

ASIA C-451/22

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

Jättämispäivä:

7.7.2022

Ennakkoratkaisupyynnön esittävä tuomioistuin:

Raad van State (Alankomaat)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

29.6.2022

Valittajat:

RTL Nederland BV

RTL Nieuws BV

(jäljempänä yhdessä RTL)

Pääasian menettelyn kohde

Riita koskee mediaorganisaatio RTL:n pyyntöä saada tutustua erinäisiin asiakirjoihin, jotka koskevat lennon MH17 alasampumista Ukrainan yläpuolella 17.7.2014, mukaan lukien kaikki European Coordination Centre for Accident and Incident Reporting Systemsissä (jäljempänä Eccairs) olevat Ukrainaa koskevat ilmoitukset vuodelta 2014.

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)¹ soveltamisalaan, ja jos se voi saada tietoja, niin missä

¹ 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

muodossa. Konkreettisesti ennakkoratkaisua pyytävä 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.

SEUT 267 artikla

Ennakkoratkaisukysymykset

”1. 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?

2. 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?

3. Jos toiseen kysymykseen 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?

4. Onko julkistamista koskevaa kansallista järjestelmää sovellettaessa merkitystä sillä, sisältyvätkö kyseiset tiedot kansalliseen tietokantaan vai onko kyse muissa, esimerkiksi toimintaperiaatteita koskevissa asiakirjoissa oleviin ilmoituksiin sisältyvistä tai niitä koskevista tiedoista?”

Euroopan unionin oikeuden ja kansallisen oikeuden säännökset, joihin on vedottu

Kansainvälinen oikeus:

(EY) N:o 1330/2007 kumoamisesta 3.4.2014 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta
(EU) N:o 376/2014 (PB 2014, L 122, s. 18)

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, 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 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 367/2014 (EUVL 2014, L 122, s. 18) johdanto-osan 33 ja 45 perustelukappale sekä 15 artikla (Tietojen luottamuksellisuus ja asianmukainen käyttö) ja 16 artikla (Tietolähteen suojelu)

Alankomaiden oikeus (sellaisena kuin sitä sovellettiin 17.4.2018, jolloin ministeri hylkäsi päätöksellään RTL:n hakemuksen):

- Ilmailulain (Wet Luchtvaart) 1.1 § sekä 7.1 ja 7.2 §
- Hallinnon julkisuudesta annetun lain (Wet openbaarheid van bestuur), 2 §:n 1 momentti, 3 §, 7 §:n 1 momentti ja 10 §:n 2 momentti

Tiivistelmä pääasian tosiseikoista ja menettelystä

- 1 Koska RTL haluaa selvittää, mitä Alankomaiden viranomaiset tiesivät lentoa MH17 koskevaan katastrofiin liittyvistä tapahtumista, se pyysi 10.1.2018 päivätyllä kirjeellä minister van Justitie en Veiligheidilta (oikeus- ja turvallisuusministeri) hallinnon julkisuudesta annetun lain (jäljempänä Wob) perusteella erinäisiä asiakirjoja, jotka koskivat kyseisen lentokoneen alasampumista Ukrainan yläpuolella 17.7.2014, mukaan lukien pääasiassa merkitykselliset ”Eccairsissa olevat Ukrainaa koskevat ilmoitukset vuodelta 2014”.
- 2 Asiassa toimivaltainen ministeri kieltäytyi 17.4.2018 tekemällään päätöksellä täyttämästä RTL:n pyyntöä. Ministeri katsoi, että kun otetaan huomioon poikkeama-asetuksen 10 artikla, Eccairsiin sisältyviä tietoja voidaan antaa vain poikkeama-asetuksen liitteessä II luetelluille asianosaisten ryhmille. Kyse on ilmailualan henkilöistä ja järjestöistä sekä lentoturvallisuutta tutkivista henkilöistä ja järjestöistä. RTL ei kuulu näihin ryhmiin.
- 3 Ministeri pysytti pyynnöstä kieltäytymisen oikaisuvaatimuksen johdosta antamallaan päätöksellä. Ministeri lisäsi kieltäytymisen perusteluihin, että myös ilmailulain 7.2 § on esteenä pyydettyjen tietojen toimittamiselle.

- 4 Rechtbank (alioikeus) hylkäsi RTL:n tästä päätöksestä nostaman kanteen perusteettomana ja katsoi, että Eccairs-ilmoituksiin sovelletaan Wob:hen nähden *lex specialis* -asemassa olevaa erityistä säännöstöä eli pyydettyjen tietojen luottamuksellisuutta, josta säädetään ilmailulain 7.2 §:ssä ja poikkeama-asetuksen 15 artiklassa. Rechtbank katsoi myös, että RTL:n vetoamus Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklaan ei voi menestyä. Tässä tapauksessa sananvapauteen puuttumisesta on nimittäin säädetty laissa. RTL ei ollut myöskään osoittanut, että olisi olemassa hyvin erityisiä olosuhteita, joiden vuoksi rajoittaminen olisi perusteetonta.
- 5 RTL valitti tästä ratkaisusta Raad van Stateen (ylin hallintotuomioistuin, Alankomaat).

Pääasian asianosaisten keskeiset perustelut

- 6 RTL väittää, että ministeri ei voi ilman muuta kieltäytyä tietojen antamisesta sillä perusteella, että poikkeama-asetus ja ilmailulaki ovat Wob:hen nähden *lex specialis*.
- 7 Poikkeama-asetuksessa ei nimittäin säädetä ehdottomasta julkistamiskiellosta. Poikkeama-asetuksen 15 artiklassa säädetyn tiukan julkistamista koskevan säännösten tarkoituksena on RTL:n mukaan ensisijaisesti poikkeamailmoitusten tekijöiden ja poikkeamailmoituksissa mainittujen henkilöiden suojeleminen. RTL päättelee tämän ilmauksesta ”bijzonderheden” [erityispiirteet] (poikkeamatietoja [bijzonderheden over voorvallen] on käsiteltävä luottamuksellisesti), kiellosta käyttää tietoja syyllisyyden tai vahingonkorvausvelvollisuuden osoittamiseen sekä asetuksen 16 artiklassa säädetystä tiettyjen henkilöiden suojelua koskevasta säännöstöstä.
- 8 RTL väittää lisäksi, että se haluaa käyttää pyydettyjä tietoja voidakseen tarkastaa, ryhtyikö Alankomaat turvallisuusvaroitusten johdosta riittäviin (ripeisiin) toimenpiteisiin. RTL katsoo tämän vastaavan poikkeama-asetuksen 15 artiklan 2 kohdan mukaista tarkoitusta eli lentoliikenteen turvallisuuden ylläpitämistä tai parantamista.
- 9 Vaikka katsottaisiinkin, että kyseessä on *lex specialis* -tilanne, tämä pätee RTL:n mukaan ainoastaan asiakirjan täydelliseen versioon. RTL:n mukaan tietojen osittainen antaminen on tällöin kuitenkin mahdollista. RTL vetoaa tässä yhteydessä erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklaan.

Tiivistelmä ennakkoratkaisupyyntöä perusteluista

- 10 Poikkeama-asetuksen 15 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet saamiensa poikkeamatietojen asianmukaisen luottamuksellisuuden varmistamiseksi.

Ilmailulain 7.1 ja 7.2 §:llä pannaan täytäntöön poikkeama-asetus. Näistä pykälistä seuraa, *ettei mitään tietoja* ministerille ilmoitetuista poikkeamista saa julkistaa. Kyseinen laki on Wob:hen nähden *lex specialis*. Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin epäilee, onko poikkeama-asetuksessa säädetty tietojen luottamuksellisuutta koskeva järjestelmä pantu ilmailulailla asianmukaisesti täytäntöön. Kyseisen tuomioistuimen mukaan poikkeama-asetuksen sanamuodosta ei käy selvästi ilmi, edellytetäänkö siinä, että *kaikki tiedot* poikkeamista on jätettävä julkistamatta. Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin viittaa tässä yhteydessä unionin tuomioistuimen 30.3.2017 antamaan tuomioon Lingurár, ECLI:EU:C:2017:244, jonka 18 kohdassa katsottiin, että jäsenvaltiot voivat toteuttaa asetuksen täytäntöönpanotoimia, jos toimet eivät haittaa asetuksen välitöntä sovellettavuutta, jos niillä ei peitellä sitä, että kyseessä on unionin oikeuden säädös, ja jos niissä täsmennetään kyseisessä asetuksessa jäsenvaltioille annetun harkintavallan käyttöä asetuksen säännöksissä asetetuissa rajoissa.

- 11 Poikkeama-asetuksen 16 artiklan 8 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat taata poikkeamailmoitusten tekijöille ja poikkeamailmoituksissa mainituille henkilöille paremman suojelun tason. Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin pohtii, miten laajalle tämä parempi taso voi ulottua, ja sitä, voidaanko 8 kohtaan vedota, jotta mitään tietoja ei julkisteta. Tässä yhteydessä ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin huomauttaa, että poikkeama-asetuksen 15 artiklaa on tulkittava Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklassa ja perusoikeuskirjan 11 artiklassa suojatun sananvapauden ja tiedonvälityksen vapauden valossa. RTL haluaa niin sanottuna julkisena vahtikoirana (ks. tässä yhteydessä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 8.11.2016, ECLI:CE:ECHR:2016:1108JUD001 803011, Magyar Helsinki Bizottság v. Unkari) tiedottaa yleisölle MH17-lennon katastrofista. Vaikka Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklassa ei edellytetäkään, että kaikista tiedoista tulee julkisia, ehdoton julkistamiskielto voi ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen mukaan olla sananvapauden ja tiedonvälityksen vapauden vastainen.
- 12 Tästä syystä ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin esittää ensimmäisen ja toisen ennakkoratkaisukysymyksen.
- 13 Jos toiseen ennakkoratkaisukysymykseen vastataan kieltävästi ja poikkeama-asetuksen 15 artiklan 1 kohdan katsotaan olevan esteenä ilmailulain 7.1 §:ssä ja 7.2 §:ssä säädetylle järjestelmälle, ilmailulakia ei ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen mukaan voitu soveltaa, vaan asiassa oli sovellettava Wob:ta, erityisesti julkistamista koskevaa yleistä kansallista järjestelmää. Siinä tapauksessa ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin pohtii, miten julkistamista koskevaa yleistä kansallista järjestelmää on sovellettava nyt käsiteltävässä asiassa. Kolmas ja neljäs ennakkoratkaisukysymys koskevat tätä seikkaa.