

Predmet C-451/22**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

7. srpnja 2022.

Sud koji je uputio zahtjev:

Raad van State (Nizozemska)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

29. lipnja 2022.

Tužitelji:

RTL Nederland BV

RTL Nieuws BV

(u daljnjem tekstu zajedno: RTL)

Predmet glavnog postupka

Spor se odnosi na zahtjev društva RTL, medijske kuće, za pristup različitim dokumentima o rušenju zrakoplova na letu MH17 koje se 17. srpnja 2014. dogodilo nad Ukrajinom, među ostalim, svim obavijestima iz sustava „European Coordination Centre for Accident and Incident Reporting Systems” (u daljnjem tekstu: sustav Eccairs) o Ukrajini iz 2014.

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Zahtjev se odnosi na pitanje može li medijska kuća dobiti informacije iz baze podataka na temelju nacionalne odredbe o otkrivanju koja je obuhvaćena područjem primjene Uredbe br. 376/2014 o izvješćivanju, analizi i naknadnom postupanju u vezi s događajima u civilnom zrakoplovstvu¹ (u daljnjem tekstu:

¹ Uredba (EU) br. 376/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 3. travnja 2014. o izvješćivanju, analizi i naknadnom postupanju u vezi s događajima u civilnom zrakoplovstvu, o izmjeni Uredbe (EU) br. 996/2010 Europskog parlamenta i Vijeća i stavljanju izvan snage Direktive

Uredba br. 376/2014), i ako je odgovor na to pitanje potvrđan, u kojem obliku. Konkretno, sud koji je uputio zahtjev ima dvojbe u pogledu toga je li apsolutna zabrana otkrivanja tih informacija koja je predviđena nacionalnim pravom u skladu s člankom 15. Uredbe br. 376/2014 i slobodom izražavanja i informiranja utvrđenom u članku 11. Povelje te članku 10. EKLJP-a.

Članak 267. UFEU-a

Prethodna pitanja

1. Na koji način treba tumačiti podatke o „događajima” i „primjerenu povjerljivost” u smislu članka 15. stavka 1. Uredbe br. 376/2014 i s obzirom na slobodu izražavanja i informiranja utvrđenu člankom 11. Povelje i člankom 10. EKLJP-a?

2. Treba li članak 15. stavak 1. Uredbe br. 376/2014 s obzirom na slobodu izražavanja i informiranja utvrđenu člankom 11. Povelje i člankom 10. EKLJP-a tumačiti na način da je u skladu s tim člankom nacionalna odredba poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, na temelju koje se ne smije otkriti nijedna informacija o prijavljenim događajima?

3. Ako je odgovor na drugo pitanje niječan: smije li nacionalno tijelo primijeniti opću nacionalnu odredbu o otkrivanju u skladu s kojom se informacije ne stavljaju na raspolaganje ako stavljanje na raspolaganje ne nadilazi važnost interesa koji su povezani, primjerice, s odnosima s drugim državama i međunarodnim organizacijama, inspekcijom, kontrolom i nadzorom koje provode državna tijela, poštovanjem privatnog života i izbjegavanjem neproporcionalnog davanja prednosti fizičkim ili pravnim osobama ili diskriminacije fizičkih ili pravnih osoba?

4. Prilikom primjene opće nacionalne odredbe o otkrivanju, čini li razliku to je li riječ o informacijama iz nacionalne baze podataka ili informacijama iz obavijesti ili o obavijestima koje su sadržane u drugim, primjerice političkim dokumentima?

Navedene odredbe prava Unije i nacionalnog prava

Međunarodno pravo:

Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: EKLJP), članak 10. (Sloboda izražavanja)

Pravo Unije:

2003/42/EZ Europskog parlamenta i Vijeća i uredbi Komisije (EZ) br. 1321/2007 i (EZ) br. 1330/2007 (SL 2014., L 122, str. 18.)

- Povelja Europske unije o temeljnim pravima, članak 10. (Sloboda mišljenja, savjesti i vjeroispovijedi) i članak 11. (Sloboda izražavanja i informiranja)
- Uredba (EU) br. 376/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 3. travnja 2014. o izvješćivanju, analizi i naknadnom postupanju u vezi s događajima u civilnom zrakoplovstvu, o izmjeni Uredbe (EU) br. 996/2010 Europskog parlamenta i Vijeća i stavljanju izvan snage Direktive 2003/42/EZ Europskog parlamenta i Vijeća i uredbi Komisije (EZ) br. 1321/2007 i (EZ) br. 1330/2007 (SL 2014, L 122, str. 18.), uvodne izjave 33. i 45., članak 15. (Povjerljivost i prikladna uporaba informacija) i članak 16. (Zaštita izvora informacija)

Nizozemsko pravo (u verziji od 17. travnja 2018., kad je ministar odlukom odbio RTL-ov zahtjev):

- Wet van 18 juni 1992 houdende algemene regeling met betrekking tot het luchtverkeer (Zakon od 18. lipnja 1992. o općim pravilima u zračnom prometu, u daljnjem tekstu: Zakon o zrakoplovstvu), članci 1.1., 7.1. i 7.2.
- Wet openbaarheid van bestuur (Zakon o pravilima pristupa podacima koje pohranjuje uprava), članak 2. stavak 1., članak 3., članak 7. stavak 1. i članak 10. stavak 2.

Sažet prikaz činjenica i glavnog postupka

- 1 Budući da RTL želi znati koja saznanja nizozemska vlada ima o događajima koji se odnose na incident u vezi s letom MH17, u skladu sa Zakonom o pravilima pristupa podacima koje pohranjuje uprava (u daljnjem tekstu: Wob), dopisom od 10. siječnja 2018. podnio je zahtjev Ministaru van Justitie en Veiligheid (Ministar pravosuđa i sigurnosti, Nizozemska) da mu stave na raspolaganje različite dokumente o rušenju zrakoplova na tom letu koje se dogodilo 17. srpnja 2014. nad Ukrajinom, među ostalim „obavijesti iz sustava Eccairs o Ukrajini iz 2014.” o kojima je riječ u glavnom postupku.
- 2 Nadležni je ministar odlukom od 17. travnja 2018. odbio RTL-ov zahtjev. Prema mišljenju ministra, informacije pohranjene u sustavu Eccairs mogu se u skladu s člankom 10. Uredbe br. 376/2014 staviti na raspolaganje samo kategorijama zainteresiranih stranaka koje se navode u Prilogu II. toj uredbi. U tom se prilogu navode osobe i organizacije iz zrakoplovne industrije te osobe i organizacije koje istražuju sigurnost u zrakoplovstvu. RTL nije obuhvaćen tim kategorijama.
- 3 U pogledu RTL-ove žalbe, ministar je potvrdio odbijanje zahtjeva. Odbijanje je opravdao time da se stavljanje na raspolaganje traženih informacija protivi i članku 7.2. Zakona o zrakoplovstvu.
- 4 Rechtbank (Sud, Nizozemska) odbio je kao neosnovanu RTL-ovu tužbu protiv te odluke i pritom naveo da se na obavijesti iz sustava Eccairs primjenjuje posebna odredba, odnosno povjerljivost traženih informacija u smislu članka 7.2. Zakona o

zrakoplovstvu i članka 15. Uredbe br. 376/2014, koja je u odnosu na Wob *lex specialis*. Rechtbank (Sud) smatra da RTL-ovo pozivanje na članak 10. EKLJP-a nije uvjerljivo. Naime, u ovom je slučaju miješanje predviđeno zakonom. Osim toga, RTL nije uvjerljivo dokazao da postoje iznimne okolnosti na temelju kojih bi ograničenje bilo neopravdano.

- 5 RTL je protiv odluke tog suda podnio žalbu sudu koji je uputio zahtjev, Raadu van State (Državno vijeće, Nizozemska).

Glavni argumenti tužitelja u glavnom postupku

- 6 RTL ističe da ministar ne može jednostavno temeljiti odbijanje u pogledu informacija na Uredbi br. 376/2014 i Zakonu o zrakoplovstvu kao *lexu specialisu* u odnosu na Wob.
- 7 Naime, Uredba br. 376/2014 ne sadržava apsolutnu zabranu otkrivanja. RTL smatra da se stroga odredba o otkrivanju iz članka 15. te uredbe prije svega odnosi na zaštitu izvjestitelja i osoba navedenih u izvješćima o događajima. To zaključuje na temelju pojma „podaci” (s podacima o događajima valja postupati povjerljivo), zabrane korištenja informacija radi pripisivanja krivnje ili odgovornosti i odredbe o zaštiti određenih osoba koje se navede u članku 16. te uredbe.
- 8 Nadalje, RTL tvrdi da želi upotrijebiti tražene informacije kako bi mogao provjeriti je li Nizozemska poduzela dostatne mjere u skladu sa sigurnosnim upozorenjima, odnosno je li ih poduzela dovoljno brzo. Prema njegovu mišljenju, na taj način ispunjava svrhu predviđenu člankom 15. stavkom 2. Uredbe br. 376/2014, odnosno održavanje ili poboljšavanje zrakoplovne sigurnosti.
- 9 Međutim, ako postoji pravilo *lex specialis*, ono bi se primijenilo samo na dokument u cijelosti. RTL smatra da je u tom slučaju ograničeno širenje informacija i dalje moguće. U tom se pogledu osobito poziva na članak 10. EKLJP-a.

Kratak prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 10 U skladu s člankom 15. stavkom 1. Uredbe br. 376/2014, države članice moraju poduzimati potrebne mjere za osiguravanje primjerene povjerljivosti podataka o događajima koje su zaprimile.

Uredba br. 376/2014 prenosi se člancima 7.1. i 7.2. Zakona o zrakoplovstvu. Iz tih odredbi proizlazi da se ne smije otkriti *nijedna informacija* o događajima koji su prijavljeni ministru. Taj zakon predstavlja *lex specialis* u odnosu na Wob. Sud koji je uputio zahtjev ima dvojbe u pogledu toga prenosi li se odredba o povjerljivosti informacija iz Uredbe br. 376/2014 Zakonom o zrakoplovstvu na pravilan način. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, iz teksta te uredbe ne proizlazi jasno nalaže li se tom uredbom da trebaju ostati povjerljive *sve informacije* o

događajima. U tom se pogledu poziva na presudu Suda od 30. ožujka 2017., Lingurár, EU:C:2017:244, u kojoj je Sud u točki 18. naveo da države članice mogu donositi mjere za provedbu uredbe ako se njima ne priječi njezina izravna primjenjivost, ne prikriva njezina narav pravnog akta Unije i ako se njima precizira provođenje diskrecijske ovlasti koja im je dodijeljena tom uredbom, ostajući istodobno u okvirima njezinih odredaba.

- 11 Međutim, u skladu s člankom 16. stavkom 8. Uredbe br. 376/2014, države članice mogu predvidjeti veću razinu zaštite izvjestitelja ili osoba koje se spominju u izvješćima o događajima. Sud koji je uputio zahtjev pita u kojem se opsegu može utvrditi ta veća razine zaštite i može li se primijeniti članak 8. kako se ne bi otkrila nijedna informacija. U tom kontekstu, sud koji je uputio zahtjev upućuje na to da članak 15. Uredbe br. 376/2014 treba tumačiti na način da se uzima u obzir sloboda izražavanja i informiranja koja je zaštićena člankom 10. EKLJP-a i člankom 11. Povelje. RTL želi u svojstvu takozvanog „javnog psa čuvara” obavijestiti javnost o incidentu u vezi s letom MH17 (vidjeti u tom pogledu presudu Europskog suda za ljudska prava od 8. studenoga 2016., CE:ECHR:2016:1108JUD001803011, Magyar Helsinki Bizottság protiv Mađarske). Točno je da se člankom 10. EKLJP-a ne zahtijeva da se otkriju sve informaciju, ali nije vjerojatno da se apsolutna zabrana otkrivanja može uskladiti sa slobodom izražavanja i informiranja.
- 12 Sud koji je uputio zahtjev u tim okolnostima smatra da treba uputiti prvo i drugo prethodno pitanje.
- 13 Ako je odgovor na drugo prethodno pitanje niječan te ako se donese odluka da se odredba iz članaka 7.1. i 7.2. Zakona o zrakoplovstvu protivi članku 15. stavku 1. Uredbe br. 376/2014, sud koji je uputio zahtjev smatra da nije trebalo primijeniti Zakon o zrakoplovstvu, nego Wob, odnosno, opću nacionalnu odredbu o otkrivanju. U tom se slučaju postavlja pitanje na koji način treba primijeniti opću nacionalnu odredbu o otkrivanju na ovu situaciju. To je predmet trećeg i četvrtog pitanja.