



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK

ANTHONY COLLINS

esitatud 15. juunil 2023¹

Kohtuasi C-451/22

RTL Nederland BV,

RTL Nieuws BV

menetlusse kaasatud isik:

Minister van Infrastructuur en Waterstaat

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu))

Eelotsusetaotlus – Tsiviillennundus – Määrus (EL) nr 376/2014 – Artikli 15 lõige 1 – Lennuohutust mõjutavate juhtumite üksikasjade asjakohane konfidentsiaalsus – Euroopa Liidu põhiõiguste harta – Artiklid 11 ja 42 – Euroopa inimõiguste konventsioon – Artikkel 10 – Teabe saamise vabadus – Piirang – Avalik julgeolek

I. Sissejuhatus

1. 17. juulil 2014, kui äriühingu Malaysia Airlines lennul MH17, st regulaarreisilennul Amsterdamist (Madamaad) Kuala Lumpurisse (Malaisia) kukkus lennuk Ida-Ukraina küla Hrabove lähedal alla, kaotas elu 298 inimest.² Kaks Madalmaade meediaettevõtjat RTL Nederland BV ja RTL Nieuws BV (edaspidi „RTL“) taotlesid Madalmaade valitsuselt teavet, et saada teada, mida too teadis Ukraina õhuruumi ohutuse kohta enne seda katastroofi. Minister van Infrastructuur en Waterstaat (taristu- ja veeminister; edaspidi „minister“) otsustas, et riigisisene õigus ja määrus nr 376/2014³ keelavad nimetatud teabe avalikustamise. Käesoleva eelotsusetaotluse alus on selle otsuse vaidlustamine ettevõtja RTL poolt.

¹ Algkeel: inglise.

² Oktoobris 2015 avaldas Onderzoeksraad voor Veiligheid (ohutusnõukogu, Madalmaad) kolme uurimise aruande, millest üks puudutas lennu MH17 allatulistamisega seotud asjaolusid, üks lennumarsruute puudutatavat otsustamisprotsessi ja üks reisijate nimekirja koostamise menetlust. Ta andis soovitusi, et selliseid katastroofe tulevikus vältida. MH17 ühine uurimisrühm, mis koosneb Belgia, Madalmaade, Austraalia, Malaisia ja Ukraina politsei ja õigusalustuste liikmetest, viib läbi kriminaaluurimist.

³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 3. aprilli 2014. aasta määrus, 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).

II. Õiguslik raamistik

A. Euroopa Liidu õigus

2. Määruse nr 376/2014 artiklis 15 „Teabe konfidentsiaalsus ja asjakohane kasutamine“ on sätestatud:

„1. Liikmesriigid ja organisatsioonid oma siseriikliku õiguse kohaselt ning [Euroopa Lennundusohutusamet (edaspidi „amet“)] võtavad meetmeid, mis on vajalikud lennuohutust mõjutavate juhtumite kohta artiklite 4, 5 ja 10 kohaselt saadud üksikasjade asjakohase konfidentsiaalsuse tagamiseks.

Kõik liikmesriigid, kõik liikmesriigis asutatud organisatsioonid ja amet töötlevad isikuandmeid üksnes selles ulatuses, mis on vajalik käesoleva määruse kohaldamiseks, ja piiramata selliste siseriiklike õigusaktide kohaldamist, millega rakendatakse [Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. oktoobri 1995. aasta direktiivi 95/46/EÜ üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta (EÜT 1995, L 281, lk 31; ELT eriväljaanne 13/15, lk 355)].

2. Ilma et see piiraks [Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. oktoobri 2010. aasta määruse (EL) nr 996/2010 tsiviilennunduses toimuvate lennuõnnetuste ja intsidentide uurimise ja ennetamise kohta ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 94/56/EÜ (ELT 2010, L 295, lk 35)] artiklite 12, 14 ja 15 ohutusteabe kaitset käsitlevate sätete kohaldamist, kasutatakse lennuohutust mõjutavate juhtumite ettekannetest saadud teavet üksnes sel eesmärgil, milleks seda koguti.

Liikmesriigid, amet ja organisatsioonid ei tee kättesaadavaks ega kasuta lennuohutust mõjutavaid juhtumeid käsitlevat teavet:

- a) süüle või vastutusele osutamiseks ega
 - b) ühelgi muul otstarbel kui lennundusohutuse säilitamiseks või suurendamiseks.
3. Komisjon, amet ja liikmesriikide pädevad asutused oma artikli 14 kohaste Euroopa keskses andmekogus hoitava teabega seotud kohustuste täitmisel:
- a) tagavad teabe konfidentsiaalsuse ning
 - b) piiravad teabe kasutamise rangelt oma ohutusalaste kohustuste täitmisega, ilma et osutataks süüle või vastutusele. Seda teavet kasutatakse eelkõige riskijuhtimiseks ja ohutussuundumuste analüüsiks, mille alusel saab koostada ohutusalaseid soovitusi või meetmeid tegelike või võimalike ohutuspuudujääkide kõrvaldamiseks.

[...]“.

B. Madalmaade õigus

3. Halduse läbipaistvuse seaduse (Wet openbaarheid van bestuur) artikli 2 lõikes 1 on sätestatud:

„Ilma et see piiraks muude seaduses ettenähtud sätete kohaldamist, annab haldusorgan oma ülesannete täitmisel teavet kooskõlas käesoleva seadusega ja järgib sellega seoses üldist huvi teabele vaba juurdepääsu vastu.“

4. Halduse läbipaistvuse seaduse artiklis 3 on sätestatud:

„1. Igaüks võib haldusasutusele või haldusasutuse alluvuses tegutsevale institutsioonile, osakonnale või äriühingule esitada taotluse tutvuda haldusajaga seotud dokumentides sisalduva teabega.

2. Taotleja täpsustab taotluses haldusaja või sellega seotud dokumendi, mille kohta ta soovib teavet saada.

3. Taotleja ei pea taotluse esitamisel kinnitama, et tal on isiklik huvi.

4. Kui taotlus on sõnastatud liiga üldiselt, palub haldusasutus võimalikult kiiresti taotlejal taotlust täpsustada ja abistab taotlejat selles.

5. Luba teabega tutvuda antakse, kui artiklitest 10 ja 11 ei tulene teisiti.“

5. Lennundusseaduse (Wet luchtvaart) artiklis 1.1 on sätestatud:

„Käesolevas seaduses ja sellel põhinevates õigusnormides kasutatakse järgmisi mõisteid:

[...]

lennuohutust mõjutav juhtum – tegevuse katkemine, puudus, viga või muu eeskirjadevastane asjaolu, mis on mõjutanud või võib mõjutada lennuohutust, kuid mille tagajärjel ei ole toimunud lennuõnnetust või tõsist intsidenti, nagu on määratletud 21. novembri 1994. aasta direktiivi 94/56/EÜ, millega kehtestatakse tsiviillennunduses toimunud lennuõnnetuste ja -intsidentide uurimise põhimõtted (EÜT 1994, L 319, lk 14; ELT eriväljaanne 07/02, lk 224), artikli 3 punktides a ja k;

[...]“.

6. Lennundusseaduse artikli 7.1 lõike 1 kohaselt peab lennuohutust mõjutavatest juhtumitest teatama taristu- ja keskkonnaministrile.

7. Lennundusseaduse artiklis 7.2 on ette nähtud:

„1. Andmed, mis on saadud artikli 7.1 lõikes 1 viidatud teatest või Euroopa Liidu liikmesriigilt vastusena samalaadsele teatele selles liikmesriigis, ei ole avalikud.

2. Kõigil tsiviillennundusohutuse valdkonnas regulatiivset pädevust omavatel asutustel või Euroopa Ühenduses toimunud õnnetuste ja intsidentide uurimisega tegelevatel asutustel on juurdepääs esimeses lõikes osutatud andmetele.

3. Teate registreerimisel ei talletata üksikisikute nimesid ega aadresse.“

III. Põhikohtuasja faktilised asjaolud, eelotsuse küsimused ja menetlus Euroopa Kohtus

8. RTL taotles 10. jaanuaril 2018 Madalmaade valitsuselt halduse läbipaistvuse seaduse alusel MH17 katastroofiga seotud dokumente. Taotletud dokumentide hulgas olid „kõik Euroopa Liidu ühtse lennuohutust mõjutavast juhtumist ettekandmise süsteemi ettekanded Ukraina kohta 2014. aastal“.⁴

9. Minister tuvastas kaks asjasse puutuvat ettekannet, kuid otsustas, et ta ei saa neid avalikustada, sest: i) RTL ei ole üks huvitatud isikutest, kellele on viidatud määruse nr 376/2014 artikli 10 lõikes 2, nimelt selle määruse II lisas loetletud lennundussektoris tegutsevad isikud ja organisatsioonid; ja ii) nende avalikustamise keelab lennundusseaduse artikkel 7.2.⁵

10. RTL vaidlustas ministri otsuse. 31. detsembri 2018. aasta kirjaga teavitas ta Rechtbank Midden-Nederlands (esimese astme kohus, Kesk-Madalmaad, Madalmaad), et menetlusökoonomia huvides piirdus ta oma kaebuses kõigi dokumentidega, mis on seotud Ukraina õhuruumi julgeolekulukorda puudutavate ettekannetega enne 17. juulit 2014, sh Euroopa Liidu ühtses lennuohutust mõjutavast juhtumist ettekandmise süsteemis talletatud ettekanded.⁶

11. Rechtbank (esimese astme kohus) jättis RTLi kaebuse rahuldamata.⁷ Lennundusseaduse artikkel 7.2, mille eesmärk on kajastada määruse nr 376/2014 artikli 15 lõikes 1 sätestatud konfidentsiaalsuse kohustust, välistab Euroopa Liidu ühtses lennuohutust mõjutavast juhtumist ettekandmise süsteemis talletatud ettekannete avaldamise. RTL ei saa tugineda määruse nr 376/2014 artiklile 10, kuivõrd selles sättes on ammendavalt kindlaks määratud, kuidas ja kellele saab teavet anda. RTL möönis, et ta ei ole huvitatud isik nimetatud sätte tähenduses. Samuti ei ole tal võimalik tugineda määruse nr 376/2014 artikli 13 lõikele 12, kuivõrd see säte ei näe ette anonüümistatud teabe taotluse alusel avalikustamise menetlust. Lisaks ei saa RTL tugineda Roomas 4. novembril 1950 allkirjastatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni („EIÕK“) artiklis 10 sätestatud õigusele saada teavet, sest viidatud piirangud on ette nähtud seaduses ja puuduvad asjasse puutuva kohtupraktika tähenduses erandlikud asjaolud, mis viitaksid sellele, et need piirangud võivad olla õigusvastased. Osas, milles RTLi taotlust on võimalik tõlgendada nii, et see hõlmab kõiki Euroopa Liidu ühtse lennuohutust mõjutavast juhtumist ettekandmise süsteemi ettekannetega seotud dokumente, rääkisid samad kaalutlused nende avalikustamise vastu.

12. Kuigi minister oli andnud Rechtbankile (esimese astme kohus) kaks ettekannet, mida ta oli käsitanud asjasse puutuvana, otsustas see kohus, et nende ettelugemine ei oleks kohane. Samuti ei pidanud see kohus asjakohaseks rahuldada RTLi taotlust teha sisuline avaldus küsimuses, kas Madalmaade valitsus reageeris piisavalt kiiresti Ukraina õhuruumi ohutust puudutavatele hoiatustele.

⁴ Euroopa Liidu ühtne lennuohutust mõjutavast juhtumist ettekandmise süsteem on tarkvara, mida kasutavad kõik liikmesriigid ja Euroopa keskne andmekogu, et talletada lennuohutust mõjutavate juhtumite ettekandeid (määruse nr 376/2014 põhjendus 16).

⁵ 17. oktoobri 2018. aasta otsus.

⁶ Kohtuistungil kinnitas Madalmaade valitsus RTLi kaebuse ulatust.

⁷ Rechtbank Midden-Nederlands (esimese astme kohus, Kesk-Madalmaad) 7. novembri 2019. aasta kohtuotsus UTR 18/4363 (NL:RBMNE:2019:5226).

13. RTL kaebas esimese astme otsuse edasi Raad van Statesse (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu). Viimane otsustas menetluse peatada ja taotleda Euroopa Kohtult eelotsust järgmistes küsimustes:

- „1. Mida tuleb mõista „lennuohutust mõjutavate juhtumite“ ja „asjakohase konfidentsiaalsuse“ all [määruse nr 376/2014] artikli 15 lõike 1 tähenduses ning Euroopa Liidu põhiõiguste harta [(edaspidi „harta“)] artiklis 11 ja [EIÕK] artiklis 10 sätestatud sõna- ja teabevabadust silmas pidades?
2. Kas [määruse nr 376/2014] artikli 15 lõiget 1 tuleb [harta] artiklis 11 ja [EIÕK] artiklis 10 sätestatud sõna- ja teabevabadust silmas pidades tõlgendada nii, et see on kooskõlas sellise riigisisese korraga, mis on kõne all põhikohtuasjas ja mille kohaselt ei tohi avalikustada mitte mingit teavet teatatud lennuohutust mõjutavate juhtumite kohta?
3. Juhul kui teisele küsimusele vastatakse eitavalt: kas pädev riigisisene asutus võib kohaldada üldist riigisisest avalikustamiskorda, mille kohaselt teavet ei anta, kui teabe andmine ei kaalu üles huve, mis on seotud näiteks suhetega teiste riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega, riigiasutuste teostatava inspekteerimise, kontrolli ja järelevalvega, eraelu puutumatus 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?“

14. Madalmaade valitsus, Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Komisjon esitasid kirjalikud seisukohad. Nimetatud pooled esitasid 30. märtsi 2023. aasta kohtuistungil oma seisukohad ka suuliselt ning vastasid Euroopa Kohtu kirjalikele ja suulistele küsimustele.

IV. Analüüs

A. Direktiivi 2003/42/EÜ kehtetuks tunnistamine ja määruse nr 376/2014 kehtestamine

15. Komisjon avaldas 2011. aastal teatise Euroopa lennuohutusjuhtimissüsteemi loomise kohta.⁸ Lähtudes lendude arvu oodatavast suurenemisest, täheldas ta, et Euroopa Liidu väikese õnnetuste arvu säilitamine oleks keeruline ilma konkreetseid samme astumata, sh lennundusega seotud ohtude tuvastamine, ohutusteabe edastamine ja õnnetuste ennetav uurimine.

16. Hoolimata direktiivi 2003/42/EÜ⁹ vastuvõtmisest tuvastas komisjon olulisi puudusi ohutusega seotud sündmustest teatamisel, sealhulgas puudulikest andmetest ja madala kvaliteediga teabest tingitud puudusi. Selle probleemi lahendamiseks oli vajalik luua avatud aruandlus ja keskkond, kus inimesed saaksid karistust kartmata olulistest ohutusallastest sündmustest teatada, mida kirjeldatakse kui „õiglast kultuuri“.¹⁰

⁸ Komisjoni 25. oktoobri 2011. aasta teatis nõukogule ja Euroopa Parlamendile: Euroopa lennuohutusjuhtimissüsteemi loomine (KOM(2011) 670 lõplik).

⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. juuni 2003. aasta direktiiv vahejuhtumitest teatamise kohta tsiviillennunduses (ELT 2003, L 167, lk 23; ELT eriväljaanne 07/07, lk 331).

¹⁰ Komisjoni 25. oktoobri 2011. aasta teatis nõukogule ja Euroopa Parlamendile: Euroopa lennuohutusjuhtimissüsteemi loomine (KOM(2011) 670 (lõplik)), jagu 3.3.

17. Ajal, mil komisjon vaatas läbi direktiivi 2003/42, viitasid liikmesriigid sellele, et nende arvates on tõhus lennuohutust mõjutavatest juhtumitest teatamine otsustava tähendusega, et luua tõenditel põhinev ohutussüsteem. Nad väljendasid kahjutunnet, et esitatud teave ei ole konfidentsiaalne ja õigusasutustelt saadava kaitse tase on madal. Nad panid ette, et teabe kaitset puudutavad sätted tuleks läbi vaadata, et luua süüdistustest vaba keskkond, kus üksikisikuid julgustatakse teatama ohutusega seotud puudustest ja vigadest.¹¹

18. Oma arvamuses, milles käsitletakse ettepanekut võtta vastu määrus nr 376/2014,¹² nõustus Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee sellega, et lennuohutust mõjutavatest juhtumitest teatamise süsteem saab tõhusalt toimida üksnes siis, kui seda rakendatakse nn õiglase kultuuri kontekstis, mis kaitseb töötajaid tööandja poolt nende vastu algatatud menetluste eest ning tahtmatute vigade tõttu tekkinud eelarvamuste või kohtumenetluse eest. Selleks et vältida põhjendamatu hirmude ja negatiivsete reaktsioonide levikut avalikkuse seas, oli asjakohane, et liikmesriigid avaldaksid üldist lennuohutust käsitleva teabe aastaaruannetesse koondatuna.

19. Need kaalutlused viisid muu hulgas direktiivi 2003/42 kehtetuks tunnistamiseni. On selge, et kõik asjasse puutuvad isikud pidasid teabe konfidentsiaalsust lennuohutusjuhtimissüsteemi tõhusa toimimise jaoks otsustavaks. Ilma et see mõjutaks minu hinnangut määruse nr 376/2014 asjakohastele sätetele, olen selle seisukohaga nõus. Kuigi nii mitmeski kontekstis on läbipaistvus avalikes huvides, sest see suurendab legitiimsust ja tõhusust ning tagab selle, et isikuid ja organisatsioone saab nende tegude eest vastutama panna, on ka teisi olukordi, kus see ei saa olla esmatähtis. Lennoohutust mõjutavatest juhtumitest teatamine tsiviillennunduses kuulub selgelt sellesse teise kategooriasse.

20. Määrusega nr 376/2014 on kehtestatud reeglid, mille abil tagatakse, et tsiviillennundusega seotud ohutusalasest teabest teavitatakse, seda kogutakse, talletatakse, kaitstakse, jagatakse lennunduseksperptidele ja analüüsitakse ning vajaduse korral võetakse selle teabe analüüsi põhjal õigel ajal ohutusmeetmeid.¹³ See määrus hõlmab kõiki lennuohutust mõjutavaid juhtumeid, millega on seotud liikmesriigis registreeritud või liikmesriigis asuva organisatsiooni kasutatav õhusõiduk, isegi kui juhtum toimus väljaspool nimetatud liikmesriikide territooriumi.¹⁴

21. Määrusega nr 376/2014 nõutakse kohustuslikku teatamist sellistest juhtumitest, mis võivad oluliselt ohustada lennuohutust, ja sellistest juhtumitest vabatahtlikku teatamist, mida kohustusliku teatamise nõue ei hõlma.¹⁵ Liikmesriikide pädevad asutused saavad kasutada vastavaid riigisiseseid andmebaase, milles need ettekanded on.¹⁶ Komisjon haldab kõigi Euroopa Liidus kogutud lennuohutust mõjutavate juhtumite ettekandeid Euroopa keskses andmekogus,

¹¹ Komisjoni talituste töödokument (mõjuhinnang), dokument, mis on lisatud ettepanekule Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse kohta (lennuohutust mõjutavatest juhtumitest teatamise kohta tsiviillennunduses) (SWD(2012) 441 (final)) (18. detsember 2012), I lisa, jagu 4 ja II lisa, jagu 4.1. Kuigi direktiivi 2003/42 artikli 8 lõikega 1 kohustati üldiselt liikmesriike võtma meetmeid saadud teabe asjakohase konfidentsiaalsuse tagamiseks, märkis osa vastajaid, et teavet on taotluse alusel avalikustatud.

¹² Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus tsiviillennunduses toimunud, lennuohutust mõjutavate juhtumite teatamise kohta ning määruse (EL) nr 996/2010 muutmise ja direktiivi 2003/42/EÜ, komisjoni määruse (EÜ) nr 1321/2007 ja komisjoni määruse (EÜ) nr 1330/2007 kehtetuks tunnistamise kohta“ (COM(2012) 776 (final)) (ELT 2013, C 198, lk 73).

¹³ Määruse nr 376/2014 kohaldamisalasse kuuluvad ka intsidendid, tõsised intsidendid ja õnnetused, nii nagu need on määratletud määruses nr 996/2010.

¹⁴ Määruse nr 376/2014 põhjendus 18.

¹⁵ Määruse nr 376/2014 artiklid 4 ja 5. Vt ka komisjoni 29. juuni 2015. aasta rakendusmäärus (EL) 2015/1018, millega kehtestatakse tsiviillennunduse selliste juhtumiliikide loetelu, millest vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusele (EL) nr 376/2014 tuleb kohustuslikus korras teatada (ELT 2015, L 163, lk 1).

¹⁶ Määruse nr 376/2014 artikkel 6.

millele pääsevad ligi liikmesriikide pädevad asutused, amet¹⁷ ja komisjon.¹⁸ Teatatud teabega tuleb riigisisel tasandil edasi tegeleda, analüüsides seda ohtude kindlakstegemiseks, vajaduse korral lennuohutuse parandamiseks vajalike sammude kindlaksmääramiseks ning nende rakendamiseks ja nende tõhususe jälgimiseks. Ametit tuleb nendest arengutest teavitada. Euroopa Liidu tasandil on olemas ka järelmeetmete süsteem.¹⁹

22. Määruses nr 376/2014 on mitu sätet, mis on seotud konfidentsiaalsuse ja teabe nõuetekohase kasutamise, teabeallikate kaitsega, dokumentidega tutvumisega ja isikuandmete kaitsega. Üldiselt anonüümistatakse teave võimalikult suures ulatuses ja sellega saavad tutvuda vaid need isikud, kelle tööks on tsiviillennunduse ohutuse hoidmine ja suurendamine. Viitan neile sätetele hiljem üksikasjalikumalt.

B. Esimene küsimus

1. Määruse nr 376/2014 artikli 15 lõike 1 tõlgendamine

23. Eelotsusetaotluse esitanud kohus ei ole kindel, mida peetakse määruse nr 376/2014 artikli 15 lõike 1 esimeses lõigus silmas väljendiga „lennuohutust mõjutavate juhtumite kohta [...] saadud üksikasjade asjakoha[n]e konfidentsiaalsus[...]“.²⁰ Ta leiab, et selle väljendi täpne tähendus on oluline selleks, et teha kindlaks, kas ministril oli õigus jätta avalikustamata kaks ettekannet, mida ta oli pidanud asjasse puutuvaks seoses RTLi taotlusega saada „ettekanded Ukraina õhuruumi julgeolekuolukorra kohta enne 17. juulit 2014, sh Euroopa Liidu ühtses lennuohutust mõjutavast juhtumist ettekandmise süsteemis talletatud ettekanded“.

24. Enne määruse nr 376/2014 artikli 15 lõike 1 sõnastuse analüüsimist on kasulik lühidalt kirjeldada lennuohutust mõjutavate juhtumitega seotud teabevoogusid.²¹

25. Määruse nr 376/2014 artikli 2 punktis 8 määratletud töötajad, lepingupartnerid ja teenusepakkujad annavad lennuohutust mõjutavatest juhtumitest tavaliselt teada organisatsioonile, kes on nende tööandja või kes nende teenuseid kasutab. Teise võimalusena võivad nad lennuohutust mõjutavatest juhtumitest teatada otse riigisisesele pädevale asutusele või

¹⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. juuli 2002. aasta määrusega (EÜ) nr 1592/2002, mis käsitleb tsiviillennunduse valdkonna ühiseeskirju ning Euroopa Lennundusohutusameti loomist (EÜT 2002, L 240, lk 1; ELT eriväljaanne 07/07, lk 30), asutati Euroopa Lennundusohutusamet, millest lõpuks sai Euroopa Liidu Lennundusohutusamet (vt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 4. juuli 2018. aasta määrus (EL) 2018/1139, mis käsitleb tsiviillennunduse valdkonna ühishorme ja millega luuakse Euroopa Liidu Lennundusohutusamet ning millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusi (EÜ) nr 2111/2005, (EÜ) nr 1008/2008, nr 996/2010, nr 376/2014 ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiive 2014/30/EL ning 2014/53/EL ning tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrused (EÜ) nr 552/2004 ja (EÜ) nr 216/2008 ning nõukogu määrus (EMÜ) nr 3922/91 (ELT 2018, L 212, lk 1)).

¹⁸ Määruse nr 376/2014 artiklid 8 ja 9.

¹⁹ Määruse nr 376/2014 artiklid 13 ja 14.

²⁰ Kohtuistungil kinnitas Madalmaade valitsus, et eelotsusetaotluse esitanud kohus ei leia, et määrus nr 996/2010, millele viitab määrus nr 376/2014 artikli 15 lõige 2, on RTLi teabenõude puhul asjakohane. Istungil osalenud pooled nõustusid eelotsusetaotluse esitanud kohtu seisukohaga. Seetõttu käsitleti neid küsimusi, lähtudes sellest, et eeldatavasti on nad eelotsusetaotluse esitanud kohtu poolelioleva menetluse lahendamiseks asjakohased (vt nt 27. juuni 2018. aasta kohtuotsus Altiner ja Ravn, C-230/17, EU:C:2018:497, punkt 22 ja seal viidatud kohtupraktika). Terviklikkuse huvides täheldan ka seda, et lisaks sellele, et määruses nr 376/2014 on sätestatud lennuohutust mõjutavatest juhtumitest kohustuslik ja vabatahtlik teatamine, on selle reguleerimisalas ka vabatahtlik teatamine „ohutusega seotud teabest“, samuti selle analüüsimine ja vajaduse korral selle jagamine ning järelmeetmete võtmine (vt määruse nr 376/2014 artikkel 3, artikli 5 lõike 1 punkt b, lõike 2 punkt b, lõike 3 punkt b ja lõiked 4–6 ning artikli 9 lõige 3. Kuivõrd eelotsusetaotluses viidatakse, et käesolev eelotsusetaotlus puudutab teatatud lennuohutust mõjutavaid juhtumeid ja mitte „ohutusega seotud teavet“, ma viimasena nimetatut ei käsitle.

²¹ Neid, mille suhtes kohaldatakse kohustuslikku teatamist (vt määruse nr 376/2014 artikli 4 lõiked 6 ja 7). Lennuohutust mõjutavaid juhtumeid ja muud ohutusega seotud teavet puudutav teabevoog ei ole oluliselt erinev (vt määruse nr 376/2014 artikkel 5). Vt ka EASA, „Easy Access Rules for Occurrence Reporting (Regulation (EU) No 376/2014)“, detsember 2022, lk 111–115.

ametile. Kogutud lennuohutust mõjutavate juhtumite üksikasjade põhjal koostatud lennuohutust mõjutavate juhtumite ettekanded talletatakse andmebaasides.²² Ettekanded edastatakse liikmesriikide riigisisese pädeva asutuse andmebaasi.²³ Liikmesriigi lennuõnnetuste uurimisorganitel ja tsiviillennundusametitel on juurdepääs oma vastavatele riigisisestele andmebaasidele, et lennuohutust mõjutavate juhtumite ettekandeid analüüsida, teha neist järeldusi ja rakendada meetmeid lennuohutuse parandamiseks.²⁴

26. Liikmesriigid ja amet teevad teiste liikmesriikide pädevatele asutustele, ametile ja komisjonile Euroopa keskse andmekogu kaudu kättesaadavaks kogu ohutuslase teabe, mille nad on talletanud oma andmebaasides lennuohutust mõjutavate juhtumite kohta.²⁵ Ettekandeid analüüsitakse ja kõiki järeelmeetmeid rakendatakse liidu tasandil.²⁶

27. Kui hakata analüüsima määruse nr 376/2014 artikli 15 lõiget 1, siis tuleneb Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast, et kui liidu õiguse sätted ei viita oma tähenduse ja ulatuse kindlaksmääramisel sõnaselgelt liikmesriikide õigusele, tuleb neid tõlgendada autonoomselt ja ühetaoliselt. Sellise tõlgenduse andmisel tuleb arvesse võtta normi sõnastust ja konteksti ning selle õigusakti eesmärke, millesse norm kuulub.²⁷

28. Määruse nr 376/2014 artikli 15 lõike 1 esimeses lõigus on sätestatud, et liikmesriigid ja organisatsioonid ning amet peavad tagama lennuohutust mõjutavate juhtumite kohta artiklite 4, 5 ja 10 kohaselt saadud üksikasjade asjakohase konfidentsiaalsuse.

29. Määruse nr 376/2014 artikli 2 punktis 7 on „lennuohutust mõjutav juhtum“ määratletud kui „ohutusega seotud mis tahes sündmus, mis ohustab või võib sellega mittetegelemise või eiramise korral ohustada õhusõidukit, selles olevaid isikuid või mis tahes muid isikuid ning mis hõlmab eelkõige lennuõnnetust ja tõsist lennuintsidenti“.

30. Määruses nr 376/2014 ei ole mõistet „üksikasjad“ määratletud. Selle mõiste sõnaraamatus antud määratluste hulgas on „teave või fakt millegi kohta“, „alama astme osa“ või „väikesed elemendid, mis moodustavad terviku“. Prantsuse keeleversioonis kasutatud sõna *renseignements* väljendatakse inglise keeles sageli kui „üksikasjad“ või „teave“. Hispaania, tšehhi, saksa ja portugali keeleversioonid kasutavad sellega sarnaselt sõnu, mis tähendavad „teave“, „andmed“ või „üksikasjad“. On huvitav, et hollandi keeleversioonis kasutatakse sõna *bijzonderheden*, mis väljendab nii „iseärasusi“, „eripärasid“ või „erijooni“ kui ka „üksikasju“ või „teavet“. See on sarnane itaalia keeleversiooni sõnastusega, milles kasutatakse sõnu *informazioni dettagliate* ehk „üksikasjalik teave“. Teksti võrdlevast analüüsist ilmneb, et „lennuohutust mõjutavate juhtumite üksikasjad“ tähendavad kogu teavet lennuohutust mõjutavate juhtumite kohta, millele asjasse puutuvatel organisatsioonidel, liikmesriikidel või ametil on juurdepääs määruse nr 376/2014 artikli 4, 5 või 10 alusel.

²² Määruse nr 376/2014 artikli 6 lõige 5.

²³ See puudutab organisatsioone, keda amet ei sertifitseeri (vt määruse nr 376/2014 artikli 4 lõige 8 ja artikli 5 lõige 6).

²⁴ Määruse nr 376/2014 artikli 6 lõiked 9 ja 10.

²⁵ Määruse nr 376/2014 artikkel 9 ja artikli 10 lõige 1.

²⁶ Määruse nr 376/2014 artikkel 14.

²⁷ Vt selle kohta 21. juuni 2018. aasta kohtuotsus Oberle (C-20/17, EU:C:2018:485, punkt 33 ja seal viidatud kohtupraktika).

31. Sõna „asjakohane“ määruse nr 376/2014 artikli 15 lõike 1 väljendis „asjakohane konfidentsiaalsus“ ei ole määratletud. Selle tavatähendus, milleks on „olukorras sobiv või kohane“,²⁸ nõuab juba määratluse kohaselt kontekstianalüüsi.

32. Määruse nr 376/2014 põhjenduses 33 on öeldud, et „lennuohutust mõjutavate juhtumite teatamine ja selliste juhtumitega seotud teabe kasutamine ohutuse suurendamise eesmärgil tugineb juhtumist teataja ning kõnealuse teabe kogumise ja hindamise eest vastutava üksuse usaldussuhtele. See nõuab konfidentsiaalsuseeskirjade ranget kohaldamist. Kaitstes ohutusteavet sobimatu kasutamise eest ja lubades Euroopa keskele andmekogule juurde pääseda vaid huvitatud isikutel, kes osalevad tsiviillennundusohutuse suurendamises, tagatakse ohutusteabe pidev kättesaadavus, mis võimaldab õigeaegselt võtta nõuetekohaseid ennetusmeetmeid ja suurendada lennundusohutust. Seega tuleks tundlikku ohutusteavet kaitsta asjakohaselt ja selle kogumisel tuleks tagada teabe konfidentsiaalsus, teabeallika kaitse ja lennuohutust mõjutavatest juhtumitest teatamise süsteemide ala tsiviillennundustöötajate usaldus. Tuleks kehtestada asjakohased meetmed tagamaks, et lennuohutust mõjutavate juhtumite teatamise süsteemide abil kogutud teavet hoitakse saladuses ning et juurdepääs Euroopa keskele andmekogule on piiratud. Siseriiklikes teabevabadust käsitlevates eeskirjades tuleks arvesse võtta vajadust tagada sellise teabe konfidentsiaalsus. Kogutud teave peaks olema piisavalt kaitstud loata kasutamise või avalikustamise eest. Seda tuleks kasutada üksnes lennundusohutuse säilitamiseks või suurendamiseks, mitte süüle või vastutusele osutamiseks.“

33. Määruse nr 376/2014 artikli 1 lõikes 2 on ette nähtud, et „lennuohutust mõjutavate juhtumite teatamise ainueesmärk on lennuõnnetuste ja -intsidentide ärahoidmine, mitte süüle või vastutusele osutamine“.

34. Määruse nr 376/2014 artikli 6 lõikes 1 on sätestatud, et organisatsioonid määravad ühe või mitu isikut, kes vastutavad artiklite 4 ja 5 kohaselt teatatud juhtumite üksikasjade kogumise, hindamise, töötlemise, analüüsimise ja talletamise eest. Sama määruse artikli 13 lõikes 1 nõutakse sellise lennuohutust mõjutavate juhtumite analüüsimise protsessi väljatöötamist, mille abil saaks välja selgitada nendega seotud ohutusprobleemid. Määruse nr 376/2014 artikli 6 lõige 3 nõuab, et määratud pädevad asutused kehtestavad artiklite 4 ja 5 kohaselt teatatud juhtumite üksikasjade sõltumatu kogumise, hindamise, töötlemise, analüüsimise ja talletamise süsteemi.

35. Määruse nr 376/2014 artikli 10 lõikes 1 on sätestatud, et iga liidus tsiviillennundusohutuse reguleerimisega tegelev üksus või mis tahes liidu lennuõnnetuste uurimisorgan pääseb turvalise interneti kaudu täielikult ligi Euroopa keskses andmekogus hoitavale teabele lennuohutust mõjutavate juhtumite kohta.

36. Konteksti analüüsimine viitab sellele, et fraas „asjakohane konfidentsiaalsus“ nõuab, et liikmesriigid tagavad selle, et lennuohutust mõjutavate juhtumite üksikasjad on kättesaadavad vaid määratud isikutele organisatsioonides, määratud pädevates asutustes, üksustes, kellele on tehtud ülesandeks tsiviillennundusohutuse reguleerimine, ja lennuõnnetuste uurimisorganites, nagu on sõnaselgelt sätestatud määruses nr 376/2014 ja seda ainuüksi eesmärgiga säilitada või suurendada lennundusohutust. Sellega kaasneb, et määruse nr 376/2014 artikli 15 lõige 1 ei luba taotluse korral lennuohutust mõjutava juhtumi üksikasjade avaldamist üldsuse liikmele või meediaettevõttele.

²⁸ Määruse nr 376/2014 artikli 15 lõike 1 hispaania, tšehhi, itaalia ja hollandi keeleversioonis on kasutatud omadussõna „sobilik“ või „kohane“. Prantsuse keeleversioonis on omadussõna välja jäetud ja kasutatud sõna *la confidentialité*.

37. Terviklikkuse huvides täheldan, et ei ole usutav, et meediaettevõtte nagu RTL saab asjakohast teavet saades ja üldsusele levitades mingil olulisel viisil panustada lennuohutuse säilitamisse või suurendamisse. Küll aga ei tähenda see, et tuleks halvustada sõltumatut ja erapooletut ajakirjanduslikku tegevust, mis on väga oluline avaliku ja erasektori asutuste ja organite puuduste ilmsikstoomisel. See lihtsalt peegeldab asjaolu, et liidu seadusandja on otsustanud ulatusliku järelevalvesüsteemi raames, mille osa on määrus nr 376/2014, et avalikke huve teenib kõige paremini see, kui asjakohast teavet ei avalikustata väljaspool lennundus- ja ohutuseksperptide ringi, kelle ülesanne on seda teavet analüüsida ja rakendada võimalikke järeelmeetmeid.

38. Mõlemad kõnesolevad lennuohutust mõjutava juhtumi ettekanded on talletatud asjasse puutuvas riigisiseses andmebaasis ja Euroopa keskses andmekogus.²⁹ Seega on asjakohased ka määruse nr 376/2014 artikli 15 lõikes 3 sätestatud teabe konfidentsiaalsust ja asjakohast kasutamist puudutavad kohustused.

39. Määruse nr 376/2014 artikli 15 lõikes 3 on sätestatud, et tuleb tagada Euroopa keskses andmekogus sisalduva teabe konfidentsiaalsus. Selle kasutamine on piiratud komisjoni, ameti ja liikmesriikide pädevate asutuste ohutuslaste ülesannete täitmisega. Määruse nr 376/2014 artikli 10 lõikes 2 on sätestatud teabenõude menetlus Euroopa keskses andmekogus talletatud teabest „huvitatud isikutele“, kes selle määruse artikli 2 punktis 14 on määratletud kui isikud, kellel on võimalus osaleda lennundusohutuse suurendamises, sest neil on juurdepääs liikmesriikide vahetatavale lennuohutust mõjutavaid juhtumeid käsitlevale teabele, ja kes kuuluvad ühte II lisas esitatud huvitatud isikute kategooriasse. Artikli 11 kohase teabelevitamisosusega antakse teavet üksnes ulatuses, mis on selle kasutajale tingimata vajalik.³⁰ Huvitatud isikud võivad kasutada saadud teavet ainult teabenõudes nimetatud otstarbel, mis peab vastama direktiivi nr 376/2014 artiklis 1 sätestatud eesmärgile. Nad ei tohi avaldada saadud teavet ilma teabe andnud kontaktpunkti kirjaliku nõusolekuta.³¹ Määruse nr 376/2014 artiklis 11 on sätestatud, kuidas tuleb esitada teabenõudeid Euroopa keskses andmekogusse ja neid töödelda. Nimetatud määruse artikli 20 lõikes 1 on sätestatud, et määruse artiklitega 10 ja 11 on kehtestatud rangemad eeskirjad juurdepääsuks Euroopa keskses andmekogus hoitavatele andmetele ja teabele, kui on ette nähtud määruses (EÜ) nr 1049/2001.³² Määruse nr 376/2014 artiklis 10 on sätestatud, et Euroopa keskses andmekogus talletatud teabe kasutamine peab toimuma määruse artikli 15 kohaselt.

40. Määruse nr 376/2014 artikli 15 lõike 3 sõnastusest selgub, et võimalus saada juurdepääs Euroopa keskses andmekogus talletatud juhtumite ettekannetele on ainult neil, kes edukalt kasutavad artiklis 10 sätestatud menetlust. Riigisiseses toimikus oleva teabe kohaselt on RTL nõus, et ta ei saa kasutada artiklis 10 sätestatud menetlust, sest ta ei ole huvitatud isik määruse nr 376/2014 artikli 2 punkti 14 tähenduses.³³

²⁹ Seda kinnitati kohtuistungil.

³⁰ Määruse nr 376/2014 artikli 11 lõige 8.

³¹ Määruse nr 376/2014 artikli 11 lõige 7.

³² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 2001. aasta määrus üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele (EÜT 2001, L 145, lk 43; ELT eriväljaanne 01/03, lk 331). Vt ka määruse 2018/1139 artikkel 119, milles on sätestatud, et kuigi ameti valduses olevate dokumentide suhtes kohaldatakse määrust nr 1049/2001, ei piira see andmetele ja teabele juurdepääsu käsitlevate normide kohaldamist, mis on sätestatud määruses nr 376/2014.

³³ Terviklikkuse huvides täheldan, et määruse nr 376/2014 artikli 15 lõike 4 kohaselt peavad liikmesriikide pädevad asutused ja õigusemõistmise eest vastutavad asutused tegema omavahel koostööd, et tagada õige tasakaal korrakohase õigusemõistmise vajaduse ja ohutusteabe jätkuva kättesaadavuse vahel. Õigusemõistmine on seotud süüdistuse esitamisega tahtliku väärkäitumise või ilmse riski selge ja ränga eiramise puhul ja kui üldse ei ole võetud selliseid ametialaste kohustustega seotud meetmeid, mis on vajalikud. Seega lubab määruse nr 376/2014 artikli 15 lõige 4 teabe avaldamist eelhalduskokkulepete kohaselt, kui korrakohase õigusemõistmise vajadus on ohutusteabe jätkuvast kättesaadavusest olulisem. Lisaks sellele, et see säte ei ole käesoleva asja asjaolude puhul asjakohane, kinnitab see ka seda, et konfidentsiaalsus on määruses nr 376/2014 keskse tähtsusega.

41. Pooled, kes esitasid seisukohad, on ühisel arvamusel, et „lennuohutust mõjutavate juhtumite üksikasju“ selle määruse artikli 15 lõike 1 tähenduses ei tohi taotluse alusel üldsuse liikmele ega meediaettevõttele avaldada. RTLi seisukohad, mille ta esitas esimese astme kohtus ja eelotsusetaotluse esitanud kohtus, nii nagu need on kokku võetud eelotsusetaotluses, ei sea seda seisukohta kahtluse alla.

42. Esiteks tugineb RTL asjaolule, et määruse nr 376/2014 põhjenduses 33 on öeldud, et „tundlikku ohutusteavet [tuleks] kaitsta asjakohaselt“ selleks, et väita, et on olemas ohutusteabe kategooria, mis kuulub küll lennuohutust mõjutavatest juhtumitest kohustusliku või vabatahtliku teatamise raamidesse selle määruse tähenduses, kuid ei ole tundlik ja seda võib seetõttu avalikustada.

43. Kuna määruse nr 376/2014 regulatiivosa sätetes puuduvad igasugused viited, mis seda väidet toetaksid, ei ole ma veendunud, et põhjenduse 33 viide „tundlikule ohutusteabele“ piirab selle kaitse ulatust, mida määruse nr 376/2014 artikli 15 lõige 1 laiendab lennuohutust mõjutavate juhtumite üksikasjadele.³⁴

44. Teiseks tugineb RTL nendele määruse nr 376/2014 sätetele, mis on seotud lennuohutust mõjutavatest juhtumitest teatajate või juhtumite kontekstis nimetatud inimeste isikuandmete kaitsega, et väita, et tal on õigus saada lennuohutust mõjutavate juhtumite anonüümistatud üksikasjad.³⁵ Nii see aga ei ole. Lennuohutust mõjutavate juhtumite anonüümistamine ei välista tingimata neis osalenud või neist teatanud isikute tuvastamist. RTLi esitatud tõlgendus võib ohustada määruse nr 376/2014 tõhusust.

45. Lisaks sellele teatavad lennuohutust mõjutavatest juhtumitest tõenäoliselt need, kes võisid olla nende eest mingil kujul vastutavad või kes olid nende juhtumise ajal mingil viisil asjaga seotud. Määruses nr 376/2014 pööratakse nende isikute isikuandmete kaitsele erilist tähelepanu. Määruse põhjenduses 33 on selgitatud, et range konfidentsiaalsus on vajalik selle süsteemi tõhusaks toimimiseks, sest see tugineb „juhtumist teataja ning kõnealuse teabe kogumise ja hindamise eest vastutava üksuse usaldussuhtele“. Põhjendustes 34–45 on selgitatud, kui oluline on luua „õiglane suhtlemine“, mille puhul julgustatakse isikuid lennuohutust mõjutavatest juhtumitest teatama, kaitstes neid sellega kaasnevate negatiivsete tagajärgede eest, ilma et see piiraks riigisisese karistusõiguse kohaldamist ja korrakohast õigusemõistmist. Põhjenduses 35 on sedastatud, et lennuohutust mõjutavate juhtumite ettekanded tuleks anonüümistada³⁶ ning teatajaga ja lennuohutust mõjutavate juhtumite ettekannetes nimetatud isikutega seotud üksikasju ei tohiks andmebaasidesse kanda. Määruse nr 376/2014 artikli 15 lõike 1 teises lõigus on sätestatud, et liikmesriigid ja organisatsioonid ning amet töötlevad isikuandmeid üksnes selles ulatuses, mis on vajalik nimetatud määruse kohaldamiseks. Määruse artiklis 16 on sätestatud teabeallika kaitse üksikasjalikud eeskirjad.³⁷

³⁴ Põhjendustel ei ole siduvat jõudu (vt nt 19. novembri 1998. aasta kohtuotsus Nilsson jt, C-162/97, EU:C:1998:554, punkt 54). Nad on sageli abiks õigusakti regulatiivosa sätete tõlgendamisel, kuid põhjendusele ei saa tugineda selleks, et tõlgendada regulatiivosa sätet viisil, mis on vastuolus selle sõnastusega (vt nt 25. novembri 1998. aasta kohtuotsus Manfredi, C-308/97, EU:C:1998:566, punkt 30). Kuigi on võimalik, et määruse nr 376/2014 põhjendus 33 viitab kaudselt määruse nr 996/2010 artiklile 14 „Tundliku lennuohutusala teabe kaitse“, ei toeta see RTLi väiteid.

³⁵ Määruse nr 376/2014 artikli 2 punktis 9 on „anonüümistamine“ määratletud kui „lennuohutust mõjutavate juhtumite kohta esitatud ettekannetest kõigi teatajaga ja lennuohutust mõjutava juhtumite ettekannetes nimetatud isikutega seotud isikuandmete ning kõigi selliste üksikasjade, sealhulgas juhtumise osalenud organisatsiooni nime/organisatsioonide nimede eemaldamine, mis võivad võimaldada teabe esitaja või kolmandate isikute identimist või viia selleni, et seda teavet saab juhtumi ettekandest järeldada“.

³⁶ Määruse nr 376/2014 artikli 2 punktis 6 on „anonüümistatud teave“ määratletud kui „lennuohutust mõjutavate juhtumite ettekannetest tulenev teave, millest on eemaldatud kõik isikuandmed, nagu füüsiliste isikute nimed ja aadressid“.

³⁷ Lennundusseaduse artikli 7.2 lõikes 3 on sätestatud, et lennuohutust mõjutava juhtumi registreerimisel ei talletata isikute nimesid ja aadresse.

46. Järeldan eeltoodust, et isikuandmeid talletatakse lennuohutust mõjutavate juhtumite üksikasju sisaldavates andmebaasides üksnes erandlikel asjaoludel. Enamgi veel, määruse nr 376/2014 sätetest ja eesmärkidest on võimatu tuletada seda, et juhul, kui lennuohutust mõjutavate juhtumite üksikasjad on anonüümistatud, on need taotluse alusel võimalik üldsuse liikmele või meediaettevõttele avalikustada.

47. Kolmandaks, selleks et väita, et minister võib talle anda taotletud teabe, tugineb RTL määruse nr 376/2014 artikli 13 lõikele 12, mille kohaselt „liikmesriigid võivad avaldada ka lennuohutust mõjutavate juhtumite anonüümistatud ettekandeid ja riskianalüüside tulemusi“. Nagu kõik seisukohti esitanud pooled välja toovad, annab selle sätte sõnastus liikmesriikidele selgelt kaalutusõiguse teatud anonüümistatud teabe avaldamiseks.³⁸ Sellega ei looda siiski juurdepääsukorda, mille kaudu üldsuse liige või meediaettevõtte saab taotleda ja saada lennuohutust mõjutavate juhtumite anonüümistatud üksikasju. RTLi tõlgendus nimetatud sättele on taas kord vastuolus määruse nr 376/2014 sõnastusega ja kahjustab selle tõhusust.

2. Harta artikkel 11 ja EIÕK artikkel 10

48. Esimese küsimuse teises osas soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas harta artikkel 11 ja EIÕK artikkel 10, eelkõige osas, milles nendes sätetes viidatakse teabevabadusele, mõjutavad määruse nr 376/2014 artikli 15 lõike 1 tõlgendamist.³⁹ Seisukohti esitanud pooled olid nõus, et see lähenemisviis seab kahtluse alla nimetatud määruse kehtivuse.

49. Selgitustes põhiõiguste harta kohta⁴⁰ on märgitud, et harta artikkel 11 vastab EIÕK artiklile 10. Harta artikli 52 lõike 3 kohaselt on selle artikliga 11 tagatud õiguste tähendus ja ulatus sama kui EÕIKga tagatud õiguste oma, nii nagu seda on tõlgendatud Euroopa Inimõiguste Kohtu („EIK“) praktikas.⁴¹ Kuigi ELL artikli 6 lõikes 3 on kinnitatud, et EÕIKga tagatud põhiõigused on liidu õiguse üldpõhimõtted, ei ole Euroopa Liit EÕIKga liitunud ja seetõttu ei ole see õigusakt ametlikult liidu õigusesse integreeritud. Euroopa Kohus on välja toonud, et harta artikli 52 lõike 3 ei kahjusta liidu õiguse ja Euroopa Liidu Kohtu sõltumatust. Seega peab Euroopa Kohus tagama, et tõlgendus, mille ta harta artiklile 11 annab, ei ole vastuolus EIÕK artiklis 10 tagatud kaitse tasemega, nii nagu Euroopa Inimõiguste Kohus on seda tõlgendanud.⁴²

50. On selge – ja sellega nõustuvad ka kõik seisukohti esitanud pooled –, et määruse nr 376/2014 artikli 15 lõige 1 piirab sellise meediaettevõtte nagu RTL õigust saada ja seega ka edastada teatud teavet.⁴³

³⁸ Kuigi selle küsimuse üle ei vaielda, leian ma, et määruse nr 376/2014 eesmärgist tulenevalt võivad liikmesriigid seda kaalutusõigust kasutada üksnes siis, kui nad leiavad, et see on avalikes huvides, võttes arvesse vajadust kaitsta selle sätte tõhusust.

³⁹ Väljakujunenud kohtupraktika ja harta artikli 51 lõike 1 kohaselt laienevad liidu õiguskorras tagatud põhiõigused kõigile liidu õigusega reguleeritud olukordadele, kuid mitte väljapoole niisuguseid olukordi (6. oktoobri 2015. aasta kohtuotsus Delvigne, C-650/13, EU:C:2015:648, punkt 26 ja seal viidatud kohtupraktika); liidu institutsioonid peavad hartaga tagatud õigusi austama (8. septembri 2020. aasta kohtuotsus komisjon ja nõukogu vs. Carreras Sequeros jt, C-119/19 P ja C-126/19 P, EU:C:2020:676, punkt 110).

⁴⁰ ELT 2007, C 303, lk 17. Harta artikli 52 lõike 7 kohaselt võtavad liidu ja liikmesriikide kohtud neid selgitusi asjakohaselt arvesse.

⁴¹ 26. aprilli 2022. aasta kohtuotsus Poola vs. parlament ja nõukogu (C-401/19, EU:C:2022:297, punkt 44) ning 8. detsembri 2022. aasta kohtuotsus Google (väidetavalt ebaõigele sisule suunava lingi eemaldamine) (C-460/20, EU:C:2022:962, punkt 59 ja seal viidatud kohtupraktika).

⁴² Vt selle kohta 22. oktoobri 2020. aasta kohtuotsus Silver Plastics ja Johannes Reifenhäuser vs. komisjon (C-702/19 P, EU:C:2020:857, punktid 24 ja 25 ning seal viidatud kohtupraktika).

⁴³ EIK 8. novembri 2016. aasta otsus Magyar Helsinki Bizottság vs. Ungari (CE:ECHR:2016:1108JUD001803011, punktid 157–170 ja seal viidatud kohtupraktika) ning selle kohta 15. märtsi 2022. aasta kohtuotsus Autorité des marchés financiers (C-302/20 EU:C:2022:190, punkt 68 ja seal viidatud kohtupraktika).

51. Harta artikli 52 lõike 1⁴⁴ kohaselt tohib õiguste ja vabaduste kasutamist piirata ainult seadusega ning arvestades nimetatud õiguste ja vabaduste olemust. Proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt peavad sellised piirangud olema vajalikud ja realselt vastama Euroopa Liidu tunnustatud üldist huvi pakkuvatele eesmärkidele või vajadusele kaitsta teiste isikute õigusi ja vabadusi.⁴⁵

52. Määruses nr 376/2014 ja asjasse puutuvates riigisisestes õigusaktides on kõnealune piirang sätestatud piisava selguse ja etteaimatavusega.⁴⁶ Seega on täidetud nõue, mille kohaselt peab piirang olema ette nähtud seaduses.

53. Mis puudutab seda, kas on austatud teabe saamise ja edastamise vabaduse olemust, siis ei piira määrus nr 376/2014 mingil viisil meediaettevõtete õigust saada teavet lennuohutuse kohta muudest allikatest ega Madalmaade valitsuse sellekohast teadlikkust või edastada seda teavet nii, nagu nad seda vajalikuks peavad. Lisaks sellele kohustab selle määruse artikli 13 lõige 11 liikmesriike avaldama vähemalt kord aastas ohutusaruande, et teavitada üldsust tsiviillennunduse ohutuse tasemest. Seega ilmneb, et vaidlusalune meede austab nende õiguste ja vabaduste olemust, millele RTL tugineb.

54. Mis puudutab avalikustamise piirangu põhjendatust ja seda, kas see on vajalik õiguspärase eesmärgi saavutamiseks, siis viitab EIÖK artikli 10 lõige 2 konkreetselt asjaolule, mille kohaselt võib sõnavabaduse kasutamist piirata, kui see on vajalik avaliku julgeoleku huvides.⁴⁷ Nagu käesoleva ettepaneku punktides 15–19 on täheldatud, kaaluti direktiivi 2003/42 tühistamiseni viinud protsessis hoolikalt avaliku julgeoleku küsimust ja see kaalutus mõjutas määrusega nr 376/2014 kehtestatud konfidentsiaalsuskorda oluliselt. Ma ei kahtle selles, et lennuohutust mõjutavate juhtumite ettekannete avalikustamise vastased reeglid on vajalikud. Lennuohutust mõjutavate juhtumite avalikustamine taotluse alusel üldsuse liikmele või meediaettevõttele mõjutaks negatiivselt juhtumitest teatamise stiimuleid, vähendades nii ettekannete arvu kui ka teatatud teabe kvaliteeti ja terviklikkust, kahjustades seega lubamatul määral Euroopa Liidu lennuohutusjuhtimissüsteemi.

55. Eeltoodu põhjal on minu jaoks selge, et sellised avalikustamise piirangud, nagu on käsitlel põhikohtuasjas, on Euroopa Liidu lennuohutusjuhtimissüsteemi tõhusaks toimimiseks vajalikud ning kujutavad endast meediaettevõtete õiguste vajalikku ja proportsionaalset piirangut.⁴⁸ Harta artikkel 11 ei mõjuta mingil viisil määruse nr 376/2014 artikli 15 lõike 1 tõlgendust, mille ma välja pakun. Ka ei mõjuta see selle sätte kehtivust. Sellega nõustuvad kõik seisukohti esitanud pooled.

⁴⁴ Vt ka EIÖK artikli 10 lõige 2.

⁴⁵ 3. septembri 2008. aasta kohtuotsus Kadi ja Al Barakaat International Foundation vs. nõukogu ja komisjon (C-402/05 P ja C-415/05 P, EU:C:2008:461, punkt 360 ja seal viidatud kohtupraktika), 9. novembri 2010. aasta kohtuotsus Volker und Markus Schecke ja Eifert (C-92/09 ja C-93/09, EU:C:2010:662, punkt 50) ning 26. aprilli 2022. aasta kohtuotsus Poola vs. parlament ja nõukogu (C-401/19, EU:C:2022:297, punkt 63). EIK seisukoha kohaselt tuleb erandeid tõlgendada rangelt ja neid tuleb veenvalt tõendada (vt nt EIK 10. detsembri 2007. aasta otsus Stoll vs. Šveits, CE:ECHR:2007:1210JUD006969801, punkt 101 ja seal viidatud kohtupraktika).

⁴⁶ Vt nt EIK 15. oktoobri 2015. aasta otsus Perinçek vs. Šveits (CE:ECHR:2015:1015JUD002751008, punkt 131 ja seal viidatud kohtupraktika).

⁴⁷ Vt analoogia alusel 1. detsembri 2011. aasta kohtuotsus Painer (C-145/10, EU:C:2011:798, punkt 115).

⁴⁸ Vt analoogia alusel 13. septembri 2011. aasta kohtuotsus Prigge jt (C-447/09, EU:C:2011:573, punkt 58) ning 5. juuli 2017. aasta kohtuotsus Fries (C-190/16, EU:C:2017:513, punkt 43).

3. Harta artikkel 42

56. Enne kohtuistungit palus Euroopa Kohus, et seisukohti esitanud pooled käsitleksid harta artiklite 11 ja 42 omavahelist suhet, eelkõige: i) nendes sätetes ette nähtud õiguste ulatust, lähtudes harta artikli 52 lõikest 3 ja EIÕK artiklit 10 käsitlevast EIK praktikast, ning ii) harta artiklite 11 ja 42 kooseksisteerimise tagajärgi määruse nr 376/2014 tõlgendamisele. Pooled, kes kohtuistungil Euroopa Kohtu küsimustele vastasid, leidsid, et see küsimus puutub asjasse, sest RTLi teabenõue on seotud ettekannetega, mis on talletatud kõnealusel riigisisises andmebaasis ning Euroopa keskses andmekogus,⁴⁹ millele Euroopa Liidu tsiviillennunduse ohutuse reguleerimise eest vastutavatel asutustel või mis tahes ohutusjuurdlusasutusel on turvaline ja täielik veebipõhine juurdepääs.

57. Harta artikkel 42 annab õiguse tutvuda Euroopa Liidu institutsioonide, organite ja asutuste dokumentidega.⁵⁰ Selles sättes sisalduv üldsuse õigus tutvuda liidu dokumentidega⁵¹ on harta artiklis 11 sätestatud teabe saamise õiguse konkreetne väljendus. Selgitustes põhiõiguste harta kohta on märgitud, et harta artiklis 42 tagatud õigus võeti üle EÜ artiklist 255, mis on praegu ELTL artikli 15 lõige 3.⁵² Viimati nimetatu viitab õigusele pääseda ligi liidu institutsioonide, organite ja asutuste „mis tahes andmekandjal säilitatavatele“ dokumentidele. Selles on sätestatud, et Euroopa Parlament ja nõukogu määravad määruste abil kindlaks selle õiguse kasutamist reguleerivad üldpõhimõtted ja piirangud, lähtudes avalikest ja erahuvidest. EÜ artikli 255 lõike 2 ja määruse nr 376/2014 alusel vastu võetud määrus nr 1049/2001 sisaldab selliseid üldpõhimõtteid ja piiranguid.

58. Määruse nr 1049/2001 artikli 2 lõikes 1 on sätestatud, et kõigil liidu kodanikel ning kõigil füüsilistel ja juriidilistel isikutel, kelle elukoht või registrijärgne asukoht on mõnes liikmesriigis, on õigus tutvuda institutsioonide dokumentidega, arvestades selles määruses sätestatud põhimõtteid, tingimusi ja piiranguid. Määruse artikli 4 lõike 1 punktis a on sätestatud erand, mille kohaselt keelavad institutsioonid juurdepääsu dokumentidele, mille avaldamine kahjustaks julgeolekuga seotud avaliku huvi kaitset. Määruses nr 376/2014 ette nähtud avalikustamise piiranguid saab käsitada avaliku julgeoleku erandi konkreetse väljendusena.⁵³

59. Määruse nr 376/2014 artiklis 20 on sätestatud, et määrust nr 1049/2001 ei kohaldata määruse nr 376/2014 artiklitele 10 ja 11, millega on kehtestatud rangemad eeskirjad juurdepääsuks Euroopa keskses andmekogus hoitavatele andmetele ja teabele. Määruse nr 376/2014 artikli 10 „Euroopa keskses andmekogus talletatud teabe levitamine“ on lõike 1 teises lõigus sätestatud, et Euroopa keskses andmekogus talletatud teavet lennuohutust mõjutavate juhtumite kohta

⁴⁹ Üldjuhul taotletakse harta artikli 42 kohaldamisalasse kuuluvaid dokumente Euroopa Liidu institutsioonidelt, organitelt ja asutustelt. Määruse nr 376/2014 kontekstis tuleb teabenõuded Euroopa kesksesse andmekogusse esitada määratud riigisisesele kontaktisikule (määruse nr 376/2014 artikkel 10). Ei ole selge, kas minister, kes RTLi teabenõudega tegeles, leidis, et see taotlus hõlmas kogu asjakohast teavet Euroopa keskses andmekogus talletatud lennuohutust mõjutavate sündmuste kohta (teisisõnu teavet, mille teised liikmesriigid olid Euroopa kesksesse andmekogusse edastanud).

⁵⁰ Määruse nr 376/2014 artikli 10 lõige 1.

⁵¹ Harta artiklil 42 ei ole EIÕKs otsust vastet; õigus tutvuda dokumentidega kuulub EIÕK artikliga 10 kaitstava teabe saamise vabaduse reguleerimisalasse.

⁵² Harta artikli 52 lõikes 2 on sätestatud, et hartaga tunnustatud õigusi, mis rajanevad aluslepingute teiste osade sätetel, teostatakse neis määratletud tingimustel ja piires.

⁵³ Tavakeeles on ohutusmeetmete eesmärk tavaliselt vältida või leevendada tahtmatut kahju, samas kui julgeolekumeetmed on seotud tahtlikust tegevusest tuleneva kahju ärahoidmise ja ohu leevendamise. Määrus nr 376/2014 puudutab formaalselt tsiviillennundusohutust, mitte avalikku julgeolekut. Sellegipoolest on selge, et lennuohutust mõjutavad juhtumid, millest tuleb selle määruse alusel teatada, hõlmavad nii tahtmatuid juhtumeid kui ka neid, mille puhul on tegemist tahtliku väärkäitumisega. Igal juhul olen nõus seisukohaga, mida teises kontekstis on väljendanud kohtujurist Bot, mille kohaselt hõlmab avaliku julgeoleku mõiste avalikku ohutuse mõistet (kohtujurist Boti ettepanek kohtuasjas Van Gennip jt (C-137/17, EU:C:2018:272, punkt 82)).

kasutatakse muu hulgas määruse artikli 15 kohaselt. Niisiis on määruse nr 376/2014 artikli 15 puhul tegemist määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 1 punktis a sätestatud liidu dokumentidega üldise tutvumise õiguse avaliku huvi erandi konkreetse juhuga.⁵⁴

60. Harta artikli 52 lõige 1 puutub asjasse seoses kõigi selles dokumendis tunnustatud õiguste ja vabaduste kasutamise piirangutega, sh määruse nr 376/2014 artiklis 15 sisalduva piiranguga, osas, milles see puudutab juurdepääsu Euroopa keskses andmekogus talletatud dokumentidele. Käesoleva ettepaneku punktides 51–55 esitatud kaalutlused ja tehtud järeldus on harta artikli 42 kontekstis ka siin *mutatis mutandis* asjakohased. Seda seisukohta jagavad ka pooled, kes vastasid kohtuistungil kirjalikule küsimusele.

C. Teine küsimus

61. Määruse nr 376/2014 artikli 15 lõikega 1 pannakse liikmesriikidele kohustus tagada lennuohutust mõjutavate juhtumite kohta saadud üksikasjade asjakohane konfidentsiaalsus.⁵⁵

62. Sisuliselt soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teise küsimusega teada, kas määruse nr 376/2014 artikli 15 lõikega 1 on kooskõlas riigisisene õigusakt, milles on sätestatud, et mingit teatatud lennuohutust mõjutavate juhtumite kohta saadud teavet ei tohi avalikustada.

63. Praegusel juhul viitab „avalikustamine“ üldsusele avalikustamisele.

64. Esimese küsimuse analüüsist tuleneb, et riigisisene õigusakt, milles on ette nähtud, et mingit teatatud lennuohutust mõjutavate juhtumite kohta saadud teavet ei tohi üldsusele avalikustada, on määruse nr 376/2014 artikli 15 lõikega 1 kooskõlas.

D. Kolmas ja neljas küsimus

65. Arvestades esimesele ja teisele eelotsuse küsimusele antud vastust, ei ole kolmandale ja neljandale eelotsuse küsimusele tarvis vastata. Nagu seisukohti esitanud pooled rõhutasid, on neile küsimustele tarvis vastata üksnes siis, kui teisele küsimusele vastatakse eitavalt.

66. Selguse huvides lisan, et esimesele ja teisele küsimusele antud vastusest tuleneb, et osas, milles liikmesriikide, organisatsioonide ja ameti poolt määruse nr 376/2014 artiklite 4, 5 ja 10 alusel saadud teave sisaldub teistes valitsuse dokumentides, välistab määruse artikli 15 lõige 1 selle teabe avalikustamise taotluse alusel üldsuse liikmele või meediaettevõttele.⁵⁶

⁵⁴ Kohtuistungil tõmbas komisjon paralleeli olukorraga, mida on kirjeldatud näiteks 5. veebruari 2018. aasta kohtuotsuses *Pari Pharma vs. EMA* (T-235/15, EU:T:2018:65, punktid 54 ja 55).

⁵⁵ Nii määruste olemusest kui ka ülesandest liidu õigusallikate süsteemis tuleneb, et nende õigusaktide sätetel on üldjuhul riigisisestes õiguskordades vahetu õigumõju. Teatud sätete rakendamiseks võib siiski mõnikord olla vaja, et liikmesriigid võtaksid rakendusmeetmed: 30. märtsi 2017. aasta kohtuotsus *Lingurár* (C-315/16, EU:C:2017:244, punkt 17 ja seal viidatud kohtupraktika).

⁵⁶ Minister tegi vastusena RTLi teabenõudele kindlaks kaks ettekannet. Lennuohutust mõjutavate juhtumite ettekannetest pärit või nende kohta teavet sisaldavate teiste dokumentide, sh poliitiliste dokumentide olemasolu näib seetõttu olevat spekulatiivne (vt eelotsusetaotluse punkt 10.7).

V. Ettepanek

67. Eespool esitatud kaalutlustele tuginedes teen ettepaneku, et Euroopa Kohus vastaks Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) esimesele ja teisele eelotsuse küsimusele järgmiselt:

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 3. aprilli 2014. aasta määruse (EL) nr 376/2014, mis käsitleb tsiviilennunduses 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, artikli 15 lõiget 1, eelkõige sõnu „lennuohutust mõjutavate juhtumite üksikasjad“ ja „asjakohane konfidentsiaalsus“ tuleb lähtudes Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklitest 11 ja 42 ning Euroopa inimõiguste konventsiooni artiklist 10

tõlgendada nii, et

- 1) kogu määruse nr 376/2014 artiklite 4, 5 ja 10 alusel saadud teave on konfidentsiaalne, mistõttu ei või seda taotluse alusel avalikustada üldsuse liikmele ega meediaettevõttele, ja
- 2) sellega ei ole vastuolus vastavasisulised riigisisised õigusaktid.