Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MICHAL BOBEK
3 päivänä joulukuuta 2020 [1]

Asia C-470/19

Friends of the Irish Environment Ltd
vastaan
Commissioner for Environmental Information,
muu osapuoli:
The Courts Service of Ireland

(Ennakkoratkaisupyyntö – High Court (ylempi piirituomioistuin, Irlanti))

Ennakkoratkaisupyyntö – Viranomaisten hallussa olevan ympäristötiedon saatavuus – Århusin yleissopimus – Direktiivi 2003/4/EY – Käsite ”toimivat tuomiovallan käyttäjinä”

I Johdanto

1. Friends of the Irish Environment Ltd on kansalaisjärjestö. Se pyysi kolmantena tutustuttavaksi tuomioistuimen asiakirja-aineistoa asiassa, jonka käsittely oli päätetty ja joka koski luvan myöntämistä tuuliturbiinien rakentamiseen Corkin kreivikunnassa (Irlanti). Pyyntö hylättiin. Hylkäyspäätöksessä todettiin, että elin, jonka hallussa tuomioistuimen asiakirja-aineisto on, eli kansallisen lainsäädännön nojalla Courts Service of Ireland, säilyttää asiakirja-aineistoa ”tuomiovallan käyttäjänä” tuomioistuimen puolesta. Tässä ominaisuudessa toimiessaan kyseinen elin ei ollut direktiivissä 2003/4/EY tarkoitettu ”viranomainen”. [2]

2. Tässä asiayhteydessä High Court (ylempi piirituomioistuin, Irlanti) pyrkii selvittämään tuomiovallan käyttäjän käsitteen ulottuvuutta direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdassa tarkoitetun viranomaisen käsitteen määrittelemiseksi. Laajemmin tarkasteltuna käsiteltävän asian yhteydessä tulee esille kysymys, missä määrin tuomioistuimiin sovelletaan kyseisessä direktiivissä säädettyjä velvoitteita – ja yhtä lailla Århusin yleissopimuksessa määrättyjä velvoitteita – antaa yleisölle pyynnöstä oikeus saada ympäristötietoa.

[1] Alkuperäinen kieli: englanti.

[2] 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).

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Kansainvälinen oikeus

3. Tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskeva yleissopimus (Århusin yleissopimus) on kansainvälinen yleissopimus, jonka tavoitteena on antaa yleisölle oikeuksia ja jolla asetetaan sen allekirjoittajille ja niiden viranomaisille velvoitteita, jotka koskevat tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa. Silloinen Euroopan yhteisö allekirjoitti Århusin yleissopimuksen vuonna 1998, ja sopimus hyväksyttiin myöhemmin neuvoston päätöksellä 2005/370/EY.[3]

4. Århusin yleissopimuksen johdanto-osassa määrätään muun muassa seuraavaa:

”pyrkivät näin edistämään päätöksenteon vastuullisuutta ja avoimuutta sekä vahvistamaan yleisön tukea ympäristöä koskeville päätöksille,

tunnustavat, että avoimuus on toivottavaa kaikilla hallinnon aloilla, ja kehottavat lainsäädäntöelimiä noudattamaan tämän yleissopimuksen periaatteita menettelyissään”.

5. Århusin yleissopimuksen 2 artiklan määritelmän mukaan ”viranomaisella” tarkoitetaan

”a) kansallisen, alueellisen ja muun tason hallintoa;

b) luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka kansallisen lainsäädännön mukaisesti hoitaa viranomaisen tehtäviä, ympäristöön liittyvät erityistehtävät, -toimet ja -palvelut mukaan lukien;

c) muuta luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, jolla on a tai b kohdassa tarkoitetun elimen tai henkilön valvonnassa julkisia velvollisuuksia tai tehtäviä tai joka tarjoaa julkisia palveluja, jotka liittyvät ympäristöön;

d) tämän yleissopimuksen sopimuspuolena olevan 17 artiklassa tarkoitetun alueellisen taloudellisen yhdentymisen järjestön toimielimiä.

Tämä määritelmä ei koske elimiä tai laitoksia silloin kun ne toimivat tuomio- tai lainsäädäntövallan käyttäjinä.”

B Unionin oikeus

6. Direktiivillä 2003/4 korvattiin neuvoston direktiivi 90/313/ETY[4] unionin oikeuden yhtenäistämiseksi Århusin yleissopimuksen tekstin kanssa ja jäsenvaltioissa voimassa olevien lakien, jotka koskevat viranomaisten hallussa olevien ympäristötietojen saatavuutta, välisten erojen poistamiseksi.[5]

[3] Tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevan yleissopimuksen tekemisestä Euroopan yhteisön puolesta 17.2.2005 tehty neuvoston päätös (EUVL 2005, L 124, s. 1: jäljempänä Århus-päätös).

[4] Ympäristöä koskevan tiedon saannin vapaudesta 7.6.1990 annettu neuvoston direktiivi 90/313/ETY (EYVL 1990, L 158, s. 56).

[5] Direktiivin 2003/4 johdanto-osan kuudes ja seitsemäs perustelukappale.

7. Direktiivin 2003/4 1 artiklan mukaan direktiivin tavoitteena on ensinnäkin ”taata oikeus saada viranomaisten omassa tai viranomaisia varten toisen hallussa olevaa ympäristötietoa ja määrittää tämän oikeuden käytön perusehdot ja käytännön järjestelyt” ja toiseksi ”varmistaa, että ympäristötietoa saatetaan viran puolesta saataville ja levitetään yleisölle, jotta saavutetaan ympäristötiedon mahdollisimman laaja järjestelmällinen saatavuus ja levittäminen yleisölle”.

8. Saman direktiivin 2 artiklan 2 alakohdassa säädetään seuraavaa:

”2) ’viranomaisilla’ [tarkoitetaan]:

a) keskushallintoa tai muita kansallisia, alueellisia tai paikallisia viranomaisia, julkiset neuvoa-antavat elimet mukaan lukien;

b) luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka hoitaa viranomaisen tehtäviä kansallisen lainsäädännön nojalla, mukaan lukien ympäristöön liittyvät erityistehtävät, -toimet ja -palvelut; ja

c) luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, jolla a tai b alakohdassa tarkoitetun elimen tai henkilön valvonnassa on julkisia velvollisuuksia tai tehtäviä tai joka tarjoaa julkisia palveluja, jotka liittyvät ympäristöön.

Jäsenvaltiot voivat säätää, että tämä määritelmä ei koske elimiä tai laitoksia silloin kuin ne toimivat tuomio- tai lainsäädäntövallan käyttäjinä. Jos jäsenvaltion perustuslainsäädännössä, sellaisena kuin se on tämän direktiivin antamispäivänä, ei säädetä 6 artiklassa tarkoitetusta muutoksenhakumenettelystä, se voi jättää tämän määritelmän soveltamisalan ulkopuolelle tällaiset elimet ja laitokset.”

C Kansallinen oikeus

9. Ympäristötiedon saatavuudesta vuosina 2007–2018 annetulla asetuksilla (the European Communities (Access to Information on the Environment) Regulations 2007 to 2018; S.I nro 133, 2007 ja S.I. nro 309, 2018) (jäljempänä ympäristötiedon saatavuutta koskevat asetukset) pannaan direktiivin 2003/4 säännökset täytäntöön Irlannin lainsäädännössä. Näiden asetusten 3 §:n 1 momentilla pannaan täytäntöön kyseisen direktiivin 2 artiklan 2 alakohta.

10. Ympäristötiedon saatavuutta koskevien asetusten 3 §:n 2 momentin mukaisesti Irlanti on jättänyt viranomaisen määritelmän ulkopuolelle ”elimet, jotka toimivat tuomio- tai lainsäädäntövallan käyttäjinä”.

III Tosiseikat, kansallinen menettely ja ennakkoratkaisukysymys

11. High Court antoi 25.2.2016 tuomion asiassa Balz & Heubach v. An Bord Pleanala ([2016] IEHC 134]). Kyseisessä asiassa oli riitautettu lupa, jonka viranomainen oli myöntänyt tuuliturbiinien rakentamiseen Corkin kreivikunnassa (Irlanti).

12. Friends of the Irish Environment (jäljempänä valittaja) lähetti 9.7.2016 Central Office of the High Courtille pyynnön saada jäljennökset kannevaatimuksista, valaehtoisista todistuksista, todisteista ja kaikkien asianosaisten kirjallisista huomautuksista samoin kuin annetuista määräyksistä kyseisessä asiassa (jäljempänä tuomioistuimen asiakirja-aineisto). Pyyntö esitettiin

Århusin yleissopimuksen, direktiivin 2003/4 ja ympäristötiedon saatavuutta koskevien asetusten perusteella. Mainitun pyynnön esittämisajankohtana tuomiosta Balz & Heubach v. An Bord Pleanala ei ollut valitettu.

13. Central Office of the High Courtin toiminnasta vastaa tuomioistuinvirkamies, jonka Courts Service of Ireland (jäljempänä Courts Service) oli nimittänyt. High Courtin presidenttiä kuultuaan Courts Service hylkäsi valittajan pyynnön 13.7.2016. Se perusteli päätöstään muun muassa sillä, etteivät ”tuomioistuinmenettelyt tai tuomioistuinmenettelyssä toimitetut oikeudelliset asiakirjat” kuulu ympäristötiedon saatavuutta koskevien asetusten soveltamisalaan.

14. Valittaja pyysi 18.7.2016 Courts Serviceä tarkastelemaan päätöstä uudelleen. Kun valittaja ei saanut vastausta määräajassa, se sai oikeuden valittaa asiasta Commissioner for Environmental Informationille (jäljempänä vastapuoli). Se jätti valituksensa 15.9.2016.

15. Vastapuoli lähetti 19.6.2017 valittajalle kirjeen, josta ilmeni, että samankaltaisessa asiassa oli jo tehty päätös (asia CEI/15/0008 An Taisce & The Courts Service). Samalla kun vastapuoli painotti, että jokaista tapausta tutkitaan aineellisesti, se pyysi valittajaa mainitsemaan syyn, minkä vuoksi sen pitäisi päätyä toisenlaiseen ratkaisuun valittajan esittämän tuomioistuimen asiakirja-aineiston saattavuutta koskevan pyynnön osalta asiassa Balz & Heubach v. An Bord Pleanala.

16. Valittaja esitti 26.7.2017 päivätyssä vastauksessaan perusteet valituksen pysyttämiselle.

17. Vastapuoli hylkäsi valituksen 31.7.2017. Se katsoi, että Courts Service säilyttää tuomioistuimen asiakirja-aineistoja, päättyneiden menettelyjen aineistot mukaan luettuina, toimiessaan ”tuomiovallan käyttäjänä” tuomioistuimen puolesta. Courts Service ei siten ole ympäristötiedon saatavuudesta annettujen asetusten 3 §:n 1 momentissa tarkoitettu viranomainen.

18. Valittaja riitautti tämän päätöksen High Courtissa. Sen mukaan ”tuomiovallan käyttäjinä” toimivia elimiä tai laitoksia koskeva poikkeus, sellaisena kuin siitä säädetään direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdassa ja sellaisena kuin se on pantu täytäntöön ympäristötiedon saatavuudesta annettujen asetusten 3 §:n 1 momentissa, ei käsitä päättyneiden menettelyjen asiakirja-aineistoja.

19. Koska High Court oli epävarma direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan asianmukaisesta tulkinnasta, se päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko sellaiseen menettelyyn, jossa on annettu lopullinen tuomio, jossa muutoksenhakuaika on päättynyt ja jossa ei ole vireillä muutoksenhakua tai muuta vaatimusta mutta jossa on erityistapauksissa mahdollista esittää lisävaatimuksia, liittyvän tuomioistuimen asiakirja-aineiston tutustuttavaksi saamisen valvonnassa kyse [direktiivin 2003/4] 2 artiklan 2 alakohdassa tarkoitetusta tuomiovallan käytöstä?”

20. Kirjallisia huomautuksia esittivät valittaja, vastapuoli, Courts Service, Irlanti ja Puolan hallitus sekä Euroopan komissio. Nämä osapuolet esittivät myös suulliset lausumansa 16.9.2020 pidetyssä istunnossa.

IV Asian tarkastelu

21. Tämän ratkaisuehdotuksen rakenne on seuraavanlainen. Tarkastelen aluksi direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohtaa (A). Sen jälkeen käsittelen kysymystä, milloin ”viranomainen” toimii ”tuomiovallan käyttäjänä” (B). Niiden valossa tutkin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämää kysymystä (C). Lopuksi esitän useita huomautuksia laajemmasta asiayhteydestä (D).

22. Nyt käsiteltävä asia koskee jokseenkin erityistä elintä jäsenvaltiossa: Irlannin Courts Serviceä. Unionin tuomioistuimelle esittämissään huomautuksissa kyseinen elin kuvasi itseään ”yhdyselimeksi, joka on oikeuskelpoinen ja jolla on toimiala, joka on selvästi erillinen ja erilainen” kuin Irlannin tuomioistuinten kanslioilla. Sen tehtäviin kuuluvat (vireillä olevien ja päättyneiden) asioiden asiakirja-aineistojen säilyttäminen, arkistointi ja hallinnointi.

23. Sen, että nyt käsiteltävä asia koskee yhden jäsenvaltion ei aivan tavallista toimielinrakennetta, jossa kansallisia tuomioistuimia avustaa tiettyyn erityistarkoitukseen perustettu yksityisoikeudellinen elin, ei pitäisi vaikuttaa siihen, että siinä esille tuleva kysymys on luonteeltaan yleinen. Niin vireillä oleviin kuin päättyneisiinkin asioihin liittyvien tuomioistuinten asiakirja-aineistojen hallinnointi saattaa olla osoitettu useissa jäsenvaltioissa eri elimille; osassa kukin tuomioistuin hallinnoi ja säilyttää asiakirja-aineistoja suoraan ja osassa muut elimet hallinnoivat niitä keskitetysti. Jälkimmäiset elimet voivat ulottua oikeusministeriöstä tai kansallisesta tuomarineuvostosta muihin, juuri tätä varten perustettuihin elimiin. Voi jopa olla, että elimen toimivalta määräytyy asiakirja-aineiston aseman perusteella siten, että tuomioistuimet hallinnoivat itse vireillä olevien asioiden asiakirja-aineistoja ja asioiden, joiden käsittely on päättynyt, asiakirjat siirretään tietyn ajan kuluttua keskitettyyn säilytyspaikkaan.

24. Toisin sanoen tuomioistuinten asiakirja-aineistojen hallinnointikäytännöt voivat olla monenlaisia. Tästä syystä olisi harkitsematonta tarkastella nyt käsiteltävää asiaa ja siinä esille tulevia kysymyksiä käsittelemällä yksityiskohtaisesti ja tekniseltä kannalta Courts Servicen (lähinnä kansalliseen lainsäädäntöön perustuvaa) asemaa ja sen erityisasemaa kansallisessa oikeuslaitoksen rakenteessa. Tämä seikka on itse asiassa toissijainen.

25. Ensisijainen kysymys, jota käsiteltävässä asiassa on tarkasteltava, on se, mitä tuomioistuinten asiakirja-aineistojen hallinnointi tarkasti ottaen on direktiivin 2003/4 rakenteessa (etenkin tämän toiminnan tyyppi ja luonne) ja voitaisiinko sitä pitää tuomiovallan käyttämisenä, ensimmäisessä vaiheessa *riippumatta siitä, mikä nimenomainen elin* jäsenvaltiossa sitä harjoittaa. Tässä kysymyksessä piilee kuitenkin eräs toinen ratkaistava seikka: miten direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan toiseen alakohtaan sisältyvän tuomiovallan käsitteen selventäminen (tai siitä poikkeaminen) liittyy saman säännöksen 2 alakohdan a–c alakohtaan sisältyvän ”viranomaisen” määritelmän keskeiseen osaan? Minkä jäsenvaltioiden elimien tai rakenteiden osien on tarkoitus kuulua direktiivin 2003/4 soveltamisalaan? Tästä päästäänkin nyt käsiteltävän asian ratkaisevaan osatekijään: ovatko tuomioistuimet direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdassa tarkoitettuja viranomaisia, jolloin niihin sovellettaisiin mahdollisesti kyseisen direktiivin 1 artiklan ja 3 artiklan mukaista velvollisuutta taata oikeus saada ”ympäristötietoa”?

26. Tätä määritelmällistä maatuskanukkea on tarpeen purkaa aivan kuten mitä tahansa venäläistä nukkea: kerros kerrokselta, kuten seuraavaksi pyrin tekemään.

A . Direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan soveltamisala

27. Direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdassa esitetään viranomaisen määritelmä. Mainitun 2 alakohdan ensimmäisen alakohdan a ja b alakohdassa luetellaan valtion elimet ja laitokset, joihin sovelletaan ”viranomaisille” asetettuja velvollisuuksia. Ne pohjautuvat a alakohtaan sisältyvään käsitteeseen ”keskushallinto” ja b alakohtaan sisältyvään käsitteeseen henkilö, ”joka hoitaa viranomaisen tehtäviä – –, mukaan lukien ympäristöön liittyvät erityistehtävät”. Saman alakohdan c alakohtaan sisältyy ”jäännöslauseke”, joka koskee ”luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, [joka on] a tai b alakohdassa tarkoitetun elimen tai henkilön valvonnassa”.

28. Tämän ensimmäiseen alakohtaan sisältyvän määritelmän rakenne noudattaa siten elinten positiivista luetteloa. Kyseistä luetteloa seuraa toinen alakohta, jonka ensimmäisessä virkkeessä säädetään, että elimet tai laitokset jäävät direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle silloin, kun ne ”toimivat tuomio- tai lainsäädäntövallan käyttäjinä”. Sen toisen virkkeen mukaan tällaiset elimet ja laitokset voidaan tietyissä tapauksissa myös jättää tuomioistuinvalvontaa koskevien direktiivin säännösten soveltamisalan ulkopuolelle.

29. Kaikki pääasian oikeudenkäynnin osapuolet ovat yhtä mieltä siitä, että tuomioistuinten asiakirja-aineistojen valvontaan menettelyjen vireillä ollessa kuuluu ”tuomiovallan” käyttämistä. Niin kauan kuin tuomioistuimen asiakirja-aineisto on ”avoinna”, tuomioistuimet eivät siten kuulu direktiivin 2003/4 soveltamisalaan.

30. Käsiteltävässä asiassa riidanalaista on se, säilyttääkö Court Service tuomioistuinten asiakirja-aineistoja ”tuomiovallan käyttäjänä” sen jälkeen, kun asiassa on annettu lopullinen ratkaisu ja kaikkia muutoksenhakukeinoja on käytetty. Jos näin on, nämä asiakirja-aineistot jäävät direktiivin 2003/4 soveltamisalan ulkopuolelle.

31. Valittaja vetoaa tuomioon Flachglas[6] ja väittää, että direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohtaan sisältyvän viranomaisen käsitteen olisi katsottava kattavan lähtökohtaisesti kaikki valtion elimet ja laitokset, riippuen tehtävästä, jota ne hoitavat, kun tutustumispyyntö esitetään. Toisin sanoen tämän tulkinnan mukaan toisen alakohdan ensimmäinen virke syrjäyttää ensimmäiseen alakohtaan perustuvan rakenteellisen määrityksen. Valittajan näkemyksen mukaan kaikkeen ”tuomiovallan käyttäjänä” harjoitettavaan toimintaan sovelletaan ajallista rajoitusta siinä mielessä, että elinten tai laitosten voidaan katsoa jäävän direktiivin 2003/4 soveltamisalan ulkopuolelle vain niin kauan kuin niiden voidaan tosiasiallisesti katsoa toimivan tällaisessa ominaisuudessa. Komissio yhtyy pitkälti tähän näkemykseen mutta suosittaa yksittäisen tutustumispyynnön ”tapauskohtaista arviointia”.

32. Vastapuoli, Courts Service, Irlanti ja Puolan hallitus puoltavat tulkintaa, joka merkitsisi lähinnä melko ”institutionaalista” lähestymistapaa kyseisen elimen määritelmään. Ensimmäistä alakohtaa ja toisen alakohdan ensimmäistä virkettä olisi luettava yhdessä ensimmäiseen alakohtaan sisältyvän institutionaalisen määritelmän kanssa. Siten kyseisen määritelmän mukaan tuomioistuimet laitoksina jäisivät aina ensimmäisen alakohdan ja näin direktiivin 2003/4 soveltamisalan ulkopuolelle, koska ne toimivat aina ”tuomiovallan käyttäjinä”.

33. Vaikka kumpikaan asianosaisista ei ole nimenomaisesti viitannut siihen, on olemassa myös kolmas mahdollisuus, joka eroaa hieman institutionaalisesta lähestymistavasta. Se on tulkinta, jonka ansiosta toisen alakohdan ensimmäisen virkkeen nojalla voidaan suoraan mukauttaa

[6] Tuomio 14.2.2012, *Flachglas Torgau* (C-204/09, EU:C:2012:71).

päätelmiä, jotka koskevat ensimmäisen alakohdan mukaista institutionaalista määrittelyä, kyseisen elimen tiettynä ajankohtana harjoittamien toimintojen perusteella. Sitä voitaisiin siten nimittää ensisijaisesti institutionaaliseksi lähestymistavaksi, jota mukautetaan tai oikaistaan elimen tai laitoksen tehtävän mukaan.

34. Tuomiovallan käyttämisen käsitteen, sellaisena kuin se ilmenee direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan toisen alakohdan ensimmäisestä virkkeestä, ja siten kaikkien 2 artiklan 2 alakohtaan sisältyvien määritelmien tulkintaan vaikuttaa näin ollen olevan kolme vaihtoehtoa: i) ”puhtaasti funktionaalinen”, ii) ”ensisijaisesti institutionaalinen” ja iii) ”institutionaalinen, jota oikaistaan funktionaalisesti”.

35. Jotta voidaan ehdottaa, mitä näistä kolmesta lähestymistavasta olisi käytettävä, on tarkasteltava useita sitä loogisesti edeltäviä seikkoja. Ensinnäkin: mikä tarkasti ottaen on direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan ensimmäisen ja toisen alakohdan välinen suhde (1)? Tämä edellyttää ensimmäisen alakohdan logiikan ja rakenteen arviointia, ennen kuin voidaan mahdollisesti vedota toisen alakohdan mukaiseen ”tuomiovallan käyttäjänä” harjoitettavaa toimintaa koskevaan poikkeukseen (2). Tämän jälkeen on tutkittava yksityiskohtaisesti tuomiota Flachglas,[7] johon kaikki osapuolet vetoavat tuomiovallan käyttäjän käsitteen (eriävissä) tulkinnoissaan (3). Vasta sen jälkeen voin tarkastella kolmea vaihtoehtoa tuomiovallan käyttäjän käsitteen, sellaisena kuin sitä käytetään direktiivissä 2003/4, tulkintaan (4).

1. Ensimmäisen ja toisen alakohdan välinen suhde

36. Kaikki menettelyn osapuolet käsittelevät huomautuksissaan yksityiskohtaisesti tuomiovallan käyttäjän käsitteen tulkintaa. Tämä on hyvin ymmärrettävää, koska kyseinen käsite tosiaankin tuodaan esille ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämässä kysymyksessä. Tuomiovallan käyttäjän käsite on kuitenkin ainoastaan osa direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohtaan sisältyvää viranomaisen laajempaa määritelmää. Se esiintyy luonnehdintana, selvennyksenä tai ehkä jopa poikkeuksena kyseisen säännöksen toisessa alakohdassa. Aluksi on tarpeen tarkastella kyseisen direktiivin 2 artiklan 2 alakohdan ensimmäisen ja toisen alakohdan välistä suhdetta, joka ei ole kovinkaan selvä.

37. Aivan ensimmäiseksi on selvennettävä direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan toisen alakohdan ensimmäisen ja toisen virkkeen keskinäistä suhdetta. Toisen alakohdan ensimmäinen virke sijoittuu viranomaisen määritelmän sisältävän normin loppuun, ja siinä viitataan nimenomaisesti ensimmäiseen alakohtaan tämän määritelmän soveltamisalan selittämiseksi. Saman alakohdan toisessa virkkeessä puolestaan viitataan sen ensimmäiseen virkkeeseen saman direktiivin 6 artiklassa säädetyn muutoksenhakumenettelyn ulkopuolelle jättämisen laajuuden rajaamiseksi. Kyseisestä säännöksestä ei ilmene, miten näitä kahta virkettä olisi tulkittava: Onko niitä tarpeen tulkita erikseen suhteessa ensimmäisen alakohdan soveltamisalaan? Vai onko, kuten valittaja väitti istunnossa, näitä kahta virkettä tulkittava yhdessä kattavan (ja ensisijaisen) merkityksen antamiseksi toiselle alakohdalle?

38. Näitä direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan toisen alakohdan kahta virkettä olisi nähdäkseni tulkittava toisistaan riippumattomasti.

[7] Tuomio 14.2.2012, *Flachglas Torgau* (C-204/09, EU:C:2012:71).

39. Sen lisäksi, että toisen alakohdan kahdessa virkkeessä viitataan samoihin elimiin tai laitoksiin, ei ole mitään konjunktiota tai muuta sidosta, joka yhdistäisi ne toisiinsa. Ne koskevat eri tilanteita ja niitä sovelletaan eri tilanteisiin. Lisäksi unionin tuomioistuin on jo selventänyt, että toisen virkkeen tarkoituksena tai seurauksena ei ole rajoittaa jäsenvaltioiden ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettua mahdollisuutta jättää direktiivin 2003/4 soveltamisalan ulkopuolelle elimiä tai laitoksia silloin, kun ne ”toimivat tuomio- tai lainsäädäntövallan käyttäjinä”.[8] Toisella virkkeellä oli pikemminkin tarkoitus säännellä tiettyjen sellaisten kansallisten viranomaisten erityistapausta, joiden päätökset eivät voineet direktiivin 2003/4 antamispäivänä tietyissä jäsenvaltioissa voimassa olevan kansallisen lainsäädännön mukaan olla direktiivin vaatimusten mukaisen muutoksenhaun kohteena. Kuten Irlanti vahvisti istunnossa, mutta mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asia on varmistaa, Irlannissa tilanne ei ole tällainen.

40. Nyt kun toisen alakohdan sisäistä rakennetta on selvennetty, seuraavaksi on tarpeen tarkastella direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan toisen alakohdan ensimmäisen virkkeen (tuomiovallan käyttäjän luonnehdinta) ja ensimmäisen alakohdan keskinäistä suhdetta. Kun otetaan huomioon toisen alakohdan ensimmäisen virkkeen paikka direktiivin systematiikassa, on selvää, että sen vaikutukset riippuvat ensimmäisen alakohdan sovellettavuudesta. Toisin sanoen edellytys, joka koskee luokittelua ensimmäisen alakohdan määritelmässä tarkoitetuksi viranomaiseksi, *edeltää* loogisesti kysymystä siitä, voiko kyseinen viranomainen jäädä määritelmän ulkopuolelle toisen alakohdan ensimmäisen virkkeen nojalla.

41. On näin ollen selvitettävä direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan ensimmäisen alakohdan logiikkaa ja rakennetta. Jos tuomioistuimet eivät kuulu kyseisen säännöksen ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetun viranomaisen määritelmän piiriin, toisen alakohdan tätä määritelmää koskevat mahdolliset sisällyttävät tai poissulkevat vaikutukset ovat epärelevantteja.

2. Ovatko tuomioistuimet direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan nojalla ”viranomaisia”?

42. Valittaja ja komissio katsovat, että (jäsenvaltion) tuomioistuimet kuuluvat direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetun viranomaisen määritelmään.

43. Aluksi on syytä muistuttaa, että vaikka ei ehkä voidakaan katsoa, että direktiivillä 2003/4 pantiin Århusin yleissopimus täysimääräisesti täytäntöön direktiivin antamisajankohtana, koska se edelsi päätöstä, jolla Euroopan unioni hyväksyi Århusin yleissopimuksen vuonna 2005, kyseinen yleissopimus on nykyään erottamaton osa unionin oikeusjärjestystä.[9] Unionin tuomioistuin onkin myöntänyt, että unionin lainsäätäjien tarkoituksena oli varmistaa direktiivin 2003/4 ja Århusin yleissopimuksen ”yhteensoveltuvuus”.[10] Tästä seuraa, että direktiiviä 2003/4 tulkittaessa on otettava huomioon Århusin yleissopimuksen sanamuoto ja tarkoitus.[11]

8 Tuomio 14.2.2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, 46 kohta).

9 Tuomio 8.3.2011, Lesoochranárske zoskupenie VLK(C-240/09, EU:C:2011:125, 30 kohta).

10 Tuomio 14.2.2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, 31 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. myös direktiivin 2003/4 johdanto-osan viides perustelukappale ja Århusin yleissopimukseen liitetty ilmoitus.

11 Tuomio 19.12.2013, Fish Legal ja Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

44. Nyt käsiteltävässä asiassa tämä tarkoittaa, että direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohtaa on tulkittava ottaen huomioon Århusin yleissopimuksen 2 artiklan 2 kappale. Molemmissa esitetään viranomaisen määritelmä. Direktiivissä 2003/4 ja Århusin yleissopimuksessa rajataan siten niiden soveltamisalaa samankaltaisella tavalla. Lähemmässä tarkastelussa kuitenkin paljastuu, että se tehdään niissä osittain eriasteisesti.

45. Direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan a alakohdan mukaan viranomaisilla tarkoitetaan ”keskushallintoa tai muita kansallisia, alueellisia tai paikallisia viranomaisia, julkiset neuvoa-antavat elimet mukaan lukien”. Sitä vastoin Århusin yleissopimuksen 2 artiklan 2 kappaleen a kohdan mukaan viranomaisella tarkoitetaan ”kansallisen, alueellisen ja muun tason hallintoa”. Syy tähän sanamuodon eroavuuteen ei ilmene näiden välineiden tekstistä tai valmisteluasiakirjoista.

46. Sitä vastoin direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan b alakohta ja Århusin yleissopimuksen 2 artiklan 2 kappaleen b kohta ovat lähes toistensa kopioita. Direktiivissä käytetään ilmaisua ”luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka hoitaa viranomaisen tehtäviä kansallisen lainsäädännön nojalla, mukaan lukien ympäristöön liittyvät erityistehtävät, -toimet ja -palvelut” ja Århusin yleissopimuksessa ilmaisua ”luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka kansallisen lainsäädännön mukaisesti hoitaa viranomaisen tehtäviä, ympäristöön liittyvät erityistehtävät, -toimet ja -palvelut mukaan lukien”. Sama pätee kummankin välineen c (ala)kohdan vertailuun. Niidenkin sanamuoto on pitkälti yhtenevä. Direktiivissä käytetään ilmaisua ”luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, jolla a tai b alakohdassa tarkoitetun elimen tai henkilön valvonnassa on julkisia velvollisuuksia tai tehtäviä tai joka tarjoaa julkisia palveluja, jotka liittyvät ympäristöön” ja Århusin yleissopimuksessa ilmaisua ”muuta luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, jolla on a tai b kohdassa tarkoitetun elimen tai henkilön valvonnassa julkisia velvollisuuksia tai tehtäviä tai joka tarjoaa julkisia palveluja, jotka liittyvät ympäristöön”. Toisin sanoen niihin sisältyy normi, jonka mukaan ulkoistaminen ei ole mahdollista. Ainoana erona on se, että Århusin yleissopimuksen 2 artiklan 2 kappaleen c kohdan englanninkielisen version mukaan sivulauseessa mainittuja ”julkisia velvollisuuksia tai tehtäviä” on hoidettava (ja siten niitä tosiasiallisesti käytetään), kun taas direktiivin 2003/4 vastaavan säännöksen mukaan niitä pelkästään on (ja ne eivät siten mahdollisesti ole aktiivisesti käytössä).

47. Kattavuuden vuoksi todettakoon, että englanninkielisten versioiden mukaan niiden soveltamisalassa on kaksi muuta eroa. Ensinnäkin Århusin yleissopimuksen 2 artiklan 2 kappaleen toisessa alakohdassa määrätään, että mainittuun kappaleeseen sisältyvä positiivinen määritelmä ”ei koske” elimiä tai laitoksia silloin, kun ne toimivat ”tuomio- tai lainsäädäntövallan käyttäjinä” [”does not include”]. Englanninkielisessä versiossa sanamuoto on *pakottava*. Direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan toisen alakohdan ensimmäisessä virkkeessä kuitenkin käytetään *valinnaista* sanamuotoa (”voivat säätää” [”may provide”]). Siinä annetaan siten jäsenvaltioille mahdollisuus rajoittaa sen soveltamisalaa kansallisessa oikeudessaan. Toiseksi direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan toisen alakohdan toiselle virkkeelle, vaikka se ei olekaan ratkaiseva nyt käsiteltävän asian kannalta,[12] ei ole vastinetta Århusin yleissopimuksessa.

48. Miten kaikki tämä vaikuttaa kysymykseen siitä, kuuluvatko tuomioistuimet laitoksina direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan a, b tai c alakohdan soveltamisalaan?

[12] Kuten selitettiin yksityiskohtaisesti tämän ratkaisuehdotuksen 39 kohdassa.

49. Kumpikaan asianosaisista ei ottanut kantaa tähän kysymykseen. Istunnossa valittaja ja komissio pelkästään sijoittivat tuomioistuimet a alakohtaan osana ”keskushallintoa”. Courts Service toisaalta selitti, etteivät tuomioistuimet tavallisesti hoida ”keskushallinnon tehtäviä” tämän käsitteen perinteisessä merkityksessä eivätkä direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan b alakohdassa tarkoitettuja ympäristöön liittyviä ”viranomaisen tehtäviä”. Lisäksi, koska saman säännöksen c alakohtaa sovelletaan henkilöön, joka on a tai b alakohdassa tarkoitetun elimen ”valvonnassa”, tuomioistuimet voivat tuskin kuulua senkään soveltamisalaan.

50. Minusta on vaikeahkoa sisällyttää ”tuomioistuimia” direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan a alakohdan soveltamisalaan. Eittämättä tuomioistuimet voisivat olla joissain, melko harvoissa tapauksissa, b alakohdassa tarkoitettuja ”[oikeushenkilöitä, jotka hoitavat] viranomaisen tehtäviä kansallisen lainsäädännön nojalla”.

51. Yhtäältä, erikseen tarkasteltuna, Århusin yleissopimuksen 2 artiklan 2 kappaleen a kohtaan sisältyvä hallinnon käsite voitaisiin ymmärtää suppeasti siten, että se käsittää ilmiselvästi ainoastaan toimeenpanovallan käyttäjän ja sen ulkopuolelle jäävät oikeuslaitos ja lainsäädäntövallan käyttäjä. Jos kuitenkin painotetaan enemmän ”hallintoon” [government] olennaisesti kuuluvaa hallinnoinnin [governance] käsitettä ja sitä olisi tulkittava Århusin yleissopimuksen johdanto-osan valossa, jonka mukaan avoimuus on toivottavaa ”kaikilla hallinnon aloilla”, voitaisiin katsoa, että hallinnon käsitteen olisi käsitettävä kaikki periaatteet ja säännöt, joissa määritetään, miten valtiota säännellään.[13] Jos tämä tulkinta omaksuttaisiin, Århusin yleissopimusta voitaisiin ehkä tulkita, ainakin sen sanamuodon perusteella, siten, että sitä sovelletaan mihin tahansa julkista valtaa valtiossa käyttävään tahoon, tuomioistuimet mukaan luettuina.

52. Toisaalta olisi vaikea tulkita direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan ensimmäisen alakohdan a alakohtaa yhdenmukaisesti niiden laajempien seurausten kanssa, joita hallinnoinnin käsitteellä on, koska sen määritelmässä ”keskushallinto” yhdistetään nimenomaisesti ”muihin kansallisiin, alueellisiin tai paikallisiin viranomaisiin, julkiset neuvoa-antavat elimet mukaan lukien”. Mitä järkeä olisi lisätä ”keskushallintoa *tai* muita – – viranomaisia”, jos ”keskushallinnon” olisi ymmärrettävä jo sisältävän kaikki valtaa käyttävät tahot valtiossa? Toinen luokka ”muita kansallisia, alueellisia tai paikallisia viranomaisia, julkiset neuvoa-antavat elimet mukaan lukien” olisi täysin turha. Samaan tapaan Århusin yleissopimuksen soveltamisohjeessa yhdistetään hallinnon käsite ”poliittiseen valtaan”.[14]

53. Jos lisäksi annetaan enemmän painoarvoa sille, että Århusin yleissopimuksessa keskitytään ”päätöksenteon avoimuuteen”, ja unionin tuomioistuimen kyseisestä käsitteestä tekemälle tulkinnalle, joka käsittää ainoastaan ”hallintoviranomaiset”,[15] on vaikea ajatella a alakohtaa tulkittavan, sellaisena kuin se sisältyy direktiiviin 2003/4, jos sitä verrataan Århusin yleissopimuksen tavoitteisiin, siten, että se ulottuu poliittista (ja hallinnollista) päätöksentekoa laajemmalle. Vaikka on ajateltavissa, että direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan ensimmäisen alakohdan a alakohtaa sovelletaan tuomioistuinten hallinnollisten tehtävien osalta, on paljon vaikeampaa tulkita sitä siten, että se käsittää myös tuomioistuimet.

[13] Ks. myös asetuksen (EY) N:o 1367/2006, joka koskee Århusin yleissopimuksen määräysten soveltamista unionin toimielimiin ja elimiin, johdanto-osan seitsemäs perustelukappale, jonka mukaan ”Århusin yleissopimuksessa viranomaiset määritellään laajasti” – tiedon saatavuutta, yleisön osallistumista päätöksentekoon sekä oikeuden saatavuutta ympäristöasioissa koskevan Århusin yleissopimuksen määräysten soveltamisesta yhteisön toimielimiin ja elimiin 6.9.2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1367/2006 (EUVL 2006, L 264, s. 13).

[14] Ks. Århusin yleissopimuksen soveltamisohje, s. 47. Soveltamisohjeen asemasta ks. tuomio 19.12.2013, Fish Legal ja Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, 38 kohta).

[15] Ks. tuomio 14.2.2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, 40 kohta).

54. Käänteisesti katson, että direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan ensimmäisen alakohdan b alakohta mahdollistaa joustavamman tulkinnan. Kyseisen alakohdan on tarkoitus käsittää ”luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön, joka hoitaa viranomaisen tehtäviä kansallisen lainsäädännön nojalla, mukaan lukien ympäristöön liittyvät erityistehtävät, -toimet ja -palvelut”. Ilmaisun ”mukaan lukien” käyttö osoittaa, ettei tällaisia tehtäviä hoitavan henkilön tarvitse välttämättä toimia ympäristöalalla.[16] Se voi tehdä niin, mutta velvoitetta siihen ei ole. On totta, että ”viranomaisen tehtävien” mielletään yleensä liittyvän viranomaisten toimivallan tavanomaiseen käyttöön eikä oikeusriitojen ratkaisemiseen tuomioistuimissa. Jäsenvaltion tuomioistuinlaitoksen rakenteesta riippuen voi kuitenkin olla tilanteita, joissa tuomioistuimet hoitavat sellaisia tehtäviä, joissa elin tai laitos, josta käytetään institutionaalista nimitystä ”tuomioistuin”, ei tosiasiallisesti hoida tuomiovallan käyttöön liittyviä tehtäviä tietyn toiminnan osalta.[17]

55. Kokonaisuutena ottaen katson, että Århusin yleissopimuksen yleisen tarkoituksen ja hengen olisi rajoitettava viranomaisen käsitteen tulkinnassa käytettävää luovuutta. Jos välineen yleisenä tarkoituksena on lisätä yleisön osallistumista *ympäristöä koskevaan* päätöksentekoon ja tämän päätöksenteon vastuullisuutta (kuten Århusin yleissopimuksen johdanto-osassa todetaan), sen olisi loogisesti käsitettävä sellaiset elimet tai laitokset, joissa tällaista päätöksentekoa tosiasiassa tapahtuu. Näin ei ole – a priori ja institutionaalisella tasolla abstraktisti tarkasteltuna – ketjun alkupäässä lainsäädäntöelimessä (jossa laaditaan säännöt tätä päätöksentekoa varten) eikä sen loppupäässä muutoksenhakumenettelyissä tuomioistuimissa (joissa voidaan valvoa päätöksen laillisuutta sen jälkeen, kun päätös on tehty, ja jos puutteita havaitaan, asia tavallisesti palautetaan viranomaiselle uuden päätöksen tekemistä varten).

56. Jos luokittelu olisi kuitenkin tehtävä, direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan ensimmäisen alakohdan b alakohta sopii mielestäni parhaiten tähän tarkoitukseen. Näin on etenkin, jos sitä verrataan saman säännöksen a alakohdan paljon suppeampaan sanamuotoon. En ole vakuuttunut siitä, että valittaja sen enempää kuin komissiokaan on esittänyt riittävän vankat perustelut sen ratkaisevan kysymyksen osalta, oliko direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan ensimmäisessä alakohdassa tosiasiallisesti tarkoitus luokitella jäsenvaltioiden tuomioistuimet ”viranomaisiksi”. Myönnän kuitenkin, että laitoksille, joiden sisäänkäynnin yläpuolella lukee ”tuomioistuin”, voidaan todellakin antaa tehtäväksi ”hoitaa viranomaisen tehtäviä kansallisen lainsäädännön nojalla”.

57. Entä miten direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan toinen alakohta muuttaa tätä kuvaa, kun sitä on tulkittu tähän mennessä yksinomaan saman säännöksen ensimmäisen alakohdan perusteella? Ennen tähän kysymykseen siirtymistä on syytä tarkastella lähemmin tuomiota Flachglas, koska kaikki osapuolet vetoavat siihen toisen alakohdan ja erityisesti tuomiovallan käyttäjän käsitteen merkityksen määrittämiseksi.

3. Tuomio Flachglas

58. Unionin tuomioistuimen tuomion Flachglas perustana olevat tosiseikat ovat seuraavat. Saksan lainsäätäjä oli vedonnut direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan toisen alakohdan ensimmäiseen virkkeeseen säätääkseen kansallisessa lainsäädännössään, että lakien säätämiseen tai asetusten antamiseen liittyvässä toiminnassaan liittovaltion ministeriöiden ei tarvitse luovuttaa ympäristötietoa tästä toiminnasta. Unionin tuomioistuinta pyydettiin tutkimaan tämä Saksan

[16] Ks. myös Århusin yleissopimuksen soveltamisohje, s. 46.

[17] Ks. esim. tuomio 27.4.2006, Standesamt Stadt Niebüll (C-96/04, EU:C:2006:254, 17 kohta).

oikeuden mukainen täytäntöönpano ja täsmentämään, milloin tällainen ministeriö voisi jäädä direktiivissä 2003/4 annettujen ympäristötiedon saatavuutta koskevien oikeuksien soveltamisalan ulkopuolelle.

59. Unionin tuomioistuin katsoi, että sekä Århusin yleissopimuksen että direktiivin 2003/4 asiayhteys, tarkoitus ja tavoitteet osoittavat, että näissä välineissä oli tarkoitus viitata ”viranomaisiin” ainoastaan siltä osin kuin ne toimivat hallintoviranomaisina, jotka saavat tehtäviään hoitaessaan haltuunsa ympäristötietoja.[18] Tämä seuraa direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan toisesta alakohdasta, sillä saman säännöksen ensimmäisen virkkeen, kun sitä luetaan Århusin yleissopimuksen valossa, tarkoituksena oli antaa jäsenvaltioille oikeus olla katsomatta viranomaisiksi elimiä tai laitoksia silloin kun ne toimivat ”tuomio- tai lainsäädäntövallan käyttäjinä”.[19] Jotta otetaan huomioon jäsenvaltioiden lainsäädäntö- ja tuomiovaltaa käyttävien elinten erityisluonteen perustana olevien menettelyjen moninaisuus,[20] tätä poikkeusta ympäristötiedon saatavuutta koskevista yleisistä säännöistä on tulkittava ”funktionaalisesti”.[21]

60. Saksan lainsäädännössä säädetyn, lakien säätämiseen tai asetusten antamiseen osallistuvaa ministeriötä koskevan poikkeuksen tapauksessa tämä funktionaalisuus päättyisi ”tämän menettelyn päättyessä”. Kyseisenä ajankohtana poikkeaminen direktiivin 1 artiklassa esitetystä periaatteesta saada ”ympäristötietoja” ei olisi enää perusteltu.[22]

61. Valittaja ja komissio ehdottavat tuomiovallan käyttämistä koskevan poikkeuksen viimeksi mainitun ajallisen osatekijän ”ristiinlukemista”. Yksinkertaistaen ne väittävät, että ”lainsäätäjät ovat lainsäätäjiä vain niin kauan kuin lainsäädäntömenettely on käynnissä”, joten ”tuomioistuinten olisi oltava tuomioistuimia vain niin kauan kuin asia on vireillä”.

62. Tässä päättelyssä jätetään kuitenkin huomiotta yksi tuomion Flachglas melko tärkeä tosiseikkoihin liittyvä osatekijä. Kyseessä ollut liittovaltion ministeriö oli selvästi direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan ensimmäisen alakohdan määritelmässä tarkoitettu viranomainen ajankohtana, jona pyyntö saada tietoja esitettiin. Se täytti selkeästi *institutionaalisen* määritelmän. Se saattoi tilapäisesti ”paeta” tämän soveltamisalan ulkopuolelle ainoastaan ”lainsäädäntövallan käyttäjää” koskevan poikkeuksen turvin. Siten elimen, joka selvästi ”kuului soveltamisalaan”, sallittiin jäädä ”soveltamisalan ulkopuolelle”, ja kysymys kuului, miten ”pitkäksi aikaa”. Tässä yhteydessä unionin tuomioistuin viittasi direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan toisen alakohdan ensimmäisen virkkeen ”funktionaaliseen tulkintaan”, koska toimiessaan ”lainsäädäntövallan käyttäjänä” ministeriö ei toiminut ”hallintoviranomaisena”.[23]

63. Tämän ministeriön ”kaksoisroolin” tai ”kahden eri aseman” unionin tuomioistuin pyrki tunnustamaan. Toisin sanoen elimen voitaisiin *rakenteellisesti* katsoa kuuluvan täytäntöönpanovallan käyttäjiin ja siten direktiivin 2003/4 soveltamisalaan, samalla kun se harjoittaa *funktionaalisesti* toimintoja, jotka kuuluvat suojattuun ”lainsäädäntömenettelyyn” ja jäävät direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Yksinkertaistettuna tuomiossa Flachglas todettiin lähinnä, että toimija, joka ”kuuluu institutionaalisesti soveltamisalaan”, voisi jäädä tilapäisesti ”funktionaalisesti soveltamisalan ulkopuolelle”.

18 Tuomio 14.2.2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, 40 ja 48 kohta).

19 Ibid., 40–42 kohta.

20 Ibid., 44, 49 ja 50 kohta.

21 Ibid., 49 kohta.

22 Ibid., 55 ja 56 kohta.

23 Ibid., 40 ja 49 kohta.

64. Kuten valittaja ja komissio väittävät, on kuitenkin aivan eri asia tulkita direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan (ja myös Århusin yleissopimuksen) mukaista viranomaisen käsitettä siten, että se edellyttää luontaisesti ”funktionaalista tulkintaa” elimen ”rakenteellisesta” luonteesta riippumatta. Tällaisen tulkinnan omaksuminen olisi vähän sama asia kuin että luovuttaisiin direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan ensimmäisen alakohdan luetteloon perustuvista positiivisista määritelmistä. Tällöin kyseisen säännöksen mukainen arviointi typistyisi yhden ainoan, ”funktionaalisuutta” koskevan perusteen soveltamiseen, jolloin poikkeuksesta tehtäisiin yksi ja ainoa edellytys lopullisen päätelmän tekemiselle kyseisen elimen tai laitoksen asemasta. Toisin sanoen toisen alakohdan ensimmäistä virkettä sovellettaisiin juuri päinvastaisella tavalla kuin tuomiossa Flachglas: elimen tai laitoksen toimintaan liittyvän tilapäisen soveltamisalan ulkopuolelle jättämisen sijasta tarkoituksena olisi laajentaa direktiivin 2003/4 soveltamisalaa institutionaalisesti erittäin merkittävästi.

65. Yhteenvetona on todettava, että tuomiossa Flachglas unionin tuomioistuin ei nähdäkseni todennut, että direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan koko määritelmä on pelkästään ”funktionaalinen”, ottamatta lainkaan huomioon kyseisen säännöksen ensimmäisen alakohdan institutionaalista ulottuvuutta. Tämä määritelmän ulottuvuus ei vain ollut merkityksellinen kyseisen asian kannalta, koska ministeriö oli selvästi direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdassa tarkoitettu viranomainen. Lainsäädäntövallan käyttöä koskevan poikkeuksen funktionaaliseen käyttöön on turvauduttu ainoastaan toisessa vaiheessa, jotta soveltamisalan ulkopuolelle voidaan vain tilapäisesti jättää toimija, joka muutoin kuuluisi siihen, muttei ensimmäisessä vaiheessa sen määrittelemiseksi, mitä määritelmä ylipäätään pitää sisällään.

4. Vaihtoehdot

66. Siten oikeassa asiayhteydessään tulkittuna tuomio Flachglas sen enempää kuin itse asiassa direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan sanamuotokaan ei mahdollista valittajan ja komission puoltamaa ”puhtaasti funktionaalista” lähestymistapaa, sellaisena kuin se esitetään tämän ratkaisuehdotuksen 31 kohdassa. Direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan toisen alakohdan ensimmäistä virkettä ei voida tulkita siten, että se syrjäyttää ensimmäisen alakohdan ”rakenteellisen” määritelmän.

67. Näin jäljelle jää kaksi vaihtoehtoa, jotka esitettiin tämän ratkaisuehdotuksen 32 ja 33 kohdassa: ”institutionaalinen” tai ”institutionaalinen, jota oikaistaan funktionaalisesti”. Voisivatko tuomioistuimet sisältyä määritelmän ensimmäisessä osassa, toisin sanoen ”viranomaisina”, direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan ensimmäisen alakohdan a, b tai c alakohdan soveltamisalaan? Ero ei ole pelkästään kosmeettinen: jos tuomioistuimet eivät ”rakenteellisesti” ylipäätään sisälly ensimmäisen alakohdan a, b tai c alakohtaan, niitä ei ole tarpeen jättää ”funktionaalisesti” soveltamisalan ulkopuolelle toista alakohtaa soveltamalla.

68. Näiden kahden lähestymistavan käytännön erona on se, että institutionaalisessa lähestymistavassa tuomioistuimet jäisivät aina direktiivin 2003/4 soveltamisalan ulkopuolelle instituutioina. Institutionaalisessa lähestymistavassa, jota oikaistaan funktionaalisesti, tuomioistuimen harjoittamalla toiminnalla olisi merkitystä jo sen direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan ensimmäisen alakohdan mukaisen määritelmän kannalta.

69. Siten jälkimmäisessä lähestymistavassa, jos direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan ensimmäisen alakohdan b alakohtaan (ja Århusin yleissopimukseen) sisältyvää viranomaisen tehtävien käsitettä tulkittaisiin laajasti siten, että myös tuomioistuimet kuuluvat siihen, nämä laitokset kuuluisivat direktiivin 2003/4 soveltamisalaan vain, jos ne *eivät* toimi tavanomaisessa

roolissaan tuomiovallan käyttäjänä. Toisin sanoen ne kuuluisivat direktiivin soveltamisalaan vain, jos ne hoitavat ”viranomaisen tehtäviä”. Näillä elimillä kuitenkin tunnustettaisiin silloin mahdollisesti olevan ”kaksi eri asemaa”, jolloin ne saattavat toisinaan ”solahtaa” direktiivin soveltamisalaan, jos ne sattuvat hoitamaan viranomaisen tehtäviä kansallisen lainsäädännön nojalla .

70. Kokonaisuutena tarkasteltuna viimeksi mainittu lähestymistapa on nähdäkseni parempi vaihtoehto.

71. Ensinnäkin institutionaalinen lähestymistapa, jota oikaistaan funktionaalisesti, tarjoaa joustavan näkökulman jäsenvaltioiden institutionaaliseen monimuotoisuuteen. Siinä tunnustetaan ne moninaiset tehtävät, joita tuomioistuimet hoitavat tietyissä kansallisissa järjestelmissä, ja siten mahdollistetaan jäsenvaltioiden tuomioistuinten kuuluminen direktiivin soveltamisalaan kaikkien niiden ”hallinnollisten toimien” osalta, joita nämä elimet harjoittavat. Sillä puolestaan suojellaan tuomioistuinmenettelyä jättämällä tämän soveltamisalan ulkopuolelle kaikki toiminnot, joita ne harjoittavat tuomiovallan käyttäjinä,[24] koska tällainen tehtävä ei yksinkertaisesti ole ”viranomaisen tehtävien” hoitamista.

72. Toiseksi vastapuolen, Courts Servicen, Irlannin ja Puolan hallituksen ehdottamasta lähestymistavasta poiketen tällainen lähestymistapa ei jää niiden, jäsenvaltioiden kansalliseen lainsäädäntöön sisältyvien kaavamaisten rakenteellisten nimitysten vangiksi, jotka eivät välttämättä täysin kuvaa kyseisen elimen toimintaa. Siinä otetaan näin huomioon käytännön todellisuus, jossa jotkin laitokset, joita rakenteellisesti kutsutaan tuomioistuimiksi, voivat toisinaan – osassa toimintaansa – hoitaa käytännössä direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan ensimmäisen alakohdan b alakohdassa tarkoitettuja ”viranomaisen tehtäviä”, myös ympäristöön liittyviä tehtäviä.

73. Tämän tilanteen havainnollistamiseksi kuvitellaanpa, että tuomioistuin päättää rakennuttaa itselleen uudet toimitilat. Esimerkiksi tornitalon. Tämän suuruusluokan rakennushanke edellyttää todennäköisesti monien ympäristöön liittyvien vaatimusten täyttämistä. Tällainen toiminta ei ole ”tuomiovallan käyttöä” vaan hallinnollista toimintaa, nimittäin todennäköisesti ”viranomaisen tehtävien [hoitamista] – –, mukaan lukien ympäristöön liittyvät erityistehtävät”. Siihen voi myös liittyä velvollisuus täyttää direktiivin 2003/4 nojalla esitettävät pyynnöt saada asiakirjoja samoin kuin muita mahdollisia kyseisestä direktiivistä johtuvia velvollisuuksia.

74. Kaikki tämä riippuu tietysti jäsenvaltion täsmällisestä institutionaalisesta rakenteesta. Voi olla, että (teknisesti ottaen) uusia toimitiloja ei rakennuta tuomioistuin vaan ministeriö tai jokin muu sen puolesta toimiva viranomainen. Jos kuitenkin oletetaan, että uudet toimitilat rakennuttaisi todellakin tuomioistuin oikeushenkilönä, tämän *nimenomaisen toiminnan* osalta kyseisen tuomioistuimen voidaan edellyttää ilmaisevan niiden rakentamiseen liittyvää ”ympäristötietoa”, koska se toimii hallinnollisessa ominaisuudessa.

75. Kolmanneksi tällaisessa lähestymistavassa otetaan huomioon viranomaisen määritelmän laaja sanamuoto mutta tulkitaan tätä sanamuotoa maltillisesti Århusin yleissopimuksen logiikan ja hengen mukaisesti. Näin sillä kannustetaan yleisöä osallistumaan ja taataan yleisön osallistuminen päätöksentekoon niissä tilanteissa, joissa ympäristöä koskeva päätöksenteko *todella* tapahtuu.

[24] Ks. SEUT 15 artiklan 3 kohtaa koskevasta samankaltaisesta tarkastelusta ratkaisuehdotukseni komissio v. Breyer (C-213/15 P, EU:C:2016:994, 52–64 kohta).

5. Välipäätelmä

76. Yhteenvetona on todettava, että direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan määritelmää ei pidä tulkita puhtaasti ”funktionaalisesti” eikä puhtaasti ”institutionaalisesti”. Sen sijaan ehdotan *institutionaalista määritelmää, jota oikaistaan funktionaalisesti*.

77. Tämä tarkoittaa pohjimmiltaan sitä, että tuomioistuimet tai jäsenvaltion oikeuslaitos *jäävät* direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan määritelmän soveltamisalan *ulkopuolelle, ellei* tuomioistuin tosiasiallisesti hoida viranomaisen tehtäviä, todennäköisimmin kyseisen säännöksen b alakohdan nojalla.

78. Tämä arviointi seuraa kuitenkin jo luonnostaan jaosta, joka 2 artiklan 2 alakohdan ensimmäisen alakohdan b alakohdassa tehdään ”viranomaisen tehtäviin” (ja a contrario ”tuomiovallan käyttämiseen”). Tältä osin saman säännöksen toiseen alakohtaan sisältyvä ”tuomiovallan käyttäjän” luonnehdinta enintään vahvistaisi jo saavutetun lopputuloksen muttei muodostaisi toista perustetta soveltamisalan ulkopuolelle jäämiselle, toisin kuin tuomiossa Flachglas tarkastellussa tilanteessa. Yksinkertaisesti sanottuna sitä, mikä jo jää (pysyvästi) soveltamisalan ulkopuolelle, ei tarvitse jättää (tilapäisesti) sen ulkopuolelle uudelleen.

B Tuomioistuinten asiakirja-aineistot ja lainkäyttötehtävä

79. Edellä esitetty päätelmä herättää uudenlaisia kysymyksiä. Ensimmäinen kysymys liittyy luonteeltaan ”lainkäytöllisen” toiminnan ja ”hallinnollisen” toiminnan rajaamiseen. Etenkin on pohdittava, säilytetäänkö tai hallinnoidaanko tuomioistuinten asiakirja-aineistoja aina tuomiovallan käyttäjän ominaisuudessa. Toinen kysymys liittyy tapaan, jolla tätä rajaa olisi tulkittava yleisesti, etenkin selvennettäessä, mikä on tuomioistuinten oletustehtävä, toisin sanoen mikä on sääntö ja mikä poikkeus. Kolmas kysymys koskee ajan kulumista ja sen seurauksia tietojen saannille.

80. Ensinnäkin on pohdittava, milloin tehtävä koskee *tuomiovallan käyttämistä*. Direktiivissä 2003/4 tai Århusin yleissopimuksessa ei määritellä ”viranomaisen tehtäviä” eikä ”tuomiovallan käyttäjää”. Kyseisissä välineissä ei myöskään selitetä, miksi niissä on otettu käyttöön jako ”hallinnollista valtaa käyttävien” tehtäviin [25] ja ”tuomiovallan käyttäjien” tehtäviin. [26]

81. Jonkinlaisia viitteitä tästä jaosta voidaan päätellä muilta unionin oikeudenaloilta, esimerkiksi asiakirjojen tutustuttavaksi saamisesta. Asetuksen (EY) N:o 1049/2001 [27] soveltamisalan ulkopuolelle jätettyjen komission ”asiakirjojen, jotka on laadittu ainoastaan tiettyä tuomioistuinkäsittelyä varten” on tulkittu käsittävän ainoastaan asiakirjat, joilla on ”merkityksellinen yhteys” joko kansallisessa tuomioistuimessa tai Euroopan unionin tuomioistuimessa vireillä olevaan riita-asiaan, [28] ellei näitä asiakirjoja laadittu ”puhtaasti

[25] Sellaisena kuin unionin tuomioistuin on tulkinnut sitä 14.2.2012 antamassaan tuomiossa Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, 46 kohta).

[26] Vaikka soveltamisohjeessa todetaan arvoituksellisesti, sitä selittämättä, että poikkeus on tarpeen, ”koska tällainen päätöksenteko eroaa luonteeltaan monista muista päätöksenteon muodoista”. Århusin yleissopimuksen soveltamisohje, s. 49.

[27] Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 30.5.2001 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) 1049/2001 (EYVL L 145, 31.5.2001, s. 43).

[28] Tuomio 6.2.2020, Compañía de Tranvías de la Coruña v. komissio (T-485/18, EU:T:2020:35, 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

hallinnollisen asian käsittelyn yhteydessä”.[29] Viimeksi mainitun käsitteen ”puhtaasti hallinnolliset asiat” on puolestaan katsottu käsittävän tuomioistuinmenettelyn ulkopuolella tapahtuvan asiakirjojen vaihdon[30] ja työasiakirjat.[31]

82. Samankaltaisia käsitteitä käytetään asetuksessa (EU) 2016/679.[32] Kyseisessä asetuksessa joko säädetään useista poikkeuksista sen soveltamisalaan tai säädetään, että tietojen käsittely on laillista, ”kun tuomioistuimet suorittavat lainkäyttötehtäviään”. Siten tiettyjen henkilötietoryhmien, arkaluonteiset tiedot mukaan luettuina, käsittely on sallittua, jos ”käsittely on tarpeen –– aina, kun tuomioistuimet suorittavat lainkäyttötehtäviään” (9 artiklan 2 alakohdan f alakohta). Samaan tapaan tietosuojavastaava on nimitettävä kaikissa tapauksissa, joissa tietojenkäsittelyä suorittaa jokin muu viranomainen tai julkishallinnon elin ”kuin lainkäyttötehtäviään hoitava tuomioistuin” (37 artiklan 1 kohdan a alakohta). Samalla tavalla valvontaviranomaisilla, joiden tehtävänä on valvoa asetuksen 2016/679 soveltamista, ei ole toimivaltaa valvoa käsittelytoimia, joita tuomioistuimet suorittavat lainkäyttötehtäviensä yhteydessä (55 artiklan 3 kohta). Nämä esimerkit viittaavat selvästi siihen, että samat tehtävät kuuluisivat kyseisen asetuksen soveltamisalaan, jos niitä hoidettaisiin ”hallinnollisessa ominaisuudessa”.

83. Puolan hallitus esitti, että lisäosviittaa voitaisiin saada ”*Dorsch-kriteerejä*” ja SEUT 267 artiklassa tarkoitettujen ”tuomioistuinten” määrittämistä koskevasta oikeuskäytännöstä.[33] On totta, että tällä alalla annettuun unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön sisältyy runsaasti hyödyllisiä luonteeltaan hallinnollisia esimerkkejä siltä osin kuin se koskee institutionaalisia kriteerejä SEUT 267 artiklan edellytysten täyttämiseksi. Nämä tuomiot voivat kuitenkin toimia lähinnä kaukaisempina innoituksen lähteinä, sillä Århusin yleissopimuksen ja direktiivin 2003/4 perustana oleva logiikka pohjautuu lähtökohtaiseen oikeuteen saada viranomaisten hallussa olevaa ympäristötietoa[34] jäsenvaltioiden kansallisissa järjestelmissä käytettävästä institutionaalisesta nimityksestä riippumatta ja siinä tarkastellaan *toimintaa*, johon liittyy ”ympäristötiedon” käsittelyä.[35] Tämä väistämätön yhteys asialliseen soveltamisalaan eikä institutionaaliseen soveltamisalaan saattaa näin ollen johtaa siihen, että soveltamisalan ulkopuolelle jää enemmän tiettyjä toimintoja kuin oli tarkoitus, kun sovelletaan arviointiperustetta, jossa tarkastellaan pelkästään kyseistä toimintaa.

84. Tuomio Cartesio saattaa havainnollistaa tätä seikkaa. Siinä katsottiin, että jos kaupparekisterin pitämisestä vastaava tuomioistuin tekee siihen liittyvän hallintopäätöksen, sen ei voida katsoa toimivan tuomiovallan käyttäjänä.[36] Toisin sanoen kyseinen elin ei olisi (SEUT 267 artiklassa tarkoitettu) ”tuomioistuin”. Jos kyseisessä rekisterissä kuitenkin olisi ympäristöön liittyviä asioita, joita käsitellään parhaillaan kyseisessä tuomioistuimessa, direktiivin

29 Tuomio 6.7.2006, Franchet ja Byk v. komissio (T-391/03 ja T-70/04, EU:T:2006:190, 91 kohta).

30 Tuomio 8.2.2018, POA v. komissio (T-74/16, ei julkaistu, EU:T:2018:75, 107 kohta).

31 Tuomio 20.9.2019, Dehousse v. Euroopan unionin tuomioistuin (T-433/17, EU:T:2019:632, 97 kohta).

32 Luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta 27.4.2016 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679 (yleinen tietosuoja-asetus) (EUVL 2016, L 119, s. 1).

33 Ks. tuomio 17.9.1997, Dorsch Consult (C-54/96, EU:C:1997:413, 23–34 kohta).

34 Sellaisena kuin unionin tuomioistuin on esittänyt sen ensimmäisen kerran tuomiossa 22.12.2010, Ville de Lyon (C-524/09, EU:C:2010:822, 35 kohta).

35 Sellaisena kuin unionin tuomioistuin on soveltanut sitä tuomiossa Flachglas kyseisen ministeriön toimintaan. Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 59 kohta.

36 Tuomio 16.12.2008, Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, 57 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

2003/4 mukaista oikeutta saada näitä asioita koskevia tietoja ei annettaisi sillä perusteella, että kyseinen elin toimi ”tuomiovallan käyttäjänä”, vaikka sama elin ei edelleenkään täyttäisi Dorsch-kriteerejä.

85. Viime kädessä sitä, mikä on ”tuomiovallan käyttöä”, arvioidaan nimittäin todennäköisesti melko intuitiivisesti:[37] kaikki, mikä koskee riita-asioiden puolueetonta ratkaisemista, on luonteeltaan tuomiovallan käyttöä eikä siten kuulu direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan soveltamisalaan.

86. Asiakirja-aineistoon sisältyvät tuomioistuinten asiakirjat, niiden kokoaminen, hallinnointi, käyttö ja varastointi ovat mielestäni selkeä osa tuomioistuinmenettelyä ja tuomiovallan käyttöä. Tuomioistuinten asiakirja-aineistojen valmisteluun liittyy luonnollisesti tietty määrä hallinnollista työtä. Nämä tehtävät eivät kuitenkaan ole luonteeltaan hallinnollisia. Ne liittyvät erottamattomasti tiettyyn riita-asiaan ja sen ratkaisuun.

87. Toiseksi, kun palataan takaisin yleiseen määritelmään, on syytä panna merkille kaksi seikkaa: yhtäältä tuomioistuimet toimivat pääsääntöisesti ”tuomiovallan käyttäjinä” ja ainoastaan poikkeuksellisesti ”hallinnollisessa ominaisuudessa”. Toisaalta direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan ensimmäisen alakohdan käsitteiden määrittelyssä on kyse välineen soveltamisalan määrittelystä eikä poikkeuksesta, jota olisi tulkittava suppeasti.

88. Nämä seikat tarkoittavat sitä, että ensinnäkin, jos kyseessä oleva laitos on tuomioistuin, oletussääntönä on, että se toimii todennäköisesti tuomiovallan käyttäjänä, ellei osoiteta, että kyseessä oleva nimenomainen toiminta on tosiasiassa hallinnollista. Toiseksi molempia käsitteitä on tulkittava maltillisesti, tai pikemminkin on niin, että jos jotakin tulkitaan suppeasti, niin tuomioistuinten hallinnollista ominaisuutta, koska se muodostaa tosiasiallisesti poikkeuksen. Kaikki tämä liittyy kuitenkin sen määrittelemiseen, mitä direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan b alakohdassa tarkoitetut ”viranomaisen tehtävät kansallisen lainsäädännön nojalla” ovat.

89. Kun pyritään määrittämään, mitkä tuomioistuimen toiminnot kuuluvat minkin käsitteen alaan, on mahdollista, että tavallisesti – muttei aina – nyrkkisääntönä voisi olla tarkastella henkilöä, joka tekee päätöksen laitoksen puolesta. Esimerkiksi voidaan ottaa vaikka tuomion antava tuomari, joka toimii ”tuomiovallan käyttäjänä”, tai tuomioistuimen kiinteistövastaava tai muu henkilö, joka vastaa sopimuksen allekirjoittamisesta aurinkopaneelien asentamiseksi tuomioistuimen rakennuksen katolle ja joka hoitaa ”viranomaisen tehtäviä – –, mukaan lukien ympäristöön liittyvät erityistehtävät”.

90. Kolmanneksi, ja samankaltaisista syistä, valittajan ja komission puoltamaa, tuomioon Flachglas perustuvaa ”tilapäisyyden” logiikkaa ei voida soveltaa lainkaan nyt tarkasteltavassa tapauksessa. Kuten olen tämän ratkaisuehdotuksen 62 kohdassa selittänyt, tämän logiikan taustalla oli nimittäin se, että laitos kuului selvästi direktiivin 2003/4 soveltamisalaan, kun taas tuomiovaltaa käyttävät tuomioistuimet eivät kuulu samaan soveltamisalaan. Tuomiossa Flachglas tilapäisyyden logiikka oli täysin perusteltu poikkeuksen keston kannalta; käsiteltävässä asiassa kyse on määrittelemisestä. Lisäksi tuomiossa Flachglas rajoitus oli tarpeen sen varmistamiseksi, että osallistuvan demokratian periaate, joka on yhteinen jäsenvaltioiden valtiosääntöperinteelle ja

[37] Tähän liittyy ehkä toisenlaista intuition käyttöä kuin siinä testissä, jota Yhdysvaltojen korkeimman oikeuden tuomari Stewart on ehdottanut siveettömän aineiston tunnistamiseen: ”Tunnistan sen, kun näen sen.” Ks. Jacobellis v. Ohio, 378 U.S. 184 (1964).

joka vahvistetaan SEU 10 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä virkkeessä, [38] sovitetaan yhteen niiden mahdollisten esteiden kanssa, jotka voivat *tosiasiallisesti* estää lainsäädäntömenettelyn moitteettoman kulun. [39]

91. Toisin kuin asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklaa koskevassa oikeuskäytännössä tämä arviointi ei muutu, kun tuomioistuinmenettely on päättynyt. [40] Kyseiseen asetukseen sisältyvä poikkeus liittyy *riita-asian* (”tuomioistuinmenettelyn”) kestoon, kun taas direktiiviin 2003/4 sisältyvä poikkeus liittyy *toiminnan* (yhtäältä ”viranomaisen tehtävien” ja toisaalta ”tuomiovallan käytön” kestoon). Elin tai laitos, joka muutoin toimii tuomiovallan käyttäjänä, ei yleensä lakkaa tekemästä näin pelkästään ajan kulumisen takia. Tuomioistuimen asiakirja-aineiston päällä olevan pölykerroksen paksuus ei niin sanoakseni tee asiakirja-aineistosta yhtään vähemmän ”tuomiovallan käyttöön liittyvää”. Tuomioistuin ei vaihda rooleja tai lakkaa toimimasta tuomioistuimena tiettyinä ajankohtina. Julkisasiamies Sharpstonin sanoja lainatakseni sen tässä ominaisuudessa harjoittamalla toiminnalla ”ei ole ajallista alkua eikä loppua”. [41]

92. Joka tapauksessa sitä koskevien normatiivisten perusteiden, miksi ”tilapäisyyttä” koskevaa perustetta ei voida soveltaa tuomioistuimen työhön, lisäksi tätä päätelmää tukevat myös enemmän toimintaan pohjautuvat perusteet. On totta, että kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, asiassa vaikuttaa olevan kiistatonta, että ”menettelyn aktiivinen vaihe” voisi kuulua tuomiovallan käyttöä koskevan poikkeuksen piiriin. Mutta mihin raja vedetään ennen sitä, sen aikana ja sen jälkeen? Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin selittää, että Irlannin lainsäädännön mukaan lopullisen ratkaisun antaminen ja valitusajan päättyminen, tai lopullisen ratkaisun antaminen valituksesta, ei välttämättä tarkoita kyseisen menettelyn lopullista päättymistä Irlannin tuomioistuimissa. Mitä sääntöjä silloin sovelletaan menettelyyn, jossa asia otetaan vastaan, tarkistetaan asiakirja-aineiston riittävyys ja hoidetaan muita hallinnollisia tehtäviä, jotka eivät vielä osoita menettelyn olevan ”aktiivinen”? Onko tässä vaiheessa harjoitettava toiminta yhtään sen vähemmän ”tuomiovallan käyttöä”? Entä jos menettely keskeytetään asian käsittelyn aikana? Samaan tapaan tuomion valmistumista seuraa luonnollisestikin tietty ajanjakso, jonka aikana valmistellaan sen julkaisemista. Ei ole mitään syytä, miksi Århusin yleissopimukseen tai direktiiviin 2003/4 sisältyviä asiakirjojen saantia koskevia määräyksiä ja säännöksiä olisi sovellettava siihen. Missä vaiheessa elimen, jonka tehtäväksi on annettu asian ratkaiseminen, ”tuomiovallan käyttö” sitten päättyy?

93. Kaikki nämä näkökohdat korostavat jälleen ongelmia, joita aiheutuu, kun yritetään korvata välineen soveltamisalaa koskeva alkuperäinen määritelmä, jonka on tarkoitus olla vakaa ja tietyssä määrin pysyvä institutionaalisella tasolla, kuten direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan ensimmäiseen alakohtaan sisältyvä määritelmä, kyseisen säännöksen toiseen alakohtaan selvennyksenä tai poikkeuksena sijoitetun tilapäisen poikkeuksen logiikalla.

94. Tässä vaiheessa voidaan tuoda esille vielä kaksi yleistä näkökohtaa.

95. Ensinnäkin, kun tarkastellaan tavoitteita, en näe, miten tavoite lisätä demokraattista osallistumista ympäristöasioita koskevaan päätöksentekoon, mihin valittaja on toistuvasti vedonnut, pätisi samassa määrin oikeuslaitokseen. Kuten Irlanti huomauttaa, oikeuslaitoksella on tyypillisesti erilainen legitimiteetti kuin muilla valtiovallan aloilla. Kontradiktorisessa menettelyssä legitimiteetin lisäämisen parametrit eivät liity siihen, että annetaan

[38] Ks. vastaavasti tuomio 4.9.2018, ClientEarth v. komissio (C-57/16 P, EU:C:2018:660, 84 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[39] Ks. vastaavasti tuomio 14.2.2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, 43 kohta).

[40] Ks. tuomio 21.9.2010, Ruotsi ym. v. API ja komissio (C-514/07 P, C-528/07 P ja C-532/07 P, EU:C:2010:541, 130 ja 131 kohta).

[41] Julkisasiamies Sharpstonin ratkaisuehdotus Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2011:413, 73 kohta).

mahdollisimman laaja oikeus tutustua tuomioistuimen asiakirja-aineistoon. Ne pikemminkin perustuvat kriittiseen oikeudelliseen näkemystenvaihtoon, jota tarvittaessa käydään julkisessa istunnossa ja joka ilmenee tuomiosta. Direktiiviä 2003/4 tuskin suunniteltiin muuttamaan kontradiktorisessa menettelyssä käytävää näkemystenvaihtoa, joka muodostaa tuomioistuinmenettelyn ytimen.

96. Toiseksi en myöskään usko, että direktiivillä 2003/4 – tai sen enempää Århusin yleissopimuksellakaan – oli tarkoitus rinnastaa ympäristöä koskevien asiakirjojen pelkkä mahdollinen hallussapito rajattomaan velvollisuuteen ilmaista tietoja. Jos näin olisi, mikä tahansa viranomaisen IT-osasto tai kolmas osapuoli, ehkä jopa kansalliset turvallisuuselimet mukaan luettuina, olisi velvollinen ilmaisemaan pyynnöstä hallussaan olevaa ”ympäristötietoa” siten, että tähän velvollisuuteen sovellettaisiin ainoastaan Århusin yleissopimuksen ja direktiivin 2003/4 4 artiklaan sisältyviä poikkeuksia, vaikka sillä ei olisi minkäänlaista roolia päätöksentekomenettelyssä, johon kyseiset tiedot liittyvät. Se myös tekisi tyhjäksi tavoitteen lisätä yleisön osallistumista *ympäristöä koskevaan* päätöksentekoon.[42] Koska hallintoviranomainen tekee päätöksen, on nimittäin epäselvää, miten tuomioistuimen asiakirja-aineistoon mahdollisesti sisältyvän ympäristötiedon saatavuus voisi edistää tätä menettelyä.[43] Näin on etenkin, kun otetaan huomioon, että tietojen osittainen ilmaiseminen johtaisi tiettyyn tiedon epäsymmetriaan ”*yleisössä*”.[44] Näin ollen ”ympäristötiedon”, jos sellaisesta on kyse, on joko tultava viranomaiselta, jolla on keskeinen asema päätöksentekomenettelyssä, tai sisällyttävä tuomioistuimen julkisen tuomion perusteluihin.

C Käsiteltävä asia

97. Kuten tämän ratkaisuehdotuksen edellisissä jaksoissa todettiin, tuomioistuimet toimivat oletusarvoisesti tuomiovallan käyttäjinä, elleivät ne hoida tietyn toiminnan osalta direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan ensimmäisen alakohdan b alakohdassa tarkoitettuja viranomaisen tehtäviä. Käänteisesti kaikkien tuomiovallan käyttäjinä harjoittamansa toiminnan osalta nämä elimet tai laitokset jäävät kyseisen direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle.

98. Tämä on yleinen vastaus. Käsiteltävän asian erityispiirteenä on kuitenkin, että vaikka valittaja on esittänyt tiedonsaantipyyntönsä High Courtille, Irlannin oikeuslaitoksen institutionaalisen rakenteen vuoksi kyseiset asiakirjat olivat itse asiassa Courts Servicen hallussa.[45]

99. Siten on tarkoituksenmukaista palata[46] nyt tähän nimenomaiseen rakenteeseen ja pohtia, voisiko Courts Service, joka on kansallisista tuomioistuimista erillinen eli, kuulua viranomaisen määritelmään säilyttäessään asioiden, joiden käsittely on päättynyt, asiakirja-aineistoja.

100. Courts Service, vastapuoli ja Irlanti selittävät, että Courts Service on riippumaton yksityinen yksikkö, jonka tehtävänä on ylläpitää ja varastoida tuomioistuinten asiakirja-aineistoja Irlannin oikeuslaitoksen puolesta ja joka on perustettu tätä varten.

42 Ks. direktiivin 2003/4 johdanto-osan ensimmäinen perustelukappale ja Århusin yleissopimuksen johdanto-osa.

43 Ks. tuomio 14.2.2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, 40 kohta).

44 Ks. vastaavasti direktiivin 2003/4 johdanto-osan seitsemäs perustelukappale. Nämä näkökohdat pätevät mihin tahansa mahdolliseen vaikutukseen Århusin yleissopimuksen 4 artiklan a kohdassa ja direktiivin 2003/4 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen viranomaisten menettelyyn.

45 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 12 ja 13 kohta.

46 Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 22–25 kohta.

101. Vaikka tämä on kansallisen lainsäädännön alaan kuuluva asia, institutionaalisen rakenteen näkökulmasta tarkasteltuna Courts Service, joka on Irlannin lainsäädännön nojalla *yksityinen elin*, ei siten vaikuta kuuluvan direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan a alakohdassa tarkoitettuun keskushallintoon tai muihin viranomaisiin. Koska Courts Servicen tehtävät eivät myöskään vastaa viranomaisen tehtävien hoitamista kansallisen lainsäädännön nojalla,[47] sellaisena kuin sitä tarkoitetaan oikeuskäytännössä,[48] se näyttää jäävän myös saman artiklan 2 alakohdan b alakohdan määritelmän ulkopuolelle. Tilanne on tämä institutionaalisten näkökohtien perusteella; kun tarkastellaan sen hoitamaa erityistehtävää, vastaus kysymykseen liittyy loogisesti tuomioistuinten asiakirja-aineistojen hallinnoinnin luonteeseen.

102. Jäljelle jää siten vain direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan c alakohta, jossa tarkoitetaan ”– – oikeushenkilöä, jolla a tai b alakohdassa tarkoitetun elimen tai henkilön valvonnassa on julkisia velvollisuuksia tai tehtäviä tai joka tarjoaa julkisia palveluja, jotka liittyvät ympäristöön”.

103. Tällä viimeksi mainitulla säännöksellä pyritään pohjimmiltaan kattamaan sellaisten luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden tilanteet, jotka hoitavat julkisia tehtäviä julkisen elimen tai laitoksen valvonnassa. Siten yksiköt, jotka muutoin kuuluisivat saman alakohdan a ja b alakohdan soveltamisalaan, eivät voi ”välttyä” direktiivin 2003/4 soveltamisalaan kuulumiselta siirtämällä viranomaisen tehtäviään toiselle yksikölle, joka voi olla myös yksityinen.

104. Tehdäkseni asian selväksi ei ole mitään viitteitä siitä – enkä halua vihjata –, että tämä olisi ollut Irlannin aikomuksena, kun se perusti Courts Servicen. Se, missä vireillä olevien tai jo päättyneiden asioiden tuomioistuinten asiakirja-aineistoja säilytetään, on täysin jäsenvaltioiden päätettävissä. Haluan vain selittää, että unionin lainsäätäjän tarjoama kolmas mahdollisuus käsittää tehtävien ”siirrot” kolmansille, ovatpa ne sitten julkisia tai yksityisiä, toiminnan siirtämisen valvomiseksi.

105. Ratkaisevaa on kuitenkin se, että jotta tällainen kolmas taho voi kuulua c alakohdan soveltamisalaan, ”päämiehen” ja sen ”toiminnan” on itsessään kuuluttava direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan a ja b alakohdan soveltamisalaan. ”Asiamiehenhän” on saatavat toimivaltansa päämieheltä, jotta se voi kuulua ensiksi mainitun säännöksen soveltamisalaan.

106. Kuten tämän ratkaisuehdotuksen edellisissä jaksoissa selitin, tuomioistuimet eivät kuulu direktiivin 2003/4 soveltamisalaan, elleivät ne toimi hallinnollisessa ominaisuudessa. Tuomioistuinten asiakirja-aineistojen säilyttäminen ja hallinnointi eivät selvästikään liity hallinnollisessa ominaisuudessa toimimiseen, vaan se on luonteeltaan tuomiovallan käyttöön liittyvää. Siltä osin kuin tämä on todettu, ”päämies” eli tässä tapauksessa High Court ei kuulu direktiivin 2003/4 soveltamisalaan, eikä sen asiamies harjoita tämäntyyppistä toimintaa, edellyttäen että tämän toiminnan luonne ei muutu.

107. Näin näyttää olevan nyt tarkasteltavassa tapauksessa. Kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kattavaan oikeuskäytäntöön, lainsäädäntöön, sääntöihin ja käytännön ohjeisiin viitaten selittää, Courts Servicellä ei ole itsenäistä tehtävää tuomioistuinten asiakirja-aineistojen hallinnoinnissa ja säilyttämisessä. Se harjoittaa toimintaansa yksinomaan oikeuslaitoksen puolesta ja sen valvonnassa.[49] Näin tehdessään se ei voi harjoittaa toimintaansa siten, että sillä

[47] Ainakin sen kansallisen lainsäädännön tulkinnan mukaan, jonka vastapuoli esitti asiassa CEI/15/0008 An Taisce & The Courts Service, s. 3.

[48] Tuomio 19.12.2013, Fish Legal ja Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, 49 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[49] Kuten vastapuoli selitti päätöksessään asiassa CEI/15/0008 An Taisce & The Courts Service), s. 5 ja 6. Ks. myös Baker, J. asiassa BPSG Limited trading as Stubbs Gazette v. The Courts Service & Others [2017] 2 I.R. 243, 68 ja 71 kohta.

puututaan tuomioistuinten toimintaan.[50] Tällainen valvonta ei pääty, kun menettely päätetään.[51] Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tiedoista ilmenee, että vaikka Courts Service on muodollisesti erillinen elin, toimintansa osalta se tuskin eroaa sisäisestä arkistointiyksiköstä tai kirjaamosta, joka kuuluu samaan institutionaaliseen rakenteeseen kuin tuomioistuin. Näin ollen sen tuomioistuinten asiakirja-aineiston säilyttämiseen, arkistointiin ja hallinnointiin liittyvät toiminnot jäävät joka tapauksessa direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle.

108. Ratkaisevaa pitäisi siten olla harjoitetun toiminnan luonne eikä välttämättä jäsenvaltion täsmällinen institutionaalinen rakenne. Muussa tapauksessa siitä melko kaavamaisesta rakenteellisesta jaosta, missä asiakirja-aineistoja fyysisesti säilytetään ja hallinnoidaan, tulisi direktiivin 2003/4 soveltamisen ratkaiseva tekijä. On sanomattakin selvää, että tällainen lähestymistapa voisi kannustaa tietynlaiseen strategiseen kansallisten institutionaalisten rakenteiden muovaamiseen, minkä lisäksi se tuskin myöskään vastaisi tarpeeseen tulkita ja soveltaa direktiiviä 2003/4 ja Århusin yleissopimusta yhtenäisesti.[52]

D Jälkisanat

109. Toisin kuin valittaja ja komissio väittävät, edellä esitetty päätelmä ei tee ympäristötiedon saantia mahdottomaksi, edellyttäen että se todellakin sisältyy tuomioistuimen asiakirja-aineistoon. Se pelkästään osoittaa, että yksittäinen väline, johon valittaja vetoaa, ei ole oikea keino saada tällaisia tietoja. Kyseisellä välineellä ei säännellä sellaista tiedon saantia, jota valittaja vaatii. Tämä ei luonnollisestikaan estä sitä, että tavanomaiset tällaisen tiedon saamiseksi käytettävissä olevat keinot eivät ole enää mahdollisia.

110. Ensinnäkin on otettava huomioon kansalliset säännöt, jotka koskevat oikeutta tutustua tuomioistuinten asiakirja-aineistoihin. Minun tehtäväni ei ole ottaa kantaa näihin sääntöihin, mutta on todettu, että lainkäytön avoimuus on Irlannin lainsäädännön (perustuslain) periaate.[53] On totta, kuten väliintulijat käsiteltävässä asiassa selittivät, että Irlannin oikeuskäytäntö voi olla epäyhtenäistä sen kysymyksen osalta, missä määrin kolmannet voivat pyytää oikeutta tutustua asiakirjoihin tässä menettelyssä. Tämä on kuitenkin kansallista lainsäädäntöä koskeva asia, jonka ratkaiseminen kuuluu yksinomaan Irlannin tuomioistuimille. Unionin oikeuden näkökulmasta tämä asia on tuskin tekijä, joka on otettava huomioon direktiiviä 2003/4 tulkittaessa.

111. Toiseksi kansalliseen hallintoviranomaiseen, joka teki riidanalaisen päätöksen (päätökset), jota myöhemmin tutkittiin kansallisissa tuomioistuimissa, sovelletaan luonnollisesti edelleen direktiivin 2003/4, sellaisena kuin se on pantu täytäntöön AIE-asetuksilla, ”ympäristötiedon” saantia koskevia säännöksiä. Asian Balz & Anor v An Bord Pleanála taustalla olevan päätöksen tapauksessa tämä viranomainen oli ymmärtääkseni joko Cork County Council (paikallisena kaavoitusviranomaisena) tai An Bord Pleanála (valvontaviranomaisena). Vaikka tämän arvioiminen onkin kansallisten tuomioistuinten asia, voidaan kohtuudella olettaa, että nämä laitokset kuuluvat todennäköisesti direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan a ja b alakohdan soveltamisalaan.

[50] Kuten nähtävästi Courts Servicestä annetun vuoden 1998 lain (Courts Service Act 1998) 9 §:ssä säädetään.

[51] Ks. asia CEI/15/0008 An Taisce & The Courts Service, s. 6.

[52] Tuomio 14.2.2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, 50 kohta).

[53] Ks. tältä osin esimerkiksi J. Hoganin tuomio Allied Irish Bank plc v. Tracey (No 2) [2013] IEHC 242, 21–23 kohta.

112. Tällä jälkimmäisellä seikalla en halua vihjata, että jäsenvaltioiden lainsäädännöissä olisi pyrittävä matkimaan sitä epätyydyttävää tilannetta, joka nähdäkseni vallitsee unionin oikeudessa, jossa yksityisiä ohjataan kääntymään tuomioistuinmenettelyn institutionaalisen osapuolen puoleen saadakseen oikeuden tutustua tuomioistuinten asiakirja-aineistoon sisältyviin seikkoihin.[54] Käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan kaltaisissa tilanteissa pyyntö saada ympäristötietoa, joka koskee ympäristöasioissa tehtävää päätöksentekoa, voidaan tosiasiallisesti tehdä laitoksille, jotka käytännössä tekevät kaava- ja valvontapäätöksiä. Tämä on – ainakin minun ehkä tarpeettoman suppean menettelyä koskevan näkemykseni mukaan – juuri se, mihin direktiivillä 2003/4 ja Århusin yleissopimuksella pyrittiin: yksityisten pitää saada tietoa ja siten mahdollisesti pystyä vaikuttamaan päätöksentekoon *siinä vaiheessa*, jossa päätöksenteko tosiasiassa tapahtuu.

113. Katson, ettei ole mitään syytä kieltäytyä antamasta asiakirja-aineistoa *kenelle tahansa* asiasta kiinnostuneelle yksityiselle *asioissa, joiden käsittely on päättynyt*, ellei tällaista ilmaisemista vastaan yksittäistapauksessa ole selviä ja pakottavia syitä.[55] Tällainen oikeuslaitoksen avoimuus vahvistaa tuomioistuinten yleistä legitimiteettiä ja parantaa lainkäytön laatua.[56]

114. Yhtä tärkeä periaate on kuitenkin jaetun toimivallan periaate ja velvoite tulkita säädöstä niissä rajoissa, mitä se voi kohtuudella tarkoittaa. Näin tulkittuna direktiivissä 2003/4 ei mielestäni yksinkertaisesti sanota mitään tuomioistuinten asiakirja-aineistojen saatavuudesta. Tämä asia kuuluu kansallisen lainsäädännön alaan. Unionin oikeudessa säädetään ehkä jossain vaiheessa tällaisesta saatavuudesta. Ennen kuin näin tapahtuu, asioita, joiden käsittely on päättynyt, koskevien asiakirja-aineistojen saatavuutta koskevan kansallisen lainsäädännön tai käytännön muuttamiseen pakottaminen laajentamalla eri tarkoitukseen suunnitellun unionin lainsäädännön soveltamisalaa luonnottomasti ei ehkä ole paras tapa edetä, ei ainakaan unionin tuomioistuimelle.

V Ratkaisuehdotus

115. Ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa High Courtin esittämään ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

Ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta ja neuvoston direktiivin 90/313/ETY kumoamisesta 28.1.2003 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin
2003/4/EY 2 artiklan 2 alakohtaa on tulkittava siten, että tuomioistuinten asiakirja-aineistojen saatavuuden valvonta, harjoittaapa sitä sitten tuomioistuin eli elin, joka on muodollisesti osa oikeuslaitosta, tai yksityinen yksikkö, joka on perustettu samaan tarkoitukseen ja joka toimii oikeuslaitoksen puolesta ja valvonnassa, on toimintaa, joka jää kyseisen säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle.

[54] Ks. tuomio 18.7.2017, komissio v. Breyer (C-213/15 P, EU:C:2017:563, 54 ja 55 kohta).

[55] Ks. lähemmin ratkaisuehdotukseni komissio v. Breyer (C-213/15 P, EU:C:2016:994).

[56] Ibid, 93–104 ja 118–142 kohta.