

Kohtuasi C-451/22**Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1****Saabumise kuupäev:**

7. juuli 2022

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

29. juuni 2022

Kaebajad:

RTL Nederland BV

RTL Nieuws BV

(edaspidi koos RTL)

Põhikohtuasja ese

Kohtuasi käsitleb meediaettevõtja RTL taotlust tutvuda erinevate dokumentidega 17. juulil 2014 Ukraina kohal allatulistatud lennu MH17 kohta, sealhulgas kõigi Euroopa Liidu ühtse lennuohutust mõjutavast juhtumist ettekandmise süsteemi (edaspidi „Eccairs“) 2014. aasta teadetega Ukraina kohta.

Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus

Taotlus puudutab küsimust, millises ulatuses on meediaettevõtjal võimalik saada riigisisese avalikustamiskorra alusel teavet andmebaasist, mis kuulub määruse nr 376/2014, mis käsitleb tsiviillennunduses toimunud juhtumitest teatamist ning juhtumite analüüsi ja järeldusi¹ (edaspidi „määrus nr 376/2014“),

¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 3. aprilli 2014. aasta määrus (EL) nr 376/2014, mis käsitleb tsiviillennunduses toimunud juhtumitest teatamist ning juhtumite analüüsi ja järeldusi, millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 996/2010 ning tunnistatakse

kohaldamisalasse, ja kui jah, siis millises vormis. Täpsemalt on eelotsusetaotluse esitanud kohtul kahtlusi selles osas, kas riigisisese õiguses sätestatud täielik selle teabe avalikustamise keeld on kooskõlas määruse nr 376/2014 artikliga 15 ning EL põhiõiguste harta (edaspidi „põhiõiguste harta“) artiklis 11 ja Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklis 10 sätestatud sõna- ja teabevabadusega.

ELTL artikkel 267

Eelotsuse küsimused

1. Mida tuleb mõista „juhtumite“ ja „asjakohase konfidentsiaalsuse“ all määruse nr 376/2014 artikli 15 lõike 1 tähenduses ning põhiõiguste harta artiklis 11 ja Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklis 10 sätestatud sõna- ja teabevabadust silmas pidades?
2. Kas määruse nr 376/2014 artikli 15 lõiget 1 tuleb põhiõiguste harta artiklis 11 ja Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklis 10 sätestatud sõna- ja teabevabadust silmas pidades tõlgendada nii, et see on kooskõlas sellise riigisisese korraga, nagu on kõne all põhikohtuasjas, mille kohaselt ei tohi avalikustada mitte mingit teavet teatatud juhtumite kohta?
3. Juhul kui teisele küsimusele vastatakse eitavalt: kas pädev riigisisene asutus võib kohaldada üldist riigisisest avalikustamiskorda, mille kohaselt teavet ei anta, välja arvatud juhul, kui teabe andmine kaalub üles huvid, mis on seotud näiteks suhetega teiste riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega, riigiasutuste teostatava inspekteerimise, kontrolli ja järelevalvega, eraelu puutumatuse austamise ning füüsiliste või juriidiliste isikute ebaproportsionaalse eelistamise või kahjustamise vältimisega?
4. Kas üldise riigisisese avalikustamiskorra kohaldamisel on vahet, kas tegemist on riiklikust andmebaasist pärit teabega või teabega teadetest või teadete kohta, mis sisaldub muudes dokumentides, näiteks poliitilistes dokumentides?

Viidatud liidu ja riigisisese õigusnormid

Rahvusvaheline õigus:

Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon, artikkel 10 (sõnavabadus)

Liidu õigus:

kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2003/42/EÜ ja komisjoni määrused (EÜ) nr 1321/2007 ja (EÜ) nr 1330/2007 (ELT 2014, L 122, lk 18).

- Euroopa Liidu põhiõiguste harta, artikkel 10 (mõtte-, südametunnistuse- ja usuvabadus) ja artikkel 11 (sõna- ja teabevabadus)
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 3. aprilli 2014. aasta määrus (EL) nr 376/2014, mis käsitleb tsiviillennunduses toimunud juhtumitest teatamist ning juhtumite analüüsi ja järelemeid, millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 996/2010 ning tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2003/42/EÜ ja komisjoni määrused (EÜ) nr 1321/2007 ja (EÜ) nr 1330/2007 (ELT 2014, L 122, lk 18), põhjendused 33 ja 45, artikkel 15 (teabe konfidentsiaalsus ja asjakohane kasutamine) ja artikkel 16 (teabeallika kaitse)

Madalmaade õigus (17. aprilli 2018. aasta redaktsioonides, mis on kuupäev, mil minister jättis RTLi taotluse otsusega rahuldamata):

- Wet van 18 juni 1992 houdende algemene regeling met betrekking tot het luchtverkeer (18. juuni 1992. aasta lennundusseadus), artiklid 1.1, 7.1 ja 7.2
- Wet openbaarheid van bestuur (halduse läbipaistvuse seadus), artikli 2 lõige 1, artikkel 3, artikli 7 lõige 1 ja artikli 10 lõige 2

Põhikohtuasja asjaolude ja menetluse lühikokkuvõte

- 1 Kuna RTL soovib teada, mida Madalmaade valitsus teadis lennuga MH17 toimunud intsidendiga seotud sündmustest, taotles ta Wet openbaarheid van bestuuri (halduse läbipaistvuse seadus, edaspidi „Wob“) kohaselt 10. jaanuari 2018. aasta kirjaga Minister van Justitie en Veiligheidilt (Madalmaade justiits- ja julgeolekuminister) mitmesuguseid dokumente 17. juulil 2014 Ukraina kohal allatulistatud lennu kohta, muu hulgas põhikohtuasjas kõne all olevaid Eccairsi 2014. aasta teateid Ukraina kohta.
- 2 Pädev minister jättis 17. juuli 2018. aasta otsusega RTLi taotluse rahuldamata. Ministri arvamuse kohaselt võib teha Eccairsis säilitatava teabe määruse nr 376/2014 artikli 10 kohaselt kättesaadavaks ainult selle määruse II lisas nimetatud huvitatud isikute kategooriatele. Selles on nimetatud lennundustööstuse isikud ja organisatsioonid ning lennuohutust uurivad isikud ja organisatsioonid. RTL nendesse kategooriatesse ei kuulu.
- 3 RTLi vaiet lahendades jättis minister taotluse rahuldamata jätmise jõusse. Ta täiendas rahuldamata jätmise põhjendust sellega, et märkis, et ka lennundusseaduse artikliga 7.2 on vastuolus nõutud teabe esitamine.
- 4 Rechtbank (esimese astme kohus, Madalmaad; edaspidi „Rechtbank“) jättis vaide peale esitatud RTLi kaebuse põhjendamata tõttu rahuldamata ja selgitas, et Eccairsi teadete suhtes kehtib erikord – nimelt taotletud teabe konfidentsiaalsus lennundusseaduse artikli 7.2 ja määruse nr 376/2014 artikli 15 tähenduses –, mis on Wobi suhtes *lex specialis*. RTLi tuginemine Euroopa inimõiguste ja

põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklile 10 ei ole Rechtbanki arvamuse kohaselt veenev. Kõnealusel juhul on sekkumine nimelt seadusega ette nähtud. Lisaks ei selgitanud RTL usutavalt, et tegemist on erandlike asjaoludega, mille tõttu näib piirang olevat põhjendamatult.

- 5 RTL kaebas selle kohtuotsuse edasi eelotsusetaotluse esitanud kohtusse Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu).

Põhikohtuasja kaebajate peamised argumendid

- 6 RTL väidab, et minister ei tohi teabega tutvumise taotluse rahuldamata jätmisel tugineda lihtsalt määrusele nr 376/2014 ja lennundusseadusele kui Wobi suhtes *lex specialis*’ele.
- 7 Määrus nr 376/2014 ei tunne nimelt absoluutset avalikustamise keeldu. Selle määruse artiklis 15 sisalduv range avalikustamiskord käib RTLi hinnangul eelkõige teatajate ja juhtumi teates nimetatud isikute kaitse kohta. RTL tuletab selle mõistest „üksikasjad“ (juhtumite üksikasju tuleb käsitleda konfidentsiaalselt), keelust kasutada teavet süüle ja vastutusele osutamiseks ning määruse artiklis 16 nimetatud teatavate isikute kaitsekorrast.
- 8 Lisaks väidab RTL, et soovib kasutada nõutud teavet kontrollimiseks, kas Madalmaad võtsid pärast turvahoiatusi piisavalt (kiiresti) meetmeid või mitte. RTLi hinnangul täidab ta sellega määruse nr 376/2014 artikli 15 lõikes 2 sätestatud eesmärki, milleks on lennuohutuse säilitamine või suurendamine.
- 9 Juhul kui on siiski tegemist *lex specialis* olukorraga, kehtib see ainult dokumendi kohta tervikuna. Teabe piiratud edastamine on RTLi arvates sel juhul veel võimalik. Sellega seoses tugineb RTL eelkõige Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklile 10.

Eelotsusetaotluse põhjenduse lühikokkuvõte

- 10 Määruse nr 376/2014 artikli 15 lõike 1 kohaselt võtavad liikmesriigid meetmeid, mis on vajalikud lennuohutust mõjutavate juhtumite kohta saadud üksikasjade asjakohase konfidentsiaalsuse tagamiseks.

Lennundusseaduse artiklite 7.1 ja 7.2 eesmärk on määruse nr 376/2014 ülevõtmine. Nendest sätetest tuleneb, et ministrile teatatud juhtumite kohta ei tohi avalikustada *mitte mingit teavet*. See seadus on Wobi suhtes *lex specialis*. Eelotsusetaotluse esitanud kohtul on kahtlusi selles osas, kas lennundusseadusega võeti õigesti üle määruses nr 376/2014 sisalduvaid teabe konfidentsiaalsuse sätteid. Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et selle määruse sõnastusest ei selgu ühetähenduslikult, kas see kohustab hoidma salajas *kogu teavet* juhtumite kohta. Sellega seoses viitab ta Euroopa Kohtu 30. märtsi 2017. aasta otsusele Lingurár (C-315/16, EU:C:2017:244), mille punktis 18 märkis Euroopa Kohus, et

liikmesriigid võivad võtta määruse rakendusmeetmed tingimusel, et need ei takista määruse vahetut kohaldatavust, ei varja asjaolu, et tegemist on liidu õigusnormiga, ning täpsustavad liikmesriigile määrusega antud hindamisruumi kasutamise tingimused, jäädes samas kõnealuste sätetega kehtestatud piiridesse.

- 11 Määruse nr 376/2014 artikli 16 lõike 8 kohaselt võivad liikmesriigid siiski tagada teatajale või lennuohutust mõjutavate juhtumite ettekannetes nimetatud isikutele ulatuslikuma kaitsetaseme. Eelotsusetaotluse esitanud kohtul tekib küsimus, millise ulatusega võib olla see kõrgem kaitsetase ja kas lõiget 8 on võimalik kasutada selleks, et mitte mingit teavet avalikustada. Sellega seoses osutab eelotsusetaotluse esitanud kohus asjaolule, et määruse nr 376/2014 artiklit 15 tuleb tõlgendada Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikliga 10 ja põhiõiguste harta artikliga 11 kaitstud sõna- ja teabevabadust silmas pidades. RTL soovib teavitada üldsust nn „üldsuse valvekoerana“ (vt sellega seoses Euroopa Inimõiguste Kohtu 8. novembri 2016. aasta otsus Magyar Helsinki Bizottság vs. Ungari, CE:ECHR:2016:1108JUD001803011) intsidendist lennuga MH17. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikkel 10 ei nõua küll kogu teabe avalikustamist, aga absoluutne avalikustamiskeeld ei oleks tõenäoliselt kooskõlas sõna- ja teabevabadusega.
- 12 Sellel taustal on eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates põhjust esitada esimene ja teine eelotsuse küsimus.
- 13 Kui vastus teisele eelotsuse küsimusele on eitav ja otsustatakse, et lennundusseaduse artiklid 7.1 ja 7.2 on vastuolus määruse nr 376/2014 artikli 15 lõikega 1, ei tulnud eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul kohaldada mitte lennundusseadust, vaid Wobi, st üldist riigisisest avalikustamiskorda. Sel juhul tekib küsimus, kuidas tuleks antud olukorras kohaldada üldist riigisisest avalikustamiskorda. See on kolmanda ja neljanda küsimuse ese.