KOHTUJURISTI ETTEPANEK

ELEANOR SHARPSTON

esitatud 10. aprillil 2008 [1]

1. Käesolevas eelotsusetaotluses küsib Unabhängiger Verwaltungssenat im Land Niederösterreich (Austria) (Alam-Austria liidumaa sõltumatu halduskoda), kas õigusaktid, mis tuleb avaldada EÜ artikli 254 kohaselt, on „dokumendid" määruse (EÜ) nr 1049/2001 (edaspidi „dokumentidele juurdepääsu käsitlev määrus") [2] artikli 2 lõike 3 tähenduses ning kas määrused või nende osad on siduvad, kui neid ei ole vastuolus EÜ artikli 254 lõikega 2 Euroopa Liidu Teatajas avaldatud.

Õiguslik raamistik

Asjakohased ühenduse õiguse sätted dokumentide avaldamise ja nendele juurdepääsu võimaldamise kohta

Asutamislepingu sätted

2. EL artikli 1 teises lõigus on sätestatud:

„Käesolev leping tähistab uut etappi Euroopa rahvaste üha tihedama liidu loomises, kus otsused tehakse nii avalikult kui võimalik ja nii kodanikulähedaselt kui võimalik."

1 – Algkeel: inglise

2 – Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 2001. aasta määrus (EÜ) nr 1049/2001 üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele (EÜT 2001, L 145, lk 43; ELT eriväljaanne 01/03, lk 331).

3. EÜ artiklis 254 on sätestatud:

„1. Määrus[ed], direktiivid[…] ja otsus[ed], mis on vastu võetud artiklis 251 [3] sätestatud menetluse kohaselt, […] avaldatakse Euroopa Liidu Teatajas. […]

2. Nõukogu ja komisjoni määrused ning nende direktiivid, mis on adresseeritud kõikidele liikmesriikidele, avaldatakse Euroopa Liidu Teatajas. […]

3. Muud direktiivid ja otsused tehakse teatavaks neile, kellele need on adresseeritud, ning need jõustuvad sellisel teatavakstegemisel.”

4. EÜ artiklis 255 on sätestatud:

„1. Igal liidu kodanikul ja igal füüsilisel või juriidilisel isikul, kes elab või kelle registrijärgne asukoht on mõnes liikmesriigis, on õigus pääseda ligi Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele põhimõtete ning tingimuste alusel, mis määratletakse kooskõlas lõigetega 2 ja 3.

2. Nõukogu määrab vastavalt artiklis 251 sätestatud menetlusele kahe aasta jooksul pärast Amsterdami lepingu jõustumist kindlaks dokumentidele ligipääsu reguleerivad üldpõhimõtted ja piirangud, lähtudes avalikest ja erahuvidest.

3. Iga eespool nimetatud institutsioon täpsustab oma kodukorras konkreetsed sätted ligipääsu kohta tema dokumentidele.”

Dokumentidele juurdepääsu käsitlev määrus

5. Esimeses neljas põhjenduses on rajatud määruse vundament, neis rõhutatakse avalikkuse, läbipaistvuse ja vastutuse tähtsust. Esimeses põhjenduses tuginetakse otseselt EL artiklile 1. Teises põhjenduses selgitatakse, et suurem avalikkus tagab juhtorganitele suurema legitiimsuse ning tulemuslikkuse ja suurema vastutuse kodanike ees demokraatlikus süsteemis. Kolmandas põhjenduses märgitakse, et kõnealune määrus „konsolideerib algatused, mida institutsioonid on juba teinud, et muuta otsustamisprotsess läbipaist-

3 – Milles on sätestatud nn kaasotsustamismenetlus.

vamaks". Neljandas põhjenduses esitatakse määruse eesmärgid:

„Käesoleva määruse eesmärk on rakendada võimalikult täieulatuslikult ellu avalikkuse õigus juurde pääseda dokumentidele ning sätestada sellise juurdepääsu üldpõhimõtted ja piirangud vastavalt [EÜ] artikli 255 lõikele 2."

6. Dokumentidele juurdepääsu käsitleva määruse artikli 1 punktis a on märgitud, et määruse eesmärk on

„määrata kindlaks põhimõtted, tingimused ning üldiste või erahuvidega põhjendatud piirangud, mis reguleerivad EÜ asutamislepingu artiklis 255 ettenähtud juurdepääsuõigust Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni (edaspidi „institutsioonid") dokumentidele, nõnda et neile dokumentidele oleks tagatud võimalikult laiaulatuslik juurdepääs".

7. Artikli 2 lõikes 1 on sätestatud, et „[k]õigil liidu kodanikel ning kõigil füüsilistel ja juriidilistel isikutel, kelle elukoht või registrijärgne asukoht on mõnes liikmesriigis, on õigus tutvuda institutsioonide dokumentidega, arvestades käesolevas määruses sätestatud põhimõtteid, tingimusi ja piiranguid".

8. Artikli 2 lõikega 3 on ette nähtud, et määrust kohaldatakse „kõigi institutsiooni käsutuses olevate dokumentide suhtes, see tähendab institutsiooni koostatud ja talle saadetud ning tema valduses olevate dokumentide suhtes kõikides Euroopa Liidu tegevusvaldkondades". Artikli 2 lõikega 5 lubatakse „tundliku sisuga dokumentide suhtes, nagu need on määratletud artikli 9 lõikes 1", kohaldada „vastavalt nimetatud artiklile erirežiimi".

9. Artikli 3 punktis a määratletakse „dokument" kui „sisu, mis olenemata teabekandjast (paberile kirjutatuna, elektroonilises vormis või heli-, visuaal- või audiovisuaalsalvestisena) käsitleb küsimusi, mis on seotud institutsiooni vastutusalasse kuuluva poliitika, tegevuse või otsustega".

10. Artiklitega 4 ja 9 on sätestatud avalikkuse dokumentidele juurdepääsu põhimõtte teatavad erandid. Nii on artiklis 4 sätestatud:

„1. Institutsioonid keelavad juurdepääsu dokumentidele, mille avaldamine kahjustaks:

a) avalikke huve seoses:

– avaliku julgeolekuga,

– kaitsepoliitiliste ja sõjaliste küsimustega,

[…]”

11. Artikli 9 lõikes 1 on määratletud „tundlikud dokumendid” kui „dokumendid, mis pärinevad institutsioonidest või nende loodud asutustest, liikmesriikidest, kolmandatest riikidest või rahvusvahelistest organisatsioonidest ning mis on liigitatud kui „TRÈS SECRET/TOP SECRET”, „SECRET” või „CONFIDENTIEL” [*sic!*] vastavalt asjaomase institutsiooni eeskirjadele, mis kaitsevad Euroopa Liidu või selle ühe või mitme liikmesriigi olulisi huve artikli 4 lõike 1 punktis a osutatud valdkondades, eelkõige avaliku julgeoleku alal, kaitsepoliitilistes ja sõjalistes küsimustes”. Artikli 9 ülejäänud osas on muu hulgas ette nähtud, et taotlusi pääseda juurde tundliku sisuga dokumentidele tohivad lahendada üksnes isikud, kellel on õigus tutvuda kõnealuste dokumentidega. Need isikud annavad hinnangu ka selle kohta, milliseid viiteid sellistele dokumentidele tohib kanda artikliga 11 ettenähtud avalikku registrisse. Institutsioonid, kes otsustavad keelata juurdepääsu sellistele dokumentidele, peavad seda otsust põhjendama; samuti tuleb avalikustada institutsioonide eeskirjad, mis käsitlevad avalikkuse juurdepääsu tundliku sisuga dokumentidele.

12. Artikkel 13 sisaldab erisätteid Euroopa Ühenduste Teatajas avaldamise kohta:

„1. Kui käesoleva määruse artiklitest 4 ja 9 ei tulene teisiti, avaldatakse Euroopa Ühenduste Teatajas lisaks EÜ asutamislepingu artikli 254 lõigetes 1 ja 2 […] osutatud õigusaktidele järgmised dokumendid:

a) komisjoni ettepanekud;

b) ühised seisukohad, mille nõukogu võtab vastu EÜ asutamislepingu artiklites 251 ja 252 osutatud korras, ning nende ühiste seisukohtade aluseks olevad põhjendused, samuti Euroopa Parlamendi seisukohad selles menetluses;

[…]”

„2. Võimaluse korral avaldatakse Euroopa Ühenduste Teatajas järgmised dokumendid:

[…]

c) muud direktiivid peale EÜ asutamislepingu artikli 254 lõigetes 1 ja 2 osutatute, muud otsused peale EÜ asutamislepingu artikli 254 lõikes 1 osutatute, soovitused ja arvamused.

3. […]”

Määrus nr 2320/2002

13. Määruse (EÜ) nr 2320/2002 [4] artiklis 1 on selgitatud, et määruse peaeesmärk on „kehtestada ja ellu rakendada sobilikud ühenduse meetmed, et ennetada tsiviillennunduse vastu suunatud ebaseaduslikku sekkumist”.

14. Artikli 4 lõigetes 1 ja 2 on sätestatud:

„1. Lennundusjulgestusmeetmete [ühised põhistandardid] […] on sätestatud lisas.

2. Nimetatud ühiste põhistandardite rakendamiseks ja tehniliseks kohandamiseks vajalikud abinõud võetakse vastu artikli 9 lõikes 2 sätestatud korras, [5] võttes nõuetekohaselt arvesse lennunduse eri liike ning nende meetmete tundlikkust, mis seonduvad:

a) seadmete tööparameetrite ja tunnustamiseks vajalike kontrollkatsetega;

b) tundlikku teavet hõlmava üksikasjaliku korraga;

c) julgestusmeetmete kohaldamisest vabastamise üksikasjalike kriteeriumidega.”

4 – Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2002. aasta määrus (EÜ) nr 2320/2002, millega kehtestatakse tsiviillennundusjulgestuse valdkonna ühiseeskirjad (EÜT 2002, L 355, lk 1; ELT eriväljaanne 07/07, lk 181).

5 – Tavaline komiteemenetlus.

15. Artiklis 6 on sätestatud:

„Liikmesriigid võivad kooskõlas ühenduse õigusaktidega kohaldada rangemaid meetmeid, kui on ette nähtud käesoleva määrusega. Pärast nende kasutuselevõttu teevad liikmesriigid need niipea kui võimalik teatavaks komisjonile.”

16. Teabelevi käsitlevas artiklis 8 on ette nähtud:

„1. Ilma et see mõjutaks üldsuse õigust pääseda juurde dokumentidele, nagu see on ette nähtud [dokumentidele juurdepääsu käsitleva määrusega],

a) on meetmed, mis seonduvad

i) seadmete tööparameetrite ja tunnustamiseks vajalike kontrollkatsetega;

ii) tundlikku teavet hõlmava üksikasjaliku korraga;

iii) julgestusmeetmete kohaldamisest vabastamise üksikasjalike kriteeriumidega;

millele on viidatud artikli 4 lõikes 2;

[…]

salajased ning ei kuulu avaldamisele. Need tehakse kättesaadavaks üksnes artikli 5 lõikes 2 nimetatud asutustele,[6] kes edastavad neid üksnes huvitatud isikutele, lähtuvalt teadmisvajadusest ning vastavalt kehtivatele siseriiklikele sätetele tundliku teabe levitamise kohta.

[…]”

6 – Iga liikmesriigi poolt määratud ametiasutus.

17. Artiklis 12 on sätestatud, et karistused kõnealuse määruse sätete rikkumise eest peavad olema „tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad".

18. Artikli 4 lõikes 1 osutatud lisa avaldati nõuetekohaselt kui määruse lahutamatu osa. See sisaldab muu hulgas ühiseid põhistandardeid reisijate läbivaatuse (punkt 4.1) ja käsipagasi läbivaatuse (punkt 4.3) kohta. Kõikidele väljalendavatele reisijatele tuleb teha läbivaatus, et hoida ära keelatud esemete viimine julgestuspiirangualadele ja õhusõiduki pardale, ning kõik keelatud esemed võetakse reisijalt ära või tõkestatakse vajadusel reisija pääs julgestuspiirangualale või õhusõidukisse.

Komisjoni poolt vastu võetud rakendusmäärused

19. Lisa punktis 1.18 on „keelatud ese" määratletud kui „ese, mida võib kasutada ebaseaduslikuks sekkumiseks, mis on nõuetekohaselt deklareerimata ja mille suhtes ei ole rakendatud kehtivaid õigusnorme". Selliste keelatud esemete näitlik loetelu leidub lisa (avaldatud) liites, mis sisaldab keelatud esemete liigitamise juhiseid. Sissejuhatav lause on järgmine: „Allpool on esitatud juhised võimalike relvakujude ja piirangu alla kuuluvate esemete kohta, eseme relvana kasutamise võimalust hinnatakse aga siiski eelkõige tervest mõistusest lähtudes". „Löögirelvad: löögiriistad, kumminuiad, pesapallikurikad jms vahendid" on loetletud liite punktis iii. Punktis vi on märgitud: „Muud esemed: mitmesugused esemed, näiteks jääkirved, alpikepid, habemenoad ja pika teraga käärid, mida küll üldjuhul surmavate ega ohtlike relvadena ei käsitata, kuid mida võib relvana kasutada, kaasa arvatud mängurelvad ning järeletehtud relvad ja granaadid". Punktis vii jätkatakse: „Iga liiki esemed, mille puhul on põhjust kahtlustada, et neid on võimalik kasutada surmava relva jäljendamiseks: kõnealuste esemete hulka kuuluvad muu hulgas lõhkeseadeldistega sarnanevad esemed või muud esemed, mis on väliselt relva või ohtliku eseme sarnased".

20. Määrust nr 2320/2002 rakendava määruse (EÜ) nr 622/2003 (edaspidi „määrus nr 622/2003")[7] esimeses kahes

7 – Komisjoni 4. aprilli 2003. aasta määrus (EÜ) nr 622/2003, millega nähakse ette meetmed lennundusjulgestuse ühiste põhistandardite rakendamiseks (ELT 2003, L 89, lk 9; ELT eriväljaanne 07/07, lk 252). Määruse avaldamata lisa on muudetud palju kordi, viimati komisjoni 11. jaanuari 2008. aasta määrusega (EÜ) nr 23/2008 (ELT 2008, L 9, lk 12). Määruse põhiteksti on muudetud ainult üks kord, kui komisjoni 13. jaanuari 2006. aasta määrusega (EÜ) nr 65/2006 (ELT 2006, L 11, lk 4) lisati artikkel 3a (mis käsitleb uusi tehnilisi meetodeid ja menetlusi).

põhjenduses selgitatakse selle vormi ja piiratud avaldamist järgmiselt:

„(1) Komisjon peab võtma vastu meetmed lennundusjulgestuse ühiste põhistandardite rakendamiseks kogu Euroopa Liidus. Sobivaim teostamisvahend selleks on määrus.

(2) Kooskõlas määrusega […] nr 2320/2002 ja selleks, et hoida ära ebaseaduslikku tegevust, on käesoleva määruse lisas sätestatud meetmed salajased ega kuulu avaldamisele."

21. Artiklis 1 on märgitud, et määrusega nähakse ette meetmed, mis on vajalikud siseriiklikesse tsiviillennundusjulgestuse programmidesse inkorporeeritavate lennundusjulgestust käsitlevate ühiste põhistandardite rakendamiseks ja tehniliseks kohandamiseks.

22. Artikkel 3 sisaldab sätteid konfidentsiaalsuse kohta. Selles märgitakse, et „artiklis 1 osutatud meetmed on sätestatud lisas. Need meetmed on salajased ega kuulu avaldamisele. Meetmed avaldatakse ainult isikutele, kellele liikmesriik või komisjon on vastava loa andnud".

23. Kõik järgnenud määrused, millega on muudetud määruse nr 622/2003 lisa, välja arvatud määrus nr 1477/2007 [8], sisaldavad artiklit, mille kohaselt „Määruse (EÜ) nr 622/2003 lisa muudetakse vastavalt käesoleva määruse lisale. Seoses käesoleva lisa [9] konfidentsiaalsusega kohaldatakse kõnealuse määruse artiklit 3" [10].

24. Määrus nr 68/2004 [11] ehk esimene määrus, millega muudeti määrust nr 622/2003, sisaldab järgmisi asjakohaseid põhjendusi:

8 – Komisjoni 13. detsembri 2007. aasta määrus (EÜ) nr 1477/2007 (ELT 2007, L 329, lk 22).

9 – Komisjoni 15. jaanuari 2004. aasta määruse (EÜ) nr 68/2004 „lisa" (ELT 2004, L 10, lk 14).

10 – Määruse nr 1477/2007 kuuendas põhjenduses on märgitud: „Käesoleva määruse sätted ei kuulu nende sätete hulka, mis määruse (EÜ) nr 2320/2002 artikli 8 lõike 1 kohaselt on salastatud ning mida ei avaldata." Artikli 1 teises lauses on vastavalt ette nähtud, et seoses „käesoleva lisa" konfidentsiaalsusega *ei* kohaldata määruse nr 622/2003 artiklit 3. Määruse lisa on nõuetekohaselt avaldatud ja koosneb järgmisest tekstist: „3. liide asendatakse järgmisega: „3. liide[,] Singapuri Vabariik[,] Changi lennujaam"". Kuna vastupidiselt sellele, mida komisjon kohtuistungil kinnitas, on määruse nr 622/2003 (muudetud redaktsioon) lisa ülejäänud osa siiani avaldamata, on määruse nr 1477/2007 lisas sisalduv tekst kõige paremini kirjeldatav kui mõistatuslik.

11 – See on määrus, millele eelotsusetaotluse esitanud kohus viitab kui asjakohasele määrusele. Kohtuistungi käigus ilmnes, et see oli tingitud sellest, et järgnenud muutmismäärusega (komisjoni 6. juuni 2005. aasta määrus (EÜ) nr 857/2005 (ELT 2005, L 143, lk 9) – viimane muutmine enne seda, kui leidis aset eelotsusetaotluse põhjuseks olev intsident) tehtud muudatustega ei muudetud määruse nr 622/2003 lisas sisalduvat keelatud esemete loetelu. Edaspidi osutan ma käesolevas ettepanekus põhikohtuasja asjaolude toimumise ajal kohaldunud määruse nr 622/2003 redaktsioonile lihtsalt viitega „määrus nr 622/2003 (muudetud redaktsioon)". Et kõikide järgnenud määruste lisad (nagu ka määruse nr 622/2003 lisa) on avaldamata, ei olnud mul võimalik kontrollida, kas keelatud esemete loetelu on muudetud alates määrusega nr 68/2004 loodud redaktsioonist.

„(2) Kooskõlas määrusega nr 2320/2002 ja selleks, et hoida ära ebaseaduslikku tegevust, on määruse (EÜ) nr 622/2003 lisas sätestatud meetmed salajased ega kuulu avaldamisele. Sama nõuet kohaldatakse ka kõikide muutmisaktide suhtes. [12]

[Siin ja edaspidi on osundatud määrust tsiteeritud mitteametlikus tõlkes.]

25. Kõnealustest kolmandast ja neljandast põhjendusest hoolimata ei sisaldanud määruse nr 68/2004 avaldatud tekst avalikkusele kättesaadavat loetelu keelatud esemete kohta.

(3) Siiski on vaja avalikkusele kättesaadavat ühtlustatud loetelu, milles on eraldi märgitud esemed, mida reisijad ei tohi viia julgestuspiirangualadele ega õhusõiduki salongi, ja esemed, mida ei tohi vedada õhusõiduki lastiruumi paigutatavas pagasis.

26. Järgnenud määrused, millega muudeti määruse nr 622/2003 lisa, ei sisaldanud samaväärseid põhjendusi; alles määruses nr 1546/2006 [13] koondati määruse nr 68/2004 teine, kolmas ja neljas põhjendus ühte põhjendusse:

(4) Mõistagi ei saa selline loetelu kunagi olla ammendav. Sellepärast tuleks lubada asjaomasel asutusel keelata lisaks loetletutele ka muid esemeid. On asjakohane, et enne lennule registreerimist ja registreerimise käigus antakse reisijatele selget teavet kõikide keelatud esemete kohta.”

„(3) Vastavalt määrusele (EÜ) nr 2320/2002 ja selleks, et vältida ebaseaduslikku sekkumist, on määruse (EÜ) nr 622/2003 lisas sätestatud meetmed salajased ega kuulu avaldamisele. Sama eeskirja kohaldatakse ka kõikide muutmisaktide suhtes. Olenemata sellest tuleks reisijaid selgesõnaliselt teavitada eeskirjadest, mis käsitlevad lennukis vedada keelatud esemeid.”

12 – Pisut erinevat sõnastust, mille sisu oli sama, kasutati komisjoni 20. aprilli 2007. aasta määruse (EÜ) nr 437/2007 (ELT 2007, L 104, lk 16) kolmandas põhjenduses ja komisjoni määruse (EÜ) nr 915/2007 (ELT 2007, L 200, lk 3) kuuendas põhjenduses: „Vastavalt määrusele (EÜ) nr 2320/2002 olid määruse (EÜ) nr 622/2003 lisas sätestatud meetmed salastatud ning neid ei avaldatud. Sama kehtib ka kõigi muudatuste kohta.”

13 – Komisjoni 4. oktoobri 2006. aasta määrus (EÜ) nr 1546/2006 (ELT 2006, L 286, lk 6).

27. Sellest põhjendusest hoolimata ei sisaldanud määruse nr 1546/2006 (nagu ka sellele eelnenud määruste) avaldatud tekst avalikkusele kättesaadavat loetelu keelatud esemetest. [14]

3. Aktide koostamisel tuleks arvestada isikuid, kelle suhtes neid kavatsetakse kohaldada, et neil oleks võimalik oma õigusi ja kohustusi üheselt määratleda […]

[…]

Õigusaktide koostamise suunised

28. Euroopa Parlament, nõukogu ja komisjon sõlmisid 22. detsembril 1998 institutsioonidevahelise kokkuleppe ühenduse õigusaktide koostamise üldiste kvaliteedisuuniste kohta. [15] Need suunised ei ole õiguslikult siduvad. [16] Nendes sisalduvad teiste hulgas järgmised üldpõhimõtted:

10. Põhjenduste eesmärgiks on lühidalt esitada kehtestamistingimuste põhisätete põhjused […] Nad ei tohi sisaldada normatiivsätteid […]. [17]

[…]

„1. Ühenduse õigusaktid koostatakse selgelt, lihtsalt ja täpselt.

22. Akti tehnilised üksikasjad tuleb koondada lisadesse, millele akti kehtestamissätetes iga kord eraldi viidatakse ning mis ei tohi sisaldada kehtestamissätetes esitamata uusi õigusi ega kohustusi.”

[…]

14 – Seda põhjendust arvestades on võimalik, et keelatud esemete loetelu muudeti määruse nr 1546/2006 lisaga. Mul ei olnud võimalik kontrollida, kas see nii ka oli.

15 – (EÜT 1999, C 73, lk 1): „õigusaktide koostamist käsitlev institutsioonidevaheline kokkulepe”.

16 – Vt seitsmes põhjendus.

17 – Vt ka 12. juuli 2005. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-154/04 ja C-155/04: Alliance for Natural Health jt (EKL 2005, lk I-6451, punkt 92), milles viidatakse kõnealusele institutsioonidevahelisele kokkuleppele.

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

29. G. Heinrich ilmus 25. septembril 2005 Viini Schwechati lennujaamas pärast oma lennule registreerumist turvakontrolli. Tema käsipagasist leiti tennisereketid. Et need olid väidetavalt keelatud esemed, [18] ei lubatud teda turvakontrollist läbi. Sellest hoolimata tuli ta lennuki pardale koos käsipagasis olnud tennisereketitega. [19] Seejärel palus turvapersonal tal lennukist lahkuda.

30. G. Heinrich on esitanud eelotsusetaotluse esitanud kohtule kaebuse, mille peale see kohus märgib, et määruse nr 622/2003 (muudetud redaktsioon) lisas loetletud keelatud esemetega inimesed ei tohi läbida turvakontrolli ega minna õhusõiduki pardale ning kui nad neid nõudeid rikuvad, peavad nad seisma vastamisi „tõhusa, proportsionaalse ja hoiatava" karistusega, mida nõutakse määruse nr 2320/2002 artiklis 12. Sellepärast on see kohus seisukohal, et määruse nr 622/2003 (muudetud redaktsioon) lisa sätted on adresseeritud mitte üksnes riigiorganitele, vaid ka üksikisikutele, kellelt nõutakse kõnealusele määrusele vastavat käitumist. See on aga võimatu seetõttu, et määrusega nr 68/2004 muudetud määruse nr 622/2003 lisa ei ole avaldatud Euroopa Liidu Teatajas ning seega ei ole see avalikkusele kättesaadav.

31. Eelotsusetaotluse esitanud kohus on seisukohal, et määruste (või nende osade) Euroopa Liidu Teatajas avaldamata jätmine, mis on vastuolus EÜ artikli 254 lõigetega 1 ja 2, on sedavõrd tõsine õigusriigi põhimõtte rikkumine, et sellised määrused on tühised ja sellest tulenevalt mittesiduvad. Ta osutab Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklile 42, milles rõhutatakse, kui oluline on „õigus tutvuda õigusnormidega".

32. Samuti on eelotsusetaotluse esitanud kohus seisukohal, et dokumentidele juurdepääsu käsitlevale määrusele tuginedes ei saa piirata võimalust tutvuda õigusaktidega, mis on üksikisikutele õiguslikult siduvad ja mis tuleb muu hulgas sel põhjusel avaldada Euroopa Liidu Teatajas.

18 – Tennisereketid kui sellised ei ole määruse nr 2320/2002 lisa (avaldatud) liites loetletud, ehkki punktid iii, vi ja vii võiksid justkui viidata sellele, et neid võiks kasutada kui relvi ja need peaksid sellepärast samuti keelatud olema.

19 – Ma ei väljenda mingit seisukohta selle suhtes, kas G. Heinrichi minek lennuki pardale pärast seda, kui ta oli turvakontrollis peatatud, oli eraldi (raskendav) tegu või tuleb seda käsitleda kui osa üldisest küsimusest, kas tema siirdumine lennukisse koos tennisereketitega oli lubatav. See küsimus on siseriikliku kohtu pädevuses.

33. Sellepärast on eelotsusetaotluse esitanud kohus otsustanud pöörduda Euroopa Kohtu poole järgmiste eelotsuse küsimustega:

„1. Kas Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 2001. aasta määruse (EÜ) nr 1049/2001 üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele artikli 2 lõikes 3 nimetatud dokumentideks tuleb pidada ka selliseid õigusakte, mis tuleb EÜ artikli 254 kohaselt avaldada Euroopa Liidu Teatajas?

2. Kas määrused või nende osad on õiguslikult siduvad, kui neid ei ole EÜ artikli 254 lõikest 2 tulenevaid nõudeid rikkudes Euroopa Liidu Teatajas avaldatud?"

34. Kirjalikke märkusi esitasid Kreeka, Poola, Prantsuse, Rootsi, Saksa, Soome, Tšehhi ja Ungari valitsus, samuti nõukogu ja komisjon.

35. Kohtuistungil, mis peeti 13. novembril 2007, olid kohal ja esitasid suulisi märkusi kirjalikke märkusi esitanud pooled (välja arvatud Prantsuse, Saksa ja Ungari valitsus) ning lisaks neile Austria, Taani ja Ühendkuningriigi valitsus ja Euroopa Parlament. [20]

Vastuvõetavus

36. Mitmed liikmesriigid on eri põhjendustega – mis osalt kattuvad – välja pakkunud, et käesolev eelotsusetaotlus on tervikuna või osaliselt vastuvõetamatu.

37. Prantsuse, Saksa ja Ühendkuningriigi valitsus väidavad, et kuna eelotsusetaotluse esitanud kohus ei täpsusta G. Heinrichi kaebuse esitamise tingimusi ega ka selle eesmärki, on võimatu tuvastada, kas siseriiklikus kohtus menetlemisel oleva asja otsustamiseks on vaja vastata nendele eelotsuse küsimustele. Prantsuse valitsus märgib veel, et esimene küsimus on vastuvõetamatu, sest dokumentidele juurdepääsu käsitleva direktiivi kohaldamine ei ole siseriiklike kohtute pädevuses; teine küsimus on aga vastuvõetamatu sellepärast, et Austria ametiasutused olid igal juhul pädevad

20 – G. Heinrich oli kohtuistungil kohal, kuid tal ei olnud esindajat ja ta ei esitanud märkusi.

keelama esemete viimist lennuki pardale. Siseriiklik kohus on jätnud küsimata ainsa asjakohase küsimuse, nimelt selle, kas vastavad siseriiklikud õigusnormid on kooskõlas määrusega nr 2320/2002. Saksa valitsus väidab, et vaidlustatud meetmete õiguslikku alust tuleb otsida Austria õigusnormidest, mitte eelotsusetaotluse esitanud kohtu osundatud määrustest, kusjuures asjaomane siseriiklik kohus ei ole selgitanud, kuidas nende määruste tühistamine saaks mõjutada vastavate siseriiklike õigusnormide kehtivust.

38. Rootsi valitsus ei vaidlusta küll sõnaselgelt eelotsusetaotluse vastuvõetavust, kuid küsib siiski, kas määruse nr 622/2003 (muudetud redaktsioon) lisa avaldamata jätmine on otseselt asjakohane küsimuses, kas G. Heinrich sai kindlaks teha oma õiguslikke kohustusi. Kohtuistungil esitas ka Ühendkuningriigi valitsus päringu, kas kõnealuse lisa avaldamata jätmine on siseriikliku kohtumenetluse tulemuste suhtes asjakohane. Nimetatud valitsus väljendas arvamust, et G. Heinrichil oleks pidanud olema võimalus saada vajalik teave internetist, nimelt komisjoni pressiteatest [21] ja/või lennujaamade ja lennuettevõtjate veebisaitidelt, ning märkis, et lennuettevõtja Austrian Airlines veebisaidil on olemas keelatud esemete loetelu. [22]

21 – Komisjoni 16. jaanuari 2004. aasta pressiteade IP/04/59, mis on veebis kättesaadav aadressil http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/04/59&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en. Tenniseretketeid *ei ole* selles loetelus keelatud esemete hulgas. Avaldamata lisa tekstiga tutvumata ei ole siiski võimalik teada, kas pressiteates sisalduv loetelu on täpses vastavuses selles lisas sisalduva keelatud esemete loeteluga.

22 – Siiski ilmneb siseriikliku kohtu toimikust, et G. Heinrich ei lennanud Austrian Airlines'i lennuga.

39. Neid argumente on vaja käsitleda.

40. Kohtupraktikas on välja kujunenud, et siseriiklik kohus peab määratlema oma küsimuste faktilise ja õigusliku konteksti või vähemalt selgitama nende küsimuste aluseks olevaid faktilisi asjaolusid, et Euroopa Kohtul oleks võimalik esitada ühenduse õiguse tõlgendus, millest on siseriiklikule kohtule abi. [23]

41. Samuti peab eelotsuseküsimuses esitatud teave võimaldama liikmesriikide valitsustel ja teistel huvitatud isikutel esitada Euroopa Kohtu põhikirja artikli 23 kohaselt märkusi. Euroopa Kohus on korduvalt sedastanud oma kohust tagada selle võimaluse kaitse, arvestades, et kõnealusele sätte kohaselt tehakse huvitatud isikutele teatavaks ainult tegelik eelotsusetaotlus. [24]

42. Tõepoolest ei märgita käesolevas eelotsusetaotluses sõnaselgelt G. Heinrichi kaebuse eesmärki. Sellegipoolest on tema kaebuse põhisisu täiesti lihtne ja selge. G. Heinrich väidab, et teda ei informeeritud sellest, et tenniseretketid on käsipagasis keelatud ese ja

23 – Vt 23. märtsi 2006. aasta otsus kohtuasjas C-237/04: Enirisorse (EKL 2006, lk I-2843, punkt 17) ja viidatud kohtupraktika.

24 – Vt eespool 23. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Enirisorse, punkt 18 ja viidatud kohtupraktika.

et tema suhtes võidakse rakendada sanktsioone (ja keelata pardaleminek), kui ta üritab tuua tennisereketeid lennuki salongi. Ta väidab, et turvatöötajad, kes tulid lennuki pardale ja kohustasid teda pardalt lahkuma, tegutsesid seega ebaseaduslikult. [25]

43. Siseriikliku kohtu toimikust ilmneb, et siseriiklikud ametiasutused tuginesid nii kirjavahetuses G. Heinrichiga kui ka siseriikliku kohtu menetluses ühenduse õigusnormidele, nimelt määrustele nr 2320/2002 ja 622/2003 (muudetud redaktsioon) kui alusele, mille järgi tennisereketid on (siseriiklikes õigusnormides) liigitatud keelatud esemeks. [26]

44. Sellepärast tugineski G. Heinrich siseriiklikus kohtus sellele, et (määrusega nr 68/2004 muudetud) määruse nr 622/2003 lisa on avaldamata.

45. Euroopa Kohtule esitatud kirjalikest ja suulistest märkustest selgub, et eelotsusetaotluses esitatud teave võimaldas pooltel esitada sisukaid märkusi eelotsuse küsimuste kohta. [27] Siseriikliku kohtu toimikus sisalduva lisateabe asjakohased üksikasjad võeti kokku kohtuistungi ettekandes ja tehti nii pooltele teatavaks kohtuistungiks, mille käigus neil oli võimalus oma märkusi täiendada. [28]

46. Olen seisukohal, et eelotsusetaotluse esitanud kohus on täitnud oma ülesande esitada Euroopa Kohtule piisavalt materjali kõnealuse vaidluse faktilise ja õigusliku konteksti kohta, et Euroopa Kohtul oleks võimalik tõlgendada vaidlusaluseid ühenduse õigusnorme, arvestades põhikohtuasja esemeks olevat olukorda. Sellepärast ei tohiks käesolevat eelotsusetaotlust nimetatud alustel vastuvõetamatuks tunnistada. [29]

47. Mis puudutab esitatud küsimuste asjakohasust, siis selles osas on kohtupraktikas välja kujunenud, et EÜ artiklis 234 sätestatud menetluse kui koostöövahendi kontekstis on üksnes asja menetleval ja selle lahendamise eest vastutaval siseriiklikul kohtul kohtuasja eripärasid arvesse võttes õigus hinnata eelotsuse vajalikkust asjas otsuse langetamiseks ning Euroopa Kohtule esitatavate küsimuste

25 – G. Heinrich ise ei ole esitanud kirjalikke ega suulisi märkusi. Kui siseriiklik kohus loeb tõestatuks faktid, mis ta on siseriiklikus kohtumenetluses oma kirjalikes märkustes esitanud (ja mis sisalduvad Euroopa Kohtu kantseleile esitatud siseriikliku kohtu toimikus), osutaksid need faktid siiski märkimisväärsele õiguskindluse puudumisele.

26 – Määruse nr 2320/2002 tõlgendamise ega kehtivuse kohta ei esitatud eelotsuse küsimusi.

27 – 21. septembri 2000. aasta otsus kohtuasjas C-109/99: ABBOI (EKL 2000, lk I-7247, punkt 44).

28 – Vt ka eespool 27. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus ABBOI, punkt 45 ja viidatud kohtupraktika.

29 – Vt jällegi eespool 27. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus ABBOI, punktid 46 ja 47.

asjakohasust. Sellest tulenevalt – kui esitatud küsimused puudutavad ühenduse õiguse tõlgendamist – on Euroopa Kohus põhimõtteliselt kohustatud otsuse langetama. [30] Seega kehtib ühenduse õiguse tõlgendamise küsimuste suhtes asjakohasuse presumptsioon. [31]

48. On tõsi, et erandjuhtudel kontrollib Euroopa Kohus, millistel asjaoludel siseriiklik kohus talle eelotsusetaotluse esitas, et hinnata, kas tal on pädevus. Sellest hoolimata võib Euroopa Kohus keelduda siseriikliku kohtu esitatud eelotsusetaotluse lahendamisest ainult siis, kui on ilmne, et taotletav ühenduse õiguse tõlgendamine ei ole mingil viisil seotud põhikohtuasja faktiliste asjaolude või esemega, või juhul, kui probleem on hüpoteetiline või kui Euroopa Kohtule ei ole teada vajalikud faktilised või õiguslikud asjaolud, et anda tarvilik vastus talle esitatud küsimustele. [32]

49. Kõnealune esimene küsimus tuleneb sellest, et eelotsusetaotluse esitanud kohtu meelest põhineb määruse nr 622/2003 (muudetud redaktsioon) lisa avaldamata jätmine määruse nr 2320/2002 artiklil 8, mille kohaselt ei kuulu teatavat liiki lennundusalased julgeolekumeetmed avaldamisele, kuid „ilma et see mõjutaks" üldsuse õigust pääseda juurde dokumentidele, nagu on ette nähtud dokumentidele juurdepääsu käsitleva määrusega. Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib, kas viimatinimetatud asjaolule tuginedes saab õigustada selliste dokumentide avaldamata jätmist, mille avaldamine on asutamislepingus sõnaselgelt ette nähtud. Seega taotleb siseriiklik kohus suuniseid dokumentidele juurdepääsu käsitleva määruse tõlgendamise kohta selleks, et teha otsus enda menetletavas kohtuasjas.

50. Teises küsimuses kajastuvad siseriikliku kohtu kahtlused selliste ühenduse õigussätete siduvuse suhtes, mida ei ole avaldatud, kuid millega tema arvates siiski kehtestatakse kohustusi üksikisikutele. Olen arvamusel, et kõnealuse „siduvuse" mõiste puhul on vaja kaaluda nii seda, kas määrusega nr 622/2003 kehtestatakse kohustusi üksikisikutele, kui ka seda, kas see on kehtiv või kas see on üldse õiguslikult olemas. Sellepärast on siseriiklik kohus vastavalt oma kohustustele, mis tulenevad kohtuotsusest Foto-Frost [33], otsustanud esitada Euroopa Kohtule kõnealuse teise eelotsuse küsimuse.

30 – Vt muu hulgas 18. juuli 2007. aasta otsus kohtuasjas C-119/05: Lucchini (EKL 2007, lk I-6199, punkt 43 ja viidatud kohtupraktika) ning 15. novembri 2007. aasta otsus kohtuasjas C-162/06: International Mail Spain (EKL 2007, lk I-9911, punkt 23).

31 – Vt muu hulgas 7. septembri 1999. aasta otsus kohtuasjas C-355/97: Beck ja Bergdorf (EKL 1999, lk I-4977, punktid 22–24); 5. detsembri 2006. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-94/04 ja C-202/04: Cipolla (EKL 2006, lk I-11421, punkt 25) ning 8. novembri 2007. aasta otsus kohtuasjas C-379/05: Amurta (EKL 2007, lk I-9569, punkt 64).

32 – Vt eespool 31. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Amurta, punkt 64 ja viidatud kohtupraktika.

33 – 22. oktoobri 1987. aasta otsus kohtuasjas 314/85: Foto-Frost (EKL 1987, lk 4199, punktid 17–20), millega on kehtestatud põhimõte, et ühenduse õigusakte võib tühistada ainult Euroopa Kohus.

51. Euroopa Kohus ei ole näinud määruse nr 622/2003 (muudetud redaktsioon) avaldamata lisa. Minu teada ei ole seda näinud ka siseriiklik kohus. Seega ei ole kummalgi kohtul võimalik öelda, kas tennisereketid sisalduvad konkreetselt kõnealuses lisas esitatud keelatud esemete loetelus või kas leidub mujal kõnealuses lisas lubavaid või kohustavaid sätteid, mis võivad avaldada mõju käesoleva kohtuasja tulemusele. [34] Sellepärast ei saa kumbki kohus kindlalt tuvastada, kas määrusega nr 622/2003 (muudetud redaktsioon) on kehtestatud selle lisa kaudu kohustusi üksikisikutele, ja kui see nii on, siis milline täpselt on nende kohustuste sisu.

52. Ent nagu ma olen märkinud, seisneb käesoleva kohtuasja põhisisu selles, et riigi ametiasutused tuginevad siseriiklikus kohtus avaldamata ühenduse õigusaktile, mis on väidetavalt kehtetu või tühine just *seetõttu*, et seda ei ole avaldatud. Euroopa Kohus saab kaaluda, kas avaldamata jätmisest tulenevad õiguslikult sellised tagajärjed, ilma kõnealuse lisa sisu käsitlemata. Kui Euroopa Kohus otsustab, et kõnealune ühenduse õigusakt on kehtetu või tühine, vabastaks see siseriikliku kohtu igasugusest vajadusest käsitleda selle õigusakti sisu.

34 – See, et komisjon avaldas pressiteate (vt 21. joonealune märkus) koos keelatud esemete loeteluga (milles ei ole mainitud tennisereketeid), on huvitav, kuid selles suhtes mitte asjakohane. Euroopa Kohus on hiljuti oma 11. detsembri 2007. aasta otsuses kohtuasjas C-161/06: Skoma-Lux (EKL 2007, lk I-10841, punktid 47–50) sedastanud, et määruse „avaldamine" EUR-Lexi veebisaidil ei ole EÜ artikli 254 nõuete täitmine (vt käesoleva ettepaneku punktid 88 ja 89). *A fortiori* ei saa pidada piisavaks ega ka õiguskindluse põhimõtet järgivaks avaldamist pressiteate kaudu piiratud arvus liidu ametlikes keeltes (inglise, prantsuse ja saksa).

53. Sellest tulenevalt on esitatud eelotsuse küsimused vastuvõetavad.

Sisu

Sissejuhatavad märkused

54. EÜ asutamislepinguga on ette nähtud õigusliku toimega meetmete avaldamine ja/või teatavakstegemine ning õigus tutvuda ühenduse institutsioonide dokumentidega. Asutamislepingus käsitletakse neid küsimusi eraldi kahes järjestikuses ja teineteist täiendavas sättes.

55. EÜ artikliga 254 on ette nähtud õigusnormid ühenduse õigusaktide teatavakstegemiseks neile, keda need mõjutavad, ja tagatud asjakohane siduvate õigusaktide kohustusliku edastamise tase – kas avaldamine Euroopa Liidu Teatajas või teatavakstegemine. EÜ artikli 254 lõigetes 1 ja 2 loetletud õigusaktide avaldamine Euroopa Liidu Teatajas on kohustuslik, et nende sisuga tutvuks võimalikult lai avalikkus. EÜ artikli 254 lõikes 3 loetletud väiksema avaliku tähtsusega õigusaktid – direktiivid, mis ei ole adressee-

ritud kõikidele liikmesriikidele, ja otsused – tuleb teha teatavaks neile, kellele need on adresseeritud, kuid neid ei avalikustata automaatselt Euroopa Liidu Teatajas avaldamise teel.

56. Kui läbipaistvuse ja avatuma valitsemise huvides peetakse soovitavaks selliste dokumentide avalikustamist, mida artikli 254 lõigetes 1 ja 2 sisalduvad kohustuslikud avaldamisnõuded *ei* hõlma, on vaja sisse seada muud (lisa)mehhanismid.

57. Artiklist 255 nähtub selgelt, et seda tulekski teha. Kõnealuse artikliga on kehtestatud põhimõte, et „igal liidu kodanikul ja igal füüsilisel või juriidilisel isikul, kes elab või kelle registrijärgne asukoht on mõnes liikmesriigis, on õigus pääseda ligi Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele", ning sellega on antud nõukogule ja kõigile teistele institutsioonidele vajalik pädevus, et vastavalt kindlaks määrata sellist ligipääsu reguleerivad üldpõhimõtted ja eritingimused.

58. Dokumentidele juurdepääsu käsitlev määrus sätestab, nagu nõutud, „dokumentidele ligipääsu reguleerivad üldpõhimõtted ja piirangud, lähtudes avalikest ja erahuvidest" [35]. Kõnealune määrus rajaneb sõnaselgelt EÜ artiklil 255 [36] ja järgib selles asutamislepingu artiklis antud struktuurilisi suuniseid. Nii määratletakse määruses kõigepealt selle eesmärk: tagada „neile dokumentidele […] võimalikult laiaulatuslik juurdepääs", sätestada eeskirjad, mis näevad ette „selle õiguse võimalikult hõlpsalt kasutamise", ja „soodustada head haldustava dokumentidele juurdepääsu tagamisel". [37] See ei saa tähendada muud kui juurdepääsu tagamist sellele, mis *ei* oleks muidu avalik. EÜ artikli 255 alusel kehtestatud teisese õiguse akte ei ole tarvis „juurdepääsuks" dokumendile, mille avaldamine Euroopa Liidu Teatajas on EÜ artikli 254 lõigete 1 ja 2 järgi kohustuslik. [38]

59. Seega tuleneb määruste avaldamise kohustus selgelt EÜ artikli 254 lõigetest 1 ja 2 olenemata sellest, kas määruse teksti (harilikult paberil või elektrooniliselt) [39] saab pidada „dokumendiks" dokumentidele juurdepääsu käsitleva määruse tähenduses.

60. Sellepärast tundub asjakohane käsitleda esitatud eelotsuse küsimusi vastupidises järjekorras.

35 – EÜ artikli 255 lõige 2.

36 – Vt õiguslikud alused, neljas põhjendus ja artikli 1 punkt a.

37 – Vastavalt artikli 1 punktid a, b ja c.

38 – Vt Esimese Astme Kohtu 27. oktoobri 1999. aasta otsus kohtuasjas T-106/99: Meyer *vs.* komisjon (EKL 1999, lk II-3273, punkt 39): „Otsuse 94/90 [dokumentidele juurdepääsu käsitlevale määrusele eelnenud määrus] eesmärk ei ole teha komisjonile kohustusliku juurdepääsuõiguse seadmise teel avalikkusele kättesaadavaks dokumente, mis on juba juurdepääsetavad tänu nende avaldamisele Euroopa Ühenduste Teatajas".

39 – Elektroonilisel kujul avaldamise ebapiisavuse kohta vt eespool 34. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Skoma-Lux, punktid 47–50.

Teine küsimus

61. Oma teises küsimuses soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas määrused või nende osad on siduvad, kui need on EÜ artikli 254 lõike 2 vastaselt Euroopa Liidu Teatajas avaldamata.

Mis on määruse piisav avaldamine?

62. EÜ artikli 254 lõiked 1 ja 2 on üsna ühemõttelised:

„1. [Määrused] […] avaldatakse Euroopa Liidu Teatajas. […]

2. Nõukogu ja komisjoni määrused […] avaldatakse Euroopa Liidu Teatajas."

63. Asutamislepingust ja minu sissejuhatavates märkustes selgitatust nähtub, et nendest sätetest tulenev määruste avaldamise kohustus on ühemõtteline ja eranditu.

64. Lisa on õigusakti lahutamatu osa. Vastupidine seisukoht võimaldaks õigusakti autoritel minna mööda EÜ artikli 254 nõuetest lihtsalt sel teel, et sisulised sätted paigutatakse lisasse, mida ei avaldata. Käesolevas kohtuasjas ongi tegu komisjoni püüdega täpselt nii tegutseda. Määruse nr 622/2003 avaldatud sätted on pelgalt „tühi koor".[40] Lugeja ei saa teha kindlaks määruse mõju ilma lisa nägemata, sest kõnealune lisa sisaldab määruse kogu sisulist osa.[41]

65. Määruses nr 622/2003 (muudetud redaktsioon) on märkimisväärse lakoonilisusega selgitatud, et teostusvahendiks pakutakse määrust, kuid ometi on määruse sisulised

40 – Need sisaldavad (esitusjärjekorras) määruse eesmärki (artikkel 1), kahe mõiste määratlust (artikkel 2), viidet lisale, mille suhtes esitatakse konfidentsiaalsusnõue (artikkel 3), uute tehniliste meetodite ja menetluste kasutamist lubavat sätet (artikkel 3a), teavitamisnõuet juhuks, kui liikmesriigid kohaldavad määruse (EÜ) nr 2320/2002 artikli 4 lõike 3 kohaselt väikelennujaamade suhtes kõnealuse määruse meetmete asemel siseriiklikke julgestusmeetmeid (artikkel 4), samalaadset teavitamisnõuet juhuks, kui võetakse vastu asendusmeetmed, sest läbivaadatud lahkuvaid reisijaid ja saabuvaid reisijaid ei ole füüsiliselt võimalik eraldada (artikkel 5) ning standardsätet jõustumiskuupäeva ja vahetu kohaldatavuse kohta (artikkel 6).

41 – Nimelt meetmeid, „mis on vajalikud siseriiklikesse tsiviillennundusjulgestuse programmidesse inkorporeeritavate lennundusjulgestust käsitlevate ühiste põhistandardite rakendamiseks ja tehniliseks kohandamiseks": vt artikkel 1, millele viitab artikkel 3. Sellise teguviisiga rikutakse selgelt dokumentide koostamist käsitleva institutsioonidevahelise kokkuleppe punkti 22, mis ei luba, et lisa võiks sisaldada uusi õigusi või kohustusi, mida ei ole sätestatud kehtestamistingimustes.

sätted paigutatud mitte regulatiivossa, vaid avaldamata lisasse. Määruse põhjendustes on väheütlevalt märgitud, et määrus on „sobivaim teostamisvahend" [42] selleks, et komisjon saaks võtta vastu meetmed lennundusjulgestuse ühiste põhistandardite rakendamiseks kogu Euroopa Liidus, kuid ei ole selgitatud, miks see nii on. Seda, miks kogu sisuline materjal on paigutatud avaldamata lisasse, põhjendatakse sama napilt: see väidetakse olevat „[k]ooskõlas määrusega (EÜ) nr 2320/2002 ja selleks, et hoida ära ebaseaduslikku tegevust" [43]. Siit on raske leida mingitki kooskõla suunistega, mis sisalduvad institutsioonidevahelises kokkuleppes ühenduse õigusaktide koostamise kohta. [44] Samuti olen seisukohal, et määruse vabastamiseks täieulatuslikust avaldamisest Euroopa Liidu Teatajas ei oleks piisanud ka põhjalikumast põhjendusest.

66. Nagu Euroopa Parlament märkis kohtuistungil, on komisjoni seisukoht põhimõtteliselt absurdne. Kui komisjoni arvates nõutakse määruse nr 2320/2002 artikliga 8 seda, et komisjon hoiaks keelatud esemete loetelu salajas, oli pressiteate [45] avaldamine selle artikli nurjatu rikkumine. Kui aga komisjon arvas hoopis, et keelatud esemete loetelu jääb artikli 8 kohaldamisalast välja, oleks ta muidugi pidanud avaldama selle loetelu Euroopa Liidu Teatajas. Põhilised „juhised", milles on näidatud keelamisele kuuluvad esemete liigid, on määruse nr 2320/2002 (avaldatud) lisa (avaldatud) liites tõepoolest olemas. Sellepärast on üsna keeruline tajuda loogikat selles, et *avaldamata* jäeti kõnealuse loetelu konkretiseeritud versioon. Lõpuks on määruse nr 68/2004 preambulis sisalduv (minu meelest täiesti õige) väide, et „on vaja avalikkusele kättesaadavat ühtlustatud loetelu […]" [46], ise vastuolus selle loetelu avalikustamata jätmisega.

67. Sellepärast oli kõnealuse „tühja koore" avaldamine ilma sisuta vigane ja puudulik ning see ei vasta EÜ artikli 254 lõike 2 nõuetele.

42 – Esimene põhjendus.

43 – Teine põhjendus.

44 – Vt õigusaktide koostamist käsitleva institutsioonidevahelise kokkuleppe suunised 1, 3 ja 22. Kõnealuse kokkuleppe tähtsuse kohta vt kohtujurist Geelhoedi 5. aprilli 2005. aasta ettepanek eespool 17. joonealuses märkuses viidatud kohtuasjas Alliance for Natural Health, ettepaneku punkt 88. Üksikasjalikum juhend „Joint Practical Guide: Guide of the European Parliament, the Council and the Commission for persons involved in the drafting of legislation within the Community institutions" (edaspidi „JPG"; saadaval veebis aadressil http://eur-lex.europa.eu/en/techleg/1.htm jj) osutab samamoodi sellele, kui tähtis on esitada selged ja asjakohased põhjendused, eriti sunnimeetmete osas: vt eelkõige JPG suunised 10 (eriti punkt 10.14), 18 ja 22.

45 – Vt 21. joonealune märkus.

46 – Määruse nr 68/2004 kolmas põhjendus. Neljandas põhjenduses mööndakse, et „selline loetelu ei saa kunagi olla ammendav" ning „sellepärast tuleks lubada asjaomasel asutusel keelata lisaks loetletutele ka muid esemeid", lisades vahetult selle järel, et „[o]n asjakohane, et enne lennule registreerimist ja registreerimise käigus antaks reisijatele selget teavet kõikide keelatud esemete kohta".

Määruse avaldamata jätmise õiguslikud tagajärjed

– Avaldamata jäetud meetmete üksikisikute suhtes kohaldamise võimatus

68. Kui Euroopa Kohus otsustab vastupidiselt minu ettepanekule [47] jätta tegemata otsuse määruse kehtivuse osas, peaks ta siiski meenutama oma väljakujunenud kohtupraktikat, mille kohaselt ei saa avaldamata ühenduse õigusaktidega kehtestada kohustusi avalikkusele.

69. Euroopa Kohus on eri puhkudel otsustanud, et „õiguskindluse põhimõtte kohaselt peavad ühenduse õigusnormid võimaldama asjaomastel isikutel täpselt teada nendele pandud kohustuste ulatust" [48] ning „[ü]ksikisikul peab olema võimalus ühemõtteliselt kindlaks teha oma õigused ja kohustused ning astuda sellele vastavalt samme" [49].

70. Euroopa Kohus ega eelotsusetaotluse esitanud kohus ei ole kõnealust salajast lisa näinud. Sellepärast ei saa kumbki kohus kindlalt öelda, kas – ja kui, siis mil määral – määrus nr 622/2003 (muudetud redaktsioon) on G. Heinrichi mõjutanud. Mõlemad kohtud teavad pelgalt seda, et siseriiklikud ametiasutused on osutanud määrusele nr 622/2003 (koos määrusega nr 2320/2002) kui oma tegevuse alusele G. Heinrichi pardale lubamisest keeldumisel.

71. Olen seisukohal, et kui Euroopa Kohus langetab otsuse ainult selle kohta, kas määrusega nr 622/2003 (muudetud redaktsioon) kehtestatakse kohustusi üksikisikutele, peaks ta piirduma abstraktse sedastusega, et kõnealune salajane lisa ei või sisaldada *mingeid* kohustusi üksikisikutele ega olla ühegi sellise kohustuse allikas.

72. Järgnevalt kirjeldan üldjoontes lühidalt Euroopa Kohtu võimalusi juhuks, kui ta otsustab minna kõnealusest abstraktsest avaldusest kaugemale ja uurida, kas määruse nr 622/2003 lisa tegelik eesmärk oli kehtestada kohustusi üksikisikutele.

73. Mulle näib, et G. Heinrichi vastu rakendatud meetmete õigusliku aluse kohta on võimalikud kolm hüpoteesi:

47 – Esitatud käesoleva ettepaneku punktides 78–110.

48 – Vt 1. oktoobri 1998. aasta otsus kohtuasjas C-209/96: Ühendkuningriik *vs.* komisjon (EKL 1998, lk I-5655, punkt 35); 20. mai 2003. aasta otsus kohtuasjas C-108/01: Consorzio del Prosciutto di Parma ja Salumificio S. Rita (EKL 2003, lk I-5121, punkt 89); 21. veebruari 2006. aasta otsus kohtuasjas C-255/02: Halifax jt (EKL 2006, lk I-1609, punkt 72) ning 21. juuni 2007. aasta otsus kohtuasjas C-158/06: ROM-projecten (EKL 2007, lk I-5103, punkt 25).

49 – Vt 13. veebruari 1996. aasta otsus kohtuasjas C-143/93: Van Es Douane Agenten (EKL 1996, lk I-431, punkt 27); 26. oktoobri 2006. aasta otsus kohtuasjas C-248/04: Koninklijke Coöperatie Cosun (EKL 2006, lk I-10211, punkt 79). Samuti vt nt 25. jaanuari 1979. aasta otsus kohtuasjas 98/78: Racke (EKL 1979, lk 69, punkt 15) ja eespool 48. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus ROM-projecten, punkt 25.

a) need meetmed põhinesid liikmesriigi suveräänsel võimupädevusel või määrusel nr 2320/2002, mille artikkel 6 jätab liikmesriikidele küllaltki vabad käed. Kui see on nii, ei ole määrusel nr 622/2003 (muudetud redaktsioon) siseriikliku kohtu menetluses oleva asja suhtes mingisugust tähtsust;

b) need meetmed põhinesid liikmesriigi pädevusel, mis on antud ja/või piiritletud eksklusiivselt määruse nr 622/2003 (muudetud redaktsioon) lisaga, ilma milleta see ei oleks kehtiv. Sel juhul on tenniseretketite lennukisse toomise keeld täpselt sama kehtiv kui määrus nr 622/2003 (muudetud redaktsioon);

c) need meetmed kujutasid endast kõnealuse lisa sätete otsest kohaldamist. Tenniseretketite keelamise tagajärg oleks sel juhul sama kui eelnevas alapunktis b.

74. Määruse nr 622/2003 (muudetud redaktsioon) avaldamata lisaga tutvumata ei saa Euroopa Kohus teha informeeritud otsust, milline nende hüpoteeside hulgast on tõene.

75. Määrus nr 622/2003 (muudetud redaktsioon) on rakendusmäärus, mille komisjon kehtestas määruse nr 2320/2002 artikli 4 lõike 2 alusel vastavalt viimatinimetatud määruse artikli 9 lõikes 2 sätestatud korrale. Seda tuleb (eeldatavasti) käsitleda koostoimes kõnealuse määruse artikli 4 lõikega 1, lisaga ja lisa liitega. Lisa punkt 4 nõuab, et reisijatelt, kellel on kaasas keelatud esemeid, tuleb need esemed ära võtta või neid ei tohi vastavalt olukorrale lubada julgestuspiirangualale või õhusõiduki pardale. Liites on antud juhised selle kohta, mida tuleb pidada keelatud esemeteks. Tundub tõenäoline, et tegelik keelatud esemete loetelu koos võimalike üksikasjalikumate kaalutlustega selle kohta, mida tuleks samuti pidada keelatud esemeks (ja mis põhjusel), ning ühenduse tasandil antavad mis tahes otsesed või kaudsed volitused lisameetmete võtmiseks peaksid sisalduma määruse nr 622/2003 (muudetud redaktsioon) lisas. Määruse nr 2320/2002 artikkel 12 nõuab, et liikmesriigid tagaksid, et karistused määruse sätete rikkumise eest oleksid „tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad".

76. Seda arvestades näib mulle intuitsiooni põhjal tõenäoline, et määrusega nr 622/2003 (muudetud redaktsioon) kehtestatakse kohustusi üksikisikutele. Siiski on see pelgalt spekulatsioon. Küsimust saab lahendada ainult määruse nr 622/2003 (muudetud redaktsioon) lisaga tutvudes.

77. Sellepärast arvan, et Euroopa Kohtul ei ole võimalik otsustada, kas määruse nr 622/2003 (muudetud redaktsioon) lisaga kehtestatakse kohustusi üksikisikutele, kui see kohus ei taotle võimalust tutvuda kõnealuse lisaga ega määra suulise menetluse uuendamist. Ma ei tee ettepanekut seda teha.

– Määruse nr 622/2003 (muudetud redaktsioon) kehtivus

78. Teises küsimuses ei tõstatata sõnaselgelt kehtivuse teemat. Siiski selgub eelotsusetaotlusest, et siseriiklikul kohtul on tõsiseid kahtlusi määruse nr 622/2003 (muudetud redaktsioon) siduvuse suhtes ning need kahtlused viisidki eelotsusetaotluse esitamiseni. [50]

79. Nendel asjaoludel võib Euroopa Kohus teha otsuse vaidlusaluse ühenduse õigusakti kehtivuse kohta. [51] Ehkki siseriiklike kohtute pädevuses on otsustada Euroopa Kohtule esitatavate küsimuste asjakohasuse üle, on Euroopa Kohtu ülesanne seejärel „leida kogu teabe põhjal, mille siseriiklik kohus on esitanud, need ühenduse õigusnormid, mis seoses vaidluse esemega tõlgendamist vajavad või mille kehtivuse suhtes on vaja anda hinnang". [52]

80. Sellepärast asun nüüd käsitlema küsimust, kuidas määruse avaldamata jätmine mõjutab selle kehtivust.

81. Kohtuasjas Opel Austria [53] otsustas Esimese Astme Kohus, et vaidlustatud otsust sisaldanud Euroopa Liidu Teataja numbri tahtliku vormistamisega varasemale kuupäevale nii, et selle tulemusel jõustus määrus enne avaldamist, rikuti õiguskindluse põhimõtet. [54] Sellepärast kõnealune määrus tühistati.

82. Euroopa Kohus on mitmetel kordadel otsustanud, et üldiselt välistab õiguskindluse põhimõte võimaluse, et ühenduse meede jõustub enne selle avaldamist, lisades, et „erandlikult" võib siiski olla teisiti, kui taot-

50 – Vt punktid 31 ja 50 eespool.

51 – Vt 1. detsembri 1965. aasta otsus kohtuasjas 16/65: Schwarze (EKL 1965, 877, lk 886); 3. veebruari 1977. aasta otsus kohtuasjas 62/76: Strehl (EKL 1977, lk 211) ning 15. oktoobri 1980. aasta otsus kohtuasjas 145/79: SA Roquette Frères (EKL 1980, lk 2917, punktid 6 ja 7).

52 – Eespool 51. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus SA Roquette Frères, punkt 7.

53 – Esimese Astme Kohtu 22. jaanuari 1997. aasta otsus kohtuasjas T-115/94: Opel Austria *vs.* nõukogu (EKL 1997, lk II-39).

54 – Kohtuotsuse punktid 127-133. Vt ka punkt 124, kus leiab üldist käsitlust õiguskindluse põhimõte, mis nõuab eriti seda, et üksikisikutele negatiivseid tagajärgi tingivad eeskirjad peavad olema selged ja täpsed ning nende kohaldamine peab olema ennustatav nende jaoks, kelle suhtes need kehtivad (selle kohta vt ka 15. detsembri 1987. aasta otsus kohtuasjas 325/85: Iirimaa *vs.* komisjon (EKL 1987, lk 5041); eespool 49. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Van Es Douane Agenten, punkt 27; 15. veebruari 1996. aasta otsus kohtuasjas C-63/93: Duff jt (EKL 1996, lk I-569, punkt 20) ning 7. juuni 2005. aasta otsus kohtuasjas C-17/03: VEMW jt (EKL 2005, lk I-4983, punkt 80).

letav eesmärk nii eeldab ja kui asjaomaste isikute õiguspäraseid ootusi nõuetekohaselt arvestatakse. [55] Sellest tulenevalt leiab seisukoht, et ühenduse õigusaktidel võiks olla õiguslik toime ka siis, kui neid ei ole avaldatud, kohtupraktikast tuge ainult piiratud ulatuses. [56]

83. Kõnealused kohtuasjad olid seotud hilinenud avaldamisega. [57] Käesolevas kohtuasjas aga ei kavatsetudki lisa avaldada. Sellepärast tundub, et Esimese Astme Kohtu otsus kohtuasjas Opel Austria on *a fortiori* kohaldatav. Lisaks, et Euroopa Kohus lubaks tagasiulatuvust, peab olema täidetud kaks tingimust: see peab olema vajalik taotletava eesmärgi saavutamiseks ning asjaomaste isikute õiguspäraseid ootusi tuleb nõuetekohaselt arvestada. [58] On raske näha, kuidas kumbki nendest tingimustest saaks käesolevas kohtuasjas täidetud olla.

84. Euroopa Kohtu otsus kohtuasjas Sevince [59] ei anna käesolevas kohtuasjas sobivaid suuniseid. Selles otsustas Euroopa Kohus, et EMÜ-Türgi assotsiatsiooninõukogu otsuste nr 2/76 ja nr 1/80 avaldamata jätmine ei takistanud nende vahetut õigusmõju, millele üksikisik saab tugineda. [60] Siiski ei sisalda EÜ artikkel 254 ega ka EMÜ-Türgi assotsiatsioonileping [61] kohustust selliseid akte avaldada. [62]

85. Küll aga võib abi olla kohtupraktikast, mis käsitleb EÜ artikli 254 lõikest 3 tulenevat kohustust teha (üksik)otsused teatavaks neile, kelle suhtes neid kohaldatakse, sest kõnealust teatavakstegemise nõuet saab pidada EÜ artikli 254 lõigetes 1 ja 2 sisalduva avaldamisnõude ekvivalendiks. Mõlema nõude eesmärk on informeerida neid, keda õigusnormid mõjutavad, nende õigusnormide sisust.

55 – Vt muu hulgas 13. novembri 1990. aasta otsus kohtuasjas C-331/88: Fedesa jt (EKL 1990, lk I-4023, punkt 45); 2. oktoobri 1997. aasta otsus kohtuasjas C-259/95: parlament *vs.* nõukogu (EKL 1997, lk I-5303, punkt 21) ning 28. novembri 2006. aasta otsus kohtuasjas C-413/04: parlament *vs.* nõukogu (EKL 2006, lk I-11221, punkt 75).

56 – Vt eespool 49. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Racke, punkt 20, ja 25. jaanuari 1979. aasta otsus kohtuasjas 99/78: Decker (EKL 1979, lk 101, punkt 8; mõlemad käsitlesid veinikaubanduse hüvitisi) ning 21. veebruari 1991. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-143/88 ja C-92/89: Zuckerfabrik (EKL 1991, lk I-415, punkt 52; suhkrutootjate maksustamine eelnenud turustusaasta suhtes). Vt samuti „isoglükoosi kohtuasjad": 30. septembri 1982. aasta otsus kohtuasjas 108/81: Amylum *vs.* nõukogu (EKL 1982, lk 3107); 30. septembri 1982. aasta otsus kohtuasjas 110/81: Roquette Frères *vs.* nõukogu (EKL 1982, lk 3159) ning 30. septembri 1982. aasta otsus kohtuasjas 114/81: Tunnel Refineries *vs.* nõukogu (EKL 1982, lk 3189).

57 – Vt samuti 29. mai 1974. aasta otsus kohtuasjas 185/73: Hauptzollamt Bielefeld *vs.* König (EKL 1974, lk 607), milles Euroopa Kohus otsustas, et avaldamiskuupäeva hilinemus mõjutab kuupäeva, millest alates määrus saab kohalduda ja jõustuda, ent see ei mõjuta määruse enese kehtivust (punkt 6).

58 – Vt samuti kohtujurist A. Tizzano 16. detsembri 2004. aasta ettepanek kohtuasjas C-376/02: „Goed Wonen" (EKL 2005, lk I-3445, punktid 31 ja 35), milles on parafraseeritud eespool 55. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsuseid.

59 – 20. septembri 1990. aasta otsus kohtuasjas C-192/89: Sevince (EKL 1990, lk I-3461).

60 – Euroopa Kohus eristas hoolikalt tagajärgi liikmesriigi ja tagajärgi üksikisiku jaoks, märkides, et „[k]uigi nende otsuste avaldamata jätmine võib takistada nende kohaldamist üksikisiku suhtes, ei jäeta üksikisikut seeläbi siiski ilma võimalusest tugineda oma suhetes riigiasutusega sellistele õigustele, mis on talle nende otsustega antud" (punkt 24).

61 – EÜT 1964, C 217, lk 3685 ja 3686.

62 – Vt 23. novembri 1999. aasta otsus kohtuasjas C-149/96: Portugal *vs.* komisjon (EKL 1999, lk I-8395). Kõnealuses kohtuasjas vaidlustatud otsus (nõukogu 26. veebruari 1996. aasta otsus 96/386/EÜ Euroopa Ühenduse ja Pakistani Islamivabariigi ning Euroopa Ühenduse ja India Vabariigi vaheliste vastastikuse mõistmise memorandumite sõlmimise kohta, mis käsitlevad tekstiilitoodete turulepääsu korda (EÜT 1996, L 153, lk 47)) oli otsus, mis polnud konkreetselt kellelegi adresseeritud. Seega ei kuulunud see õigusaktide hulka, mille avaldamist nõutakse EÜ artikliga 254 (vastupidiselt olukorrale, mis tekib Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 297 alusel, kui Lissaboni leping jõustub). Sellegipoolest oli tegu selgelt avaldamist väära õigusaktiga. Seda arvestades oli Euroopa Kohtul selgelt õigus, kui ta otsustas, et „ühenduse õigusakti hilinenud avaldamine Euroopa Ühenduste Teatajas ei mõjuta selle õigusakti kehtivust" (punkt 54).

86. Kohtuotsuses Hoechst selgitas Euroopa Kohus, et „[täielikult] teatavaks tegemata jätmisel [ei saa] olla muud tagajärge kui järeldus, et kõnealune akt on tühine või tuleb tühistada". Euroopa Kohus lisas, et „ühenduse õigus ei võimalda vahepealset olukorda, mis jääks akti tühisuse tuvastamise ja selle tühistamise vahele" ning et sellele „järeldusele ei saa esitada vastuväidet, et EÜ artikli 254 lõike 3 kohaselt jõustuvad otsused nende teatavakstegemisel ning et teatavaks tegemata jätmise korral puuduvad otsusel õiguslikud tagajärjed. Akti teatavakstegemise osas – nagu ka iga muu olulise menetlusnormi korral – on eeskirjade eiramine kas nii tõsine ja ilmne, et sellega kaasneb vaidlustatud akti tühisus, või kujutab see endast oluliste menetlusnormide rikkumist, mis võib viia akti tühistamiseni" [63].

87. Kohtuasjas Hispaania *vs.* komisjon [64] sedastas Euroopa Kohus, et teatavaks tegemata jätmine võib teatavatel asjaoludel õigustada ühenduse institutsiooni akti tühistamist. [65] Seda tehes käsitles Euroopa Kohus teatavaks tegemata jätmist mitte kui pelgalt õigusakti jõustumise takistust [66], vaid kui fundamentaalset viga, mis mõjutab selle õigusakti kehtivust. Võiks arvata, et selle lähenemisviisi aluseks olev mõttekäik on hõlpsasti üle kantav olukorda, kus avaldamata on jäetud määrus.

88. Väga hiljuti tuli Euroopa Kohtul kohtuasjas Skoma-Lux [67] kaaluda õiguslikke tagajärgi, mis tulenesid sellest, et ühenduse määrust, mida Skoma-Lux oli väidetavalt rikkunud, ei olnud põhikohtuasja asjaolude asetleidmise ajaks tšehhikeelses Euroopa Liidu Teatajas avaldatud. Euroopa Kohus märkis ühemõtteliselt, [68] et „EÜ artikli 254 lõike 2 sõnastusest tuleneb, et määrusel saab olla õigusmõju vaid siis, kui ta on Euroopa Liidu Teatajas avaldatud". Eraldi seisvana võiks selline sedastus viia järeldusele, et määrusest nr 622/2003 (muudetud redaktsioon), mida ei avaldatud täielikult, ei oleks saanud tuleneda üldse mingit õigusmõju. Kohtuasjas Skoma-Lux vältis Euroopa Kohus sellist järeldust hoolikalt. Selle asemel käsitles ta eraldi esiteks seda, kas kõnealune määrus on üksikisikute suhtes kohaldatav (jõudes järeldusele, et see ei ole üksikisikute suhtes kohaldatav), [69] ja teiseks seda, kas kõnealune määrus on asjaomase liikmesriigi suhtes alates ühinemisest siiski siduv (jõudes otsusele, et see on nii), [70] ning asus alles siis käsitlema tagajärgi, nimelt seda, kas kõnealuse määruse alusel tehtud siseriiklikud otsused, kui need on jõustunud vastavalt kohaldatavale siseriiklikule õigusele, tuleb seada küsimuse alla (Euroopa Kohus vastas sellele küsimusele eitavalt, kuid märkis erandiks „halduslikud meetmed või langetatud kohtuotsused – eelkõige siis, kui need on karistusliku iseloomuga –, mis riivavad põhiõigusi"). [71]

63 – 8. juuli 1999. aasta otsus kohtuasjas C-227/92 P: Hoechst *vs.* komisjon (EKL 1999, lk I-4443, punktid 68, 71 ja 72).

64 – 18. juuni 2002. aasta otsus kohtuasjas C-398/00: Hispaania *vs.* komisjon (EKL 2002, lk I-5643).

65 – Punktis 33; vt samuti Esimese Astme Kohtu 2. juuli 2002. aasta otsus kohtuasjas T-323/00: SAT.1 *vs.* OHMI (SAT.2) (EKL 2002, lk II-2839, punkt 12), milles Esimese Astme Kohus otsustas, et asjaoludest ilmnevalt ei ole tegelikku rikkumist toime pandud.

66 – Vt 14. juuli 1972. aasta otsus kohtuasjas 48/69: ICI *vs.* komisjon (EKL 1972, lk 619, punktid 39 ja 40). Vt samuti Esimese Astme Kohtu 28. mai 1998. aasta otsus liidetud kohtuasjades T-78/96 ja T-170/96: W *vs.* komisjon (EKL AT 1998, lk I-A-239 ja II-745, punkt 183).

67 – Viidatud 34. joonealuses märkuses.

68 – Punktis 33.

69 – Vt punktid 32–51 ja 60.

70 – Vt punktid 57–59.

71 – Vt punktid 67–73. Euroopa Kohus jättis pädevate siseriiklike ametiasutuste määrata, kas kõnealune reservatsioon on konkreetsel juhul kohaldatav.

89. Euroopa Kohtu nüansitundlik lähenemisviis kohtuasjas Skoma-Lux oli põhjendatav sellega, et kõnealune kohtuasi ei puudutanud määruse täielikku avaldamata jätmist üheski keeles, vaid õigeaegset avaldamata jätmist ühinenud liikmesriigi ametlikus keeles. Sel põhjusel tundus asjakohane eristada selle tagajärgi ühelt poolt liikmesriigi ja teiselt poolt üksikisikute jaoks. Üksikisikud peavad saama kindlaks teha oma õigused ja kohustused (ühes) oma kodakondsusliikmesriigi ametlikus keeles, mis tõenäoliselt on nende emakeel. Kõnealune liikmesriik oli juba teadlik *acquis communautaire*'ist ja oli selle sõnaselgelt aktsepteerinud. Sellepärast tundus mõistlik, et kõnesolev määrus kui (avaldatud) *acquis*' osa peaks olema sellele liikmesriigile siduv.

90. Käesolevas kohtuasjas on tegu juhtumiga, kus asjaomase lisa teksti ei ole kunagi avaldatud. Liiati jäeti see avaldamata sugugi mitte kogemata ega tahtmatult.[72] Komisjon kuulutas teadlikult välja rea uusi õigusakte (määrus nr 622/2003 ja sellest tulenevad määrused, sealhulgas eriti määrus nr 68/2004) ning avaldas igaühe ainult osaliselt, jättes (sisulisi sätteid sisaldava) lisa salajaseks. Teisisõnu, avaldamata jätmine oli järjekindel ja tahtlik teguviis.

91. Järeldan, et määruse või selle lahutamatu osa täielikult avaldamata jätmine EÜ artikli 254 vastaselt kujutab endast olulise menetlusnormi rikkumist, mille tagajärg on vähemalt kehtetus.

– Ajaline piiramine

92. Kui Euroopa Kohus tühistab määruse nr 622/2003 (muudetud redaktsioon), tekib küsimus, mis hetkest alates see tühistatakse. Kohtuistungil palusid Austria, Poola ja Ühendkuningriigi valitsus Euroopa Kohtul lugeda vaidlustatud määruse alusel võetud meetmed kehtivaks seni, kuni komisjon on võtnud vastu uue meetme. Nad ei täpsustanud siiski, millised määruse nr 622/2003 (muudetud redaktsioon) kehtetuse tagajärjed õigustaksid selle kohtuotsuse ajalise kehtivuse piiramist.

93. Tõepoolest on olnud kordi, mil Euroopa Kohus on lugenud kehtetute eeskirjade tagajärjed kehtivaks kuni uute eeskirjade vastuvõtmiseni. Kohtuasjas Van Landschoot[73] sedastas Euroopa Kohus, et vaidlustatud määrus on diskrimineeriv niivõrd, kui sellega ettenähtud maksuvabastuseeskirjad ei laiene teatavatele ettevõtjatele. Määruse otsese kehtetuks tunnistamise tulemusel oleksid olnud välistatud mis tahes maksuvabastused kuni uute õigusnormide vastuvõtmiseni. Euroopa Kohus kohaldas analoogia põhjal EMÜ asutamislepingu artikli 174 lõiget 2 (nüüd EÜ artikkel 231), mille alusel Euroopa Kohus võib märkida, milliseid tühiseks

72 – Vt käesoleva ettepaneku punkt 113.

73 – 29. juuni 1988. aasta otsus kohtuasjas 300/86: Van Landschoot (EKL 1988, lk 3443).

tunnistatud määruse tagajärgi loetakse kehtivaks. [74] Nii otsustas Euroopa Kohus, et kuni uute õigusnormide vastuvõtmiseni on pädevad ametiasutused kohustatud jätkuvalt kohaldama kõnealust maksuvabastust ja võimaldama seda ka ettevõtjatele, keda mõjutas tuvastatud diskrimineerimine. [75]

94. Sel teel laiendati nende ettevõtjate hulka, kellel oli õigus saada maksuvabastust – selle tulemuseni ei oleks olnud võimalik jõuda pelgalt vaidlustatud määruse kehtetuks tunnistamisega. [76]

95. Ma ei ole veendunud, et käesoleva juhtumi puhul oleks vaja säilitada määruse nr 622/2003 tagajärjed.

96. Määruse nr 622/2003 tühistamine jätaks puutumata määruse nr 2320/2002 alusel liikmesriikidele juba seatud kohustused võtta oma siseriiklikust õigusest tulenevas pädevuses vajalikud meetmed selleks, et takistada keelatud esemete toomist julgestuspiirangualale või lennuki pardale, ja tõepoolest täita meetmeid, mis on sätestatud viimatinimetatud määruses või millele seal seoses tsiviillennundusjulgestusega viidatakse. Määruse nr 2320/2002 lisas on märgitud: „Allpool on esitatud juhised võimalike relvakujude ja piirangu alla kuuluvate esemete kohta, eseme relvana kasutamise võimalust hinnatakse aga siiski eelkõige tervest mõistusest lähtudes". Sellest tulenevalt on liikmesriigid täiesti võimelised tagama nõuete sätestamise siseriiklikus õiguses selleks, et keelata võimalike relvade toomine julgestuspiirangualadele või õhusõiduki pardale, kuni võetakse vastu (keelatud esemete loetelu sisaldav) asendav määrus, mis nõuetekohaselt avaldatakse.

97. Liikmesriikidele juba määrusega nr 2320/2002 seatud erikohustusi tugevdab EÜ artiklist 10 tulenev üldisem kohustus võtta kõik vajalikud üld- või erimeetmed, et tagada nende kohustuste täitmine, mis tulenevad […] ühenduse institutsioonide võetud meetmetest, aidata kaasa „ühenduse eesmärkide

74 – Vt nt 10. märtsi 1992. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-38/90 ja C-151/90: Lomas jt (EKL 1992, lk I-1781, punkt 23) ning 8. novembri 2001. aasta otsus kohtuasjas C-228/99: Silos (EKL 2001, lk I-8401, punktid 35–38).

75 – Punktides 22–24.

76 – Kohtujurist Stix-Hackli 14. märtsi 2006. aasta ettepanek kohtuasjas C-475/03: Banca Popolare di Cremona (EKL 2006, lk I-9373, ettepaneku punktid 132-134) annab kasuliku ülevaate olukordadest, kus Euroopa Kohus on ajaliselt piiranud ühenduse institutsioonide poolt vastuvõetud õigusakti kehtivust käsitleva eelotsuse toimet. Näitena sellisest tühistamishagist, mille puhul Euroopa Kohus on osaliselt säilitanud ühenduse õigusnormide kehtivuse kuni uute sätete vastuvõtmiseni, vaata 18. oktoobri 2007. aasta otsus kohtuasjas C-299/05: komisjon *vs.* parlament ja nõukogu (EKL 2007, lk I-8695, punktid 74 ja 75). Seal oleks juhul, kui Ühendkuningriigi puudega inimeste ülalpidamistoetuse (edaspidi „DLA") lisamine nõukogu määruse (EMÜ) nr 1408/71 muudetud IIa lisas sisalduvasse loetellu oleks pelgalt tühistatud, Ühendkuningriik olnud sunnitud kohaldama selle hüvitise „mobiilsusega" seonduvat osa kindlaksmääramata arvule hüvitisesaajatele kogu Euroopa Liidus, kuigi DLA selle osa mitteosamakselisus ei kuulunud vaidlustamisele ning see võis õiguspäraselt kuuluda nimetatud IIa lisasse kui hüvitis, mida võib saada üksnes oma elukohariigi territooriumil.

saavutamisele" ning hoiduda „kõigist meetmetest, mis võiksid kahjustada ühenduse eesmärkide saavutamist". Määrusest nr 2320/2002 nähtub selgelt, millised need eesmärgid on ja kuidas need saavutada, ning liikmesriikidel on (muidugi) olnud võimalus tutvuda määruse nr 622/2003 avaldamata lisa sisuga.

98. Samuti on komisjonil võimalik selle aja vältel, mis järgneb käesoleva ettepaneku esitamisele ja mil Euroopa Kohus küsimust arutab, mõelda sellele, kuidas tagada, et ükski ainult määruse nr 622/2003 (muudetud redaktsioon) lisas sätestatud konkreetne lennujaama julgestuse meede ei oleks ohustatud juhul, kui Euroopa Kohus teeb üldise otsuse kõnealuse määruse õiguslike tagajärgede kohta. [77]

99. Peale selle on Euroopa Kohus õiguskindluse nõuete täitmise eesmärgil alati kasutanud võimalust kohtuotsuse ajalist kehtivust piirata. Käesolevas kohtuasjas on aga selge, et kui jätta kõnealune määrus jõusse kuni kogu määrust asendavate uute meetmete vastuvõtmiseni, kannataks selle tulemusel üksikisikute õiguskindlus määruse nr 622/2003 (muudetud redaktsioon) lisa ainsa teadaoleva osa [78] suhtes veelgi.

100. Lõpuks, võidakse ehk välja pakkuda, et avalik huvi lennujaama julgestust laiendavate nõuete säilitamise vastu eeldab, et Euroopa Kohus peaks kas mööda vaatama kõnesoleva avaldamiskohustuse selgest rikkumisest või kasutama eespool mainitud erandlikku volitust lugeda vigase õigusakti tagajärjed kehtivaks. Minu arvates on selline argument petlik. Nagu ma äsja osutasin, ei ole Euroopa Kohtul vaja kasutada nimetatud volitust selleks, et hoida ära ohtu avalikule julgeolekule lennujaamades. Keerulistel aegadel ei ole sugugi harv samalaadsete argumentide esitamine eesmärgiga õigustada tavapärasest õigusriigist kõrvalekaldumist – olgu selleks siis põhiõiguste tagatiste peatamine, kohtuliku kontrolli piiramine või selle kontrolli tagajärgede pehmendamine. Sellistel teguviisidel ei ole kohta Euroopa Liidus, kuivõrd see liit juhindub õigusriigi põhimõtetest ja selle kohus – Euroopa Ühenduste Kohus – peab asutamislepingust tulenevalt tagama, et „peetakse kinni seadusest". [79]

101. Sellepärast teen ettepaneku käesolevas kohtuasjas tehtavat otsust ajaliselt mitte piirata.

77 – Selle kohta, mida komisjon võib teha, vt käesoleva ettepaneku punktid 111–120.

78 – Ehkki keelatud esemete loetelu sisu ei ole teada, on kindel, et määruse nr 622/2003 lisa *sisaldab* sellist loetelu.

79 – EÜ artikkel 220 (varem artikkel 164). Vt kohtujurist M. Poiares Maduro 16. jaanuari 2008. aasta ettepanek kohtuasjas C-402/05 P: Kadi *vs.* nõukogu, punkt 35: „[…] kui ohtu avalikule julgeolekule peetakse ebatavaliselt suureks, on surve üksikisikute õigusi eiravate meetmete võtmiseks eriti tugev […] nendel juhtudel peaksid kohtud täitma oma kohust ja veelgi valvsamalt hoidma õiguskorda".

– Kui Euroopa Kohus peaks minema kaugemale ja tunnistama määruse nr 622/2003 (muudetud redaktsioon) tühiseks?

102. Eelotsusetaotluse esitanud kohus on asunud seisukohale, et määruse avaldamata jätmisega kaasneb selle tühisus.

103. Euroopa Kohus on korduvalt otsustanud, et põhimõtteliselt kehtib presumptsioon, et ühenduse institutsioonide meetmed on õiguspärased ja loovad õiguslikke tagajärgi, kuni neid vastu võtnud institutsioon ei ole neid kehtetuks tunnistanud, kui neid ei ole tühistatud tühistamishagi menetluse raames või tühistatud eelotsusemenetluses või õigusvastasuse väite tulemusel. [80]

104. Selle põhimõtte erand on õigustühise akti doktriin. Nimetatud doktriini alusel tuleb õigusakte, mida varjutab eeskirjade eiramine, mille raskusaste on sedavõrd ilmne, et seda ei saa ühenduse õiguskorras sallida, käsitleda kui selliseid, millel puuduvad õiguslikud tagajärjed, sealhulgas isegi ajutised – s.t neid tuleb käsitleda kui tühiseid. Selle doktriini eesmärk on säilitada tasakaal kahe põhjapaneva, kuid mõnikord teineteisega vastuolus oleva nõude vahel, millele õiguskord peab vastama: need nõuded on õigussuhete stabiilsus ja seaduslikkuse austamine. [81]

105. Ühenduse institutsiooni õigusakti tühisuse tuvastamisest tekkivate tagajärgede tõsidus tähendab õiguskindluse osas seda, et sellised otsused on reserveeritud üpris äärmuslike olukordade jaoks. [82] Mõned akadeemilised kommenteerijad on asunud seisukohale, et määruse avaldamata jätmine liigitub sellesse kategooriasse. [83]

106. Minu teada on Euroopa Kohus tuvastanud õigusakti tühisuse vaid ühel korral, nimelt kohtuotsuses Société des usines à

80 – Vt selle kohta 15. juuni 1994. aasta otsus kohtuasjas C-137/92 P: komisjon *vs.* BASF jt (EKL 1994, lk I-2555, punkt 48); eespool 63. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Hoechst, punkt 69; 8. juuli 1999. aasta otsus kohtuasjas C-245/92 P: Chemie Linz *vs.* komisjon (EKL 1999, lk I-4643, punkt 93) ning 5. oktoobri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-475/01: komisjon *vs.* Kreeka (EKL 2004, lk I-8923, punkt 18).

81 – Eespool 80. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsused komisjon *vs.* BASF, Chemie Linz ja komisjon *vs.* Kreeka, vastavalt punktid 49, 94 ja 19; samuti eespool 63. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Hoechst, punkt 70.

82 – Eespool 80. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsused komisjon *vs.* BASF, Chemie Linz ja komisjon *vs.* Kreeka, vastavalt punktid 50, 95 ja 20; eespool 63. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Hoechst, punkt 76. Nende kordade hulka, mil Euroopa Kohus või Esimese Astme Kohus on otsustanud, et vaidlustatud õigusakt *ei ole* tühine, kuuluvad 12. juuli 1957. aasta otsus liidetud kohtuasjades 7/56, 3/57–7/57: Dineke Algera jt *vs.* ESTÜ ühisassamblee (EKL 1957, lk 39, punkt 60); 21. veebruari 1974. aasta otsus liidetud kohtuasjades 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 Schots, sünd. Kortner, jt *vs.* nõukogu, komisjon ja parlament (EKL 1974, lk 177, punkt 33); 26. veebruari 1987. aasta otsus kohtuasjas 15/85: Consorzio Cooperative d'Abruzzo *vs.* komisjon (EKL 1987, lk 1005, punktid 10 ja 11 („ilma et oleks isegi tarvis kaaluda komisjoni poolt väidetavate eeskirjaeiramiste raskusastet, piisab märkimisest, et kumbki nendest ei ole ilmne. Kumbagi eeskirjade eiramist ei saanud tuvastada otsuse lugemise teel"); 30. juuni 1988. aasta otsus kohtuasjas 226/87: komisjon *vs.* Kreeka (EKL 1988, lk 3611, punkt 16); 8. juuli 1999. aasta otsus kohtuasjas C-199/92 P: Hüls *vs.* komisjon (EKL 1999, lk I-4287, punktid 84–88); 8. juuli 1999. aasta otsus kohtuasjas C-200/92 P: ICI *vs.* komisjon (EKL 1999, lk I-4399, punktid 70–73); 8. juuli 1999. aasta otsus kohtuasjas C-235/92 P: Montecatini *vs.* komisjon (EKL 1999, lk I-4539, punktid 96–100); 30. jaanuari 2002. aasta otsus kohtuasjas C-107/99: Itaalia *vs.* komisjon (EKL 2002, lk I-1091, punkt 45); eespool 80. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus komisjon *vs.* Kreeka, punktid 18–21, ning 25. oktoobri 2007. aasta otsus liidetud kohtuasjades T-27/03, T-46/03, T-58/03, T-79/03, T-80/03, T-97/03 ja T-98/03: SP jt *vs.* komisjon (EKL 2007, lk II-4331, punkt 122).

83 – Vt nt Von der Groeben, H., Thiesing, J. ja Ehlermann, C.-D. (toim.), *Kommentar zum EU-/EG-Vertrag*, 6. Auflage, Band 4: Art. 189–314, 2004, lk 834, punkt 14.

tubes de la Sarre [84]. Seal oli küsimus selles, kas [Euroopa Söe- ja Teraseühenduse] Ülemameti saadetud kirja saab pidada arvamuseks ST artikli 54 lõike 4 tähenduses. Selliste arvamuste puhul nõuti muu hulgas nende põhjendamist. Kõnealuses kirjas põhjendus puudus. Euroopa Kohus otsustas, et ST artiklitega 5, 15 ja 54 on selgelt nõutud arvamuse põhjendamist ning liiati on selline põhjendus arvamuse hädavajalik osa. Ilma põhjenduseta ei saa arvamus õiguslikult eksisteerida. Et õigusakt, mille tühistamist hagis taotleti, oli tühine, tunnistas Euroopa Kohus hagi vastuvõetamatuks hagi eseme puudumise tõttu.

107. Kohtuotsuses BASF *vs.* komisjon [85] tuvastas Esimese Astme Kohus komisjoni otsuse tühisuse. Euroopa Kohus muutis seda otsust apellatsiooni korras, asudes seisukohale, et nii eraldi kui ka koos käsitletuna ei olnud Esimese Astme Kohtu tuvastatud pädevusalased ja vormilised eeskirjade eiramised sellise raskusastmega, et pidada kõnealust otsust tühiseks. [86]

108. Mulle näib, et määrust nr 622/2003 (muudetud redaktsioon) varjutav eeskirjade eiramine – EÜ artikli 254 lõikes 2 sisalduva avaldamiskohustuse püsiv ja tahtlik täitmata jätmine määruse *kogu* sisu osas – on niivõrd ilmse raskusastmega, et seda ei saa ühenduse õiguskorras sallida. Sellepärast eelistaksin määruse nr 622/2003 (muudetud redaktsioon) õigustühisuse tuvastamist. Siis ei oleks kohtuotsuse võimaliku ajalise piiramise küsimus enam asjakohane.

109. Kui Euroopa Kohus ei soovi nii kaugele minna, on siiski selge vähemalt see, et on toime pandud olulise menetlusnormi rikkumine. Sellepärast peaks Euroopa Kohus määruse nr 622/203 (muudetud redaktsioon) vähemalt tühistama.

110. Mõlema otsuse põhjal on täiesti selge, et määruse või selle osade avaldamata jätmine – *a fortiori* siis, kui seda tehakse tahtlikult – on Euroopa Liidu õiguskorras lubamatu.

Mida oleks komisjon pidanud tegema?

111. Kohtuistungil väljendasid nii Euroopa Parlament kui ka nõukogu seisukohta, et määruse nr 2320/2002 artikkel 8 ei luba komisjonil võtta vastu sellist rakendusmäärust, mille lisa, mis sisaldab lennundusjulgestuse meetmete rakendamiseks ja kohandamiseks vajalikke üksikasjalikke meetmeid, jäetakse avaldamata. Komisjon omalt poolt

84 – 10. detsembri 1957. aasta otsus liidetud kohtuasjades 1/57 ja 14/57 (EKL 1957, lk 105, punkt 112).

85 – 27. veebruari 1992. aasta otsus liidetud kohtuasjades T-79/89, T-84/89–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 jt *vs.* komisjon (EKL 1992, lk II-315).

86 – Eespool 80. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus BASF *vs.* komisjon, punkt 52.

märkis, et talle oleks abiks, kui Euroopa Kohus annaks juhised selle kohta, mis vormis õigusakti peaks komisjon kasutama, et täita määruse nr 2320/2002 artikli 4 lõikes 2 sätestatud kohustust selliseid meetmeid vastu võtta.

112. Ehkki ma olen kritiseerinud määruse nr 622/2003 (muudetud redaktsioon) väljakuulutamist komisjoni poolt, mõistan ma olukorra keerukust. Sellepärast esitan järgmised märkused.

113. Määruse nr 2320/2002 artikli 8 lõikes 1 on sätestatud, et lennujaamade julgestusabinõudega seotud meetmed [87] on „salajased ning ei kuulu avaldamisele", „ilma et see mõjutaks" dokumentidele juurdepääsu käsitleva määruse kohaldamist. Sellest järeldan, et määruse teksti koostaja ei näinud ette, et sellised meetmed võiksid kunagi üldse olla ühenduse õigusakti osa, mis kuuluks EÜ artikli 254 toimel kohustuslikule avaldamisele Euroopa Liidu Teatajas. Eesmärk oli hoopis see, et need sisalduksid avaldamata dokumendis, millele oleks võimalik juurde pääseda ainult dokumentidele juurdepääsu käsitleva määruse kaudu (mille alusel juurdepääsu võimaldamisest saaks eeldatavasti keelduda selle alusel, et kõnealune dokument kuulub artiklis 4 loetletud erandite hulka ja/või on „tundliku sisuga dokument" artikli 9 tähenduses).

114. Rõhutan, et määruse nr 2320/2002 artikkel 8 toimib kui teabe tavapärase läbipaistvuse ja ligipääsetavuse kohustuse erand. Sellisena tuleb seda määrust tõlgendada kitsendavalt. Sellest tuleneb, et kõnealusena tuleb käsitleda ainult sellist materjali, mis objektiivselt ja tõepoolest kuulub artikli 8 lõikes 1 [88] piiritletud salajase teabe eri liikide hulka. Eriti peaks jääma avalikuks määruse nr 2320/2002 osana juba avalikustatud materjalist tulenev materjal.

115. Mis puudutab keelatud esemete loetelu, siis on minule täiesti selge, et kõnealune loetelu peaks olema mitte salajane, vaid avalik. Sellepärast tuleks see loetelu – ja kõik muud meetmed, mida objektiivselt ei ole vaja salajas hoida – avaldada Euroopa Liidu Teatajas määruse lisas.

87 – Need on järgmised: a) meetmed, mis seonduvad seadmete tööparameetrite ja tunnustamiseks vajalike kontrollkatsetega; tundliku sisuga teavet sisaldava üksikasjaliku korraga ja julgestusmeetmete kohaldamisest vabastamise üksikasjalike kriteeriumidega; b) täpsed nõuded täitmise järelevalve kohta ja c) inspekteerimise aruanded ning vastused seoses täitmise järelevalvega. Artikli 8 lõigetega 2 ja 3 on samuti ette nähtud, et „niipalju kui võimalik ning vastavalt kehtivatele siseriiklikele õigusaktidele" tuleb käsitada konfidentsiaalsena inspekteerimise aruannetes ning liikmesriikide vastustes sisalduvat teavet, mis seondub teiste liikmesriikidega.

88 – Vt 87. joonealune märkus.

116. Mida öelda materjali kohta, mis tõesti käsitleb lennujaama julgestusmeetmete toimimist ja mida sellepärast on tõesti vaja salajas hoida?

117. Kui peetakse kohaseks tagada, et teatav osa sellest materjalist või kogu selline materjal sisalduks õiguslikult siduvas aktis, on komisjonil teoreetiliselt olemas piiramata võimalus valida õigusakti. Määruse nr 2320/2002 alus oli EÜ artikli 80 lõige 2.[89] Ehkki nõukogu otsustas kasutada määruse vormi, ei olnud ta kohustatud seda tegema.

118. Praktikas ei ole aga määrus ega ka kõikidele liikmesriikidele adresseeritud direktiiv asjakohane õigusakt sellise materjali kätkemiseks, mis tuleb nõuetekohaselt salajas hoida. Mõlema nimetatud õigusaktide liigi suhtes kehtib EÜ artikli 254 lõikes 2 sisalduv avaldamisnõue.

119. Sellepärast oleks loomulikum valida kõikidele liikmesriikidele adresseeritud otsus (EÜ artikli 249 tähenduses). EÜ artikliga 254 ei nõuta selliste õigusaktide avaldamist, vaid ainult nende teatavakstegemist „neile, kellele need on adresseeritud”[90]. Otsused „jõustuvad sellisel teatavakstegemisel”[91]. Dokumentidele juurdepääsu käsitleva määruse artikli 13 lõike 2 punktis c on sätestatud, et sellised otsused avaldatakse Euroopa [Liidu] Teatajas „[v]õimaluse korral”. Kui dokumendi sisu kuulub kõnealuse määruse artikli 4 (erandid) või artikli 9 (tundliku sisuga dokumendid) kohaldamisalasse, oleks õiguspärane keelduda sellisele otsusele juurdepääsu võimaldamisest ja *a fortiori* see avaldamata jätta.

120. Tõepoolest meenutab komisjon oma kirjalikes märkustes, et ta on määrust nr 1683/95[92] kehtestades kasutanud samalaadset lahendust konfidentsiaalse ja mittekonfidentsiaalse materjali suhtes. Nimetatud määruse lisa, mis avaldati, sisaldas teatavat liikmesriikide poolt väljaantavate viisade vormi spetsifikaati. Määruse artikliga 2 nähti ette, et komisjonil tuleb vastu võtta ühtse viisavormi täiendav tehnospetsifikaat, mis käsitleb täiendavaid osi ja turvanõudeid, sealhulgas tugevdatud võltsimis- ja järeletegemisvastaseid standardeid ning ühtse viisa-

89 – „Nõukogu võib kvalifitseeritud häälteenamusega otsustada, kas, mil määral ja millise menetlusega võib kehtestada kohaseid sätteid mere- ja lennutranspordi kohta.”

90 – EÜ artikli 254 lõige 3.

91 – *Idem.*

92 – Nõukogu 29. mai 1995. aasta määrus (EÜ) nr 1683/95 ühtse viisavormi kohta (EÜT 1995, L 164, lk 1; ELT eriväljaanne 19/01, lk 13), viimati muudetud nõukogu 20. novembri 2006. aasta määrusega (EÜ) nr 1791/2006, millega kohandatakse teatavaid määrusi ja otsuseid kaupade vaba liikumise, isikute vaba liikumise, äriühinguõiguse, konkurentsipoliitika, põllumajanduse (sealhulgas veterinaar- ja fütosanitaarõigusaktid), transpordipoliitika, maksustamise, statistika, energeetika, keskkonna, justiits- ja siseküsimustes tehtava koostöö, tolliliidu, välissuhete, ühise välis- ja julgeolekupoliitika ning institutsioonide valdkondades seoses Bulgaaria ja Rumeenia ühinemisega (ELT 2006, L 363, lk 1).

vormi täitmise tehnilisi standardeid ja viise. Artikliga 3 nähti ette, et kõnealune spetsifikaat peab jääma salajaseks. Sellepärast võttis komisjon vastu kõikidele liikmesriikidele adresseeritud rakendusotsuse, mida ei avalikustatud. [93] Mulle näib, et komisjon saab määruse nr 2320/2002 rakendamisel kasutada nõudeid rikkumata samalaadset lahendust, et hoida salajas materjal, mis objektiivselt vajab sellist kaitset.

Esimene küsimus

121. Kui Euroopa Kohus vastab teisele küsimusele minu ettepaneku kohaselt, muutub esimesele küsimusele vastamine tarbetuks. Kuna esimene küsimus tekitas ägedaid lahkarvamusi poolte vahel nii nende kirjalikes kui ka suulistes märkustes, [94] esitan siiski järgmised märkused.

122. Oma esimeses küsimuses soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas õigusaktid, mis tuleb EÜ artikli 254 kohaselt avaldada, on „dokumendid" dokumentidele juurdepääsu käsitleva määruse artikli 2 lõike 3 tähenduses. [95]

123. Kooskõlas kõnealuse määruse eesmärgiga, mis on sätestatud artiklis 1, [96] on artikli 2 lõikes 3 sisalduv kohaldamisala määratlus asjakohaselt lai. Seda määrust „kohaldatakse kõigi institutsiooni käsutuses olevate dokumentide suhtes, see tähendab institutsiooni koostatud ja talle saadetud ning tema valduses olevate dokumentide suhtes kõikides Euroopa Liidu tegevusvaldkondades". Enne dokumentidele juurdepääsu käsitleva määruse jõustumist ei olnud institutsioonil volitusi kolmandatelt isikutelt pärit dokumentide avaldamiseks ning juurdepääsu taotlev isik pidi pöörduma oma taotlusega otse dokumendi autori poole (nn autorsuse reegel). [97] Määruse artikli 2 lõikes 3 sisalduv lai kohaldamisala määratlus muudab seda reeglit. Kui dokument juba *on* institutsiooni käsutuses, saab

93 – Komisjon viitab oma kirjalikes märkustes saksa akadeemilistele kirjutistele, pakkudes, et otsus on ette nähtud ainult üksikjuhtumite tarvis, vt nt eespool 83. joonealuses märkuses viidatud Von der Groeben, H., Thiesing, J. ja Ehlermann, C.-D. (toim.), *Kommentar zum EU-/EG-Vertrag*, lk 791, punkt 43. Siiski on teisi autoreid, kes on asunud vastupidisele seisukohale: vt Bast, J., „On the Grammar of EU Law: Legal Instruments", *Jean Monnet Working Paper 9/03*, Heidelberg, 2003, lk 65 ja 66, internetis aadressil http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/03/030901-05.pdf. Vt samuti Greaves, R., „The Nature and Binding Effect of Decisions under Article 189 EC", *European Law Review*, 1996, lk 3-16, kus osutatakse, et kõikidele liikmesriikidele adresseeritud otsustel on osaliselt õigustloova akti tunnused. Üks selge näide on nõukogu 13. mai 1965. aasta otsus 65/271/EMÜ teatavate raudtee-, maantee- ja siseveetranspordi valdkonnas konkurentsi mõjutavate sätete ühtlustamise kohta (ELT ingliskeelne eriväljaanne 1965, lk 67), mis oli vaidluse all kohtuasjas 9/70: Grad *vs.* Finanzamt Traunstein (EKL 1970, lk 825).

94 – Poola, Soome ja Tšehhi valitsus väidavad, et on selge, et määrus *ei ole* dokumentidele juurdepääsu käsitleva määruse tähenduses dokument, samal ajal kui Austria, Kreeka, Prantsuse, Rootsi, Taani, Ungari ja Ühendkuningriigi valitsus, nagu ka nõukogu ja komisjon, on sama kindlalt veendunud, et määrus seda selgesti *on*.

95 – Vt punkt 49 eespool. Olen juba juhtinud tähelepanu EÜ artiklite 254 ja 255 laiemale kontekstile: vt punktid 54–60 eespool.

96 – Vt punkt 58 eespool.

97 – Vt nt 26. aprilli 2005. aasta otsus liidetud kohtuasjades T-110/03, T-150/03 ja T-405/03: Sison *vs.* nõukogu (EKL 2005, lk II-1429, punkt 92).

taotleda juurdepääsu sellele dokumendile selle autorist sõltumata. Seega võib institutsioonidel olla kohustus avaldada kolmandatelt isikutelt, sealhulgas (eriti) liikmesriikidelt pärit dokumente. [98]

124. Mõiste „dokument" määratlus on samamoodi lai: „sisu, mis olenemata teabekandjast (paberile kirjutatuna, elektroonilises vormis või heli-, visuaal- või audiovisuaalsalvestisena) käsitleb küsimusi, mis on seotud institutsiooni vastutusalasse kuuluva poliitika, tegevuse või otsustega". [99]

125. Artiklites 4 („Erandid") ja 9 („Tundliku sisuga dokumendid") on määratletud dokumentidele juurdepääsu õiguse piirangud avalike või erahuvide alusel. Piirangutes järgitakse EÜ artikli 255 struktuuri. Neid sätteid kui erandeid tuleb tõlgendada kitsalt kooskõlas ühenduse õiguse tavapäraste tõlgendamiskaanonitega. [100] Vajadust neid selliselt käsitleda toonitab see, et need on kohustuslikud erandid [101] määruses, mille eesmärk tervikuna on muidu tagada „võimalikult laiaulatuslik juurdepääs" dokumentidele. [102]

126. Artikkel 13 käsitleb avaldamist „Euroopa Ühenduste Teatajas". Artikli 13 lõikes 1 on selgitatud, et „[k]ui käesoleva määruse artiklitest 4 ja 9 ei tulene teisiti, avaldatakse Euroopa Ühenduste Teatajas *lisaks* EÜ asutamislepingu artikli 254 lõigetes 1 ja 2 […] osutatud õigusaktidele" [103] mitmesugused eri liiki dokumendid. Mulle näib vaieldamatult selge, et selles sättes on määruse teksti koostaja määranud kindlaks teatavad täiendavad tekstide liigid (*lisaks* tekstidele, mis EÜ artikli 254 lõigete 1 ja 2 toimel niikuinii avaldatakse) kui sellised, mis süstemaatiliselt väärivad Euroopa Liidu Teatajas avaldamisest tulenevat laia levikut. Siiski on veelgi dokumendiliike, mis tuleb „võimaluse korral" samuti avaldada. [104]

127. Eraldi tuleb juurdepääsu taotleda ainult sellistele dokumentidele, mis ei ole hõlmatud artikliga 12 ega artikliga 13. [105]

98 – Vt kümnes põhjendus. Vt samuti 18. detsembri 2007. aasta otsus kohtuasjas C-64/05 P: Rootsi *vs.* komisjon jt (EKL 2007, kohtulahendite kogumikus veel avaldamata, punktid 55 ja 56) ning kohtujurist Poiares Maduro 18. juuli 2007. aasta ettepanek samas kohtuasjas, ettepaneku punktid 27 ja 28.

99 – Artikli 3 punkt a.

100 – Artikli 4 kohta vt 1. veebruari 2007. aasta otsus kohtuasjas C-266/05 P: Sison *vs.* nõukogu (EKL 2007, lk I-1233, punkt 63) ning eespool 98. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Rootsi *vs.* komisjon, punkt 66.

101 – Nii on artikli 4 lõikes 1 sätestatud, et institutsioonid peavad keelama juurdepääsu dokumentidele, mis kuuluvad sealsamas näidatud liikidesse. Pärast seda, kui artikkel 9 on määratlenud, millised dokumendid on „tundliku sisuga" (artikli 9 lõige 1), sisaldab see ainult kohustust väljendavaid põhitegusõnu.

102 – Artikli 1 punkt a.

103 – Kohtujuristi kursiiv.

104 – Artikli 13 lõige 2; institutsioonidele antakse artikli 13 lõikega 3 täiendav diskretsiooniõigus veelgi laialdasemaks avaldamiseks.

105 – Vt üldiselt artiklid 6, 7, 8 ja 10. Artikliga 12 nõutakse, et institutsioonid teeksid „võimaluste piires" dokumendid üldsusele vahetult juurdepääsetavaks elektroonilises vormis või registri kaudu. Eelkõige tuleks „teha vahetult juurdepääsetavaks seadusandlikud dokumendid, see tähendab dokumendid, mis on koostatud või saadud liikmesriikides või liikmesriikide jaoks siduvate õigusaktide vastuvõtmismenetluse käigus, kui artiklitest 4 ja 9 ei tulene teisiti".

128. Selle taustal saab vastus esimesele küsimusele hoopis selgemaks. Määruse tekst võib jääda dokumentidele juurdepääsu käsitleva määruse artikli 3 punktis a sisalduva dokumendi mõiste määratluse kohaldamisalasse, mis on väga lai. Sellises tekstis on olemas „sisu, mis […] käsitleb küsimusi, mis on seotud institutsiooni vastutusalasse kuuluva[te] […] otsustega" ning see tekst paikneb artikli 3 punktis a näidatud teabekandjal. Seega on mõiste „dokument" määratlus dokumentidele juurdepääsu käsitleva määruse artikli 3 punktis a piisavalt lai, et hõlmata EÜ artikli 254 lõigete 1 ja 2 kohaselt avaldamisele kuuluvaid õigusakte. See ei tähenda siiski, nagu kuuluksid sellised õigusaktid dokumentidele juurdepääsu käsitleva määruse kohaldamisalasse, nii et nendele õigusaktidele juurdepääsu võimaldamisest keeldumisel saaks tugineda kõnealuse määruse artiklile 4 või 9. Minu arvates on tegu vastupidise juhtumiga.

129. Dokumentidele juurdepääsu käsitleva määruse artikli 2 lõikes 3 on sätestatud, et seda määrust „kohaldatakse kõigi institutsiooni *käsutuses olevate* dokumentide suhtes, see tähendab *institutsiooni koostatud ja talle saadetud ning tema valduses olevate* dokumentide suhtes kõikides Euroopa Liidu tegevusvaldkondades". [106] Muidugi on tõsi, et institutsioonil tõenäoliselt on olemas määruse lõplik tekst lõplikult heakskiidetud kujul. Siiski peaks selline tekst olema juba avalikustatud selle (kohustusliku) avaldamise kaudu Euroopa Liidu Teatajas. Tehniliselt on tekst institutsiooni „käsutuses" kui „dokument". Dokumentidele juurdepääsu käsitlevat määrust kirjeldatud sõnasõnalisel viisil tõlgendades eiratakse aga siiski seda, et määruse eesmärk on võimaldada juurdepääs dokumentidele, mis muidu *ei ole* automaatselt ligipääsetavad. Nii teleoloogia kui ka terve mõistus osutavad järeldusele, et kui tekst on (või peaks olema) kättesaadav tulenevalt selle kohustuslikust avaldamisest EÜ artikli 254 lõigete 1 ja 2 alusel, ei ole tarvis (ja sellepärast ka ei tuleks) käsitleda seda kui „dokumenti", mis on institutsiooni „käsutuses" dokumentidele juurdepääsu käsitleva määruse (vastavalt) artikli 3 punkti a ja artikli 2 lõike 3 tähenduses. Liiati on dokumentidele juurdepääsu käsitleva määruse artikli 1 punktis a määratletud selle määruse eesmärk viitega „võimalikult laiaulatusliku juurdepääsu" tagamisele. Juba see ise viitab, et määruse alusel dokumendiga tutvumise õigus ei ole enam asjakohane, kui dokument tuleb EÜ artikli 254 toimel niikuinii avaldada. Nimetatud „võimalikult laiaulatuslik juurdepääs" on juba tagatud avaldamisega Euroopa Liidu Teatajas.

130. Seda analüüsi kinnitab dokumentidele juurdepääsu käsitleva määruse artikkel 13. See artikkel oleks mõttetu, välja arvatud juhul, kui lugeda seda määrust kui EÜ artiklit 254 täiendavat, mitte piiravat. Pole mingit vajadust näha dokumentidele juurdepääsu käsitleva määruse kaudu ette (täiendav) juurdepääsuvõimalus või avaldamine dokumendi puhul, mis kuulub EÜ artikli 254 lõikes 1 või 2 loetletud tekstide hulka. Siis aga, kui dokument selliste tekstide hulka *ei kuulu*, on olemas kõik põhjused käsitleda seda kui dokumentidele juurdepääsu käsitleva määruse kohaldamisalasse kuuluvat ning seejärel kontrollida artikli 13 põhjal, kas see kuulub kõnealuse sätte alusel avaldamisele. Sellepärast peab õige tõlgendus olema see, mille kohaselt dokumentidele juurdepääsu käsitlev määrus käsitleb (mis tahes kujul) dokumente, mis *ei ole* juba hõlmatud EÜ artikli 254 lõikega 1 või 2.

106 – Kohtujuristi kursiiv.

131. Võidakse küsida, milline on määruse teksti staatus ajal, mis järgneb selle vastuvõtmisele asjaomase institutsiooni poolt ja eelneb Euroopa Liidu Teatajas avaldamise kuupäevale. Minu arvates ei ole määrus määrusena dokumentidele juurdepääsu käsitleva määruse tähenduses „dokument" (sest EÜ artiklist 254 tulenev avaldamisnõue on selle suhtes juba kehtima hakanud). Samas on institutsiooni valduses olev kõnealuse määruse mis tahes *koopia* (näiteks trükitult või elektroonilisel kujul) selline dokument; järelikult võib sellele juurde pääseda dokumentidele juurdepääsu käsitleva määruse alusel. Arvan, et praktikas on selline koopia alati kusagil olemas. Sellepärast ei teki ajalist lünka, mille vältel ei ole võimalik määrusega tutvuda dokumentidele juurdepääsu käsitleva määruse alusel ega ka EÜ artiklist 254 tuleneva avaldamiskohustuse toimel.

132. Sellest tulenevalt ei saa dokumentidele juurdepääsu käsitlevat määrust kasutada EÜ artikli 254 lõike 1 või 2 kohaldamisalasse kuuluva dokumendi avaldamise piiramiseks. Määrust kui teisese õiguse akti ei saa käsitleda vastuolus esmase õiguse normidega, mida kujutavad endast asutamislepingu sätted. Sellepärast kohalduvad dokumentidele juurdepääsu käsitleva määruse artiklites 4 ja 9 sisalduvad juurdepääsualased erandid üksnes selliste dokumentide suhtes, millele võimaldatakse juurdepääs kõnealuse määruse toimel. Eelkõige ei saa nendele eranditele tuginedes luua „tagaukse kaudu" erandit asutamislepingust tuleneva kohustusliku avaldamise suhtes.

133. Seega tuleks esimesele küsimusele vastata, et õigusaktid, mille avaldamist nõutakse vastavalt EÜ artikli 254 lõikele 1 või 2, ei ole dokumendid määruse nr 1049/2001 artikli 2 lõike 3 ega artikli 3 punkti a tähenduses, sest nende suhtes kehtib juba asutamislepingust tulenev avaldamisnõue ja sellest tulenevalt on need üldsusele täies ulatuses kättesaadavad.

Ettepanek

134. Eespool esitatud põhjendustel olen arvamusel, et Verwaltungssenat im Land Niederösterreichi esitatud küsimustele tuleks vastata järgmiselt:

– määrused, mida EÜ artikli 254 lõike 2 vastaselt ei ole avaldatud Euroopa Liidu Teatajas, on tühised;

– õigusaktid, mis tuleb EÜ artikli 254 kohaselt avaldada Euroopa Liidu Teatajas, ei kujuta endast institutsiooni käsutuses olevaid dokumente Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 2001. aasta määruse nr 1049/2001 üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele artikli 2 lõike 3 ega artikli 3 punkti a tähenduses, sest nende suhtes kehtib juba asutamislepingust tulenev avaldamisnõue ja sellest tulenevalt on need üldsusele täies ulatuses kättesaadavad.