Oikeustapauskokoelma

UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (laajennettu kolmas jaosto)

26 päivänä toukokuuta 2020*

Oikeus tutustua asiakirjoihin – Asetus (EY) N:o 1049/2001 – Asiakirjat, jotka koskevat sitä, onko Irlanti noudattanut tai jättänyt noudattamatta puitepäätöksiä 2008/909/YOS, 2008/947/YOS ja 2009/829/YOS – Tutustumisoikeuden epääminen – Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2kohdan kolmas luetelmakohta – Tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien tarkoitusten suojaa koskeva poikkeus – Yleinen luottamuksellisuusolettama

Asiassa T-701/18,

Liam Campbell, kotipaikka Dundalk (Irlanti), edustajinaan J. MacGuill, solicitor, ja asianajaja E. Martin-Vignerte,

kantajana,

vastaan

Euroopan komissio, asiamiehinään A. Spina ja C. Ehrbar,

vastaajana,

jossa on kyse SEUT 263 artiklaan perustuvasta sitä koskevasta vaatimuksesta, että 4.10.2018 annettu komission päätös C(2018) 6642 final, jolla evätään oikeus saada tutustua asiakirjoihin, jotka koskevat sitä, onko Irlanti noudattanut tai jättänyt noudattamatta vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamisesta rikosasioissa annettuihin tuomioihin, joissa määrätään vapausrangaistus tai vapauden menetyksen käsittävä toimenpide, niiden täytäntöön panemiseksi Euroopan unionissa 27.11.2008 annetun neuvoston puitepäätöksen 2008/909/YOS (EUVL 2008, L 327, s. 27), vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamisesta tuomioihin ja valvontapäätöksiin valvontatoimenpiteiden ja vaihtoehtoisten seuraamusten valvomiseksi 27.11.2008 annetun neuvoston puitepäätöksen 2008/947/YOS (EUVL 2008, L 337, s. 102) ja vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamisesta valvontatoimia koskeviin päätöksiin Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä tutkintavankeuden vaihtoehtona 23.10.2009 annetun neuvoston puitepäätöksen 2009/829/YOS (EUVL 2009, L 294, s. 20) mukaisia velvoitteitaan, on kumottava,

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (laajennettu kolmas jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja S. Papasavvas sekä tuomarit A. M. Collins, V. Kreuschitz, G. De Baere (esittelevä tuomari) ja G. Steinfatt,

kirjaaja: hallintovirkamies P. Cullen,

ottaen huomioon asian käsittelyn kirjallisessa vaiheessa ja 17.12.2019 pidetyssä istunnossa esitetyn,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

on antanut seuraavan

tuomion

Asian tausta

1 Kantajana oleva Liam Campbell on Irlannin kansalainen, joka pidätettiin Irlannissa 2.12.2016 Liettuan viranomaisten 26.8.2013 antaman eurooppalaisen pidätysmääräyksen perusteella, joka koski kolmea rikosta. Kantaja riitauttaa Irlannin tuomioistuimissa Liettuan viranomaisten esittämän luovutuspyynnön.

2 Kantaja teki 9.8.2018 Euroopan komissiolle asiakirjoihin tutustumista koskevan hakemuksen Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 30.5.2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1049/2001 (EYVL 2001, L 145, s. 43) nojalla. Tämä hakemus koski kaikkia komission hallussa olevia asiakirjoja, jotka koskevat sitä, onko Irlanti noudattanut tai jättänyt noudattamatta vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamisesta rikosasioissa annettuihin tuomioihin, joissa määrätään vapausrangaistus tai vapauden menetyksen käsittävä toimenpide, niiden täytäntöön panemiseksi Euroopan unionissa 27.11.2008 annetun neuvoston puitepäätöksen 2008/909/YOS (EUVL 2008, L 327, s. 27), vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamisesta tuomioihin ja valvontapäätöksiin valvontatoimenpiteiden ja vaihtoehtoisten seuraamusten valvomiseksi 27.11.2008 annetun neuvoston puitepäätöksen 2008/947/YOS (EUVL 2008, L 337, s. 102) ja vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamisesta valvontatoimia koskeviin päätöksiin Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä tutkintavankeuden vaihtoehtona 23.10.2009 annetun neuvoston puitepäätöksen 2009/829/YOS (EUVL 2009, L 294, s. 20) (jäljempänä yhdessä puitepäätökset) mukaisia velvoitteitaan. Kantaja liitti hakemukseensa oikeudellisista asioista vastaavan komission jäsenen useammalle Euroopan parlamentin jäsenelle osoittaman, 18.1.2018 päivätyn kirjeen, joka koski hänen henkilökohtaista tilannettaan ja jossa mainittiin puitepäätökset.

3 Komissio vastasi 21.8.2018 päivätyllä kirjeellään kantajalle, ettei sillä ollut mitään tämän hakemusta vastaavaa asiakirjaa hallussaan.

4 Kantaja esitti 22.8.2018 päivätyllä kirjeellä uudistetun hakemuksen, jossa hän pyysi komissiota tarkistamaan kantansa. Kantaja totesi, että siltä osin kuin hänen alkuperäisen hakemuksensa liitteenä olevassa oikeudellisista asioista vastaavan komission jäsenen kirjeessä mainittiin, että Irlanti ei vielä ollut saattanut puitepäätöksiä osaksi kansallista oikeutta, tämä merkitsee, että komission hallussa oli ainakin yksi asiakirja, joka koskee näiden puitepäätösten täytäntöönpanoa Irlannissa.

5 Komissio jatkoi 12.9. ja 3.10.2018 lähettämillään sähköposteilla kahteen otteeseen vastauksen antamisen määräaikaa asetuksen N:o 1049/2001 8 artiklan 2 kohdan nojalla.

6 Komissio epäsi 4.10.2018 tekemällään päätöksellä (jäljempänä riidanalainen päätös) oikeuden saada tutustua pyydettyihin asiakirjoihin. Komissio totesi, että hakemuksen uudelleen tarkastelun johdosta se oli yksilöinyt asiakirjat, jotka liittyivät puitepäätösten täytäntöönpanoon Irlannissa ja jotka olivat kantajan hakemuksen kohteena. Se totesi seuraavaa:

”Nämä asiakirjat sisältävät komission asiasta vastuussa olevien yksiköiden ja Irlannin välistä kirjeenvaihtoa ja ovat osa asiakirja-aineistoja, jotka koskevat kolmea seuraavaa EU Pilot -menettelyä:

– neuvoston puitepäätökseen 2008/909/YOS liittyvä EU Pilot -menettely viitenumerolla EUP(2015) 8138

– neuvoston puitepäätökseen 2008/947/YOS liittyvä EU Pilot -menettely viitenumerolla EUP(2015) 8140

– neuvoston puitepäätökseen 2009/829/YOS liittyvä EU Pilot -menettely viitenumerolla EUP(2015) 8147.”

7 Komissio ilmoitti kantajalle, että tämän oikeus saada tutustua asiakirjoihin evättiin asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannen luetelmakohdan perusteella, joka koskee tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien tarkoitusten suojaa.

8 Ensinnäkin komissio toteaa, että EU Pilot -menettelyt oli saatettu päätökseen 16.3.2018 eikä mitään päätöstä SEUT 258 artiklaan perustuvan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan muodollisen menettelyn aloittamisesta ollut vielä tehty, vaan että sen yksiköt keskustelivat vielä mahdollisuudesta aloittaa tällainen menettely. Se katsoi, että näistä syistä puitepäätösten täytäntöönpanon osalta Irlantiin kohdistuva jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva tutkinta oli vielä vireillä. Komissio katsoi, että kantajan oikeudella saada tutustua tämän pyytämiin asiakirjoihin olisi kielteistä vaikutusta sen ja jäsenvaltion väliseen vuoropuheluun, jossa luottamuksellinen ilmapiiri on keskeinen, se loukkaisi SEUT 258 artiklassa määrätyn jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn epämuodollisten ja muodollisten vaiheiden kahdenvälistä luonnetta ja estäisi tekemästä päätöksen näistä kolmesta asiakirja-aineistosta ilman epäasiallista ulkoista vaikutusta.

9 Komissio katsoi siis, että asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädettyyn tutkintatoimien suojaa koskevaan poikkeukseen perustuva yleinen luottamuksellisuusolettama koski näihin asiakirja-aineistoihin kuuluvia kaikkia asiakirjoja, mikä merkitsee sitä, ettei kunkin pyydetyn asiakirjan konkreettinen ja yksilöllinen tutkiminen ollut tarpeen.

10 Komissio totesi tämän jälkeen, ettei kantaja uudistetussa hakemuksessaan viitannut mihinkään ylivoimaiseen yleiseen etuun, joka oikeuttaisi kyseessä oleviin asiakirjoihin sisältyvien erityisten tietojen ilmaisemisen yleisölle ja joka ohittaisi tarpeen suojella näitä tietoja asetuksessa N:o 1049/2001 säädettyihin poikkeuksiin nähden. Se lisäsi, ettei se ollut voinut todeta sellaista ylivoimaista yleistä etua, joka oikeuttaisi tietojen ilmaisemisen kyseessä olevista asiakirjoista.

11 Lopuksi komissio katsoi, että osittaisen tutustumisoikeuden antaminen oli mahdotonta siltä osin kuin sovellettu poikkeus kattoi pyydetyt asiakirjat kokonaisuudessaan.

Oikeudenkäynti ja asianosaisten vaatimukset

12 Kantaja teki unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 26.11.2018 jättämällään asiakirjalla oikeusapuhakemuksen. Unionin yleisen tuomioistuimen kahdeksannen jaoston puheenjohtaja myönsi 21.3.2019 antamallaan määräyksellä kantajalle maksuttoman oikeudenkäynnin.

13 Kantaja nosti nyt käsiteltävän kanteen unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 8.4.2019 toimittamallaan kannekirjelmällä.

14 Koska unionin yleisen tuomioistuimen jaostojen kokoonpanoa muutettiin unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 27 artiklan 5 kohdan mukaisesti, esittelevä tuomari määrättiin kolmanteen jaostoon, johon nyt käsiteltävä asia tämän vuoksi siirrettiin.

15 Unionin yleinen tuomioistuin päätti kolmannen jaoston ehdotuksesta työjärjestyksensä 28 artiklan mukaisesti siirtää asian laajennetun ratkaisukokoonpanon käsiteltäväksi.

16 Osapuolten suulliset lausumat ja unionin yleisen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin antamat vastaukset kuultiin 17.12.2019 pidetyssä istunnossa.

17 Kantaja vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

– kumoaa riidanalaisen päätöksen

– velvoittaa molemmat osapuolet vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan tai velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos kanne hyväksytään.

18 Komissio vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

– hylkää kanteen

– velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Oikeudellinen arviointi

19 Kantaja esittää kanteensa tueksi lähinnä kaksi kanneperustetta, joista ensimmäinen perustuu yleisen luottamuksellisuusolettaman lainvastaiseen soveltamineen ja toinen ylivoimaisen yleisen edun olemassaoloa koskevaan ilmeiseen arviointivirheeseen.

20 Ensimmäisessä kanneperusteessaan kantaja toteaa, että komissio on katsonut riidanalaisessa päätöksessä, että pyydetyt asiakirjat sisälsivät kirjeenvaihtoa, joka koskee kolmea EU Pilot -menettelyä, ja evännyt oikeuden saada tutustua niihin asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannen luetelmakohdan perusteella soveltamalla yleistä luottamuksellisuusolettamaa. Kantaja ei kiistä sitä, että oikeuskäytännön mukaisesti yleinen luottamuksellisuusolettama kattaa EU Pilot -menettelyyn kuuluvat asiakirjat. Hän väittää kuitenkin, että tämä olettama on kumottavissa, minkä vuoksi todistustaakka siirtyy toimielimeltä kantajalle, jonka on siten osoitettava, että tietojen antaminen asiakirjoista, jotka olettama väitetysti kattaa, ei loukkaa tutkintatoimien suojan tarkoitusta.

21 Kantaja väittää, että nyt käsiteltävässä asiassa hänellä on perusteeton todistustaakka, jota hän ei pysty täyttämään, mikä loukkaa hänen oikeuttaan oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Ensinnäkin hän väittää, että tämä todistustaakka velvoittaa hänet osoittamaan, että tietojen luovuttaminen tietyistä erityisistä asiakirjoista, joiden olemassaolosta hän ei ole tietoinen, ei vaaranna EU Pilot -menettelyn tarkoitusta ja ettei yleinen luottamuksellisuusolettama kata näitä asiakirjoja. Vaikka oikeudellisista asioista vastaavan komission jäsenen 18.1.2018 päivätyssä kirjeessä annetaan ymmärtää, että on olemassa asiakirjoja, jotka koskevat puitepäätösten täytäntöönpanon laiminlyöntiä, kantajalla ei ole mitään varmuutta niiden olemassaolosta, niiden luonteesta, niiden muodosta tai niiden sisällöstä. Ei ole realistista vaatia kantajaa esittämään väitteitä asiakirjasta, jonka olemassaolosta hän ei tiedä.

22 Toiseksi kantaja väittää, ettei ole mahdollista kääntää yleistä luottamuksellisuusolettamaa ja osoittaa, etteivät hänen pyytämänsä asiakirjat aiheuta vaaraa tutkinnan tarkoitukselle, koska hän ei tiedä, mitä nämä asiakirjat ovat tai mitä ne sisältävät. Komissio on tehnyt oikeudellisen virheen asettaessaan hänelle mahdottoman todistustaakan, mikä johtaa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön vastaisesti kumoamattoman olettaman vahvistamiseen.

23 Komissio muistuttaa, että yleisen luottamuksellisuusolettaman olemassaolo tarkoittaa sitä, että kun pyyntö saada tutustua asiakirjoihin esitetään asetuksen N:o 1049/2001 perusteella, sillä ei ole velvollisuutta arvioida erityisesti ja yksilöllisesti kunkin pyydetyn asiakirjan sisältöä. Näin ollen väite siitä, että se olisi lainvastaisesti vedonnut yleiseen olettamaan, on perusteeton. Kantaja ei sen mukaan kiistä sitä, että kun hän esitti tutustumispyyntönsä, pyydetyt asiakirjat olivat yhtäältä osa EU Pilot

-menettelyjä eikä komissio ollut toisaalta tehnyt päätöstä olla aloittamatta muodollista jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa menettelyä Irlantia vastaan. Komissio ei siten ole tehnyt ilmeistä arviointivirhettä vedotessaan yleiseen luottamuksellisuusolettamaan.

24 Komissio väittää, ettei kantaja ole tuonut esiin erityisiä ja konkreettisia seikkoja, jotka osoittavat, että nyt käsiteltävässä asiassa tietojen ilmaiseminen kyseessä olevista asiakirjoista ei vaarantaisi intressiä säilyttää luottamuksellisuus sellaisten tutkintojen aikana, jotka voivat johtaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn aloittamiseen, ja joiden perusteella yleinen luottamuksellisuusolettama voidaan kumota. Se toteaa, että olettaman luonteesta johtuu, että todistustaakka siirtyy, ja että koska kantaja ei kiistä sitä, että pyydetyt asiakirjat ovat osa EU Pilot -menettelyjä, hän ei vetoa mihinkään perusteeseen, joka osoittaisi, että olettama olisi kohtuuton tai perusteeton tai olisi ”epäoikeudenmukaista” soveltaa sitä. Kantaja ei voi viitata alkuperäiseen hakemukseen, vaan tutustumispyyntö on johtanut täydentävän hakemuksen tutkimisvaiheessa uuteen täydelliseen tutkimiseen.

25 Aluksi on muistutettava, että asetuksen N:o 1049/2001 johdanto-osan toisen perustelukappaleen mukaan avoimuudella varmistetaan, että Euroopan unionin toimielimillä on demokraattisessa järjestelmässä suhteessa kansalaisiin suurempi legitimiteetti ja että ne ovat tehokkaampia ja vastuullisempia (ks. tuomio 22.1.2020, MSD Animal Health Innovation ja Intervet international v. EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, 50 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Tätä varten kyseisen asetuksen 1 artiklassa säädetään, että sillä pyritään myöntämään yleisölle mahdollisimman laaja oikeus tutustua unionin toimielinten asiakirjoihin. Mainitun asetuksen 4 artiklasta, jossa säädetään poikkeuksista tältä osin, ilmenee myös, että tätä oikeutta tutustua asiakirjoihin kuitenkin koskevat tietyt yleiseen tai yksityiseen etuun liittyviin syihin perustuvat rajoitukset (ks. tuomio 27.2.2014, komissio v. EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, 61 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen; tuomio 22.1.2020, MSD Animal Health Innovation ja Intervet international v. EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, 51 ja 52 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 5.12.2018, Campbell v. komissio, T-312/17, ei julkaistu, EU:T:2018:876, 23 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

26 Koska näillä poikkeuksilla kuitenkin poiketaan periaatteesta, jonka mukaan yleisöllä on oltava mahdollisimman laaja oikeus tutustua asiakirjoihin, niitä on tulkittava ja sovellettava suppeasti (ks. tuomio 17.10.2013, neuvosto v. Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen; tuomio 22.1.2020, MSD Animal Health Innovation ja Intervet international v. EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, 53 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 5.12.2018, Campbell v. komissio, T-312/17, ei julkaistu, EU:T:2018:876, 23 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

27 Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädetyn poikkeuksen, johon komissio vetoaa, mukaan toimielimet kieltäytyvät antamasta tutustuttavaksi asiakirjaa, jonka sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien tarkoitusten suojaa, jollei ylivoimainen yleinen etu edellytä ilmaisemista.

28 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sen perustelemiseksi, että toimielin päättää olla antamatta tutustuttavaksi asiakirjaa, jonka sisältämien tietojen ilmaisemista on pyydetty, ei lähtökohtaisesti riitä, että tämä asiakirja kuuluu jonkin asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 ja 3 kohdassa mainitun toiminnan alaan. Kyseisen toimielimen on myös selitettävä, millä tavoin tähän asiakirjaan tutustuminen voisi konkreettisesti ja tosiasiallisesti loukata etua, jota suojataan tässä artiklassa säädetyllä poikkeuksella (ks. tuomio 27.2.2014, komissio v. EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, 64 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 22.1.2020, MSD Animal Health Innovation ja Intervet international v. EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, 54 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.)

29 Unionin tuomioistuin on kuitenkin todennut, että kyseessä oleva unionin toimielin voi käyttää tältä osin perusteluina yleisiä olettamia, joita sovelletaan tiettyihin asiakirjaluokkiin, koska samankaltaiset yleisluonteiset toteamukset saattavat olla sovellettavissa luonteeltaan samanlaisia asiakirjoja koskeviin

tutustumispyyntöihin (ks. tuomio 27.2.2014, komissio v. EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, 65 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen; tuomio 22.1.2020, MSD Animal Health Innovation ja Intervet international v. EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, 55 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 5.12.2018, Campbell v. komissio, T-312/17, ei julkaistu, EU:T:2018:876, 28 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

30 Tällaisten olettamien tavoitteena on siten antaa kyseiselle unionin toimielimelle, elimelle tai laitokselle mahdollisuus todeta tällaisten yleisten toteamusten perusteella, että tietojen ilmaiseminen tietyistä asiakirjaluokista lähtökohtaisesti vahingoittaa sillä poikkeuksella suojattua etua, johon se vetoaa, eikä se ole velvollinen tutkimaan konkreettisesti ja asiakirjakohtaisesti kaikkia pyydettyjä asiakirjoja (ks. tuomio 22.1.2020, MSD Animal Health Innovation ja Intervet international v. EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, 56 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

31 Yleisesti asioissa, jotka ovat johtaneet päätöksiin, joissa hyväksytään yleisiä luottamuksellisuusolettamia, tutustumisoikeuden epääminen koski sellaisten asiakirjojen kokonaisuutta, jotka oli selvästi rajattu, koska ne kaikki kuuluivat meneillään olleeseen hallinnolliseen menettelyyn tai tuomioistuinmenettelyyn liittyvään asiakirja-aineistoon (ks. tuomio 16.7.2015, ClientEarth v. komissio, C-612/13 P, EU:C:2015:486, 78 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 4.9.2018, ClientEarth v. komissio, C-57/16 P, EU:C:2018:660, 81 kohta).

32 Unionin tuomioistuin on tältä osin tunnustanut 11.5.2017 antamassaan tuomiossa Ruotsi v. komissio (C-562/14 P, EU:C:2017:356) yleisen luottamuksellisuusolettaman olemassaolon EU Pilot -menettelyyn liittyvissä asiakirjoissa.

33 Unionin tuomioistuimen mukaan EU Pilot -menettely on komission ja jäsenvaltioiden välinen yhteistyömenettely, jolla voidaan varmistaa, noudatetaanko unionin oikeutta ja sovelletaanko sitä asianmukaisesti jäsenvaltioissa. Tämäntyyppisen menettelyn tarkoituksena on ratkaista unionin oikeuden mahdolliset rikkomistilanteet tehokkaasti siten, että jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan virallisen menettelyn aloittamiselta SEUT 258 artiklan nojalla vältytään mahdollisuuksien mukaan. EU Pilot -menettelyn tarkoituksena on siten jäsenvaltioon kohdistuvan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn valmistelu tai sen välttäminen (tuomio 11.5.2017, Ruotsi v. komissio, C-562/14 P, EU:C:2017:356, 38 ja 39 kohta).

34 Unionin tuomioistuin on katsonut, että vaikka se onkin 16.7.2015 antamansa tuomion ClientEarth v. komissio (C-612/13 P, EU:C:2015:486) 78 kohdassa täsmentänyt, että yleistä luottamuksellisuusolettamaa ei sovelleta asiakirjoihin, joita ei niihin tutustumisen epäämisestä tehdyn päätöksen ajankohtaan mennessä ole sisällytetty vireillä olevaan hallinnolliseen menettelyyn tai tuomioistuinmenettelyyn liittyvään asiakirja-aineistoon, tämä päätelmä ei estä tämän olettaman soveltamista EU Pilot -menettelyyn liittyviin asiakirjoihin, jotka ovat selvästi rajattavissa sillä perusteella, että ne kuuluvat vireillä olevaan hallinnolliseen menettelyyn (tuomio 11.5.2017, Ruotsi v. komissio, C-562/14 P, EU:C:2017:356, 44 kohta).

35 Näin ollen niin kauan kuin EU Pilot -menettelyn puitteissa toimitettavan tutkinnan oikeudenkäyntiä edeltävässä vaiheessa on olemassa vaara jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn luonteen tai tämän menettelyn kulun muuttumisesta tai tämän menettelyn tarkoitusten vaarantumisesta, yleisen luottamuksellisuusolettaman soveltaminen komission ja asianomaisen jäsenvaltion välillä vaihdettuihin asiakirjoihin on oikeutettua unionin tuomioistuimen 14.11.2013 antamassa tuomiossa LPN ja Suomi v. komissio (C-514/11 P ja C-605/11 P, EU:C:2013:738) omaksutun ratkaisun mukaisesti. Tämä vaara on olemassa siihen asti, kunnes EU Pilot -menettely on päätetty ja jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan virallisen menettelyn aloittaminen jäsenvaltiota vastaan on lopullisesti poissuljettu (tuomio 11.5.2017, Ruotsi v. komissio, C-562/14 P, EU:C:2017:356, 45 kohta).

36 Kaikille edellä 32–35 kohdassa mainituille asioille oli ominaista, että kyseessä oleva tutustumispyyntö ei koskenut vain yhtä ainoaa asiakirjaa vaan asiakirjojen muodostamaa kokonaisuutta. Tällaisessa tilanteessa sellaisen yleisen olettaman hyväksyminen, jonka mukaan tietynlaisten asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi lähtökohtaisesti jonkin asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklassa mainitun edun suojaa, antaa kyseessä olevalle toimielimelle mahdollisuuden käsitellä pyyntöä kokonaisuutena ja vastata siihen vastaavalla tavalla (ks. tuomio 27.2.2014, komissio v. EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, 68 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 11.12.2018, Arca Capital Bohemia v. komissio, T-440/17, EU:T:2018:898, 31 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

37 Tämä yleinen olettama ei estä mahdollisuutta osoittaa, että tietty asiakirja, jonka sisältämien tietojen ilmaisemista on pyydetty, ei kuulu mainitun olettaman alaan tai että olemassa on asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan virkkeen loppuosassa tarkoitettu ylivoimainen yleinen etu, joka oikeuttaa tiedon antamisen kyseisen asiakirjan sisällöstä (ks. tuomio 27.2.2014, komissio v. EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, 100 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen; tuomio 11.5.2017, Ruotsi v. komissio, C-562/14 P, EU:C:2017:356, 46 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 19.9.2018, Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-Ouest (port de Brest) v. komissio, T-39/17, ei julkaistu, EU:T:2018:560, 103 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

38 Sitä vastoin vaatimusta tarkastaa, sovelletaanko kyseistä yleistä olettamaa todella, ei pidä tulkita siten, että komission pitäisi tutkia asiakirjakohtaisesti kaikki yksittäistapauksessa pyydetyt asiakirjat. Tällainen vaatimus poistaisi tältä yleiseltä olettamalta sen tehokkaan vaikutuksen eli komission mahdollisuuden vastata yleiseen tutustumispyyntöön yhtä yleisellä tavalla (ks. tuomio 27.2.2014, komissio v. EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, 101 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 19.9.2018, Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-Ouest (port de Brest) v. komissio, T-39/17, ei julkaistu, EU:T:2018:560, 120 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

39 Kuten edellä 29 ja 30 kohdassa mainitusta oikeuskäytännöstä ilmenee, yleisen olettaman tunnustaminen uuden asiakirjaluokan osalta edellyttää kuitenkin, että on etukäteen osoitettu tähän luokkaan kuuluvien kaltaisten asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaisemisen voivan kohtuullisesti ennakoitavissa olevalla tavalla tosiasiallisesti vahingoittaa kyseisellä poikkeuksella suojattavaa etua. Lisäksi on niin, että koska yleiset olettamat ovat poikkeus kyseisen unionin toimielimen velvollisuudesta tutkia konkreettisesti ja asiakirjakohtaisesti jokainen tutustumispyynnössä tarkoitettu asiakirja sekä yleisemmin periaatteesta, jonka mukaan yleisöllä on oltava mahdollisimman laaja oikeus tutustua unionin toimielinten hallussa oleviin asiakirjoihin, niitä on tulkittava ja sovellettava suppeasti (ks. tuomio 4.9.2018, ClientEarth v. komissio, C-57/16 P, EU:C:2018:660, 80 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

40 Tästä oikeuskäytännöstä johtuu, että kun toimielin katsoo, että on sovellettava yleistä luottamuksellisuusolettamaa, se voi vastata tutustumispyyntöön yleisellä tasolla niin, että tämä olettama vapauttaa sen antamasta selitystä kysymykselle siitä, miten kyseisen pyynnön kohteena olevaan asiakirjaan tutustuminen loukkaa konkreettisesti suojattua etua.

41 Toisin kuin komissio on väittänyt istunnossa, luottamuksellisuusolettaman soveltamista ei kuitenkaan voida tulkita siten, että toimielin saa vastata yleisellä tasolla, että tutustumispyynnön kohteena olevat asiakirjat kuuluvat yleisen luottamuksellisuusolettaman kattamaan asiakirja-aineistoon yksilöimättä niitä taikka laatimatta luetteloa näistä asiakirjoista.

42 Tällaisen yksilöinnin puuttuessa hakija ei voi vedota siihen, että yleinen luottamuksellisuusolettama ei kata jotakin asiakirjaa, eikä siten kumota tätä olettamaa.

43 On todettava, että unionin tuomioistuin on katsonut valtiontukien alalla, että yleinen olettama siitä, että tietojen ilmaiseminen hallinnolliseen asiakirja-aineistoon sisältyvästä asiakirjasta loukkaisi tutkintamenettelyjen suojan tarkoitusta, ei ole kumoamaton eikä sulje pois sitä, että tietoja voidaan

ilmaista tietyistä täsmällisistä asiakirjoista, jotka sisältyvät valtiontukien valvontamenettelyä koskevaan komission asiakirja-aineistoon (ks. tuomio 13.3.2019, AlzChem v. komissio, C-666/17 P, ei julkaistu, EU:C:2019:196, 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

44 Tästä johtuu, että vaikka yleinen luottamuksellisuusolettama vapauttaa toimielimen tutkimasta yksilöllisesti jokaisen asiakirjan, se ei kuitenkaan vapauta sitä ilmoittamasta hakijalle, mitkä asiakirjat se on yksilöinyt tämän olettaman soveltamisen kattavan, eikä toimittamasta tälle luetteloa näistä asiakirjoista.

45 On katsottava, että toimielin on yksilöinyt vain kerran, mitkä olivat tutustumispyynnön kohteena olevat asiakirjat, jotka se voi luokitella ryhmiin niiden yhteisten ominaisuuksien taikka niiden samaan asiakirja-aineistoon kuulumisen perusteella, ja että se voi siten soveltaa yleistä luottamuksellisuusolettamaa.

46 Kuten kantaja väittää, tällaisen yksilöinnin puuttuessa luottamuksellisuusolettama ei ole kumottavissa.

47 Nyt käsiteltävässä asiassa on muistutettava, että komissio väitti alkuperäisessä vastauksessaan, ettei sen hallussa ollut mitään kantajan tutustumispyyntöä vastaavaa asiakirjaa. Komissio totesi riidanalaisessa päätöksessä, että sen pääsihteeristö oli lopulta yksilöinyt asiakirjat, jotka liittyivät puitepäätösten täytäntöönpanoon Irlannissa ja sisältyivät siten kantajan uudistettuun hakemukseen. Komissio vain mainitsi, että ”nämä asiakirjat sisäl[si]vät [sen] yksiköiden – – ja Irlannin välistä kirjeenvaihtoa, joka liitty[i] kolmeen EU Pilot -menettelyyn”. Se päätteli tästä, että asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädetty poikkeus kattoi pyydetyt asiakirjat.

48 Tästä johtuu, että komissio ei ole yksilöinyt riidanalaisessa päätöksessä, mitä asiakirjoja kantajan tutustumispyyntö koski. Vaikka komissio väittää yksilöineensä kantajan tutustumispyynnön kohteena olleet asiakirjat, se ei täsmennä, mitkä asiakirjalajit tai -luokat sen yksiköt olivat yksilöineet, eikä niiden lukumäärää tai päivämäärää.

49 Komissio väitti istunnossa, että kunkin asiakirjan yksilöinti saattaisi loukata jäsenvaltioiden ja sen välistä luottamusta ja vahingoittaisi niiden EU Pilot -menettelyssä käymän epämuodollisen vuoropuhelun suojaa.

50 Oikeuskäytännöstä johtuu, että yleisten olettamien soveltaminen perustuu lähinnä siihen, että on välttämätöntä turvata kyseisten menettelyjen moitteeton toiminta ja se, etteivät niiden tavoitteet vaarannu. Yleisen olettaman hyväksyminen voi näin ollen perustua siihen, että oikeus tutustua tiettyjen menettelyjen asiakirjoihin on ristiriidassa näiden menettelyjen asianmukaisen kulun kanssa ja uhkaa vaarantaa ne, sillä yleisten olettamien avulla voidaan varmistaa menettelyn häiriötön kulku rajoittamalla kolmansien osapuolten puuttumista siihen (ks. tuomio 4.10.2018, Daimler v. komissio, T-128/14, EU:T:2018:643, 139 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

51 On kuitenkin todettava yhtäältä, että komissio ei voi olla tietämätön siitä, että vedotessaan riidanalaisessa päätöksessä EU Pilot -menettelyn olemassaoloon liittyvän yleisen luottamuksellisuusolettaman soveltamiseen se ilmoitti kantajalle puitepäätösten täytäntöönpanon laiminlyöntiä koskevan tämän menettelyn itsensä olemassaolosta ja siten sen yksiköiden ja kyseessä olevan jäsenvaltion välisen vuoropuhelun olemassaolosta. Se myös mainitsi tämän menettelyn päättämisen 16.3.2018 ja mahdollisuuden jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn aloittamisesta Irlantia vastaan.

52 Toisaalta – toisin kuin komissio väitti istunnossa – ei voida katsoa, että luettelon toimittaminen asiakirjoista, joiden yksilöidään olevan pyydettyjä asiakirjoja ja joissa mainitaan esimerkiksi niiden päivämäärä, niiden luonne ja ne laatinut toimielin tai hallintoviranomainen niiden sisältöä paljastamatta, olisi luottamuksellisten tietojen ilmaisemista.

53 On muistutettava, että edellä 35 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaan vaara jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn luonteen tai kulun muuttumisesta tai tämän menettelyn tarkoitusten vaarantumisesta koskee vain tietojen ilmaisemiseen asiakirjojen sisällöstä liittyvää riskiä eikä niiden pelkkään yksilöintiin liittyvää riskiä.

54 Tältä osin 11.5.2017 annetusta tuomiosta Ruotsi v. komissio (C-562/14 P, EU:C:2017:356, 11 ja 12 kohta) ja 4.10.2018 annetusta tuomiosta Daimler v. komissio (T-128/14, EU:T:2018:643, 14 kohta) seuraa, että komissio oli yksilöinyt tutustumispyynnön kohteena olleet asiakirjat ennen kuin se sovelsi EU Pilot -menettelyn olemassaoloon liittyvää yleistä luottamuksellisuusolettamaa.

55 Ei voida katsoa, että komission velvollisuus yksilöidä tutustumispyyntöön antamassaan vastauksessa asiakirjat, joiden se katsoo kuuluvan ryhmään, johon sovelletaan yleistä luottamuksellisuusolettama, poistaisi edellä 38 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitetun tämän olettaman tehokkaan vaikutuksen. Pyydettyjen asiakirjojen yksilöinti ei estä sitä, että kun komissio katsoo, että asiakirjat liittyvät EU Pilot -menettelyyn, se pidättäytyy niiden konkreettisesta ja yksilöllisestä tutkimisesta.

56 Lisäksi on todettava, että komissio on riidanalaisessa päätöksessä ainoastaan väittänyt, että asiakirjat, joiden yksilöitiin vastaavan kantajan hakemusta, ”sisäl[si]vät [sen] yksiköiden – – ja Irlannin välistä kirjeenvaihtoa, joka koski kolmea EU Pilot -menettelyä”. Kantaja ei kuitenkaan voi tällaisen muotoilun perusteella arvioida, oliko olemassa muita asiakirjoja, joita hänen hakemuksensa voisi koskea, eikä sitä, liittyivätkö kaikki kyseisen hakemuksen kohteena olleet asiakirjat näihin menettelyihin.

57 EU Pilot -menettelyn asiakirja-aineisto sisältää lisäksi kohteensa vuoksi välttämättä kyseessä olevan jäsenvaltion ja komission yksiköiden välistä kirjeenvaihtoa. Komissio näyttää kantajan uudistetun hakemuksen tutkimisen osalta vain todenneen, että EU Pilot -menettelyjä oli aloitettu puitepäätösten täytäntöönpanosta Irlannissa ja että se on päätellyt yleisen luottamuksellisuusolettaman olevan sovellettavissa. Komission tällaisen vastauksen perusteella ei kuitenkaan voida todeta sitä, että se oli tätä ennen tutkinut kantajan hakemuksen konkreettisesti, eikä sitä, että se oli yksilöinyt tosiasiassa tutustumispyynnön kohteena olleet asiakirjat.

58 Tästä seuraa, että komission riidanalaisessa päätöksessä käyttämä muotoilu ei riitä kantajan tutustumispyynnön kohteena olleiden asiakirjojen yksilöimiseksi.

59 On todettava myös, että nyt käsiteltävässä asiassa kantajan tutustumispyyntö ei koskenut ”näihin EU Pilot -menettelyihin liittyviä asiakirjoja”, vaan ”kaikkia niitä asiakirjoja, jotka koskevat sitä, onko Irlanti noudattanut vai ei puitepäätösten mukaisia velvoitteitaan”. Toisin kuin komissio väittää, kantaja ei ole myöntänyt, että hänen pyyntönsä kohteena olleet asiakirjat kuuluivat kolmen EU Pilot -menettelyn asiakirja-aineistoon.

60 Siten kantajan tutustumispyyntö ei koskenut yksinomaan asiakirjoja, jotka koskivat menettelyä sen toteamiseksi, että Irlanti ei ollut pannut täytäntöön näitä puitepäätöksiä, vaan se oli komission esittämää tulkintaa laajempi.

61 Komissio vetosi istunnossa 25.3.2015 annettuun tuomioon Sea Handling v. komissio (T-456/13, ei julkaistu, EU:T:2015:185) väittääkseen, että kysymys yleisen luottamuksellisuusolettaman soveltamisesta oli sama kuin nyt käsiteltävässä asiassa esitetty ja että edellä mainitussa asiassa unionin yleinen tuomioistuin oli vahvistanut sen kieltäytymisen luovuttaa luetteloa sen ja kantelijan välisestä kirjeenvaihdosta valtiontukia koskevan tutkintamenettelyn yhteydessä.

62 Asia, joka johti 25.3.2015 annettuun tuomioon Sea Handling v. komissio (T-456/13, ei julkaistu, EU:T:2015:185), ei kuitenkaan ole verrattavissa nyt käsiteltävään asiaan. Kyseisessä asiassa kyseessä olleet asiakirjat kävivät ainakin lajiltaan ilmi jo tutustumispyynnöstä ja hakijalla oli periaatteessa mahdollisuus väittää, ettei yleistä luottamuksellisuusolettamaa sovellettu yhteen asiakirjaan (tuomio 25.3.2015, Sea Handling v. komissio (T-456/13, ei julkaistu, EU:T:2015:185, 5, 74 ja 75 kohta).

63 Kaiken edellä todetun perusteella komission täytyi soveltaakseen olettamaa pyydettyjen asiakirjojen kuulumisesta EU Pilot -menettelyyn ensinnäkin yksilöidä riidanalaisessa päätöksessä tutustumispyynnössä tarkoitetut asiakirjat luokitellakseen ne tämän jälkeen ryhmiin tai erityiseen hallinnolliseen asiakirja-aineistoon ja lopuksi todeta niiden kuuluvan EU Pilot -menettelyyn, minkä perusteella se voi siten soveltaa yleistä olettamaa.

64 Komissio on nyt käsiteltävässä asiassa kuitenkin vain todennut, että oli olemassa kolme EU Pilot -menettelyä puitepäätösten täytäntöönpanosta Irlannissa ja että kantajan hakemus koski siis asiakirjoja, joihin sovellettiin yleistä luottamuksellisuusolettamaa. Riidanalaisessa päätöksessä yksinkertaisesti evätään pyyntö saada tutustua kolmeen EU Pilot -menettelyyn, mutta se ei sisällä mitään perusteluja kantajan pyytämiin asiakirjoihin nähden.

65 Kantaja väittää siis perustellusti, että siltä osin kuin hän ei tiennyt, mitkä asiakirjat komissio oli yksilöinyt hänen tutustumispyyntöään vastaaviksi, hän ei voinut kumota luottamuksellisuusolettamaa.

66 Lisäksi on todettava, että tutustumispyynnön kohteena olevien asiakirjojen yksilöinti on riidanalaisessa päätöksessä tarpeen, jotta unionin yleinen tuomioistuin voi harjoittaa valvontaansa ja varmistaa, että komissiolla oli perustellut syyt katsoa, että pyydetyt asiakirjat kuuluivat EU Pilot -menettelyyn.

67 On siis katsottava, että koska komissio ei ollut yksilöinyt kantajan tutustumispyynnön kohteena olleita asiakirjoja riidanalaisessa päätöksessä, se on soveltanut virheellisesti yleistä luottamuksellisuusolettamaa, jota sovelletaan EU Pilot –menettelyyn liittyviin asiakirjoihin, ja siten soveltanut oikeudellisesti virheellisesti asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmatta luetelmakohtaa.

68 Tällä perusteella ensimmäinen kanneperuste on hyväksyttävä ja riidanalainen päätös on kumottava ilman, että on tarpeen tutkia kantajan esittämää toista kanneperustetta.

Oikeudenkäyntikulut

69 Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 134 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on hävinnyt asian ja kantaja on vaatinut oikeudenkäyntikulujensa korvaamista, komissio on velvoitettava korvaamaan kantajan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (laajennettu kolmas jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Kumotaan 4.10.2018 annettu komission päätös C(2018) 6642 final, jolla evätään oikeus saada tutustua asiakirjoihin, jotka koskevat sitä, onko Irlanti noudattanut tai jättänyt noudattamatta vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamisesta rikosasioissa annettuihin tuomioihin, joissa määrätään vapausrangaistus tai vapauden menetyksen käsittävä toimenpide, niiden täytäntöön panemiseksi Euroopan unionissa 27.11.2008 annetun neuvoston puitepäätöksen 2008/909/YOS, vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamisesta tuomioihin ja valvontapäätöksiin valvontatoimenpiteiden ja vaihtoehtoisten seuraamusten valvomiseksi 27.11.2008 annetun neuvoston puitepäätöksen 2008/947/YOS ja vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamisesta valvontatoimia koskeviin päätöksiin Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä tutkintavankeuden vaihtoehtona 23.10.2009 annetun neuvoston puitepäätöksen 2009/829/YOS mukaisia velvoitteitaan.

2) Komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Papasavvas Collins Kreuschitz

De Baere Steinfatt

Julistettiin Luxemburgissa 26 päivänä toukokuuta 2020.

Allekirjoitukset