

**Asia C-707/22****Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen  
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä****Jättämispäivä:**

17.11.2022

**Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:**

Raad van State (Alankomaat)

**Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:**

16.11.2022

**Valittaja:**

Minister van Infrastructuur en Waterstaat

**Vastapuoli:**

AVROTROS

**Pääasian menettelyn kohde**

Riita koskee mediaorganisaatio AVROTROSin pyyntöä saada tutustua erilaisiin asiakirjoihin, jotka koskevat lentoliikenteen turvallisuutta Schipholin lentoasemalla.

**Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeudellinen perusta**

Ennakkoratkaisupyyntö koskee kysymystä siitä, missä määrin mediaorganisaatio voi saada julkistamista koskevan kansallisen järjestelmän perusteella tietoja tietokannasta, joka kuuluu poikkeamien ilmoittamisesta, analysoinnista ja seurannasta siviili-ilmailun alalla annetun asetuksen N:o 376/2014 (jäljempänä poikkeama-asetus)<sup>1</sup> soveltamisalaan, ja jos se voi saada tietoja, missä muodossa se

<sup>1</sup> Poikkeamien ilmoittamisesta, analysoinnista ja seurannasta siviili-ilmailun alalla, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 996/2010 muuttamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/42/EY, komission asetusten (EY) N:o 1321/2007 ja (EY) N:o 1330/2007 kumoamisesta 3.4.2014 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) N:o 376/2014 (EUVL 2014, L 122, s. 18)

voi niitä saada. Konkreettisesti ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin epäilee, onko kansallisessa oikeudessa säädetty ehdoton kieltä julkistaa kyseisiä tietoja yhteensopiva poikkeama-asetuksen 15 artiklan kanssa sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 11 artiklassa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklassa vahvistetun sananvapautta ja tiedonvälityksen vapautta koskevan oikeuden kanssa.

### **Ennakkoratkaisukysymykset**

1a. Mitä on ymmärrettävä poikkeama-asetuksen 15 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuilla ”poikkeamatiedoilla” ja ”asianmukaisella luottamuksellisuudella” Euroopan unionin perusoikeuskirjan 11 artiklassa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklassa vahvistetun sananvapautta ja tiedonvälityksen vapautta koskevan oikeuden valossa?

1b. Kuuluvatko yhdistetyt tiedot poikkeama-asetuksen 15 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin ”poikkeamatietoihin”?

2a. Onko poikkeama-asetuksen 15 artiklan 1 kohtaa, luettuna perusoikeuskirjan 11 artiklassa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklassa vahvistetun sananvapautta ja tiedonvälityksen vapautta koskevan oikeuden valossa, tulkittava siten, että se on yhteensopiva pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen kansallisen säännön kanssa, jonka perusteella mitään tietoja ilmoitetuista poikkeamista ei saa julkistaa?

2b. Päteekö tämä myös ilmoitettuja poikkeamia koskeviin yhdistettyihin tietoihin?

3. Jos kysymyksiin 2a ja 2b vastataan kieltävästi: onko toimivaltaisella kansallisella viranomaisella oikeus soveltaa julkistamista koskevaa yleistä kansallista järjestelmää, jonka perusteella tietoja ei anneta, siltä osin kuin niiden antamisella on pienempi painoarvo kuin eduilla, jotka liittyvät esimerkiksi suhteisiin muihin valtioihin ja kansainvälisiin järjestöihin, hallintoviranomaisten suorittamaan tarkastukseen, seurantaan ja valvontaan, yksityiselämän kunnioittamiseen sekä luonnollisten ja oikeushenkilöiden suhteettoman edun ja haitan estämiseen?

### **Unionin oikeuden ja kansallisen oikeuden säännökset, joihin on vedottu**

Kansainvälinen oikeus:

Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (Euroopan ihmisoikeussopimus) 10 artikla (sananvapaus)

Unionin oikeus:

– Euroopan unionin perusoikeuskirjan 10 artikla (ajatuksen, omantunnon ja uskonnon vapaus) ja 11 artikla (sananvapaus ja tiedonvälityksen vapaus)

- Poikkeamien ilmoittamisesta, analysoinnista ja seurannasta siviili-ilmailun alalla 3.4.2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 376/2014 johdanto-osan 32, 33 ja 45 perustelukappale sekä 13 artikla (tapahtumien analysointi ja seuranta kansallisella tasolla), 15 artikla (tietojen luottamuksellisuus ja asianmukainen käyttö) ja 16 artikla (tietolähteen suojele)

Alankomaiden oikeus (sellaisena kuin sitä sovellettiin 3.12.2018, jolloin ministeri teki osapäätöksen II):

- Ilmailulain (Wet luchtvaart) 1.1, 7.1 ja 7.2 §
- Hallinnon avoimuudesta annetun lain (Wet openbaarheid van bestuur, jäljempänä myös Wob) 2 §:n 1 momentti, 3 §, 7 §:n 1 momentti, 10 §:n 2 momentti ja 11 §:n 1 momentti
- Turvallisuusasioiden tutkintalautakunnasta annetun kuningaskunnan lain (Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid) 59 §:n 5 momentti

### **Tiivistelmä pääasian tosiseikoista ja menettelystä**

- 1 AVROTROS, joka on julkinen radio- ja televisiotoiminnan harjoittaja, halusi turvallisuusasioiden tutkintalautakunnan 6.4.2017 antaman kriittisen selonteon johdosta saada Alankomaiden viranomaisilta tiettyjä asiakirjoja, jotka koskevat lentoliikenteen turvallisuutta Schipholilla. Se esitti 15.2.2018 tätä koskevan pyynnön hallinnon avoimuudesta annetun lain nojalla.
- 2 Koska tämä pyyntö koski lukuisia asiakirjoja, toimivaltainen ministeri teki kolme osapäätöstä. Hän julkisti osan asiakirjoista ja kieltäytyi (osittain) 4 164 asiakirjan julkistamisesta perustellen tätä erityisesti turvallisuusasioiden tutkintalautakunnasta annetun kuningaskunnan lain 59 §:n 5 momentin (tutkimusten julkistamatta jättäminen) *lex specialis* -vaikutuksella tai Wob:n 10 §:n 2 momentin e ja/tai g kohdalla (julkistamatta jättäminen yksityisyyden kunnioittamiseksi taikka suhteettoman edun tai haitan välttämiseksi) ja/tai Wob:n 11 §:n 1 momentilla (henkilökohtaisten toimintapoliittisten näkemysten julkistamatta jättäminen).
- 3 Ministeri kieltäytyi osapäätöksen II liitteenä olevan asiakirjan 75.4 julkistamisesta perustellen tätä poikkeama-asetuksen *lex specialis* -vaikutuksella ja Wob:n 10 §:n e ja g kohdalla (julkistamatta jättäminen yksityisyyden kunnioittamiseksi taikka suhteettoman edun tai haitan välttämiseksi).
- 4 Ministeri pysytti kieltäytymiset oikaisuvaatimuksen johdosta antamassaan päätöksessä.
- 5 Rechtbank hyväksyi AVROTROSin päätöksestä nostaman kanteen.

- 6 Rechtbank katsoi 30.9.2021 antamassaan välipäätöksessä, että oikaisuvaatimuksista tehdyt kolme päätöstä, jotka koskivat 22:a asiakirjaa, oli perusteltu riittämättömästi. Erityisesti asiakirjan 75.4 osalta ei ollut selvää, mihin tietoihin sovellettiin ministerin mukaan poikkeama-asetusta ja mihin Wob:n 10 §:n 2 momentin g kohtaa. Rechtbank antoi ministerille tilaisuuden korjata puutteet kuuden viikon kuluessa. Ministeri ei ole korjannut puutteita määräajassa.
- 7 Rechtbank kumosi lopullisessa ratkaisussaan kyseiset kolme oikaisuvaatimuksista tehtyä päätöstä, peruutti edellä mainitut kolme osapäätöstä ja määräsi, että ministerin on julkistettava mainitut asiakirjat ja otteet, mukaan lukien asiakirja 75.4.
- 8 Ministeri valitti sekä välipäätöksestä että lopullisesta ratkaisusta Raad van Stateen (ylin hallintotuomioistuin), ennakkoratkaisupyynnön esittäneeseen tuomioistuimeen.
- 9 Asiakirja 75.4 käsittää 22 sivua. Ministeri julkisti rechtbankin ratkaisun johdosta 9 sivua kyseisestä asiakirjasta kokonaisuudessaan eikä aio julkistaa jäljellä olevia 13:a sivua. Valitus koskee kysymystä, onko ministeri perustellusti kieltäytynyt julkistamasta näitä 13:a sivua.

#### **Pääasian asianosaisten keskeiset perustelut**

- 10 Ministeri väittää, että asiakirjan 75.4 julkistamatta jätettyihin 13 sivuun sovelletaan poikkeama-asetuksen 15 artiklan 1 kohtaa. Kyseessä on erityissäännös, joka on Wob:n 2 §:n perusteella *lex specialis* -asemansa mukaisesti etusijalla. Ministerin mukaan Wob:ta ei siten voida soveltaa näihin asiakirjassa 75.4 oleviin 13 sivuun. Ministeri viittaa myös poikkeama-asetuksen täytäntöönpanon yhteydessä ilmailulakiin tehtyjen muutosten perusteluihin. Niiden mukaan luottamuksellisuus ja suojele ovat olennaisia edellytyksiä, jotta ilmoitetut tiedot voidaan asettaa saataville. Ministerin mukaan pelkästään se seikka, että hän ei ajoissa käyttänyt rechtbankin tarjoamaa mahdollisuutta korjata virheet, ei oikeuta sivuuttamaan tätä erityissäännöstä, jonka perusteella tietojen julkistaminen ei ole sallittua.
- 11 AVROTROS väittää, että asiakirja 75.4. koskee alakohtaisten osapuolten keräämiä yhdistettyjä tietoja poikkeamista. Koska yhdistettyihin tietoihin ei sisälly erityistietoja eikä yksityiskohtia, asetuksen 15 artiklan 1 kohtaa ei sovelleta. Poikkeama-asetuksen johdanto-osassa päinvastoin kannustetaan julkistamaan tällaisia yhdistettyjä tietoja. Tiedot antavat kuvan lentoturvallisuudesta Schipholilla ja sen ympäristössä, ja yleisöllä on oikeus tutustua niihin.

#### **Tiivistelmä ennakkoratkaisupyynnön perusteluista**

- 12 Tämä ennakkoratkaisupyynnö on hyvin samankaltainen kuin asia C-451/22 (ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää yhdistämistä kyseiseen asiaan).

Tässä ennakkoratkaisupyyntöä esitetään samat kysymykset kuin asiassa C-451/22 ja lisäksi kaksi yhdistettyjä tietoja koskevaa alakysymystä. Erona asiaan C-451/22 on se, esillä olevassa tapauksessa ministeri haluaa pitää yhdistetyt tiedot salaisina.

- 13 Esiin nousee kysymys, onko ilmaisulaki Wob:hen nähden *lex specialis* -asemassa ja pannaanko ilmaisulailla täytäntöön välittömästi sovellettava poikkeama-asetus. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin epäilee, kuten myös asiassa C-451/22, velvoitetaanko poikkeama-asetuksessa jättämään kaikki poikkeamia koskevat tiedot julkistamatta.

Käsitteen ”poikkeamatiedot” tarkka ulottuvuus ei ole selvä. Ei ole myöskään selvää, miten ilmaisu ”asianmukainen luottamuksellisuus” on ymmärrettävä yhdistettyjen tietojen tapauksessa.

Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan asiakirjaan 75.4 kuuluvaa 13:a sivua, jotka ovat vielä salaisia, voidaan pitää ”yhdistettyinä tietoina”. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii erityisesti selvittämään, mitkä yhdistettyjen tietojen aspektit ovat merkityksellisiä sen määrittämiseksi, onko kyse poikkeamatiedoista, ja miten tällöin voidaan varmistaa asianmukainen luottamuksellisuus.

- 14 On mahdollista, että unionin tuomioistuin katsoo poikkeama-asetuksen 15 artiklan 1 kohdan olevan on esteenä ilmaisulain 7.1 §:ssä ja 7.2 §:ssä säädetyille järjestelmälle, jonka mukaan mitään ilmoituksiin sisältyviä tietoja ei saa julkistaa. Tässä tapauksessa Wob:n vastaista ilmaisulain järjestelmää ei voitu soveltaa ja kyse on siitä, onko ministeri perusteettomasti jättänyt tutkimatta, onko kyseinen järjestelmä yhteensopiva Wob:n kanssa. On siis selvitetävä, voiko toimivaltainen kansallinen viranomainen soveltaa julkistamista koskevaa yleistä kansallista lainsäädäntöä.