JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

ELEANOR SHARPSTON

10 päivänä huhtikuuta 2008 [1]

1. Käsiteltävänä olevassa ennakkoratkaisupyynnössä Unabhängiger Verwaltungssenat im Land Niederösterreich (Itävalta) (Ala-Itävallan osavaltion hallinto-oikeus) kysyy, ovatko toimet, jotka EY 254 artiklan mukaan on julkaistava, asetuksen (EY) N:o 1049/2001 (jäljempänä asiakirjajulkisuutta koskeva asetus) [2] 2 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuja asiakirjoja ja onko sellaisilla asetuksilla tai asetusten osilla, joita EY 254 artiklan 2 kohdan määräyksen vastaisesti ei ole julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä, sitovaa vaikutusta.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Asiakirjojen julkaisemista ja oikeutta tutustua asiakirjoihin koskeva asian kannalta merkityksellinen yhteisön säännöstö

Perustamissopimuksen määräykset

2. EU 1 artiklan toisessa kohdassa määrätään seuraavaa:

”Tämä sopimus merkitsee uutta vaihetta kehityksessä sellaisen yhä läheisemmän Euroopan kansojen välisen liiton luomiseksi, jossa päätökset tehdään mahdollisimman avoimesti ja mahdollisimman lähellä kansalaisia.”

1 – Alkuperäinen kieli: englanti.

2 – Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 30.5.2001 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1049/2001 (EYVL L 145, s. 43).

3. EY 254 artiklassa määrätään seuraavaa:

”1. – – 251 artiklassa [3] määrättyä menettelyä noudattaen annetut asetukset ja direktiivit sekä mainittua menettelyä noudattaen tehdyt päätökset – – julkaistaan Euroopan unionin virallisessa lehdessä – –

2. Neuvoston ja komission asetukset sekä ne näiden toimielimien direktiivit, jotka on osoitettu kaikille jäsenvaltioille, julkaistaan Euroopan unionin virallisessa lehdessä. – –

3. Muut direktiivit sekä päätökset annetaan tiedoksi niille, joille ne on osoitettu, ja ne tulevat voimaan kun ne on annettu tiedoksi.”

4. EY 255 artiklassa määrätään seuraavaa:

”1. Kaikilla unionin kansalaisilla sekä kaikilla luonnollisilla henkilöillä, jotka asuvat jossain jäsenvaltiossa, tai kaikilla oikeushenkilöillä, joilla on sääntömääräinen kotipaikka jossain jäsenvaltiossa, on oikeus tutustua Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjoihin jäljempänä 2 ja 3 kohdan mukaisesti määriteltyjen periaatteiden ja edellytysten mukaisesti.

2. Neuvosto vahvistaa 251 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen kahden vuoden kuluessa Amsterdamin sopimuksen voimaantulosta asiakirjoihin tutustumisoikeutta koskevat yleiset periaatteet ja rajoitukset julkisen tai yksityisen edun huomioon ottamiseksi.

3. Kukin edellä mainittu toimielin täsmentää omassa työjärjestyksessään erityismääräykset oikeudesta tutustua toimielimen asiakirjoihin.”

Asiakirjajulkisuutta koskeva asetus

5. Asetuksen johdanto-osan neljässä ensimmäisessä perustelukappaleessa esitetään asetuksen perusteet ja korostetaan avoimuuden ja vastuullisuuden merkitystä. Johdanto-osan ensimmäisessä perustelukappaleessa viitataan nimenomaisesti EU 1 artiklaan. Toisessa perustelukappaleessa todetaan, että laajemman avoimuuden avulla varmistetaan, että hallinnolla on demokraattisessa järjestelmässä suhteessa kansalaisiin suurempi legitimiteetti ja että se on tehokkaampaa ja vastuullisempaa. Kolmannessa perustelukap-

3 – Tähän sisältyy ns. yhteispäätösmenettely.

paleessa todetaan, että asetuksessa ”kootaan yhteen toimielinten jo aiemmin tekemät aloitteet, joiden tarkoituksena on ollut parantaa päätöksentekomenettelyjen avoimuutta”. Neljännessä perustelukappaleessa esitetään asetuksen tavoitteet seuraavasti:

”Tämän asetuksen tarkoituksena on antaa yleisön oikeudelle tutustua asiakirjoihin mahdollisimman täysimääräinen vaikutus ja määritellä sitä koskevat yleiset periaatteet ja rajoitukset [EY] 255 artiklan 2 kohdan mukaisesti.”

6. Asiakirjajulkisuutta koskevan asetuksen 1 artiklan a alakohdan mukaan asetuksen tarkoituksena on

”määritellä ne julkiseen tai yksityiseen etuun perustuvat periaatteet, edellytykset ja rajoitukset, jotka koskevat EY:n perustamissopimuksen 255 artiklassa tarkoitettua oikeutta tutustua Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission, jäljempänä ’toimielimet’, asiakirjoihin, siten, että taataan mahdollisimman laaja oikeus tutustua asiakirjoihin”.

7. Asetuksen 2 artiklan 1 kohdassa säädetään, että ”jokaisella unionin kansalaisella sekä jokaisella luonnollisella henkilöllä, joka asuu jossain jäsenvaltiossa, sekä jokaisella oikeushenkilöllä, jolla on sääntömääräinen kotipaikka jossain jäsenvaltiossa, on oikeus tutustua toimielinten asiakirjoihin tässä asetuksessa määriteltyjen periaatteiden, edellytysten ja rajoitusten mukaisesti”.

8. Asetuksen 2 artiklan 3 kohdassa säädetään, että asetusta ”sovelletaan kaikkiin toimielimen hallussa oleviin asiakirjoihin, toisin sanoen toimielimen laatimiin tai sen vastaanottamiin ja sen hallussa oleviin asiakirjoihin kaikilla Euroopan unionin toiminnan aloilla”. Asetuksen 2 artiklan 5 kohdan mukaan ”arkaluonteisiksi 9 artiklan 1 kohdan mukaisesti luokiteltuihin asiakirjoihin” voidaan ”soveltaa kyseisen artiklan mukaista erityismenettelyä”.

9. Asetuksen 3 artiklan a alakohdan mukaan ”asiakirjalla” tarkoitetaan ”mitä tahansa tallennetta (paperille tulostettua tai sähköisessä muodossa tallennettua tekstiä taikka ääni- tai kuvatallennetta tai audiovisuaalista tallennetta), joka koskee toimielimen vastuualueeseen kuuluvia politiikkoja, toimintaa ja päätöksiä”.

10. Asetuksen 4 ja 9 artikla sisältävät poikkeuksia yleisön oikeutta tutustua asiakirjoihin koskevasta periaatteesta. Niinpä 4 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Toimielimet eivät anna tutustuttavaksi asiakirjaa, jonka sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi:

a) sellaisen yleisen edun suojaa, joka koskee:

– yleistä turvallisuutta;

– puolustusta ja sotilasasioita;

– –”

11. Asetuksen 9 artiklan 1 kohdassa ”arkaluonteisiksi asiakirjoiksi” määritellään ”asiakirjat, jotka ovat peräisin toimielimistä tai niiden virastoista, jäsenvaltioista tai kolmansista maista tai kansainvälisistä järjestöistä ja joiden turvaluokitus on ’TRÈS SECRET/TOP SECRET’, ’SECRET’ tai ’CONFIDENTIEL’ [sic] kyseisen toimielimen niiden sääntöjen mukaisesti, joilla suojellaan Euroopan unionin tai sen yhden tai useamman jäsenvaltion olennaisia etuja 4 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetuilla aloilla, erityisesti yleisen turvallisuuden, puolustuksen ja sotilasasioiden osalta”. Asetuksen 9 artiklan jäljelle jäävässä osassa säädetään muun muassa, että oikeutta tutustua arkaluonteisiin asiakirjoihin koskevia hakemuksia käsittelevät vain ne henkilöt, joilla on oikeus perehtyä näihin asiakirjoihin. Nämä henkilöt myös päättävät, mitkä viittaukset arkaluonteisiin asiakirjoihin voidaan tehdä asetuksen 11 artiklassa tarkoitetussa julkisessa asiakirjarekisterissä. Toimielimen, joka päättää olla antamatta arkaluonteista asiakirjaa tutustuttavaksi, on perusteltava päätöksensä, ja arkaluonteisia asiakirjoja koskevat toimielinten säännöt on julkaistava.

12. Asetuksen 13 artikla sisältää erityiset säännökset EYVL:ssä julkaisemisesta seuraavasti:

”1. EY:n perustamissopimuksen 254 artiklan 1 ja 2 kohdassa – – tarkoitettujen säädösten lisäksi seuraavat asiakirjat julkaistaan virallisessa lehdessä, jollei tämän asetuksen 4 ja 9 artiklasta muuta johdu:

a) komission ehdotukset;

b) EY:n perustamissopimuksen 251 ja 252 artiklassa tarkoitettuja menettelyjä noudattaen vahvistetut neuvoston yhteiset kannat ja niiden perustelut sekä Euroopan parlamentin kannat näissä menettelyissä;

– –”

”2. Seuraavat asiakirjat julkaistaan virallisessa lehdessä niin laajalti kuin mahdollista:

– –

c) muut kuin EY:n perustamissopimuksen 254 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitetut direktiivit, muut kuin EY:n perustamissopimuksen 254 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut päätökset, sekä suositukset ja lausunnot.

3. – –”

Asetus N:o 2320/2002

13. Asetuksen (EY) N:o 2320/2002 [4] 1 artiklassa todetaan, että asetuksen päätavoite on ”vahvistaa ja panna täytäntöön aiheelliset yhteisön toimenpiteet, joilla ehkäistään siviili-ilmailuun kohdistuvat laittomat teot”.

14. Asetuksen 4 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Ilmailun turvatoimenpiteitä koskevat yhteiset perusvaatimukset – – on esitetty liitteessä.

2. Näiden yhteisten perusvaatimusten täytäntöönpanon ja teknisen mukauttamisen edellyttämistä toimenpiteistä päätetään 9 artiklan 2 kohdassa [5] tarkoitettua menettelyä noudattaen, jolloin otetaan asianmukaisella tavalla huomioon erityyppiset toiminnot ja seuraaviin seikkoihin liittyvien toimenpiteiden arkaluonteisuus:

a) laitteiden suorituskriteerit ja hyväksymistestit;

b) arkaluonteisia tietoja käsittävät yksityiskohtaiset menettelyt;

c) turvatoimenpiteistä vapauttamista koskevat yksityiskohtaiset perusteet.”

4 – Yhteisistä siviili-ilmailun turvaamista koskevista säännöistä 16.12.2002 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 2320/2002 (EYVL L 355, s. 1).

5 – Sääntelykomiteamenettely.

15. Asetuksen 6 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltiot voivat yhteisön oikeutta noudattaen soveltaa tässä asetuksessa säädettyjä toimenpiteitä tiukempia toimenpiteitä. Jäsenvaltioiden on mahdollisimman pian näiden toimenpiteiden täytäntöönpanon jälkeen ilmoitettava komissiolle niiden luonteesta.”

16. Asetuksen 8 artiklassa, joka koskee tietojen levittämistä, säädetään seuraavaa:

”1. Rajoittamatta yleisön oikeutta tutustua asiakirjoihin sellaisena kuin siitä on säädetty [asiakirjajulkisuutta koskevassa asetuksessa]

a) toimenpiteet, jotka liittyvät 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuihin

i) laitteiden suorituskriteereihin ja hyväksymistesteihin;

ii) arkaluonteisia tietoja käsittäviin yksityiskohtaisiin menettelyihin

iii) turvatoimenpiteistä vapauttamista koskeviin yksityiskohtaisiin perusteisiin – –

– –

ovat salaisia, eikä niitä julkaista. Ne voidaan antaa vain 5 artiklan 2 kohdassa [6] tarkoitettujen viranomaisten saataville, jotka toimittavat ne vain asianomaisille osapuolille niille kuuluvien tehtävien mukaisten valtuutusten perusteella ja arkaluonteisten tietojen levittämistä koskevien soveltuvien kansallisten sääntöjen mukaisesti.

– –”

6 – Kunkin jäsenvaltion nimittämä viranomainen.

17. Asetuksen 12 artiklassa säädetään, että asetuksen säännösten rikkomisesta johtuvien seuraamusten on oltava ”tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia”.

18. Liite, johon asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa viitataan, julkaistiin asianmukaisesti asetuksen erottamattomana osana. Siihen sisältyvät muun muassa matkustajien (4.1 kohta) ja käsimatkatavaroiden (4.3 kohta) turvatarkastuksia koskevat perusvaatimukset. Kaikille lähteville matkustajille on tehtävä turvatarkastus, jotta voidaan estää kiellettyjen esineiden vienti turvavalvotuille alueille ja ilma-aluksiin. Heidän käsimatkatavaransa on tarkastettava ennen niiden pääsyä turvavalvotuille alueille tai ilma-alukseen ja kielletyt esineet on otettava pois matkustajan hallusta tai matkustajalta on tarpeen mukaan evättävä pääsy turvavalvotuille alueille tai ilma-alukseen.

Komission antamat täytäntöönpanoasetukset

19. Liitteessä olevassa 1.18 kohdassa kielletty esine määritellään esineeksi, ”jota voidaan käyttää laittomaan ilma-aluksen toimintaan puuttumisen suorittamiseen ja jota ei ole asianmukaisesti ilmoitettu ja jonka osalta noudatetaan sovellettavia lakeja ja sääntöjä”. Viitteellinen luettelo tällaisista kielletyistä esineistä on liitteen (julkaistussa) lisäyksessä, johon sisältyvät kiellettyjen esineiden luokittelua koskevat ohjeet. Johdantovirkkeessä todetaan, että ”näissä ohjeissa mainitaan mahdollisia aseenmuotoisia ja rajoitusten alaisia esineitä. On kuitenkin käytettävä myös omaa harkintakykyä sen suhteen, onko jostakin esineestä syytä epäillä, että sitä voisi käyttää aseena”. Lisäyksessä olevassa iii kohdassa luetellaan ”lyömäaseet: pamput, patukat, pesäpallomailat ja vastaavat esineet”. Lisäyksessä olevassa vi kohdassa mainitaan ”muut esineet: kuten jäänaskalit, alppisauvat, partaveitset, pitkäteräiset sakset, joita ei tavallisesti pidetä tappavina tai vaarallisina aseina, mutta joita voi käyttää aseena; myös lelu- tai jäljitelmäaseet tai -kranaatit”. Lisäyksessä olevassa vii kohdassa mainitaan edelleen ”kaikki esineet, joiden osalta on syytä epäillä, että niitä voi käyttää tappavan aseen jäljittelemiseen. Tällaisia ovat muun muassa pommeja muistuttavat esineet tai aseilta taikka muilta vaarallisilta tavaroilta näyttävät muut esineet”.

20. Asetuksen (EY) N:o 622/2003 (jäljempänä asetus N:o 622/2003) [7], jolla asetus N:o 2320/2002 pannaan täytäntöön, johdantoosan kahdessa ensimmäisessä perustelukappaleessa selvitetään asetuksen muotoa ja sen rajoitettua julkaisemista seuraavasti:

7 – Ilmailun turvaamista koskevien yhteisten perusvaatimusten täytäntöönpanemiseksi 4.4.2003 annettu komission asetus (EY) N:o 622/2003 (EUVL L 89, s. 9). Julkaisematonta liitettä on muutettu useaan otteeseen, viimeksi 11.1.2008 annetulla komission asetuksella (EY) N:o 23/2008 (EUVL L 9, s. 12). Asetuksen aineellista tekstiä on muutettu vain kerran, kun siihen lisättiin 13.1.2006 annetulla komission asetuksella (EY) N:o 65/2006 (EUVL L 11, s. 4) 3a artikla (joka koskee uusia teknisiä menetelmiä ja prosesseja).

”(1) Komission tehtävä on vahvistaa toimenpiteet ilmailun turvaamista koskevien yhteisten perusvaatimusten täytäntöönpanemiseksi kaikkialla Euroopan unionissa. Asetus on sopivin väline tähän tarkoitukseen.

(2) Asetuksen – – N:o 2320/2002 mukaisesti ja laittomien tekojen estämiseksi asetuksen liitteessä vahvistettujen toimenpiteiden olisi oltava salaisia eikä niitä pitäisi julkistaa.”

21. Asetuksen 1 artiklan mukaan asetuksessa säädetään kansallisiin siviili-ilmailun turvaohjelmiin sisällytettävien ilmailun turvaamista koskevien yhteisten perusvaatimusten täytäntöönpanon ja teknisen mukauttamisen edellyttämistä toimenpiteistä.

22. Asetuksen 3 artikla koskee luottamuksellisuutta. Sen mukaan ”edellä 1 artiklassa tarkoitetut toimenpiteet esitetään liitteissä. Nämä toimenpiteet ovat salaisia, eikä niitä julkisteta. Ne luovutetaan ainoastaan jäsenvaltion tai komission asianmukaisesti valtuuttamille henkilöille.”

23. Kuhunkin asetukseen, jolla asetuksen N:o 622/2003 liitettä muutettiin, asetusta N:o 1477/2007 lukuun ottamatta, [8] sisältyy artikla, jonka mukaan ”muutetaan asetuksen (EY) N:o 622/2003 liite tämän asetuksen liitteen mukaisesti. Asetuksen (EY) N:o 622/2003 liitteen [9] luottamuksellisuuteen sovelletaan mainitun asetuksen 3 artiklaa”. [10]

24. Asetukseen N:o 68/2004, [11] joka on ensimmäinen asetus, jolla asetuksen N:o 622/2003 liitettä muutettiin, sisältyvät seuraavat asian kannalta merkitykselliset johdanto-osan perustelukappaleet:

8 – 13.12.2007 annettu komission asetus (EY) N:o 1477/2007 (EUVL L 329, s. 22).

9 – 15.1.2004 annetun komission asetuksen (EY) N:o 68/2004 (EUVL L 10, s. 14) liite.

10 – Asetuksen N:o 1477/2007 johdanto-osan kuudennessa perustelukappaleessa säädetään seuraavaa: ”Tässä asetuksessa säädetyt toimenpiteet eivät kuulu asetuksen (EY) N:o 2320/2002 8 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin toimenpiteisiin, jotka ovat salaisia ja joita ei julkaista”. Asetuksen 1 artiklan toisessa virkkeessä säädetään tämän mukaisesti, että liitteen luottamuksellisuuteen *ei* sovelleta asetuksen N:o 622/2003 3 artiklaa. Asetuksen liite on julkaistu asianmukaisesti ja siinä todetaan seuraavaa: ”Korvataan lisäys 3 seuraavasti: ’Lisäys 3[,] Singaporen tasavalta[,] Changin lentoasema’”. Koska asetuksen N:o 622/2003 (sellaisena kuin se on muutettuna) liite on muilta osin edelleen julkaisematta, toisin kuin komissio vakuutti istunnossa, asetuksen N:o 1477/2007 liitteessä olevaa lausumaa voi parhaiten kuvata oraakkelimaiseksi.

11 – Tämä on ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen mukaan relevantti asetus. Istunnossa ilmeni, että näin on sen vuoksi, että myöhemmällä muutosasetuksella (6.6.2005 annettu komission asetus (EY) N:o 857/2005 (EUVL L 143, s. 9), joka oli viimeinen tehty muutos ennen kuin ennakkoratkaisupyynnön esittämiseen johtanutta tapahtumaa) tehdyillä muutoksilla ei puututtu asetuksen N:o 622/2003 liitteessä olevaan kiellettyjen esineiden luetteloon. Viittaan jäljempänä tässä ratkaisuehdotuksessa yksinkertaisesti ”asetukseen N:o 622/2003 (sellaisena kuin se on muutettuna)” asetuksen N:o 622/2003 asianomaisena ajankohtana sovellettavan version yksilöimiseksi. Koska kaikkien myöhempien asetusten liitteet ovat (asetuksen N:o 622/2003 alkuperäisen liitteen tavoin) julkaisemattomia, en ole kyennyt selvittämään, onko kiellettyjen esineiden luetteloa muutettu asetuksen N:o 68/2004 liitteessä olleesta versiosta.

”(2) Asetuksen (EY) N:o 2320/2002 mukaisesti ja laittomien tekojen estämiseksi asetuksen (EY) N:o 622/2003 liitteessä vahvistettujen toimenpiteiden olisi oltava salaisia eikä niitä pitäisi julkistaa. Samaa sääntöä sovelletaan myös kaikkiin muutossäädöksiin. [12]

(3) On kuitenkin tarpeellista laatia yleisön saatavilla oleva yhdenmukaistettu luettelo, jossa luetellaan erikseen ne esineet, joita matkustajat eivät saa tuoda turvavalvotuille alueille tai ilma-aluksen matkustamoon, sekä esineet, joita ei saa kuljettaa ilma-aluksen ruumaan menevissä matkatavaroissa.

(4) On selvää, ettei tällainen luettelo voi olla kattava. Tästä syystä asianmukaisen viranomaisen olisi voitava kieltää myös muiden kuin luettelossa mainittujen esineiden kuljettaminen. Matkustajille olisi tiedotettava selkeästi kaikista kielletyistä esineistä ennen lähtöselvitystä ja sen aikana.”

12 – 20.4.2007 annetun komission asetuksen (EY) N:o 437/2007 (EUVL L 104, s. 16) johdanto-osan kolmannessa perustelukappaleessa ja komission asetuksen (EY) N:o 915/2007 (EUVL L 200, s. 3) johdanto-osan kuudennessa perustelukappaleessa käytetään hieman erilaista sanamuotoa: ”Asetuksen (EY) N:o 2320/2002 mukaisesti asetuksen (EY) N:o 622/2003 liitteessä vahvistetut toimenpiteet luokiteltiin salaisiksi eikä niitä julkaistu. Tätä samaa sääntöä sovelletaan myös kaikkiin muutossäädöksiin.”

25. Huolimatta johdanto-osan kolmannesta ja neljännestä perustelukappaleesta, asetuksen N:o 68/2004 julkaistuun tekstiin ei sisältynyt yleisön saatavilla olevaa kiellettyjen esineiden luetteloa.

26. Myöhempiin asetuksiin, joilla asetuksen N:o 622/2003 liitettä muutettiin, ei sisältynyt vastaavia perustelukappaleita ennen asetusta N:o 1546/2006, [13] jossa koottiin yhteen perustelukappaleeseen asetuksen N:o 68/2004 toiseen, kolmanteen ja neljänteen perustelukappaleeseen sisältyvät käsitteet seuraavasti:

”(3) Asetuksen (EY) N:o 2320/2002 mukaisesti ja laittomien tekojen ehkäisemiseksi asetuksen (EY) N:o 622/2003 liitteessä vahvistettujen toimenpiteiden pitäisi olla salaisia eikä niitä pitäisi julkaista. Samaa sääntöä sovelletaan myös kaikkiin muutossäädöksiin. Tästä huolimatta matkustajille pitäisi ilmoittaa selkeästi niitä esineitä koskevista säännöistä, joita ei saa viedä ilma-alukseen.”

13 – 4.10.2006 annettu komission asetus (EY) N:o 1546/2006 (EUVL L 286, s. 6).

27. Tästä johdanto-osan perustelukappaleesta huolimatta asetuksen N:o 1546/2006 julkaistuun tekstiin ei (kuten ei sen edeltäjiinkään) sisältynyt yleisön saatavilla olevaa kiellettyjen esineiden luetteloa. [14]

Lainsäädännön valmistelun suuntaviivat

28. Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio tekivät 22.12.1998 toimielinten välisen sopimuksen yhteisön lainsäädännön valmistelun laatua koskevista yhteisistä suuntaviivoista. [15] Suuntaviivat eivät ole oikeudellisesti sitovia. [16] Niiden sisältämiin yleisiin periaatteisiin kuuluvat seuraavat:

”1. Yhteisön säädökset on laadittava selkeiksi, yksinkertaisiksi ja täsmällisiksi.

– –

3. Säädöksiä laadittaessa on erityisesti kiinnitettävä huomiota siihen, keihin säädöstä on tarkoitus soveltaa, niin että heillä olisi mahdollisuus saada yksiselitteinen tieto heidän oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan

– –

– –

10. Johdanto-osan kappaleissa esitetään lyhyesti artiklaosan keskeisten säännösten perustelut – – Johdanto-osan kappaleiden sisältö ei saa olla normatiivinen – – [17]

22. Säädöksen tekniset osat sisällytetään liitteisiin, joihin viitataan säädöksen artiklaosassa. Liitteissä ei saa olla uusia, artiklaosaan sisältymättömiä oikeuksia tai velvoitteita.”

14 – Tämä perustelukappale huomioon ottaen voi olla, että kiellettyjen esineiden luetteloa muutettiin asetuksen N:o 1546/2006 liitteellä. En ole kyennyt selvittämään, onko näin.

15 – (EYVL 1999, C 73, s. 1): ”toimielinten välinen sopimus lainsäädännön valmistelusta”.

16 – Ks. johdanto-osan seitsemäs perustelukappale.

17 – Ks. myös yhdistetyissä asioissa C-154/04 ja C-155/04, Alliance for Natural Health, 12.7.2005 annetun tuomion (Kok. 2005, s. I-6451) 92 kohta, jossa viitataan toimielinten väliseen sopimukseen.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

29. Hoidettuaan lähtöselvityksen lennolleen 25.9.2005 Heinrich saapui Wien-Schwechatin lentokentän turvatarkastukseen. Ilmeni, että hänen käsimatkatavaroissaan oli tennismailoja. Koska niiden väitettiin olevan kiellettyjä esineitä, [18] hänen ei annettu läpäistä turvatarkastusta. Hän kuitenkin siirtyi ilma-alukseen tennismailat käsimatkatavaroissaan. [19] Turvallisuudesta vastaava henkilökunta määräsi hänet tämän jälkeen poistumaan ilma-aluksesta.

30. Heinrich nosti kanteen ennakkoratkaisupyynnön esittäneessä tuomioistuimessa, joka toteaa, että henkilöt, joilla on asetuksen N:o 622/2003 (sellaisena kuin se on muutettuna) liitteessä lueteltuja kiellettyjä esineitä, eivät läpäise turvatarkastusta ja kyseisiä säännöksiä rikkoviin on sovellettava asetuksen N:o 2320/2002 12 artiklan mukaisia ”tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia seuraamuksia”. Tämän vuoksi se katsoo, että asetuksen N:o 622/2003 (sellaisena kuin se on muutettuna) liitteen säännöksiä ei ole kohdistettu vain valtion toimielimiin vaan myös yksityisiin, joiden on käyttäytymisessään noudatettava asetusta. Tämä on kuitenkin mahdotonta sen vuoksi, että asetuksen N:o 622/2003, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 68/2004, liitettä ei ole julkaistu virallisessa lehdessä, minkä vuoksi se ei ole yleisön saatavilla.

31. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin katsoo, että asetusten (tai niiden osien) EUVL:ssä julkaisematta jättäminen EY 254 artiklan 1 ja 2 kohdassa edellytetyn vastaisesti merkitsee niin vakavaa oikeusvaltioperiaatteen loukkaamista, että oikeudellisesti nämä asetukset ovat mitättömiä eivätkä ne näin ollen ole sitovia. Se viittaa Euroopan unionin perusoikeuskirjan 42 artiklaan, jossa korostetaan asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden merkitystä.

32. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin katsoo myös, että asiakirjajulkisuutta koskevaan asetukseen ei voida vedota, jotta rajoitettaisiin oikeutta tutustua asiakirjoihin, jotka sitovat yksityisiä oikeudellisesti ja jotka muun muassa tästä syystä on julkaistava EUVL:ssä.

18 – Tennismailoja sellaisenaan ei mainita asetuksen N:o 2320/2002 (julkaistussa) liitteessä olevassa lisäyksessä, vaikka liitteessä olevat iii, vi ja vii kohta saattavat olla osoitus siihen suuntaan, että niitä voitaisiin käyttää aseena ja että ne voitaisiin mahdollisesti tämän vuoksi myös kieltää.

19 – En ota kantaa siihen, oliko Heinrichin toiminta hänen noustessaan lentokoneeseen sen jälkeen kun hänet oli pysäytetty turvatarkastuksessa erillinen (raskauttava) toimi vai onko sitä tarkasteltava sen kokonaiskysymyksen osana, oliko hänen sallittua siirtyä ilma-alukseen tennismailoineen. Tämä on kansallisen tuomioistuimen ratkaistava.

33. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin päätti näin ollen lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Ovatko toimet, jotka EY 254 artiklan mukaan on julkaistava Euroopan unionin virallisessa lehdessä, Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 30.5.2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1049/2001 2 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuja asiakirjoja?

2) Onko sellaisilla asetuksilla tai asetusten osilla, joita EY 254 artiklan 2 kohdan määräyksen vastaisesti ei ole julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä, sitovaa vaikutusta?”

34. Tšekin, Suomen, Ranskan, Saksan, Kreikan, Unkarin, Puolan ja Ruotsin hallitukset sekä neuvosto ja komissio esittivät kirjalliset huomautuksensa.

35. Kirjalliset huomautuksensa esittäneet osapuolet (Ranskan, Saksan ja Unkarin hallituksia lukuun ottamatta) ja lisäksi Itävallan, Tanskan ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset sekä Euroopan parlamentti olivat läsnä 13.11.2007 pidetyssä istunnossa ja esittivät siellä suullisia lausumia. [20]

Tutkittavaksi ottaminen

36. Useat jäsenvaltiot ovat eri syistä, jotka ovat osin päällekkäisiä, katsoneet, että ennakkoratkaisupyyntö on jätettävä kokonaan tai osittain tutkimatta.

37. Ranskan, Saksan ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset katsovat, että koska ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin ei yksilöi olosuhteita, joissa Heinrich nosti kanteen, eikä kanteen tarkoitusta, on mahdotonta todeta, onko esitettyyn kysymykseen annettava vastaus tarpeen, jotta kansallinen tuomioistuin voi ratkaista käsiteltävänään olevan asian. Ranskan hallitus katsoo, että ensimmäinen kysymys on lisäksi jätettävä tutkimatta, koska asiakirjajulkisuutta koskevan asetuksen soveltaminen ei kuulu

20 – Heinrich oli läsnä istunnossa, mutta hänellä ei ollut edustajaa eikä hän esittänyt lausumia.

kansallisten tuomioistuinten toimivaltaan, ja että toinen kysymys on jätettävä tutkimatta, koska Itävallan viranomaisilla oli joka tapauksessa toimivalta kieltää esineiden ottaminen ilma-aluksen matkustamoon. Sen mukaan kansallinen tuomioistuin ei ole esittänyt ainoaa asian kannalta merkityksellistä kysymystä, nimittäin sitä, ovatko relevantit kansalliset säännöt yhteensopivia asetuksen N:o 2320/2002 kanssa.

38. Ruotsin hallitus, joka ei tosin nimenomaisesti riitauta kysymystä ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottamisesta, pohtii kuitenkin, oliko asetuksen N:o 622/2003 (sellaisena kuin se on muutettuna) liitteen julkaisematta jättämisellä välitöntä merkitystä sen kannalta, saattoiko Heinrich saada selville lailliset velvoitteensa. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus pohti istunnossa myös, oliko liitteen julkaisematta jättämisellä merkitystä kansallisen oikeudenkäynnin lopputuloksen kannalta. Se totesi, että Heinrichin olisi pitänyt voida saada tarpeelliset tiedot internetistä, erityisesti eräästä komission lehdistötiedotteesta, [21] ja/tai lentokenttien ja lentoyhtiöiden verkkosivuilta, ja huomautti, että Austrian Airlinesin verkkosivuilla on luettelo kielletyistä esineistä. [22]

39. Nämä väitteet on tutkittava.

40. Vakiintuneessa oikeuskäytännössä on katsottu, että jotta yhteisön oikeutta voitaisiin tulkita siten, että tulkinta olisi kansalliselle tuomioistuimelle hyödyllinen, sen on määritettävä esittämiinsä kysymyksiin liittyvät tosiasiat ja oikeussäännöt tai ainakin selostettava ne tosiseikkoja koskevat lähtökohdat, joihin nämä kysymykset perustuvat. [23]

41. Jäsenvaltioiden hallituksilla ja muilla osapuolilla, joita asia koskee, on myös oltava ennakkoratkaisupyynnössä esitettyjen tietojen perusteella mahdollisuus esittää huomautuksensa yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 23 artiklan mukaisesti. Yhteisöjen tuomioistuin on toistuvasti todennut, että sen on huolehdittava siitä, että kyseiset osapuolet voivat käyttää tätä mahdollisuuttaan, kun otetaan huomioon se, että edellä mainitun artiklan mukaan ainoastaan ennakkoratkaisupyynnöt annetaan tiedoksi näille osapuolille. [24]

42. On totta, että ennakkoratkaisupyynnössä ei nimenomaisesti mainita, mikä oli Heinrichin tarkoitus hänen ryhtyessään oikeudenkäyntiin. Hänen kanteensa perusajatus on kuitenkin täysin selvä. Heinrich toteaa, että

21 – Komission 16.1.2004 päivätty lehdistötiedote IP/04/59, joka on saatavilla internetistä osoitteesta http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/04/59&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en. Tässä luettelossa tennismailoja *ei* mainita kiellettyinä esineinä. Ilman julkaisemattoman asetuksen tekstiä ei kuitenkaan voida saada tietää, toistetaanko lehdistötiedotteessa julkaistussa luettelossa täsmälleen julkaisemattomassa liitteessä oleva kiellettyjen esineiden luettelo.

22 – Kansallisen asiakirja-aineiston perusteella näyttää kuitenkin siltä, että Heinrich ei käyttänyt Austrian Airlines -lentoyhtiötä.

23 – Ks. asia C-237/04, Enirisorse, tuomio 23.3.2006 (Kok. 2006, s. I-2843, 17 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

24 – Ks. edellä alaviitteessä 23 mainittu asia Enirisorse, tuomion 18 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

hänelle ei ollut kerrottu, että tennismailoja ei saanut pakata käsimatkatavaroihin ja että hänelle määrättäisiin seuraamuksia (ja hänen koneeseen pääsynsä estettäisiin), jos hän yrittäisi ottaa mailat ilma-aluksen matkustamoon. Hän katsoo, että koneeseen nousseet turvamiehet, jotka vaativat häntä poistumaan, toimivat tämän vuoksi lainvastaisesti. [25]

43. Kansallisen tuomioistuimen asiakirja-aineiston perusteella vaikuttaa siltä, että kansalliset viranomaiset turvautuivat sekä Heinrichin kanssa sähköpostitse käymässään kirjeenvaihdossa että kansallisessa tuomioistuimessa yhteisön oikeuteen asetusten N:o 2320/2002 ja N:o 622/2003 (sellaisena kuin se on muutettuna) muodossa perusteeksi sille, että tennismailat luokiteltiin (kansallisessa lainsäädännössä) kielletyiksi esineiksi. [26]

44. Heinrich vetosi tämän vuoksi kansallisessa tuomioistuimessa siihen, että asetuksen N:o 622/2003 (sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 68/2004) liitettä ei ole julkaistu.

45. Yhteisöjen tuomioistuimelle esitettyjen kirjallisten ja suullisten huomautusten perusteella on selvää, että asian osapuolilla on ennakkoratkaisupyynnössä esitettyjen tietojen perusteella ollut mahdollisuus esittää hyödyllisiä huomautuksia esitetyistä kysymyksistä. [27] Kansallisen tuomioistuimen asiakirja-aineistosta saatavista olennaisista lisätiedoista esitettiin yhteenveto suullista käsittelyä varten laaditussa kertomuksessa, ja ne saatettiin näin osapuolten tietoon käsittelyä varten, jossa niillä oli tilaisuus laajentaa esittämiään huomautuksia. [28]

46. Katson, että ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin on täyttänyt velvollisuutensa toimittaa yhteisöjen tuomioistuimelle riittävästi tietoja asiaan liittyvistä tosiseikoista ja lainsäädännöstä, jotta sen on mahdollista tulkita kysymyksessä olevaa yhteisön lainsäädäntöä siten, että se ottaa huomioon pääasian kohteen. Ennakkoratkaisupyyntöä ei tämän vuoksi pitäisi jättää tutkimatta. [29]

47. Vakiintuneessa oikeuskäytännössä on katsottu esitettyjen ennakkoratkaisukysymysten relevanssin osalta, että sen yhteistyökeinon kontekstissa, joka EY 234 artiklan mukainen menettely on, yksinomaan kansallisen tuomioistuimen, jossa asia on vireillä ja joka vastaa annettavasta ratkaisusta, tehtävänä on kunkin asian erityispiirteiden perusteella harkita, onko ennakkoratkaisu tarpeen

25 – Heinrich ei itse ole jättänyt kirjallisia huomautuksia eikä esittänyt suullisia lausumia. Hänen kansallisessa oikeudenkäynnissä jättämissään kirjelmissä (jotka sisältyvät kirjaamoon toimitettuun kansallisen tuomioistuimen asiakirja-aineistoon) esittämät tosiseikat – jos kansallinen tuomioistuin katsoo ne toteen näytetyiksi – viittaavat kuitenkin huomattavaan oikeusvarmuuden puuttumiseen.

26 – Asetuksen N:o 2320/2002 tulkintaa tai pätevyyttä koskevia kysymyksiä ei esitetty.

27 – Asia C-109/99, ABBOI, tuomio 21.9.2000 (Kok. 2000, s. I-7247, 44 kohta).

28 – Ks. myös edellä alaviitteessä 27 mainittu asia ABBOI, tuomion 45 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

29 – Ks. jälleen edellä alaviitteessä 27 mainittu asia ABBOI, tuomion 46 ja 47 kohta.

asian ratkaisemiseksi ja onko sen yhteisöjen tuomioistuimelle esittämillä kysymyksillä merkitystä asian kannalta. Kun esitetyt kysymykset koskevat yhteisön oikeuden tulkintaa, yhteisöjen tuomioistuimen on tämän vuoksi lähtökohtaisesti ratkaistava ne. [30] Olettamana on, että yhteisön oikeuden tulkintaan liittyvillä kysymyksillä on merkitystä asian ratkaisun kannalta. [31]

48. On totta, että yhteisöjen tuomioistuin poikkeuksellisesti tutkii edellytykset, joiden vallitessa kansallinen tuomioistuin esitti ennakkoratkaisupyynnön, arvioidakseen, onko sillä toimivaltaa. Yhteisöjen tuomioistuin voi kuitenkin jättää tutkimatta kansallisen tuomioistuimen esittämän pyynnön ainoastaan, jos on ilmeistä, että pyydetyllä yhteisön oikeussäännön tulkitsemisella ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen, jos kyseinen ongelma on luonteeltaan hypoteettinen taikka jos yhteisöjen tuomioistuimella ei ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyihin kysymyksiin. [32]

49. Ensimmäinen kysymys tulee esille, koska ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen näkemyksen mukaan se, että asetuksen N:o 622/2003 (sellaisena kuin se on muutettuna) liitettä ei ole julkaistu, perustuu asetuksen N:o 2320/2002 8 artiklaan, jonka mukaan tiettyjä lentoturvallisuustoimenpiteiden ryhmiä ei julkaista, mutta tämän ”rajoittamatta” asiakirjajulkisuutta koskevan asetuksen mukaista yleisön oikeutta tutustua asiakirjoihin. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin pohtii, voidaanko viimeksi mainittuun vedota perusteena sille, että ei julkaista asiakirjoja, joiden julkaisemisesta nimenomaisesti määrätään perustamissopimuksessa. Kansallinen tuomioistuin pyytää tämän vuoksi ohjeita asiakirjajulkisuutta koskevan asetuksen tulkintaan ratkaistakseen käsiteltävänään olevan asian.

50. Toinen kysymys heijastelee epäilyksiä, joita kansallisella tuomioistuimella on sellaisten yhteisön oikeussääntöjen sitovuudesta, joita ei ole julkaistu mutta joissa sen näkemyksen mukaan kuitenkin asetetaan yksityisille velvoitteita. Käsitykseni mukaan sitovuuden käsite edellyttää sekä sen tutkimista, asetetaanko asetuksella N:o 622/2003 yksityisille velvoitteita, että sen tutkimista, onko asetus pätevä tai ylipäätään oikeudellisesti olemassa. Kansallinen tuomioistuin on tämän vuoksi sille asiassa Foto-Frost annetussa tuomiossa [33] asetettujen velvoitteiden mukaisesti päättänyt esittää yhteisöjen tuomioistuimelle toisen ennakkoratkaisukysymyksen.

30 – Ks. mm. asia C-119/05, Lucchini, tuomio 18.7.2007 (Kok. 2007, s. I-6199, 43 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja asia C-162/06, International Mail Spain, tuomio 15.11.2007 (Kok. 2007, s. I-9911, 23 kohta).

31 – Ks. mm. asia C-355/97, Beck ja Bergdorf, tuomio 7.9.1999 (Kok. 1999, s. I-4977, 22–24 kohta); yhdistetyt asiat C-94/04 ja C-202/04, Cipolla, tuomio 5.12.2006 (Kok. 2006, s. I-11421, 25 kohta) ja asia C-379/05, Amurta, tuomio 8.11.2007 (Kok. 2007, s. I-9569, 64 kohta).

32 – Ks. edellä alaviitteessä 31 mainittu asia Amurta, tuomion 64 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

33 – Asia 314/85, Foto-Frost, tuomio 22.10.1987 (Kok. 1987, s. 4199, Kok. Ep. IX, s. 235, 17–20 kohta), jossa vahvistettiin periaate siitä, että vain yhteisöjen tuomioistuin voi todeta yhteisön toimen pätemättömäksi.

51. Yhteisöjen tuomioistuin ei ole nähnyt asetuksen N:o 622/2003 (sellaisena kuin se on muutettuna) julkaisematonta liitettä. Siltä osin kuin olen voinut selvittää, sitä ei ole nähnyt myöskään kansallinen tuomioistuin. Kumpikaan tuomioistuin ei tämän vuoksi kykene sanomaan, sisältyvätkö tennismailat erityisesti kyseisessä liitteessä olevaan kiellettyjen esineiden luetteloon tai onko muualla liitteessä sallivia tai pakottavia säännöksiä, jotka voisivat vaikuttaa tämän asian lopputulokseen. [34] Kumpikaan tuomioistuin ei tämän vuoksi voi varmasti todeta, asetetaanko asetuksen N:o 622/2003 (sellaisena kuin se on muutettuna) liitteessä yksityisille velvoitteita, ja jos asetetaan, mikä on niiden täsmällinen sisältö.

52. Kuten olen todennut, tämän asian ydin kuitenkin on, että kansalliset viranomaiset näyttävät kansallisessa tuomioistuimessa turvautuvan sellaiseen yhteisön lainsäädäntöön, jota ei ole julkaistu ja joka on mahdollisesti pätemätön tai mitätön juuri *sen vuoksi*, että sitä ei ole julkaistu. Tämä tuomioistuin voi tutkia, synnyttääkö julkaisemattomuus oikeudellisia perusteita näille seurauksille ilman, että liitteen sisältöä tutkitaan. Jos tuomioistuin päättelee, että yhteisön lainsäädäntö on pätemätöntä tai mitätöntä, kansallisen tuomioistuimen ei myöskään enää ole tarpeen tutkia sen sisältöä.

34 – Se, että komissio julkaisi lehdistötiedotteen (ks. alaviite 21), jossa oli kiellettyjen esineiden luettelo (jossa ei mainita tennismailoja), on kiinnostavaa mutta ei merkityksellistä tässä suhteessa. Yhteisöjen tuomioistuin on hiljattain asiassa C-161/06, Skoma-Lux, 11.12.2007 antamassaan tuomiossa (Kok. 2007, s. I-10841, 47–50 kohta) nimenomaisesti todennut, että asetuksen ”julkaiseminen” EUR-Lex-verkkosivuilla ei täytä EY 254 artiklassa asetettuja edellytyksiä (ks. jäljempänä 88 ja 89 kohta). Sitä suuremmalla syyllä julkaisemista lehdistötiedotteessa vain joillakin unionin virallisista kielistä (englanti, ranska ja saksa) ei voida pitää riittävänä eikä oikeusvarmuutta kunnioittavana.

53. Ennakkoratkaisukysymykset tulisi siis ottaa tutkittaviksi.

Asiakysymys

Alustavia huomautuksia

54. EY:n perustamissopimuksessa määrätään sellaisten toimenpiteiden julkaisemisesta ja/tai tiedoksiantamisesta, joille halutaan antaa oikeudellinen vaikutus, ja oikeudesta tutustua yhteisön toimielinten asiakirjoihin. Perustamissopimuksessa käsitellään näitä erillisiä kysymyksiä kahdessa toisiinsa liittyvässä ja toisiaan täydentävässä määräyksessä.

55. EY 254 artikla sisältää säännöt siitä, miten yhteisön toimet saatetaan niiden tietoon, joihin ne vaikuttavat, ja varmistetaan oikeudellisesti sitovien toimien riittävä pakollisen tiedoksi antamisen taso joko EUVL:ssä julkaisemisella tai tiedoksi antamisella. EY 254 artiklan 1 ja 2 kohdassa luetellut oikeudelliset toimet on julkaistava EUVL:ssä, jotta mahdollisimman laaja yleisö saa niiden sisällön tietoonsa. EY 254 artiklan 3 kohdassa luetellut oikeudelliset toimet, joilla on vähemmän yleistä merkitystä – muut kuin kaikille jäsenvaltioille osoitetut direktiivit ja

päätökset –, on annettava tiedoksi niille, joita ne koskevat, mutta niitä ei automaattisesti saateta julkisuuteen EUVL:ssä tapahtuvalla julkaisemisella.

56. Jos avoimuuden ja avoimemman hallinnon kannalta pidetään toivottavana sitä, että kaikki asiakirjat, jotka *eivät* kuulu 254 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitetun pakollisen julkaisemisen piiriin, saatetaan yleisesti saataville, on otettava käyttöön (lisä) mekanismeja.

57. EY 255 artiklassa tehdään selväksi, että näin pitäisi tapahtua. Siinä esitetään periaate, jonka mukaan ”kaikilla unionin kansalaisilla sekä kaikilla luonnollisilla henkilöillä, jotka asuvat jossain jäsenvaltiossa, tai kaikilla oikeushenkilöillä, joilla on sääntömääräinen kotipaikka jossain jäsenvaltiossa, on oikeus tutustua Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjoihin”, ja siinä annetaan neuvostolle ja kullekin toimielimelle tarvittava toimivalta määrätä omalta osaltaan tällaista tutustumisoikeutta koskevat yleiset periaatteet ja erityiset säännökset.

58. Asiakirjajulkisuutta koskevassa asetuksessa säädetään asianmukaisesti ”asiakirjoihin tutustumisoikeutta koskevista yleisistä periaatteista ja rajoituksista julkisen tai yksityisen edun huomioon ottamiseksi”. [35] Näin tehdessään asetus perustaa itsensä nimenomaisesti EY 255 artiklaan [36] ja seuraa mainitussa perustamissopimuksen artiklassa esitettyjä rakenteellisia ohjeita. Niinpä asetuksessa määritellään ensiksi sen tarkoitus, joka on taata ”mahdollisimman laaja oikeus tutustua asiakirjoihin”, luoda säännöt, jotka takaavat ”tämän oikeuden mahdollisimman helpon käytön”, ja ”edistää asiakirjoihin tutustumismahdollisuutta koskevia hyviä hallintokäytäntöjä”. [37] Tämä voi tarkoittaa vain sellaisiin asiakirjoihin tutustumista koskevan mahdollisuuden takaamista, jotka *eivät* muuten olisi julkisia. EY 255 artiklan nojalla ei ole tarpeen antaa johdettua oikeutta, jotta voidaan tutustua asiakirjaan, joka on EY 254 artiklan 1 ja 2 kohdan nojalla julkaistava EUVL:ssä. [38]

59. Asetusten julkaisemista koskeva velvoite pohjautuu siis selvästi suoraan EY 254 artiklan 1 ja 2 kohtaan. Näin on riippumatta siitä, voidaanko asetuksen tekstiä (tavallisesti paperimuodossa tai sähköisessä muodossa) [39] pitää asiakirjajulkisuutta koskevassa asetuksessa tarkoitettuna asiakirjana.

60. Näin ollen esitettyjä ennakkoratkaisukysymyksiä on syytä tarkastella käänteisessä järjestyksessä.

35 – EY 255 artiklan 2 kohta.

36 – Ks. sen oikeudellinen perusta, johdanto-osan neljäs perustelukappale ja 1 artiklan a alakohta.

37 – Asetuksen 1 artiklan a, b ja vastaavasti c alakohta.

38 – Vrt. ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa T-106/99, Meyer v. komissio, 27.10.1999 antamaan määräykseen (Kok. 1999, s. II-3273): ”Päätöksen 94/90 [asiakirjajulkisuutta koskevan asetuksen edeltäjä] tarkoitus ei ole antaa yleisölle oikeutta tutustua asiakirjoihin, jotka ovat jo saatavilla sen vuoksi, että ne on julkaistu virallisessa lehdessä” (39 kohta).

39 – Sähköisessä muodossa tapahtuvan julkaisemisen riittämättömyydestä ks. edellä 34 kohdassa mainittu asia Skoma-Lux, tuomion 47–50 kohta.

Toinen kysymys

61. Kansallinen tuomioistuin haluaa toisella kysymyksellään selvittää, onko asetus sitova tai ovatko sen osat sitovia, jos asetusta ei EY 254 artiklan 2 kohdassa edellytetyn vastaisesti ole julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä.

Mistä koostuu asetuksen riittävä julkaiseminen?

62. EY 254 artiklan 1 ja 2 kohta ovat hyvin yksiselitteisiä:

”1. – – asetukset – – julkaistaan [EYVL:ssä]. – –

2. Neuvoston ja komission asetukset – – julkaistaan [EYVL:ssä]”

63. Perustamissopimuksesta alustavissa huomautuksissa toteamastani seuraa, että näiden määräysten mukainen velvoite julkaista asetukset on yksiselitteinen eikä siitä ole poikkeuksia.

64. Liite on lainsäädäntötoimen olennainen osa. Jos omaksuttaisiin vastakkainen näkemys, toimen laatijat voisivat välttää EY 254 artiklassa asetetut vaatimukset yksinkertaisesti sijoittamalla aineellisia säännöksiä liitteeseen, jota ei julkaista. Itse asiassa komissio pyrki tekemään juuri näin käsiteltävänä olevassa tapauksessa. Asetuksen N:o 622/2003 julkaistut säännökset muodostavat pelkät ääriviivat. [40] Lukija ei voi varmistua asetuksen vaikutuksista liitettä näkemättä, koska liitteessä on asetuksen koko aineellinen sisältö. [41]

65. Asetus N:o 622/2003 (sellaisena kuin se on muutettuna) tarjoaa huomattavan lakonisen selityksen sille, minkä vuoksi on käytetty asetusta mutta ei ole kuitenkaan sijoitettu

40 – Niihin sisältyvät järjestyksessä asetuksen tavoite (1 artikla), kaksi määritelmää (2 artikla), viittaus liitteeseen, joka todetaan salaiseksi (3 artikla), säännös, joka mahdollistaa uusien teknisten menetelmien ja prosessien käyttämisen (3a artikla), tietojen toimittamista koskeva vaatimus tilanteessa, jossa jäsenvaltiot toteuttavat asetuksen N:o 2320/2002 4 artiklan 3 kohdan mukaisesti pienillä lentokentillä kansallisia turvatoimenpiteitä asetuksen toimenpiteiden sijasta (4 artikla), samanlainen tietojen toimittamista koskeva vaatimus tilanteessa, jossa sovelletaan korvaavia toimenpiteitä, koska turvatarkastettuja lähteviä matkustajia ei ole mahdollista erottaa fyysisesti saapuvista matkustajista (5 artikla), ja vakiosäännös, jossa todetaan asetuksen voimaantulopäivä ja sellaisenaan sovellettavuus (6 artikla).

41 – Toisin sanoen ”kansallisiin siviili-ilmailun turvaohjelmiin sisällytettävien ilmailun turvaamista koskevien yhteisten perusvaatimusten täytäntöönpanon ja teknisen mukauttamisen edellyttämät toimenpiteet”: ks. 1 artikla, johon 3 artiklassa viitataan. Tämä valittu tekniikka on selvästi lainsäädännön valmistelusta tehdyn toimielinten välisen sopimuksen 22 kohdan vastainen – kyseisen kohdan mukaan liitteissä ei saa olla uusia, artiklaosaan sisältymättömiä oikeuksia tai velvoitteita.

aineellista sääntelyä artiklaosaan vaan julkaisemattomaan liitteeseen. Asetuksen johdanto-osan perustelukappaleissa todetaan vain karusti, että ”asetus on sopivin väline”, [42] jotta komissio voi toteuttaa toimenpiteet ilmailun turvaamista koskevien yhteisten perusvaatimusten panemiseksi täytäntöön kaikkialla Euroopan unionissa, mutta siinä ei selitetä, minkä vuoksi näin on. Perustelu sille, minkä vuoksi kaikki aineelliset säännökset on sijoitettu julkaisemattomaan liitteeseen, on samalla tavoin niukka: näin sanotaan tehtävän ”asetuksen – – N:o 2320/2002 mukaisesti ja lainvastaisten toimien ehkäisemiseksi”. [43] Kaikki tämä on vaikeasti yhteensovitettavissa lainsäädännön valmistelua koskevan toimielinten välisen sopimuksen sisältämien suuntaviivojen kanssa. [44] Tästä huolimatta katson, että edes tarkemmat perustelut eivät kuitenkaan olisi riittäneet siihen, että asetus jätetään kokonaan julkaisematta EUVL:ssä.

66. Kuten Euroopan parlamentti totesi istunnossa, komission kantaan sisältyy perustavanlaatuisesti absurdi piirre. Jos komissio katsoi, että asetuksen N:o 2320/2002 8 artikla edellytti, että se piti salassa kiellettyjen esineiden luettelon, lehdistötiedotteen julkaiseminen [45] oli räikeästi tämän artiklan vastaista. Jos komissio sen sijaan katsoi, että kiellettyjen esineiden luettelo jäi 8 artiklan ulkopuolelle, sen olisi tietenkin pitänyt julkaista se EUVL:ssä. Perussuuntaviivat, joissa osoitetaan, minkä tyyppiset esineet kielletään, ilmenevät itse asiassa asetuksen N:o 2320/2002 (julkaistun) liitteen (julkaistusta) lisäyksestä. Tämän vuoksi on melko vaikea ymmärtää, mihin logiikkaan perustuu ratkaisu olla *julkaisematta* tekstiä, joka (lähtökohtaisesti) on tämän luettelon kattavampi ja yksityiskohtaisempi versio. Lisäksi on ristiriitaista ensin todeta asetuksen N:o 68/2004 johdanto-osassa (minusta täysin oikein), että ”on – – tarpeellista laatia yleisön saatavilla oleva yhdenmukaistettu luettelo”, [46] ja sitten olla saattamatta tällaista luetteloa julkisuuteen.

67. Ääriviivojen julkaiseminen ilman aineellista sisältöä merkitsi tämän vuoksi sellaista puutteellista ja riittämätöntä julkaisemista, joka ei täytä EY 254 artiklan 2 kohdassa asetettuja edellytyksiä.

42 – Johdanto-osan ensimmäinen perustelukappale.

43 – Johdanto-osan toinen perustelukappale.

44 – Ks. toimielinten välinen sopimus lainsäädännön valmistelusta, suuntaviivat 1, 3 ja 22. Ks. tämän sopimuksen merkityksen osalta julkisasiamies Geelhoedin edellä alaviitteessä 17 mainitussa asiassa Alliance for Natural Health esittämän ratkaisuehdotuksen 88 kohta. Yksityiskohtaisempi ”Yhteisen käytännön opas: Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission opas yhteisön toimielimissä säädöstekstien laatimiseen osallistuvien henkilöiden käyttöön” (saatavilla internetistä osoitteesta http://eur-lex.europa.eu/en/techleg/1.htm et seq.) osoittaa myös, miten tärkeänä pidetään selkeiden ja asianmukaisten perusteiden esittämistä erityisesti rangaistusluonteisten toimien osalta; ks. erityisesti yhteisen käytännön oppaan 10 (erityisesti 10.14), 18 ja 22 suuntaviiva.

45 – Ks. edellä alaviite 21.

46 – Asetuksen N:o 68/2004 johdanto-osan kolmas perustelukappale. Neljännessä perustelukappaleessa todetaan, että tällainen luettelo ei voi olla kattava ja että ”tästä syystä asianmukaisen viranomaisen olisi voitava kieltää myös muiden kuin luettelossa mainittujen esineiden kuljettaminen”, minkä jälkeen välittömästi lisätään, että ”matkustajille olisi tiedotettava selkeästi kaikista kielletyistä esineistä ennen lähtöselvitystä ja sen aikana”.

Asetuksen julkaisematta jättämisen oikeudelliset seuraukset

– Julkaisemattomia toimia ei voida panna täytäntöön yksityisiä vastaan

68. Jos yhteisöjen tuomioistuin päättää, toisin kuin ehdotan, [47] olla lausumatta asetuksen pätevyydestä, sen pitäisi kuitenkin muistuttaa vakiintuneesta oikeuskäytännöstään, jonka mukaan yhteisön säädöksillä, joita ei ole julkaistu, ei voida asettaa velvoitteita yleisölle.

69. Yhteisöjen tuomioistuin on eri yhteyksissä todennut, että ”oikeusvarmuuden periaate edellyttää, että yhteisön lainsäädännön perusteella ne, joita asia koskee, voivat saada selville tarkasti, minkälaajuisia näille asetetut velvoitteet ovat”, [48] ja että ”oikeussubjektien on voitava ilman epävarmuutta saada tieto oikeuksistaan ja velvoitteistaan ja ryhtyä asianmukaisiin toimenpiteisiin”. [49]

47 – Jäljempänä 78–110 kohta.

48 – Ks. asia C-209/96, Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 1.10.1998 (Kok. 1998, s. I-5655, 35 kohta); asia C-108/01, Consorzio del Prosciutto di Parma ja Salumificio S. Rita, tuomio 20.5.2003 (Kok. 2003, s. I-5121, 89 kohta); asia C-255/02, Halifax ym., tuomio 21.2.2006 (Kok. 2006, s. I-1609, 72 kohta) ja asia C-158/06, ROM-projecten, tuomio 21.6.2007 (Kok. 2007, s. I-5103, 25 kohta).

49 – Ks. asia C-143/93, Van Es Douane Agenten, tuomio 13.2.1996 (Kok. 1996, s. I-431, 27 kohta); asia C-248/04, Koninklijke Coöperatie Cosun, tuomio 26.10.2006 (Kok. 2006, s. I-10211, 79 kohta). Ks. myös esim. asia 98/78, Racke, tuomio 25.1.1979 (Kok. 1979, s. 69, Kok. Ep. IV, s. 297, 15 kohta) ja edellä alaviitteessä 48 mainittu asia ROM-projecten, tuomion 25 kohta.

70. Ei tämä tuomioistuin eikä kansallinen tuomioistuin ole nähnyt salaista liitettä. Kumpikaan tuomioistuin ei näin ollen pysty perustellusti sanomaan, onko ja jos on, niin miten ja missä määrin, asetus N:o 622/2003 (sellaisena kuin se on muutettuna) vaikuttanut Heinrichiin. Molemmat tuomioistuimet tietävät vain, että kansalliset viranomaiset ovat todenneet asetuksen N:o 622/2003 (yhdessä asetuksen N:o 2320/2002 kanssa) perustaksi toimilleen, kun ne ovat estäneet Heinrichin pääsyn lentokoneeseen.

71. Jos yhteisöjen tuomioistuin päättää lausua ainoastaan siitä, asetetaanko asetuksella N:o 622/2003 (sellaisena kuin se on muutettuna) velvoitteita yksityisille, katson, että sen tulisi pitäytyä siinä lähtökohtaolettamassa, että salainen liite ei voi sisältää *mitään* yksityisiä koskevia velvoitteita tai olla tällaisten velvoitteiden lähde.

72. Tarkastelen lyhyesti, mitä vaihtoehtoja yhteisöjen tuomioistuimella on, jos se päättää mennä tätä lähtökohtaolettamaa pidemmälle ja tutkia, oliko asetuksen N:o 622/2003 liitteellä itse asiassa tarkoitus asettaa velvoitteita yksityisille.

73. Näkemykseni mukaan Heinrichia vastaan toteutettujen toimenpiteiden oikeudellisen perustan osalta on kolme mahdollista olettamaa:

a) Toimenpiteet perustuivat suvereeniin kansalliseen toimivaltaan tai asetukseen N:o 2320/2002, jonka 6 artiklassa jäsenvaltioille jätetään melko suuri toimintavapaus. Jos tilanne on tämä, asetuksella N:o 622/2003 (sellaisena kuin se on muutettuna) ei ole mitään merkitystä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävänä olevassa asiassa.

b) Toimenpiteet perustuivat kansalliseen toimivaltaan, joka itse on johdettu yksinomaan asetuksen N:o 622/2003 (sellaisena kuin se on muutettuna) liitteestä ja/tai jota tämä liite rajaa, ja ilman tätä liitettä toimenpiteet eivät olisi olleet päteviä. Tässä tilanteessa tennismailojen ottamista ilma-alukseen koskevan kiellon oikeutus riippuu asetuksesta N:o 622/2003 (sellaisena kuin se on muutettuna).

c) Toimenpiteet perustuvat liitteen sisältämien säännösten suoraan soveltamiseen. Tennismailojen kieltoon kohdistuvat samat seuraukset kuin edellä tilanteessa b.

74. Koska yhteisöjen tuomioistuin ei ole nähnyt asetuksen N:o 622/2003 julkaisematonta liitettä, se ei voi tehdä valistunutta päätelmää siitä, mikä näistä olettamista on oikea.

75. Asetus N:o 622/2003 (sellaisena kuin se on muutettuna) on komission asetuksen N:o 2320/2002 4 artiklan 2 kohdan nojalla ja sen 9 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun menettelyn mukaisesti antama täytäntöönpanoasetus. Se on (lähtökohtaisesti) luettava yhdessä kyseisen asetuksen 4 artiklan 1 kohdan, asetuksen liitteen ja liitteessä olevan lisäyksen kanssa. Liitteessä olevan 4 kohdan mukaan matkustajien, joilla on kiellettyjä esineitä, on luovutettava kyseiset esineet tai heiltä tarpeen mukaan evätään pääsy turvavalvotulle alueelle tai ilma-alukseen. Liitteeseen sisältyvät suuntaviivat siitä, mitä on pidettävä kiellettyinä esineinä. Vaikuttaa todennäköiseltä, että asetuksen N:o 622/2003 (sellaisena kuin se on muutettuna) liitteestä löytyvät varsinainen kiellettyjen esineiden luettelo sekä yksityiskohtaisempi selvitys siitä, mitä on pidettävä kiellettynä esineenä (ja miksi), sekä lisätoimenpiteitä koskeva mahdollinen nimenomainen tai implisiittinen toimivalta yhteisön tasolla. Asetuksen N:o 2320/2002 12 artiklassa edellytetään jäsenvaltioiden varmistavan, että tämän asetuksen säännösten rikkomisesta johtuvien seuraamusten on oltava ”tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia”.

76. Tätä taustaa vasten pidän intuitiivisesti todennäköisenä, että asetuksessa N:o 622/2003 (sellaisena kuin se on muutettuna) asetetaan velvoitteita yksityisille. Tämä on kuitenkin pelkkää spekulaatiota. Asia voidaan ratkaista vain näkemällä asetuksen N:o 622/2003 (sellaisena kuin se on muutettuna) liite.

77. Tämän vuoksi yhteisöjen tuomioistuin ei mielestäni voi ratkaista, asetetaanko asetuksen N:o 622/2003 (sellaisena kuin se on muutettuna) liitteessä velvoitteita yksityisille ilman että se pyytää saada nähdä liitteen ja aloittaa suullisen käsittelyn uudelleen. En ehdota tätä tehtäväksi.

– Asetuksen N:o 622/2003 (sellaisena kuin se on muutettuna) pätevyys

78. Toinen kysymys ei nimenomaisesti herätä kysymystä pätevyydestä. Ennakkoratkaisupyynnössä tehdään kuitenkin selväksi, että kansallisella tuomioistuimella on vakavia epäilyksiä asetuksen N:o 622/2003 (sellaisena kuin se on muutettuna) pätevyydestä ja että nämä epäilykset johtivat ennakkoratkaisupyynnön esittämiseen. [50]

79. Näissä olosuhteissa yhteisöjen tuomioistuin voi lausua kysymyksessä olevan yhteisön säädöksen pätevyydestä. [51] Vaikka kansallisten tuomioistuinten on ratkaistava yhteisöjen tuomioistuimelle esittämiensä ennakkoratkaisukysymysten merkityksellisyys, yhteisöjen tuomioistuimen tehtävänä on tämän jälkeen ”erottaa kansallisen tuomioistuimen sille toimittamasta aineistosta ne yhteisön oikeuden alaan kuuluvat oikeudelliset seikat, jotka oikeudenkäynnin kohteen huomioon ottaen edellyttävät tulkintaa tai pätevyyden arvioimista”. [52]

80. Näin ollen siirryn tarkastelemaan kysymystä siitä, millä tavoin asetuksen julkaisematta jättäminen vaikuttaa sen pätevyyteen.

81. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi asiassa Opel Austria antamassaan tuomiossa, [53] että sen EYVL:n numeron päivääminen tahallisesti todellista aikaisemmaksi, jossa riidanalainen asetus oli julkaistu sillä seurauksella, että asetus tuli voimaan ennen sen julkaisemista, oli oikeusvarmuuden periaatteen vastaista. [54] Tämän vuoksi asetus kumottiin.

82. Yhteisöjen tuomioistuin on useaan otteeseen todennut, että oikeusvarmuuden periaate pääsääntöisesti estää sen, että yhteisön säädöksen soveltamisen alkamisajankohta on aikaisempi kuin sen julkaisuajankohta, mutta lisännyt, että tilanne voi ”poikkeuksellisesti” olla toinen, jos saavutettava päämäärä sitä edellyttää ja jos asianomaisten perusteltua luottamusta kunnioitetaan asianmukaisella tavalla. [55] Tästä seuraa, että ajatus siitä, että

50 – Ks. edellä 31 ja 50 kohta.

51 – Ks. asia 16/65, Schwarze, tuomio 1.12.1965 (Kok. 1965, s. 877, sivulla 886, Kok. Ep. I, s. 227); asia 62/76, Strehl, tuomio 3.2.1977 (Kok. 1977, s. 211, Kok. Ep. III, s. 303) ja asia 145/79, SA Roquette Frères v. Ranska, tuomio 15.10.1980 (Kok. 1980, s. 2917, Kok. Ep. V, s. 335, 6 ja 7 kohta).

52 – Ks. em. asia SA Roquette Frères, tuomion 7 kohta.

53 – Asia T-115/94, Opel Austria v. neuvosto, tuomio 22.1.1997 (Kok. 1997, s. II-39).

54 – 127–133 kohta. Ks. myös 124 kohta yleisesti oikeusvarmuuden periaatteen osalta. Periaate edellyttää erityisesti, että sääntöjen, joihin liittyy yksityisille kielteisiä seurauksia, on oltava selviä ja täsmällisiä ja niiden soveltamisen on oltava oikeussubjektien ennakoitavissa (ks. vastaavasti myös asia 325/85, Irlanti v. komissio, tuomio 15.12.1987 (Kok. 1987, s. 5041); edellä alaviitteessä 49 mainittu asia Van Es Douane Agenten, tuomion 27 kohta; asia C-63/93, Duff ym., tuomio 15.2.1996 (Kok. 1996, s. I-569, 20 kohta) ja asia C-17/03, VEMW ym., tuomio 7.6.2005 (Kok. 2005, s. I-4983, 80 kohta).

55 – Ks. mm. asia C-331/88, Fedesa ym., tuomio 13.11.1990 (Kok. 1990, s. I-4023, 45 kohta); asia C-259/95, parlamentti v. neuvosto, tuomio 2.10.1997 (Kok. 1997, s. I-5303, 21 kohta) ja asia C-413/04, parlamentti v. neuvosto, tuomio 28.11.2006 (Kok. 2006, s. I-11221, 75 kohta).

yhteisön oikeudellisilla instrumenteilla voi olla oikeusvaikutus myös ajankohtana, jolloin niitä ei ole julkaistu, on vain rajoitetusti hyväksyttävissä. [56]

83. Mainitut asiat koskivat viivästynyttä julkaisemista. [57] Käsiteltävänä olevassa asiassa liitettä ei ollut milloinkaan tarkoituskaan julkaista. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa Opel Austria antamassa tuomiossa tekemä päätelmä näyttäisi sitäkin suuremmalla syyllä olevan sovellettavissa. Lisäksi kahden edellytyksen on täytyttävä, jotta yhteisöjen tuomioistuin hyväksyy taannehtivuuden: saavutettava päämäärä edellyttää sitä ja asianomaisten perusteltua luottamusta kunnioitetaan asianmukaisella tavalla. [58] On vaikea nähdä, miten kummankaan edellytyksen voitaisiin sanoa täyttyvän tässä tapauksessa.

84. Yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Sevince antamasta tuomiosta [59] ei saada relevanttia ohjausta käsiteltävänä olevaan asiaan. Siinä yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että ETY:n ja Turkin välisen assosiaationeuvoston päätösten nro 2/76 ja nro 1/80 julkaisematta jättäminen ei estänyt sitä, että näillä päätöksillä oli välitön oikeusvaikutus, johon yksityinen voi vedota. [60] EY 254 artiklaan ei, eikä ETY:n ja Turkin väliseen assosiaatiosopimukseen, [61] kuitenkaan sisälly velvoitetta julkaista tällaisia toimia. [62] Kyseisessä asiassa riidanalaisella päätöksellä (yhteisymmärryspöytäkirjojen tekemisestä Euroopan yhteisön ja Pakistanin islamilaisen tasavallan sekä Intian tasavallan välillä sopimusten tekemisestä tekstiilituotteiden markkinoille pääsystä 26.2.1996 tehty neuvoston päätös 96/386/EY (EYVL L 153, s. 47)) ei ollut erityistä adressaattia. Se ei tämän vuoksi kuulunut toimiin, jotka on EY 254 artiklan mukaisesti julkaistava (toisin kuin tilanne tulee olemaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 297 artiklan mukaisesti, jos Lissabonin sopimus tulee voimaan). Se oli kuitenkin toimi, joka selvästi oli syytä julkaista. Tätä taustaa vasten yhteisöjen tuomioistuin katsoi aivan oikein, että ”yhteisön toimenpiteen viivästyneellä julkaisemisella Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä ei ole vaikutusta tämän toimenpiteen pätevyyteen” (54 kohta).

85. Oikeuskäytännöstä, joka koskee EY 254 artiklan 3 kohdan mukaista velvoitetta antaa (yksittäistapauksia koskevat) päätökset tiedoksi niille, joille ne on osoitettu, saattaa kuitenkin olla apua, koska tiedoksiantamisvelvoitetta voidaan pitää tarkoitukseltaan EY 254 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaista julkaisemisvelvoitetta vastaavana. Kummankin velvoitteen tarkoitus on antaa niille, joita oikeussäännöt koskevat, tieto niiden sisällöstä.

56 – Ks. edellä alaviitteessä 49 mainittu asia Racke, tuomion 20 kohta ja asia 99/78, Decker, tuomio 25.1.1979 (Kok. 1979, s. 101, 8 kohta) (molemmat koskevat rahallisten korvausten määriä viinikaupan alalla) ja yhdistetyt asiat C-143/88 ja C-92/89, Zuckerfabrik, tuomio 21.2.1991 (Kok. 1991, s. I-415, Kok. Ep. XI, s. I-29, 52 kohta) (sokerintuottajille edelliseltä markkinavuodelta suoritettava maksu). Ks. myös ns. isoglukoosi-asiat: asia 108/81, Amylum v. neuvosto, tuomio 30.9.1982 (Kok. 1982, s. 3107); asia 110/81, Roquette Frères v. neuvosto, tuomio 30.9.1982 (Kok. 1982, s. 3159) ja asia 114/81, Tunnel Refineries v. neuvosto, tuomio 30.9.1982 (Kok. 1982, s. 3189).

57 – Ks. myös asia 185/73, Hauptzollamt Bielefeld v. König, tuomio 29.5.1974 (Kok. 1974, s. 607), jossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että myöhästynyt julkaiseminen vaikutti ajankohtaan, jolloin asetusta voitiin soveltaa ja josta alkaen se synnytti vaikutuksia, mutta ei vaikuttanut itse sen pätevyyteen (6 kohta).

58 – Ks. samoin julkisasiamies Tizzanon asiassa C-376/02, Goed Wonen, 16.12.2004 antama ratkaisuehdotus (Kok. 2005, s. I-3445, 31 ja 35 kohta), jossa ilmaistaan toisin edellä alaviitteessä 55 mainitut asiat.

59 – Asia C-192/89, Sevince, tuomio 20.9.1990 (Kok. 1990, s. I-3461, Kok. Ep. X, s. 529).

60 – Yhteisöjen tuomioistuin teki tarkan eron jäsenvaltiolle aiheutuvien ja yksityisille aiheutuvien seurausten välillä ja totesi, että ”vaikka näiden päätösten julkaisematta jääminen voikin estää niiden soveltamisen yksityiseen oikeussubjektiin, yksityiseltä ei kuitenkaan ole evätty oikeutta vedota näissä päätöksissä hänelle myönnettyihin oikeuksiin viranomaisiin nähden” (24 kohta).

61 – EYVL 1973, C 113, s. 1.

62 – Vrt. asia C-149/96, Portugali v. komissio, tuomio 23.11.1999 (Kok. 1999, s. I-8395).

86. Yhteisöjen tuomioistuin teki asiassa Hoechst antamassaan tuomiossa selväksi, että ”tiedoksiannon [kokonaan] – – puuttumisen – – seurauksena voisi olla ainoastaan kyseisen päätöksen mitättömyyden toteaminen tai kumoaminen”. Yhteisöjen tuomioistuin lisäsi, että ”yhteisön oikeudessa ei tunneta toimen mitättömyyden toteamisen ja sen kumoamisen välimuotoa” ja että ”tätä johtopäätöstä ei voida vastustaa sillä, että [EY 254 artiklan 3 kohdan] nojalla päätökset tulevat voimaan, kun ne on annettu tiedoksi, ja että jos tiedoksiantoa ei ole tapahtunut, päätöksellä ei ole oikeusvaikutuksia. Kun kyseessä on toimen tiedoksianto tai mikä tahansa muu olennainen menettelymääräys, lainvastaisuus on joko niin vakava ja ilmeinen, että se merkitsee kyseisen toimen mitättömyyttä, tai se merkitsee olennaisten menettelymääräysten rikkomista, mikä voi johtaa toimen kumoamiseen”. [63]

87. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi asiassa Espanja vastaan komissio antamassaan tuomiossa, [64] että tiedoksiannon puuttuminen voi tietyissä tilanteissa olla peruste yhteisöjen toimielimen toimen kumoamiseen. [65] Näin tehdessään yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että tiedoksiantamisen puuttuminen ei ollut pelkästään voimaantulon este [66] vaan pikemminkin perustavanlaatuinen puute, joka vaikutti sen pätevyyteen. Tämän lähestymistavan taustalla olevan ajatuskulun voitaisiin katsoa olevan helposti sovellettavissa asetuksen julkaisematta jättämiseen.

88. Yhteisöjen tuomioistuimen piti aivan äskettäin asiassa Skoma-Lux antamassaan tuomiossa [67] arvioida, mitä oikeudellisia seuraamuksia oli siitä, että yhteisön asetusta, jota Skoma-Luxin väitettiin rikkoneen, ei ollut asian kannalta merkityksellisenä ajankohtana julkaistu tšekin kielellä EUVL:ssä. Se totesi yksiselitteisesti, [68] että ”itse EY 254 artiklan 2 kohdan sanamuodosta seuraa, että yhteisön asetuksella ei voi olla oikeusvaikutuksia, ellei sitä ole julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä”. Kun tämä toteamus luetaan erillään, se saattaa johtaa päätelmään, jonka mukaan asetuksella N:o 622/2003 (sellaisena kuin se on muutettuna), jota ei ollut kokonaisuudessaan julkaistu, ei voi olla minkäänlaisia oikeusvaikutuksia. Yhteisöjen tuomioistuin varoi kuitenkin itse asiassa Skoma-Lux tekemästä tällaista päätelmää. Se tarkasteli ensiksi, voitiinko kyseiseen asetukseen vedota yksityisiä vastaan (ja tuli siihen tulokseen, että ei voida), [69] ja toiseksi, sitoiko asetus kuitenkin asianomaista jäsenvaltiota sen unioniin liittymisestä lukien (ja katsoi, että sitoi), [70] ennen kuin se kolmanneksi tarkasteli seurauksia, toisin sanoen, oliko kyseenalaistettava asetuksen nojalla tehdyt kansalliset päätökset, joista oli sovellettavien kansallisten sääntöjen nojalla tullut lopullisia (yhteisöjen tuomioistuin vastasi tähän kieltävästi paitsi sellaisten hallinnollisten toimenpiteiden tai tuomioistuinratkaisujen, erityisesti rangaistusluonteisten, osalta, jotka loukkaavat perusoikeuksia). [71]

63 – Asia C-227/92 P, Hoechst v. komissio, tuomio 8.7.1999 (Kok. 1999, s. I-4443, 68, 71 ja 72 kohta).

64 – Asia C-398/00, Espanja v. komissio, tuomio 18.6.2002 (Kok. 2002, s. I-5643).

65 – 33 kohta, ks. myös asia T-323/00, SAT.1 v. SMHV, tuomio 2.7.2002 (Kok. 2002, s. II-2839, 12 kohta), jossa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi, että tosiseikkojen valossa tosiasiallista loukkausta ei ollut tapahtunut.

66 – Ks. asia 48/69, ICI v. komissio, tuomio 14.7.1972 (Kok. 1972, s. 619, Kok. Ep. II, s. 25, 39 ja 40 kohta). Ks. myös yhdistetyt asiat T-78/96 ja T-170/96, W v. komissio, tuomio 28.5.1998 (Kok. H. 1998, s. I-A-239 ja II-745, 183 kohta).

67 – Lainattu edellä alaviitteessä 34.

68 – 33 kohta.

69 – Ks. 32–51 ja 60 kohta.

70 – Ks. 57–59 kohta.

71 – Ks. 67–73 kohta. Yhteisöjen tuomioistuin jätti kansallisten viranomaisten ratkaistavaksi, oliko tätä varausta sovellettava yksittäistapauksissa.

89. Yhteisöjen tuomioistuimen vivahteet huomioon ottava lähestymistapa asiassa Skoma-Lux oli perusteltu siitä syystä, että asiassa ei ollut kysymys siitä, että asetusta ei olisi julkaistu millään kielellä, vaan siitä, että sitä ei ollut julkaistu oikea-aikaisesti asianomaisen unioniin liittyvän jäsenvaltion virallisella kielellä. Tämän vuoksi jäsenvaltioille ja yksityisille aiheutuvien seurausten erottaminen toisistaan vaikutti asianmukaiselta. Yksityisten tulee voida varmistua oikeuksistaan ja velvoitteistaan jollakin sen jäsenvaltion virallisista kielistä, jonka kansalaisia he ovat, ja tämä kieli on todennäköisesti heidän äidinkielensä. Jäsenvaltio oli kuitenkin jo tietoinen koko yhteisön säännöstöstä (acquis communautaire) ja oli nimenomaisesti hyväksynyt sen. Tämän vuoksi oli kohtuullista, että sitä sitoi asetus, joka oli osa kyseistä (julkaistua) yhteisön säännöstöä.

90. Käsiteltävänä olevassa asiassa liitteen tekstiä ei ole milloinkaan julkaistu. Lisäksi julkaisematta jättäminen ei ollut vahinko eikä tahatonta.[72] Komissio saattoi tarkoituksellisesti voimaan joukon uusia toimenpiteitä (asetuksen N:o 622/2003 ja sen jälkeiset toimenpiteet, joihin kuuluu erityisesti asetus N:o 68/2004), julkaisi kunkin vuorollaan vain osittain pitäen (aineelliset säännökset sisältävän) liitteen salaisena. Toisin sanoen olemassa oli johdonmukainen ja tarkoituksellinen julkaisematta jättämisen käytäntö.

91. Totean lopuksi, että asetuksen tai sen olennaisen osan kokonaan julkaisematta jättäminen vastoin EY 254 artiklaa merkitsee olennaisen menettelymääräyksen rikkomista, josta seuraa vähintäänkin pätemättömyys.

72 – Ks. jäljempänä 113 kohta.

– Ajallinen rajoittaminen

92. Jos yhteisöjen tuomioistuin toteaa asetuksen N:o 622/2003 (sellaisena kuin se on muutettuna) pätemättömäksi, esille tulee kysymys siitä, mistä ajankohdasta lukien pätemättömyys vaikuttaa. Itävallan ja Puolan hallitukset ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus pyysivät istunnossa yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että kaikki riidanalaisen asetuksen nojalla toteutetut toimenpiteet ovat lopullisia siihen saakka, kunnes komissio antaa uuden toimen. Ne eivät kuitenkaan täsmentäneet, mitkä asetuksen N:o 622/2003 (sellaisena kuin se on muutettuna) pätemättömyyden seuraukset olisivat perusteena tämän tuomion ajallisten vaikutusten rajoittamiselle.

93. On totta, että yhteisöjen tuomioistuin on silloin tällöin pitänyt pätemättömien sääntöjen vaikutukset voimassa uusien sääntöjen antamiseen saakka. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi asiassa Van Landschoot antamassaan tuomiossa,[73] että riidanalainen asetus oli syrjivä siltä osin, että siinä säädettyä maksusta vapauttamisessa noudatettavaa järjestelmää ei ollut ulotettu koskemaan tiettyjä taloudellisten toimijoiden ryhmiä. Asetuksen pelkästä pätemättömäksi julistamisesta olisi ollut seurauksena, ettei mitään vapautuksia olisi voitu myöntää ennen uuden säännöstön vahvistamista. Yhteisöjen tuomioistuin sovelsi ETY:n perustamissopimuksen 174 artiklan toista kohtaa (josta on tullut EY 231 artikla), jonka mukaan yhteisöjen tuomioistuin voi

73 – Ks. asia 300/86, Van Landschoot, tuomio 29.6.1988 (Kok. 1988, s. 3443, Kok. Ep. IX, s. 511).

todeta, että sen kumoaman asetuksen vaikutuksia on pidettävä pysyvinä. [74] Se totesi näin ollen, että kunnes uudet säännökset annetaan, toimivaltaisten viranomaisten oli jatkettava pätemättömäksi julistetussa säännöksessä säädetyn vapautuksen soveltamista mutta ulotettava se koskemaan myös todetun syrjinnän kohteena olleita toimijoita. [75]

94. Näin vapautukseen oikeutettujen taloudellisten toimijoiden ryhmää laajennettiin, ja tällaista vaikutusta ei olisi voitu saavuttaa pelkästään riidanalaisen asetuksen pätemättömäksi toteamisella. [76]

95. En ole vakuuttunut siitä, että asetuksen N:o 622/2003 vaikutukset tulisi pitää voimassa käsiteltävänä olevassa asiassa.

96. Toteamus asetuksen N:o 622/2003 pätemättömyydestä ei vaikuttaisi jäsenvaltioille jo asetuksessa N:o 2320/2002 annettuihin velvoitteisiin kansallisen lainsäädännön mukaista toimivaltaansa käyttäen toteuttaa tarpeelliset toimenpiteet estääkseen kiellettyjen tavaroiden viennin valvotuille alueille tai ilma-alukseen ja noudattaa muita toimenpiteitä, jotka on vahvistettu siinä tai joihin viitataan siviili-ilmailun turvaamiseksi. Asetuksen N:o 2320/2002 liitteessä olevassa lisäyksessä todetaan, että ”näissä ohjeissa mainitaan mahdollisia aseenmuotoisia ja rajoitusten alaisia esineitä. On kuitenkin käytettävä myös omaa harkintakykyä sen suhteen, onko jostakin esineestä syytä epäillä, että sitä voisi käyttää aseena”. Tämän perusteella jäsenvaltioilla on täysi mahdollisuus varmistaa, että kansallisessa lainsäädännössä annetaan sääntöjä mahdollisten aseiden valvotuille alueille tai ilma-alukseen viemisen estämiseksi, kunnes annetaan korvaava asetus (johon sisältyy kiellettyjen esineiden luettelo), joka julkaistaan asianmukaisesti.

97. Jäsenvaltioille asetuksella N:o 2320/2002 jo asetettuja erityisiä velvoitteita vahvistaa EY 10 artiklan mukainen yleisempi velvoite ”[toteuttaa] kaikki yleis- ja erityistoimenpiteet, jotka ovat aiheellisia – – yhteisön toimielinten säädöksistä johtuvien velvoitteiden täyttämisen varmistamiseksi” yhteisön päämäärän toteuttamisen helpottamiseksi ja

74 – Ks. esim. yhdistetyt asiat C-38/90 ja C-151/90, Lomas ym., tuomio 10.3.1992 (Kok. 1992, s. I-1781, 23 kohta) ja asia C-228/99, Silos, tuomio 8.11.2001 (Kok. 2001, s. I-8401, 35–38 kohta).

75 – 22–24 kohta.

76 – Julkisasiamies Stix-Hacklin asiassa C-475/03, Banca Popolare di Cremona, 14.3.2006 antama ratkaisuehdotus (Kok. 2006, s. I-9373, 132–134 kohta) tarjoaa hyödyllisen katsauksen tilanteisiin, joissa yhteisöjen tuomioistuin on rajoittanut ennakkoratkaisupyyntöön annetun, yhteisön toimielimen antaman toimen pätevyyttä koskevan ratkaisun ajallisia vaikutuksia. Esimerkkinä kumoamiskanteesta, jonka yhteydessä yhteisöjen tuomioistuin pysytti yhteisön oikeussäännöksen osan pätevyyden uuden säännöksen antamiseen saakka, ks. asia C-299/05, komissio v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 18.10.2007 (Kok. 2007, s. I-8695, 74 ja 75 kohta). Siinä Yhdistyneessä kuningaskunnassa suoritettavaa vammaisen elämisavustusta koskevan merkinnän yksinkertaisesta kumoamisesta neuvoston direktiivin (ETY) N:o 1408/71 liitteessä II a olevasta luettelosta olisi seurannut, että Yhdistyneen kuningaskunnan olisi ollut pakko suorittaa toisiin jäsenvaltioihin etuuden ”liikkuvuuteen” liittyvä osatekijä määrittelemättömälle määrälle koko Euroopan unionissa olevia etuudensaajia, vaikka vammaisen elämisavustuksen tämän osan luonne maksuihin perustumattomana etuutena oli kiistaton ja vaikka se voi tämän vuoksi laillisesti olla merkittynä kyseiseen luetteloon etuutena, jota ei voida viedä maasta.

”pidättyä kaikista toimenpiteistä, jotka ovat omiaan vaarantamaan tämän sopimuksen tavoitteiden saavuttamista”. Itse asetuksen N:o 2320/2002 nojalla on selvää, mitä nämä tavoitteet ovat ja miten ne saavutetaan, ja jäsenvaltiot ovat (luonnollisesti) nähneet asetuksen N:o 622/2003 julkaisemattoman liitteen sisällön.

98. Komissiolla on myös tämän ratkaisuehdotuksen antamisen jälkeen yhteisöjen tuomioistuimen suorittaessa tuomioharkintaa mahdollisuus pohtia, millä tavoin varmistetaan se, että pelkästään asetuksen N:o 622/2003 (sellaisena kuin se on muutettuna) liitteessä vahvistetut lentokenttien turvallisuutta koskevat erityiset toimenpiteet eivät vaarannu siinä tapauksessa, että yhteisöjen tuomioistuin lausuu yleisesti asetuksen oikeusvaikutuksista. [77]

99. Yhteisöjen tuomioistuin on lisäksi aina käyttänyt mahdollisuutta rajoittaa tuomion ajallisia vaikutuksia oikeusvarmuuden vaatimuksen täyttämiseksi. Käsiteltävänä olevassa tapauksessa on selvää, että se oikeusvarmuus, joka yksityisillä on asetuksen N:o 622/2003 (sellaisena kuin se on muutettuna) liitteen ainoan tunnetun osatekijän osalta, [78] tulisi päinvastoin edelleen heikentymään, jos asetus pidettäisiin voimassa siihen saakka, kunnes asetuksen korvaamiseksi kokonaisuudessaan annetaan uusia toimenpiteitä.

100. Lopuksi voidaan kenties esittää, että lentokenttien turvallisuutta vahvistavien sääntöjen säilyttämistä koskeva yleinen etu edellyttää, että yhteisöjen tuomioistuin joko katsoo Nelsonin sokealla silmällä julkaisua koskevan pakottavan vaatimuksen selvää rikkomista tai käyttää poikkeuksellista valtaa pitää puutteellisen toimenpiteen vaikutukset pysyvinä. Minusta tämä argumentti on petollinen. Kuten olen juuri todennut, yhteisöjen tuomioistuimen ei tarvitse käyttää tätä valtaa sen estämiseksi, että yleinen turvallisuus lentokentillä vaarantuisi. Vaikeina aikoina esitetään usein samanlaisia argumentteja tavallisesta oikeusvaltioperiaatteesta poikkeamisen perustelemiseksi – tapahtuipa tämä sitten siten, että perusoikeuksia koskevat takeet keskeytetään, oikeudellista valvontaa rajoitetaan tai tällaisen valvonnan seurauksia pehmennetään. Niillä ei ole mitään sijaa oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti toimivassa Euroopan unionissa, jonka tuomioistuimella on perustamissopimuksen mukainen velvollisuus varmistaa, että ”lakia noudatetaan”. [79]

101. Näin ollen ehdotan, että tässä asiassa annettavaa tuomiota ei rajoiteta ajallisesti.

77 – Komission mahdollisista toimintavaihtoehdoista ks. jäljempänä 111–120 kohta.

78 – Vaikka kiellettyjen esineiden luettelon sisältö ei ole tiedossa, on varmaa, että asetuksen N:o 622/2003 liitteeseen sisältyy tällainen luettelo.

79 – EY 220 artikla (ent. 164 artikla). Vrt. julkisasiamies Poiares Maduron asiassa C-402/05 P, Kadi v. neuvosto, 16.1.2008 antaman ratkaisuehdotuksen 35 kohtaan, jossa todetaan seuraavaa: ”kun yleiseen turvallisuuteen kohdistuvia riskejä pidetään poikkeuksellisen suurina, on erityisen suuret paineet toteuttaa toimenpiteitä, joissa jätetään huomiotta yksilön oikeudet – – näissä tapauksissa tuomioistuinten olisi täten täytettävä oikeusvaltioperiaatteen ylläpitämistä koskeva tehtävänsä entistäkin valppaammin”.

– Pitäisikö yhteisöjen tuomioistuimen mennä pidemmälle ja todeta, että asetus N:o 622/2003 (sellaisena kuin se on muutettuna) on mitätön?

102. Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen näkemys on, että asetuksen julkaisematta jättäminen merkitsee sen mitättömyyttä.

103. Yhteisöjen tuomioistuin on useaan otteeseen todennut, että yhteisön toimielinten toimia koskee pääsääntöisesti lainmukaisuusolettama, ja niillä on näin ollen oikeusvaikutuksia niin kauan kuin niitä ei ole peruutettu, kumottu kumoamiskanteen johdosta tai todettu pätemättömiksi ennakkoratkaisupyynnön tai lainvastaisuusväitteen seurauksena. [80]

104. Poikkeuksen tähän periaatteeseen muodostaa mitättömiä toimia koskeva oppi. Tämän opin mukaan toimilla, joihin liittyvä lainvastaisuus on niin ilmeinen, ettei sitä voida mitenkään hyväksyä yhteisön oikeusjärjestyksessä, ei voida katsoa olevan väliaikaistakaan oikeusvaikutusta, ja niitä on siis pidettävä oikeudellisesti mitättöminä. Tämän opin tarkoituksena on säilyttää tasapaino kahden oikeusjärjestykselle asetetun perustavanlaatuisen mutta joskus vastakkaisen vaatimuksen eli oikeussuhteiden vakauden sekä legaliteettiperiaatteen noudattamisen välillä. [81]

105. Yhteisön toimielimen toimen mitättömäksi toteamiseen liittyvien seurausten vakavuus merkitsee, että oikeusvarmuuteen perustuvista syistä tällainen toteamus tehdään vain hyvin äärimmäisissä tilanteissa. [82] Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että asetuksen julkaisematta jättäminen kuuluu näihin tilanteisiin. [83]

106. Yhteisöjen tuomioistuin on tietääkseni vain kerran todennut toimen mitättömäksi, nimittäin yhdistetyissä asioissa Société des

80 – Ks. vastaavasti asia C-137/92 P, komissio v. BASF ym., tuomio 15.6.1994 (Kok. 1994, s. I-2555, Kok. Ep. XV, s. I-239, 48 kohta); edellä alaviitteessä 63 mainittu asia Hoechst, tuomion 69 kohta; asia C-245/92 P, Chemie Linz v. komissio, tuomio 8.7.1999 (Kok. 1999, s. I-4643, 93 kohta) ja asia C-475/01, komissio v. Kreikka, tuomio 5.10.2004 (Kok. 2004, s. I-8923, 18 kohta).

81 – Edellä alaviitteessä 80 mainitut asiat komissio v. BASF, tuomion 49 kohta; Chemie Linz, tuomion 94 kohta ja komissio v. Kreikka, tuomion 70 kohta.

82 – Edellä alaviitteessä 80 mainitut asiat komissio v. BASF, tuomion 50 kohta; Chemie Linz, tuomion 95 kohta ja komissio v. Kreikka, tuomion 20 kohta; edellä alaviitteessä 63 mainittu asia Hoechst, tuomion 76 kohta. Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että riitautettu toimi *ei* ollut mitätön mm. seuraavissa asioissa: yhdistetyt asiat 7/56, 3/57–7/57, Dineke Alger ym. v. edustajakokous, tuomio 12.7.1957 (Kok. 1957, s. 39, 60 kohta); yhdistetyt asiat 15/73–33/73, 52/73, 53/73, 57/73–109/73, 116/73, 117/73, 123/73, 132/73 ja 135/73–137/73, Roswitha Kortner, Schotsin puoliso, ym. v. neuvosto, komissio ja parlamentti, tuomio 21.2.1974 (Kok. 1974, s. 177, 33 kohta); asia 15/85, Consorzio Cooperative d'Abruzzo v. komissio, tuomio 26.2.1987 (Kok. 1987, s. 1005, Kok. Ep. IX, s. 29, 10 ja 11 kohta) ("Ilman että olisi tarpeen ratkaista komission väittämän kahden säännönvastaisuuden vakavuutta, riittää kun todetaan, että kumpikaan ei ole luonteeltaan ilmeinen. Kumpikaan ei voinut ilmetä päätöstä lukemalla."); asia 226/87, komissio v. Kreikka, tuomio 30.6.1988 (Kok. 1988, s. 3611, 16 kohta); asia C-199/92 P, Hüls v. komissio, tuomio 8.7.1999 (Kok. 1999, s. I-4287, 84–88 kohta); asia C-200/92 P, ICI v. komissio, tuomio 8.7.1999 (Kok. 1999, s. I-4399, 70–73 kohta); asia C-235/92 P, Montecatini v. komissio, tuomio 8.7.1999 (Kok. 1999, s. I-4539, 96–100 kohta); asia C-107/99, Italia v. komissio, tuomio 20.1.2002 (Kok. 2002, s. I-1091, 45 kohta); edellä alaviitteessä 80 mainittu asia komissio v. Kreikka, tuomion 18–21 kohta ja yhdistetyt asiat T-27/03, T-46/03, T-58/03, T-79/03, T-80/03, T-97/03 ja T-98/03, SP ym. v. komissio, määräys 25.10.2007 (Kok. 2007, s. II-4331, 122 kohta).

83 – Ks. esim. H. Von der Groeben, J. Thiesing ja C.-D. Ehlermann (toim.), *Kommentar zum EU-/EG-Vertrag*, 6. painos, osa 4: 189–314 artikla, 2004, s. 834, 14 kohta.

usines à tubes de la Sarre antamassaan tuomiossa. [84] Siinä kysymys oli siitä, oliko korkean viranomaisen lähettämää kirjettä pidettävä HT 54 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettuna lausuntona. Tällaisten lausuntojen on muun muassa oltava perusteltuja. Kirje ei sitä ollut. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että HT 5, HT 15 ja HT 54 artikla selvästi edellyttivät lausunnon perusteluja, jotka lisäksi muodostivat lausunnon olennaisen osatekijän. Lausuntoa ei voinut oikeudellisesti olla olemassa ilman perusteluja. Koska toimi, jonka kumoamista vaadittiin, oli oikeudellisesti mitätön, yhteisöjen tuomioistuin jätti kanteen tutkimatta sen vuoksi, että se oli vailla kohdetta.

107. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi asiassa BASF vastaan komissio [85] antamassaan tuomiossa, että komission päätös oli mitätön. Yhteisöjen tuomioistuin kumosi tämän ratkaisun muutoksenhaun yhteydessä, koska se katsoi, että tarkasteltiinpa niitä toimivaltaan ja muotoseikkoihin liittyviä lainvastaisuuksia, jotka ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi, erikseen tai yhdessä, ne eivät olleet niin ilmeisiä, että mainittua päätöstä olisi pidettävä oikeudellisesti mitättömänä. [86]

108. Minusta näyttää siltä, että asetukseen N:o 622/2003 (sellaisena kuin se on muutettuna) liittyvän lainvastaisuuden – jatkuva ja tarkoituksellinen EY 254 artiklan 2 kohdan mukaisten pakottavien julkaisemista koskevien vaatimusten noudattamatta jättäminen asetuksen *koko* aineellisen sisällön osalta – vakavuus on niin ilmeistä, että yhteisön oikeusjärjestys ei voi sitä sietää. Pitäisin parhaana asetuksen N:o 622/2003 (sellaisena kuin se on muutettuna) toteamista mitättömäksi. Tällöin kysymyksellä tuomion mahdollisesta ajallisesta rajoittamisesta ei enää olisi merkitystä.

109. Jos yhteisöjen tuomioistuin ei halua mennä näin pitkälle, on selvää, että kysymyksessä on ainakin olennaisten menettelymääräysten rikkominen. Yhteisöjen tuomioistuimen tulisi vähintään todeta, että asetus N:o 622/2003 (sellaisena kuin se on muutettuna) on pätemätön.

110. Todetaanpa kysymyksestä kummalla tavalla hyvänsä, on hyvin selvää, että asetusten tai niiden osien julkaisematta jättäminen, etenkin kun se on tahallista, ei ole hyväksyttävää Euroopan unionin oikeusjärjestyksessä.

Mitä komission olisi pitänyt tehdä?

111. Sekä Euroopan parlamentti että neuvosto totesivat istunnossa, että komissio ei voi asetuksen N:o 2320/2002 8 artiklan

84 – Yhdistetyt asiat 1/57 ja 14/57, tuomio 10.12.1957 (Kok. 1957, s. 195, 112 kohta).

85 – Yhdistetyt asiat T-79/89, T-84/89, T-85/89, T-86/89, T-89/89, T-91/89, T-92/89, T-94/89, T-96/89, T-98/89, T-102/89 ja T-104/89, BASF ym. v. komissio, tuomio 7.2.1992 (Kok. 1992, s. II-315, Kok. Ep. XII, s. II-1).

86 – Edellä alaviitteessä 80 mainittu asia komissio v. BASF, tuomion 52 kohta.

nojalla antaa täytäntöönpanoasetusta, jossa on julkaisematon liite, joka sisältää yksityiskohtaiset toimenpiteet, jotka ovat tarpeen lentoturvallisuutta koskevien toimenpiteiden yhteisten perusvaatimusten täytäntöönpanoa ja mukauttamista varten. Komissio puolestaan huomautti, että sille olisi hyödyllistä, jos yhteisöjen tuomioistuin antaisi neuvoja siitä, mitä oikeudellista instrumenttia komission tulisi käyttää, jotta se voisi noudattaa asetuksen N:o 2320/2002 4 artiklan 2 kohdan mukaista velvoitettaan antaa tällaisia toimia.

112. Vaikka olen arvostellut komissiota asetuksen N:o 622/2003 (sellaisena kuin se on muutettuna) voimaan saattamisesta, ymmärrän kyllä sen hankalaa tilannetta. Tämän vuoksi esitän seuraavat kommentit.

113. Asetuksen N:o 2320/2002 8 artiklan 1 kohdassa säädetään, että lentokenttien turvatoimien toimintaan liittyvät toimet ovat ”salaisia, eikä niitä julkaista”. [87] Tämä todetaan ”rajoittamatta” asiakirjajulkisuutta koskevaa asetusta. Päättelen tästä, että asetuksen laatijan tarkoituksena ei ollut, että tällaiset toimenpiteet tulisivat milloinkaan osaksi sellaista yhteisön säädöstä, jonka julkaiseminen EUVL:ssä on EY 254 artiklan nojalla pakollista. Tarkoitus ehkä pikemminkin oli, että ne sisältyisivät julkaisemattomaan asiakirjaan, johon tutustuminen olisi mahdollista vain asiakirjajulkisuutta koskevan asetuksen välityksin (jonka mukaan tutustumisoikeus voitaisiin oletettavasti evätä sillä perusteella, että kysymyksessä oleva asiakirja kuuluu 4 artiklassa tarkoitettujen poikkeusten alaan ja/tai on 9 artiklassa tarkoitettu arkaluonteinen asiakirja).

114. Korostan, että asetuksen N:o 2320/2002 8 artikla on poikkeus tavanomaisesta avoimuuden ja tietojen saatavuuden velvoitteesta. Tällaisena sitä on tulkittava suppeasti. Tästä seuraa, että vain sellaiselle aineistolle, joka todella on 8 artiklan 1 kohdassa yksilöityä salaista tietoa, [88] tulisi varata tällainen kohtelu. Erityisesti aineiston, joka perustuu aineistoon, joka jo on julkista, koska se on julkaistu asetuksen N:o 2320/2002 osana, tulisi pysyä yleisön saatavilla.

115. Siltä osin kuin kysymys on kiellettyjen esineiden luettelosta, minusta on täysin selvää, että luettelon ei pitäisi olla salainen vaan julkinen. Se, samoin kuin kaikki muut toimenpiteet, joita objektiivisesti tarkasteltuna ei ole tarvetta pitää salassa, pitäisi tämän vuoksi julkaista EUVL:ssä asetuksen liitteenä.

87 – Niitä ovat a) laitteiden suorituskriteerit ja hyväksymistestit, arkaluonteisia tietoja käsittävät yksityiskohtaiset menettelyt ja turvatoimenpiteistä vapauttamista koskevat yksityiskohtaiset perusteet, b) säännösten noudattamisen seurantaa koskevat tarkemmat vaatimukset ja c) säännösten noudattamisen seurantaa koskevat tarkastuskertomukset ja vastaukset. Asetuksen 8 artiklan 2 ja 3 kohdassa säädetään, että ”mahdollisuuksien mukaan ja soveltuvan kansallisen lainsäädännön mukaisesti” on käsiteltävä luottamuksellisina tietoja, jotka ovat peräisin tarkastuskertomuksista ja jäsenvaltioiden vastauksista, jos tiedot liittyvät muihin jäsenvaltioihin.

88 – Ks. alaviite 87.

116. Entä sitten aineisto, joka todella liittyy lentokenttien turvatoimien toimintaan ja joka tämän vuoksi todella on pidettävä salassa?

117. Jos pidetään tarpeellisena, että osa tällaisesta aineistosta tai koko aineisto sisällytetään oikeudellisesti sitovaan toimeen, komissiolla on teoriassa rajattomat mahdollisuudet valita oikeudellinen instrumentti. Asetuksen N:o 2320/2002 oikeudellinen perusta oli EY 80 artiklan 2 kohta. [89] Vaikka neuvosto päätti käyttää asetusta, komission ei ollut pakko tehdä niin.

118. Käytännössä ei asetus eikä kaikille jäsenvaltioille osoitettu direktiivi kuitenkaan ole asianmukainen oikeudellinen instrumentti sellaista aineistoa varten, joka on varsinaisesti pidettävä salassa. Kumpaakin koskee EY 254 artiklan 2 kohtaan sisältyvä pakollista julkaisemista koskeva vaatimus.

119. Luonnollisempaa olisi tämän vuoksi valita kaikille jäsenvaltioille osoitettu (EY 249 artiklassa tarkoitettu) päätös. EY 254 artiklassa ei edellytetä, että tällainen toimi julkaistaan, ainoastaan, että se annetaan tiedoksi ”niille, joille se on osoitettu”. [90] Päätös ”tulee voimaan, kun se on annettu tiedoksi”. [91] Huomautan, että asiakirjajulkisuutta koskevan asetuksen 13 artiklan 2 kohdan c alakohdan mukaan tällaiset päätökset julkaistaan EUVL:ssä ”niin laajalti kuin mahdollista”. Jos päätöksen sisältö kuuluu tämän 4 artiklan (poikkeukset) tai 9 artiklan (arkaluonteiset asiakirjat) soveltamisalaan, päätökseen tutustumista koskevan oikeuden epääminen ja sitäkin suuremmalla syyllä päätöksen julkaisematta jättäminen olisi perusteltua.

120. Komissio itse asiassa toteaakin kirjallisissa huomautuksissaan, että se päätyi samanlaiseen ratkaisuun luottamuksellisen ja eiluottamuksellisen aineiston osalta säätäessään asetusta N:o 1638/95. [92] Kyseisen asetuksen julkaistuun liitteeseen sisältyy jäsenvaltioiden myöntämien viisumien kaavan tiettyjä turvaominaisuuksia. Asetuksen 2 artiklan mukaan komissio antaa yhtenäisen viisumin kaavaa varten tekniset lisäeritelmät, jotka koskevat täydentäviä turvaominaisuuksia ja -vaatimuksia, muun

89 – ”Neuvosto voi määräenemmistöllä päättää, annetaanko meri- ja lentoliikennettä koskevia aiheellisia säännöksiä sekä missä laajuudessa ja mitä menettelyä noudattaen niitä annetaan.”

90 – EY 254 artiklan 3 kohta.

91 – Idem.

92 – Yhtenäisestä viisumin kaavasta 29.5.1995 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1683/95 (EYVL L 164, s. 1), viimeksi muutettu tiettyjen asetusten ja päätösten mukauttamisesta tavaroiden vapaan liikkuvuuden, henkilöiden vapaan liikkuvuuden, yhtiöoikeuden, kilpailupolitiikan, maatalouden (eläinlääkintä- ja kasvinsuojelulainsäädäntö mukaan luettuna), liikennepolitiikan, verotuksen, tilastojen, energian, ympäristön, oikeus- ja sisäasioiden yhteistyön, tulliliiton, ulkosuhteiden, yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan sekä toimielinten aloilla Bulgarian ja Romanian liittymisen johdosta 20.11.2006 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 1791/2006 (EUVL L 363, s. 1).

muassa tehostettuja vaatimuksia väärentämisen ja jäljentämisen estämiseksi ja yhtenäisen viisumilomakkeen täyttämisessä käytettäviä teknisiä menettelyjä. Asetuksen 3 artiklan mukaan nämä turvaominaisuudet ovat salaisia. Tämän vuoksi komissio antoi kaikille jäsenvaltioille osoitetun täytäntöönpanopäätöksen, jota ei julkaistu. [93] Käsitykseni mukaan komissio voi hyvin tehdä samanlaisen ratkaisun asetuksen N:o 2320/2002 täytäntöönpanon osalta sellaisen aineiston salassa pitämiseksi, joka objektiivisesti tarkasteltuna edellyttää tällaista suojaa.

Ensimmäinen kysymys

121. Jos yhteisöjen tuomioistuin vastaa toiseen kysymykseen ehdottamallani tavalla, ensimmäiseen kysymykseen ei enää ole tarpeen vastata. Koska ensimmäisestä kysymyksestä kuitenkin syntyi voimakkaita erimielisyyksiä osapuolten välillä sekä kirjelmissä että suullisissa lausumissa, [94] esitän seuraavat huomautukset.

122. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin haluaa ensimmäisellä kysymyksellään tietää, ovatko toimet, jotka EY 254 artiklan mukaan on julkaistava, asiakirjajulkisuutta koskevan asetuksen 2 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuja asiakirjoja. [95]

123. Asetuksen 1 artiklassa lausutun asetuksen tarkoituksen mukaisesti [96] 2 artiklan 3 kohdassa esitetty soveltamisalan määritelmä on asianmukaisen laaja. Asetusta ”sovelletaan kaikkiin toimielimen hallussa oleviin asiakirjoihin, toisin sanoen toimielimen laatimiin tai sen vastaanottamiin ja sen hallussa oleviin asiakirjoihin kaikilla Euroopan unionin toiminnan aloilla”. Ennen kuin asiakirjajulkisuutta koskeva asetus tuli voimaan, toimielimellä ei ollut oikeutta luovuttaa kolmansilta peräisin olevia asiakirjoja, ja tutustumisoikeutta pyytävän oli osoitettava pyyntönsä suoraan asiakirjan laatijalle (ns. laatijasääntö). [97] Asetuksen 2 artiklan 3 kohdan laaja määritelmä kumoaa tämän säännön. Jos toimielimellä todella *on* asiakirja hallussaan, oikeutta tutustua siihen voidaan pyytää

93 – Komissio lainaa kirjallisissa huomautuksissaan saksalaista oikeuskirjallisuutta ja katsoo, että päätös on tarkoitettu vain yksittäistapauksia varten: ks. esim. edellä alaviitteessä 83 mainittu teos H. Von der Groeben, J. Thiesing ja C.-D. Ehlermann (toim.), *Kommentar zum EU-/EG-Vertrag*, s. 791, 43 kohta. Kirjallisuudessa on kuitenkin esitetty vastakkaisia näkemyksiä: ks. J. Bast, ”On the Grammar of EU Law: Legal Instruments”, Jean Monnet Working Paper 9/03, Heidelberg, 2003, s. 65 ja 66, saatavissa internetistä osoitteesta http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/03/030901-05.pdf. Ks. myös R. Greaves, ”The Nature and Binding Effect of Decisions under Article 189 EC”, *European Law Review*, 1996, s. 3–16; Greaves huomauttaa, että kaikille jäsenvaltioille osoitetut päätökset ovat luonteeltaan yleensä lainsäädännön kaltaisia. Tästä selvä esimerkki on kilpailuun rautatie-, maantie- ja sisävesiliikenteessä vaikuttavien tiettyjen määräysten yhdenmukaistamisesta 13.5.1965 tehty neuvoston päätös 65/271/ETY (EYVL 88, s. 1500), josta oli kysymys asiassa 9/70, Grad v. Finanzamt, tuomio 6.10.1970 (Kok. 1970, s. 825, Kok. Ep. I, s. 483).

94 – Niinpä Tšekin, Puolan ja Suomen hallitukset katsovat, että asetus *ei* selvästikään ole asiakirjajulkisuudesta annetussa asetuksessa tarkoitettu asiakirja, kun taas Itävallan, Tanskan, Ranskan, Kreikan, Unkarin, Ruotsin ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset sekä neuvosto ja komissio väittävät yhtä kiihkeästi, että se selvästi *on* asiakirja.

95 – Ks. edellä 49 kohta. Olen jo kiinnittänyt huomiota EY 254 ja EY 255 artiklan laajempaan kontekstiin: ks. edellä 54–60 kohta.

96 – Ks. edellä 58 kohta.

97 – Ks. esim. yhdistetyt asiat T-110/03, T-150/03 ja T-405/03, Sison v. neuvosto, tuomio 26.4.2005 (Kok. 2005, s. II-1429, 92 kohta).

riippumatta asiakirjan laatijasta. Toimielimet saattavat näin ollen joutua luovuttamaan kolmansilta, myös (erityisesti) jäsenvaltioilta, peräisin olevia asiakirjoja. [98]

124. Sanan ”asiakirja” määritelmä on myös laaja: sillä tarkoitetaan ”mitä tahansa tallennetta (paperille tulostettua tai sähköisessä muodossa tallennettua tekstiä taikka ääni- tai kuvatallennetta tai audiovisuaalista tallennetta), joka koskee toimielimen vastuualueeseen kuuluvia politiikkoja, toimintaa ja päätöksiä”. [99]

125. Asetuksen 4 artiklassa (”Poikkeukset”) ja 9 artiklassa (”Arkaluonteisten asiakirjojen käsittely”) määritellään asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden yleiseen tai yksityiseen etuun perustuvat rajoitukset. Ne noudattelevat EY 255 artiklan rakennetta. Koska nämä säännökset ovat poikkeuksia, niitä on tulkittava suppeasti yhteisön oikeuden tavanomaisten tulkintasääntöjen mukaisesti. [100] Tarvetta niiden tulkitsemiseen tällä tavoin korostaa se, että ne ovat pakollisia poikkeuksia [101] asetuksesta, jonka koko tarkoitus muuten on varmistaa ”mahdollisimman laaja oikeus tutustua asiakirjoihin”. [102]

126. Asetuksen 13 artikla koskee julkaisemista EYVL:ssä. Sen 1 kohdassa todetaan, että ”EY:n perustamissopimuksen 254 artiklan 1 ja 2 kohdassa – – tarkoitettujen säädösten *lisäksi*” [103] tietyt asiakirjat ”julkaistaan virallisessa lehdessä, jollei tämän asetuksen 4 ja 9 artiklasta muuta johdu”. Minusta on kiistatonta, että asetuksen laatija yksilöi siinä tiettyjä muita asiakirjojen luokkia (EY 254 artiklan 1 ja 2 kohdan nojalla joka tapauksessa julkaistavien tekstien *lisäksi*) sellaisiksi, jotka ansaitsevat järjestelmällisesti sen laajan levityksen, joka EYVL:ssä julkaisemisesta seuraa. Vielä muihin luokkiin kuuluvia asiakirjoja julkaistaan ”niin laajalti kuin mahdollista”. [104]

127. Vain sellaisia asiakirjoja, jotka eivät kuulu 12 artiklan eivätkä 13 artiklan soveltamisalaan, on pyydettävä erikseen. [105]

98 – Ks. johdanto-osan kymmenes perustelukappale. Ks. myös asia C-64/05 P, Ruotsi v. komissio ym., tuomio 18.12.2007 (Kok. 2007, s. I-11389, 55 ja 56 kohta) ja julkisasiamies Poiares Maduron kyseisessä asiassa esittämän ratkaisuehdotuksen 27 ja 28 kohta.

99 – Asetuksen 3 artiklan a alakohta.

100 – Ks. 4 artiklan osalta asia C-266/05 P, Sison v. neuvosto, tuomio 1.2.2007 (Kok. 2007, s. I-1233, 63 kohta) ja edellä alaviitteessä 98 mainittu asia Ruotsi v. komissio, tuomion 66 kohta.

101 – Niinpä asetuksen 4 artiklan 1 kohdan mukaan toimielimet eivät anna tutustuttavaksi asiakirjaa, joka kuuluu siinä mainittuihin ryhmiin. Asetuksen 9 artiklassa yksilöidään ensin, mitkä asiakirjat ovat arkaluonteisia (9 artiklan 1 kohta), minkä jälkeen sen tekstissä ei ole ainoatakaan pääverbiä, joka ei merkitsisi pakottavaa määräystä.

102 – Asetuksen 1 artiklan a alakohta.

103 – Kursivointi tässä.

104 – Asetuksen 13 artiklan 2 kohta. Jäsenvaltiot voivat 13 artiklan 3 kohdan nojalla harkintansa mukaan julkaista vielä laajemmalti.

105 – Ks. yleisesti 6, 7, 8 ja 10 artikla. Asetuksen 12 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on ”niin laajalti kuin se on mahdollista” asetettava asiakirjat saataville joko sähköisessä muodossa tai rekisteristä. Erityisesti ”lainsäädäntöasiakirjojen, toisin sanoen asiakirjojen, jotka on laadittu tai vastaanotettu sellaisten säädösten antamiseen liittyvien menettelyjen yhteydessä, jotka joko sitovat jäsenvaltioita tai ovat niissä sitovia, olisi oltava suoraan saatavilla, jollei 4 ja 9 artiklassa toisin säädetä”.

128. Tätä taustaa vasten ensimmäiseen kysymykseen annettava vastaus tulee selvemmäksi. Asetuksen teksti voi kuulua asiakirjajulkisuutta koskevan asetuksen 3 artiklan a alakohtaan sisältyvän, asiakirjan hyvin laajan määritelmän alaan. Tällainen teksti on ”tallenne – –, joka koskee toimielimen vastuualueeseen kuuluvia – – päätöksiä”, ja se on 3 artiklan a alakohdassa tarkoitetussa muodossa. Niinpä asiakirjajulkisuutta koskevan asetuksen 3 artiklan a alakohdassa oleva asiakirjan määritelmä on tarpeeksi laaja, jotta se voi kattaa EY 254 artiklan 1 ja 2 kohdan nojalla julkaistavat oikeudelliset instrumentit. Tämä ei kuitenkaan merkitse, että tällaiset oikeudelliset instrumentit kuuluisivat asiakirjajulkisuutta koskevan asetuksen soveltamisalaan siten, että sen 4 tai 9 artiklaan voitaisiin vedota niihin tutustumista koskevan oikeuden epäämiseksi. Mielestäni asia on päinvastoin.

129. Asiakirjajulkisuutta koskevan asetuksen 2 artiklan 3 kohdan mukaan asetusta ”sovelletaan kaikkiin toimielimen *hallussa oleviin* asiakirjoihin, toisin sanoen *toimielimen laatimiin tai sen vastaanottamiin ja sen hallussa oleviin* asiakirjoihin kaikilla Euroopan unionin toiminnan aloilla”. [106] On toki totta, että toimielimellä on todennäköisesti jäljennöksiä asetuksen lopullisesta tekstistä sellaisena, kuin se on lopullisesti hyväksytty. Tämän tekstin tulisi kuitenkin olla myös yleisön saatavilla EUVL:ssä tapahtuvan (pakollisen) julkaisemisen kautta. Teknisesti katsoen toimielimillä on teksti hallussaan asiakirjana. Jos asiakirjajulkisuutta koskevaa asetusta kuitenkin luetaan tällä tavoin sanamuodon mukaisesti, ei oteta huomioon sitä, että asetuksen tarkoitus on antaa oikeus tutustua asiakirjoihin, joihin muuten *ei* automaattisesti voida tutustua. Teleologia ja terve järki ohjaavat päättelemään, että jos tekstiin voidaan (tai pitäisi voida) tutustua EY 254 artiklan 1 ja 2 kohdan nojalla tapahtuvan julkaisemisen kautta, sitä ei tarvitse (eikä tämän vuoksi pidä) pitää asiakirjana, joka on toimielimen hallussa asiakirjajulkisuutta koskevan asetuksen 3 artiklan a alakohdassa ja vastaavasti 2 artiklan 3 kohdassa tarkoitetuin tavoin. Asetuksen 1 artiklan a alakohdassa lisäksi määritellään asiakirjajulkisuutta koskevan asetuksen tarkoitus siten, että siinä todetaan pyrkimys taata ”mahdollisimman laaja oikeus tutustua asiakirjoihin”. Tämä itsessään merkitsee, että oikeus tutustua asiakirjoihin asetuksen kautta tulee tarpeettomaksi, kun asiakirja joka tapauksessa julkaistaan EY 254 artiklan nojalla. Jo julkaiseminen EUVL:ssä takaa mahdollisimman laajan tutustumisoikeuden.

130. Asiakirjajulkisuutta koskevan asetuksen 13 artikla vahvistaa tämän analyysin. Se on merkityksetön, jollei asetusta lueta EY 254 artiklaa täydentävänä pikemminkin kuin sitä heikentävänä. Kun kyse on asiakirjasta, joka on jokin EY 254 artiklan 1 tai 2 kohdassa tarkoitetuista teksteistä, ei ole mitään tarvetta luoda (enempää) tutustumisoikeutta tai julkaisemista asiakirjajulkisuutta koskevan asetuksen kautta. Käänteisesti, jos asiakirja ei ole tällainen teksti, on olemassa kaikki syyt käsitellä sitä ikään kuin se kuuluisi asiakirjajulkisuutta koskevan asetuksen soveltamisalaan ja tämän jälkeen selvittää 13 artiklan nojalla, onko se julkaistavissa tämän säännöksen nojalla. Oikean tulkinnan on tämän vuoksi oltava se, että asiakirjajulkisuutta koskeva asetus koskee sellaisia asiakirjoja (kaikissa muodoissa), joita EY 254 artiklan 1 tai 2 kohta *eivät* jo kata.

106 – Kursivointi tässä.

131. Voidaan kysyä, mikä asema on asetuksen tekstillä aikana, joka kuluu sen päivän, jolloin asianomainen toimielin antaa asetuksen, ja EUVL:ssä tapahtuvan julkaisemisen välillä? Katson, että asetus asetuksena ei ole asiakirjajulkisuutta koskevassa asetuksessa tarkoitettu asiakirja (koska siihen liittyy jo EY 254 artiklan mukainen julkaisemista koskeva vaatimus). Toimielimen hallussa oleva tämän asetuksen *jäljennös* (esim. tulostetussa tai sähköisessä muodossa) on kuitenkin tällainen asiakirja, ja oikeus tutustua siihen voidaan näin ollen saada asiakirjajulkisuutta koskevan asetuksen mukaisesti. Luulen, että käytännössä jossain tulee aina olemaan tällainen jäljennös. Tämän vuoksi ei tule keskeytystä, jonka aikana asetukseen ei voi tutustua asiakirjajulkisuutta koskevan asetuksen kautta eikä sen EY 254 artiklan nojalla tapahtuvan pakollisen julkaisemisen kautta.

132. Tästä seuraa, että asiakirjajulkisuutta koskevaa asetusta ei voida käyttää rajoittamaan EY 254 artiklan 1 tai 2 kohdan alaan kuuluvan asiakirjan julkaisemista. Asetusta, joka on johdettua oikeutta, ei voida tulkita tavalla, joka on ristiriidassa perustamissopimuksen määräyksen muodossa olevan primäärioikeuden kanssa. Asiakirjajulkisuutta koskevan asetuksen 4 ja 9 artiklaan sisältyviä poikkeuksia tutustumisoikeudesta sovelletaan tämän vuoksi vain asiakirjoihin, joihin tämän asetuksen nojalla voidaan tutustua. Niihin ei etenkään voida vedota siinä tarkoituksessa, että kiertoteitse tuotaisiin poikkeus perustamissopimuksen mukaiseen pakolliseen julkaisemiseen.

133. Tästä seuraa, että ensimmäiseen kysymykseen tulisi vastata, että toimet, jotka EY 254 artiklan 1 tai 2 kohdan mukaisesti on julkaistava EUVL:ssä, eivät ole asetuksen (EY) N:o 1049/2001 2 artiklan 3 kohdassa ja 3 kohdan a alakohdassa tarkoitettuja asiakirjoja, koska niitä koskee jo perustamissopimuksen mukainen pakollisen julkaisemisen vaatimus ja yleisöllä on tämän vuoksi täysi oikeus tutustua niihin.

Ratkaisuehdotus

134. Edellä esitetyistä syistä katson, että Verwaltungssenat im Land Niederösterreichin esittämiin kysymyksiin tulisi vastata seuraavasti:

– Asetukset, joita ei vastoin EY 254 artiklan 2 kohdan vaatimusta ole julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä, ovat oikeudellisesti mitättömiä.

– Toimet, jotka on EY 254 artiklan mukaisesti julkaistava EUVL:ssä, eivät ole Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 30.5.2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1049/2001 2 artiklan 3 kohdassa ja 3 kohdan a alakohdassa tarkoitettuja toimielimen hallussa olevia asiakirjoja, koska niitä koskee jo perustamissopimuksen mukainen pakollisen julkaisemisen vaatimus ja yleisöllä on tämän vuoksi täysi oikeus tutustua niihin.