 §

Attorney General v. Hamilton [1993] 2 I.R. 250

An Taoiseach v. Commissioner for Environmental Information [2010] IEHC 241

Right to Know CLG v. An Taoiseach [2018] IEHC 372

McCauley v. McDermot [1997] 2 I.L.R.M. 486

Arklow Holidays Ltd v. An Bord Pleanála [2011] IESC 29

Yhteenveto tosiseikoista ja menettelystä pääasiassa

- 1 Right to Know CLG esitti 8.3.2016 pyynnön saada tutustua kaikkiin asiakirjoihin, joista ilmenevät ”kabinetin” Irlannin vuosien 2002–2016 kasvihuonekaasupäästöistä käymät keskustelut. Ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen mukaan viittauksen ”kabinettiin” on ymmärrettävä tarkoittavan valtion ylimmän toimeenpanovallan käyttäjän jäseniä.
- 2 Pyyntö hylättiin kesäkuussa 2016 sisäisen tarkastusmenettelyn seurauksena. Tämän jälkeen kantaja nosti High Courtissa (ylempi piirituomioistuin, Irlanti) kumoamiskanteen kyseisestä päätöksestä (judicial review -menettely).
- 3 High Court palautti 1.6.2018 antamallaan tuomiolla Right to Know CLG v. An Taoiseach ([2018] IEHC 372; jäljempänä ensimmäinen judicial review -menettely) päätöksen sen tekijälle uudelleenkäsittelyä varten. High Court katsoi muun muassa, ettei päätöksentekijä ollut toteuttanut ympäristötietodirektiivin 4 artiklassa edellytettävää toimea, jossa punnitaan keskenään yleistä etua, jota tietojen ilmaisemisella edistetään, ja luottamuksellisuuteen liittyviä etuja, joita edistetään kieltäytymällä niiden ilmaisemisesta. High Courtin tuomiossa myös todettiin, että Irlannin hallituksen kokouksia olisi asianmukaisesti luonnehdittava viranomaisen ”sisäisiksi asiakirjoiksi” sillä seurauksella, että pöytäkirjojen, jotka liittyvät ympäristöpäästöjä koskeviin tietoihin, ympäristötietodirektiivin mukaista ilmaisemisvelvoitetta ei sovellettu.
- 4 Päätöksentekojen myönsi 16.8.2018 tekemällään päätöksellä osittaisen oikeuden tutustua pyydettyihin asiakirjoihin. Kantaja nosti tämän jälkeen kyseisestä toisesta päätöksestä kumoamiskanteen (judicial review -menettely), joka on ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa vireillä olevan pääasian oikeudenkäynnin kohteena.

Pääasian asianosaisten keskeiset lausumat

- 5 Kantaja väittää lähinnä, että kabinetin kokouksissa on kyse ympäristötietodirektiivissä tarkoitettusta ”toiminnasta” ja että näiden kokousten pöytäkirjoihin olisi sovellettava ilmaisemisvelvoitetta, kun ne liittyvät ympäristöpäästöjä koskeviin tietoihin. Se myös hylkää perusteettomina vastaajan esittämät prosessuaaliset väitteet.
- 6 Vastaaja väittää, että kabinetin kokousten pöytäkirjat ovat ympäristötietodirektiivissä tarkoitettuja ”sisäisiä asiakirjoja” eikä ilmaisemisvaatimus näin ollen koske niitä, vaikka ne koskisivat ympäristöpäästöjä. Vastaajan mukaan ilmaisemiseen sovelletaan sen sijaan ympäristötietodirektiivissä säädettyä punnintaa.
- 7 Vastaajan asianajajat esittävät myös useita prosessuaalisia väitteitä. Vastaaja etenkin väittää, että kantajan olisi pitänyt käyttää lakisääteistä oikeuttaan hakea

päätökseen muutosta Commissioner for Environmental Informationissa (ympäristötietoviranomainen, Irlanti) ennen kanteen nostamista High Courtissa. Vastaja myös väittää muun muassa, että High Court on jo ratkaissut lopullisesti kysymyksen hallituksen kokousten asianmukaisesta luonnehinnasta kahdessa tuomiossa, joista toinen koski kantajaa itseään. Tästä kysymyksestä on siten olemassa ennakkotapaus, jota on harkittava vakavasti mutta jota ei välttämättä tarvitse noudattaa, koska ylemmän asteinen tuomioistuin ei ole vahvistanut sitä. Vastaja myös väittää, että oikeusvoima estää kantajaa panemasta asiaa uudelleen vireille tässä menettelyssä ensimmäisen judicial review -menettelyn jälkeen.

Yhteenveto ennakkoratkaisupyynnön perusteluista

- 8 Ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen mukaan pääasiallinen kysymys, joka käsiteltävässä asiassa on ratkaistava, koskee mahdollisia olosuhteita, joissa kansallisen perustuslaillisen velvollisuuden, jonka mukaan Irlannin hallituksen kokouksissa käytävät keskustelut ovat luottamuksellisia, on tehtävä tilaa ympäristötietodirektiivin vaatimuksille. Vastaus tähän kysymykseen määräytyy pitkälti sen perusteella, miten Irlannin hallituksen kokouksissa käytäviä keskusteluja on luonnehdittava kyseistä direktiiviä sovellettaessa. Menettelyn osapuolet ovat eri mieltä siitä, onko tällaisia keskusteluja luonnehdittava asianmukaisesti viranomaisen ”sisäiseksi asiakirjoiksi” (4 artiklan 1 kohdan e alakohta) vai viranomaisen ”toiminnaksi” (4 artiklan 2 kohdan a alakohta).
- 9 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin ei ole vakuuttunut siitä, että näiden kahden ympäristötietodirektiivin käsitteen tulkinta on ilmeinen. Etenkin rajanveto ”sisäisten asiakirjojen” ja luottamuksellisen ”toiminnan” välillä on sen mielestä epäselvä. Koska unionin tuomioistuin ei ole antanut ohjeita ympäristötietodirektiivin tulkinnasta, ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin ei pysty ratkaisemaan lopullisesti, kumpaan ryhmään Irlannin hallituksen kokouspöytäkirjat kuuluvat.
- 10 Ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen mukaan on vankkoja perusteita sen toteamisen puolesta, että Irlannin hallituksen kokoukset edustavat juuri senkaltaista luottamuksellista, neuvotteluihin pohjautuvaa toimintaa, josta ympäristötietodirektiivin 4 artiklan 2 kohdan a alakohdassa säädetään. Irlannin perustuslain 28 §:n 4 momentin 2 kohdan mukaan hallituksen on ”kokoonnuttava ja toimittava kollektiivisena viranomaisena”. Kuten Supreme Court of Ireland (ylin tuomioistuin, Irlanti) tuomiossa Attorney General v. Hamilton [1993] 2 I.R. 250 totesi, näiden kokousten tarkoituksena on mahdollistaa hallituksen jäsenten täysimääräinen, vapaa ja avoin keskustelu ennen päätöksentekoa.
- 11 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin on vakuuttunut, että on vankat perusteet sille, että Irlannin hallituksen kokoukset ovat lähempänä senkaltaista harkintaprosessia, jota käsitteellä ”toiminta” kuvataan. Kun otetaan huomioon hallituksen kokousten korkea perustuslaillinen asema, ne eivät istu luontevasti ”sisäisten asiakirjojen” ryhmään. Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin ei voi

kuitenkaan ratkaista tätä asiaa lopullisesti ilman unionin tuomioistuimen antamaa ennakkoratkaisua.

- 12 Tästä erillisenä kysymyksenä ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin tarvitsee unionin tuomioistuimen ohjeita siihen, voidaanko oikeusvoimaan – issue estoppel -kysymyksen muodossa – vedota, jos tämä merkitsee sitä, että kansallisen tuomioistuimen ympäristötietodirektiivistä mahdollisesti tekemä virheellinen tulkinta voi jäädä korjaamatta. Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin tiedustelee etenkin, ulottuuko oikeusvoiman periaate aiemman tuomion tuomiolauselmalla laajemmalle ja sisältyvätkö siihen lisäksi aiemmassa tuomioistuinratkaisussa esitetyt tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskevat toteamukset. Käsiteltävässä asiassa High Courtin ensimmäisessä judicial review -menettelyssä antamassa tuomiossa ei annettu lopullista ratkaisua ympäristötietodirektiivin täytäntöönpanemiseksi annettujen kansallisten säännösten mukaisesta kantajan oikeudesta tutustua asianomaisiin pöytäkirjoihin. Sen sijaan kysymys oikeudesta tutustua asianomaisiin pöytäkirjoihin palautettiin alkuperäiselle päätöksentekijälle uudelleenkäsitelyä varten. Aiemmassa tuomiossa ratkaistiin kuitenkin kantajan osalta yksi yksilöity oikeuskysymys, nimittäin se, että ympäristötietodirektiiviä sovellettaessa hallituksen kokouksia luonnehditaan asianmukaisesti siten, että ne sisältävät viranomaisen ”sisäisiä asiakirjoja”. Tämän ratkaisun merkitys on siinä, ettei ympäristöpäästöjä koskeviin tietoihin liittyvien pöytäkirjojen ilmaisemisvelvollisuutta sovellettu.
- 13 Ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen mukaan issue estoppel -periaatteen tiukka soveltaminen käsiteltävän asian olosuhteisiin saattaa johtaa siihen, että unionin oikeuden rikkominen jää korjaamatta. Kantajan moite kohdistuu lähinnä siihen, että ensimmäisessä judicial review -menettelyssä annetussa tuomiossa hallituksen kokouksia luonnehdittiin virheellisesti ympäristötietodirektiivin soveltamisen yhteydessä sillä seurauksella, että ympäristöpäästöjä koskeviin tietoihin liittyvien pöytäkirjojen ilmaisemisvelvollisuutta ei virheellisesti sovellettu. Jos tämä moite on perusteltu mutta kantajan ei sallita vedota siihen nyt vireillä olevassa menettelyssä, kansallisen tuomioistuimen ympäristötietodirektiivistä esittämä virheellinen tulkinta jää korjaamatta.
- 14 Ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen näkemyksen mukaan ottaen huomioon, että yksi oikeusvoimaa koskevan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön ensisijaisista tavoitteista on ”oikeussuhteiden vakauden” varmistaminen, perustelut oikeusvoiman opin soveltamiselle ovat merkittävästi heikommat käsiteltävän asian olosuhteissa. Kysymystä oikeudesta tutustua asianomaisiin pöytäkirjoihin ei ollut ratkaistu lopullisesti ensimmäisessä judicial review -menettelyssä annetussa tuomiossa. Asia oli pikemminkin palautettu päätöksentekijälle uudelleenkäsitelyä varten (joskin sillä perusteella, että hallituksen kokouksia luonnehditaan asianmukaisesti siten, että niissä laaditut asiakirjat ovat viranomaisen ”sisäisiä asiakirjoja”), ja sen seurauksena 16.8.2018 oli tehty uusi päätös, joka nyt riitautetaan pääasian oikeudenkäynnissä.