ĢENERĀLADVOKĀTES ELEANORAS ŠARPSTONES [*ELEANOR SHARPSTON*], SECINĀJUMI

sniegti 2008. gada 10. aprīlī [1]

1. Šajā lūgumā sniegt prejudiciālu nolēmumu *Unabhängiger Verwaltungssenat im Land Niederösterreich* (Lejasaustrijas Neatkarīgais administratīvais senāts) (Austrija) jautā, vai akti, kuri saskaņā ar EKL 254. pantu ir jāpublicē, ir "dokumenti" Regulas (EK) Nr. 1049/2001 2. panta 3. punkta izpratnē (turpmāk tekstā — "Piekļuves dokumentiem regula") [2] un vai regula vai tās daļas ir saistošas, ja pretēji EKL 254. panta 2. punktam tās nav publicētas *Oficiālajā Vēstnesī*.

Atbilstošās tiesību normas

Atbilstošais Kopienu tiesiskais regulējums par dokumentu publicēšanu vai piekļuvi tiem

Līguma noteikumi

2. LES 1. panta otrajā daļā ir paredzēts:

"Šis Līgums ir jauna pakāpe, veidojot vēl ciešāku Eiropas tautu savienību, kur lēmumu pieņemšana ir cik iespējams atklāta un cik iespējams tuvināta pilsoņiem."

1 — Oriģinālvaloda — angļu.

2 — Eiropas Parlamenta un Padomes 2001. gada 30. maija Regula (EK) Nr. 1049/2001 par publisku piekļuvi Eiropas Parlamenta, Padomes un Komisijas dokumentiem (OV L 145, 43. lpp.).

3. EKL 254. pantā ir paredzēts:

“1. Regulas, direktīvas un lēmumus, ko pieņem saskaņā ar 251. pantā minēto procedūru [3] [..], publicē “Eiropas Kopienu Oficiālajā Vēstnesī”. [..]

2. Padomes un Komisijas regulas, kā arī šo iestāžu direktīvas, kas adresētas visām dalībvalstīm, publicē “Eiropas Kopienu Oficiālajā Vēstnesī”. [..]

3. Citas direktīvas un lēmumus paziņo visiem, kam tie adresēti, un līdz ar šādu paziņošanu tie stājas spēkā.”

4. EKL 255. pantā ir paredzēts:

“1. Jebkuram Savienības pilsonim, kā arī jebkurai fiziskai personai, kas pastāvīgi dzīvo kādā dalībvalstī, vai juridiskai personai, kam ir juridiskā adrese kādā dalībvalstī, ir tiesības piekļūt Eiropas Parlamenta, Padomes un Komisijas dokumentiem, ievērojot principus un nosacījumus, ko nosaka saskaņā ar 2. un 3. punktu.

2. Padome saskaņā ar 251. pantā minēto procedūru divos gados pēc Amsterdamas Līguma stāšanās spēkā nosaka vispārējus principus un ierobežojumus, pamatojoties uz sabiedriskām vai privātām interesēm, kas reglamentē minētās tiesības piekļūt dokumentiem.

3. Katra iepriekš minētā iestāde savā reglamentā paredz īpašus noteikumus par piekļuvi tās dokumentiem.”

Piekļuves dokumentiem regula

5. Pirmajos četros preambulas apsvērumos ir noteikts regulas juridiskais pamats, uzsverot atklātības, pārskatāmības un atbildības nozīmību. Pirmajā apvērumā ir tieša atsauce uz LES 1. pantu. Otrajā apsvērumā ir skaidrots, ka lielāka atklātība nodrošina lielāku pārvaldes sistēmas leģitimitāti un efektivitāti demokrātiskā iekārtā, kā arī nosaka tai lielāku atbildību pilsoņu priekšā. Trešajā apsvērumā

3 — Kas ietver tā saukto “koplēmuma procedūru”.

ir norādīts, ka šajā regulā "ir apkopotas iestāžu iniciatīvas, ko tās jau ir uzņēmušās ar mērķi uzlabot lēmumu pieņemšanas pārskatāmību". Ceturtajā apsvērumā ir noteikti regulas mērķi:

"Šīs regulas mērķis ir pēc iespējas pilnīgāk nodrošināt sabiedrības tiesības piekļūt dokumentiem un noteikt vispārīgus principus un ierobežojumus šādām tiesībām saskaņā ar EK līguma 255. panta 2. punktu."

6. Piekļuves dokumentiem regulas 1. panta a) punktā paredzēts, ka regulas mērķis ir:

"noteikt principus, nosacījumus un ierobežojumus, kas saistīti ar sabiedrības vai privātām interesēm, kuri reglamentē tiesības piekļūt EK līguma 255. pantā paredzētajiem Eiropas Parlamenta, Padomes un Komisijas (turpmāk tekstā "iestādes") dokumentiem, nodrošinot iespējami plašāku piekļuvi tiem".

7. 2. panta 1. punktā ir paredzēts: "Ikvienam Savienības pilsonim un fiziskai personai, kas pastāvīgi dzīvo kādā dalībvalstī, vai juridiskai personai, kuras juridiskā adrese ir kādā dalībvalstī, ir tiesības piekļūt iestāžu dokumentiem, ievērojot šajā regulā noteiktos principus, nosacijumus un ierobežojumus."

8. 2. panta 3. punktā ir paredzēts, ka regula attiecas uz "visiem iestādes dokumentiem, tātad uz dokumentiem, ko tā ir izdevusi, saņēmusi vai kuri ir tās rīcībā un skar jebkuru darbības jomu Eiropas Savienībā". 2. panta 5. punktā ir paredzēts: "Uz slepeniem dokumentiem, kā noteikts 9. panta 1. punktā, attiecas īpašs režīms saskaņā ar minēto pantu."

9. 3. panta a) punktā ir noteikts, ka "dokuments" ir "jebkura satura informācija neatkarīgi no tās pasniegšanas veida (uz papīra, elektroniskā formā vai skaņu, vizuālie un audiovizuālie ieraksti), kas skar iestādes politiku, darbību un lēmumus".

10. 4. un 9. pantā ir paredzēti īpaši izņēmumi no publiskas piekļuves dokumentiem principa. Tādējādi 4. pantā noteikts:

"1. Iestādes var atteikt piekļuvi dokumentam, ja iepazīšanās ar to var kaitēt:

a) sabiedrības interesēm saistībā ar:

— valsts drošību,

— aizsardzību un militāro jomu,

[..].”

11. 9. panta 1. punktā ir noteikts, ka “slepeni dokumenti” ir “dokumenti, kas izdoti iestādēs vai to dibinātās aģentūrās dalībvalstīs, trešās valstīs vai starptautiskās organizācijās un kam piešķirts grifs “SEVIŠĶI SLEPENS”, “SLEPENS” vai “KONFIDENCIĀLS” saskaņā ar attiecīgās iestādes noteikumiem ar mērķi aizsargāt Eiropas Savienības vai dalībvalstu būtiskas intereses jomās, kuras norādītas 4. panta 1. punkta a) apakšpunktā, proti, valsts drošību, aizsardzību un militāros jautājumus”. 9. panta pārējā daļā *inter alia* paredzēts, ka pieteikumus attiecībā uz piekļuvi slepeniem dokumentiem izskata tikai tās personas, kam ir tiesības iepazīties ar šiem dokumentiem. Šīs personas arī nosaka, kādas norādes par slepeniem dokumentiem var iekļaut 11. pantā minētajā publiskajā reģistrā. Iestāde, kas pieņem lēmumu atteikt piekļuvi slepenam dokumentam, paskaidro sava lēmuma iemeslus un publisko iestāžu noteikumus par slepeniem dokumentiem.

12. 13. pantā paredzēti īpaši noteikumi par publicēšanu *Oficiālajā Vēstnesī*:

“1. Papildus tiesību aktiem, kas minēti EK līguma 254. panta 1. un 2. punktā [..], ievērojot šīs regulas 4. un 9. pantu, *Oficiālajā Vēstnesī* publicē:

a) Komisijas priekšlikumus;

b) kopējās nostājas, ko pieņēmusi Padome saskaņā ar EK līguma 251. un 252. pantā minēto procedūru, un to pamatojumu, kā arī Eiropas Parlamenta nostāju šajās norisēs;

[..]

2. Ciktāl tas ir iespējams, *Oficiālajā Vēstnesī* publicē šādus dokumentus:

[..]

c) direktīvas, izņemot tās, kas minētas EK līguma 254. panta 1. un 2. punktā, lēmumus, izņemot tos, kuri minēti EK līguma 254. panta 1. punktā, ieteikumus un atzinumus.

[..]”

Regula (EK) Nr. 2320/2002

13. Regulas (EK) Nr. 2320/2002 [4] 1. pantā ir skaidrots, ka šīs regulas galvenais mērķis ir “izveidot un īstenot atbilstīgus Kopienas pasākumus, lai civilajā aviācijā nepieļautu nelikumīgu iejaukšanos”.

14. 4. panta 1. un 2. punktā ir paredzēts:

“1. Aviācijas drošības pasākumu kopīg[ie] pamatstandart[i] [..] ir noteikt[i] pielikumā.

2. Pasākumus, kas vajadzīgi, lai īstenotu un tehniski pielāgotu šos kopīgos pamatstandartus, pieņem saskaņā ar 9. panta 2. punktā minēto procedūru [5], pienācīgi ņemot vērā dažādos darbības veidus un ar tiem pasākumiem saistītu risku, kuri attiecas uz:

a) darbības efektivitātes kritērijiem un ierīču pieņemšanas testiem;

b) sīki izstrādātu procedūru aprakstu, kurā iekļauta slepena informācija;

c) sīki izstrādātiem kritērijiem attiecībā uz atbrīvojumu no drošības pasākumiem.”

4 — Eiropas Parlamenta un Padomes 2002. gada 16. decembra Regula (EK) Nr. 2320/2002 par kopīgiem noteikumiem civilās aviācijas drošības jomā (OV L 355, 1. lpp.).

5 — Regulatīvās komitejas procedūra.

ii) sīki izstrādātu procedūru aprakstu, kurā iekļauta slepena informācija;

15. 6. pantā ir noteikts:

iii) sīki izstrādātiem kritērijiem atbrīvošanai no drošības pasākumiem,

"Dalībvalstis, nepārkāpjot Kopienas tiesību aktus, var piemērot pasākumus, kas ir stingrāki par šajā regulā noteiktajiem. Cik vien iespējams drīz pēc pasākumu piemērošanas dalībvalstis informē Komisiju par šo pasākumu būtību."

kas minēti 4. panta 2. punktā,

16. 8. pantā par informācijas izplatīšanu ir paredzēts:

[..]

"1. Neskarot [Piekļuves dokumentiem regulā] noteiktās tiesības piekļūt dokumentiem:

ir slepeni un nav publicējami. Tie ir pieejami tikai 5. panta 2. punktā minētajām iestādēm [6], kuras saskaņā ar piemērojamajiem valsts noteikumiem par slepenas informācijas izplatīšanu tos nodod tikai tām ieinteresētajām personām, kurām attiecīgā informācija ir nepieciešama.

a) pasākumi, kas attiecas uz

[..]"

i) darbības efektivitātes kritērijiem un ierīču pieņemšanas testiem;

6 — Katras dalībvalsts noteiktā iestāde.

17. 12. pantā paredzēts, ka sankcijām par regulas noteikumu pārkāpumiem jābūt "efektīvām, samērīgām un preventīvām".

18. 4. panta 1. punktā minētais pielikums tika pienācīgi publicēts kā regulas neatņemama daļa. Tas *inter alia* ietver kopīgus pamatstandartus pasažieru pārmeklēšanai (4.1. punkts) un rokas bagāžas pārmeklēšanai (4.3. punkts). Visiem izlidojošiem pasažieriem veic drošības kontroli, lai nepieļautu aizliegtu priekšmetu ienešanu ierobežotas piekļuves drošības zonās un gaisa kuģī. To rokas bagāža tiek pārmeklēta pirms viņu ielaišanas ierobežotas piekļuves drošības zonās un gaisa kuģī, un pasažierim jānodod aizliegtie priekšmeti vai pretējā gadījumā viņam liedz ieiet ierobežotas piekļuves drošības zonā vai gaisa kuģī.

saprāts." "Sitamie ieroči: steki, nūjas, beisbola nūjas un tamlīdzīgi rīki" ir uzskaitīti Pielikuma iii) punktā. Pielikuma vi) punktā ir paredzēts: "*Citi izstrādājumi*: tādi priekšmeti kā ledus cirtņi, ceļa spieķi, bārdas naži un šķēres ar gariem asmeņiem, ko parasti neuzskata par nāvīgiem vai bīstamiem ieročiem, bet ko var izmantot par ieročiem, tostarp rotaļu vai neīsti ieroči vai granātas." Vēl vii) punktā ir paredzēts: "Visdažādākie izstrādājumi, kas rada pamatotas aizdomas, ka priekšmetu var izmantot, lai imitētu nāvējošu ieroci: pie šādiem izstrādājumiem pieder lietas, kas atgādina spridzekļus vai citus priekšmetus, kas var izskatīties pēc ieroča vai bīstama priekšmeta, bet ne tikai tās."

Komisijas pieņemto regulu īstenošana

19. Pielikuma 1.18. punktā paredzēts, ka "aizliegts priekšmets" ir "priekšmets, ko var izmantot, lai izdarītu nelikumīgu iejaukšanos, un kas nav pienācīgi deklarēts, un kam nav piemēroti attiecīgie normatīvie akti". Orientējošs šādu aizliegtu priekšmetu saraksts ir iekļauts (publicētajā) pielikuma "Pielikumā", kas ietver aizliegtu priekšmetu klasificēšanas pamatnostādnes. Ievads skan šādi: "Šīs pamatnostādnes dotas attiecībā uz ieroču un ierobežotu priekšmetu iespējamo formu, taču, novērtējot aizdomas, ka priekšmetu varētu izmantot par ieroci, virsroku ņem veselais

20. Regulas (EK) Nr. 622/2003, ar kuru tiek īstenota Regula Nr. 2320/2002 [7] preambulas

7 — Komisijas 2003. gada 4. aprīļa Regula (EK) Nr. 622/2003, ar ko nosaka pasākumus kopēju pamatstandartu īstenošanai aviācijas drošības jomā (OV L 89, 9. lpp.). Nepublicētais pielikums vairākkārt ticis grozīts, pēdējo reizi — ar Komisijas 2008. gada 11. janvāra Regulu (EK) Nr. 23/2008 (OV L 9, 12. lpp.). Pamatteksts ir grozīts tikai vienu reizi, kad saskaņā ar Komisijas 2006. gada 13. janvāra Regulu (EK) Nr. 65/2006 (OV L 11, 4. lpp.) tika iekļauts 3.a pants (par jaunām tehniskām metodēm un procedūrām).

pirmajos divos apsvērumos tās forma un ierobežotā publicēšana ir izskaidrota šādi:

"1) Komisijai jāpieņem pasākumi par kopēju pamatstandartu ieviešanu aviācijas drošības jomā visā Eiropas Savienībā. Šim nolūkam vispiemērotākais instruments ir regula.

2) Atbilstoši Regulai [..] Nr. 2320/2002 un lai novērstu nelikumīgas darbības, šīs regulas pielikumā noteiktajiem pasākumiem jābūt slepeniem un tie nedrīkst tikt publicēti."

21. 1. pantā paredzēts, ka regula nosaka vajadzīgos pasākumus tādu kopēju pamatstandartu attiecībā uz aviācijas drošību īstenošanai un tehniskajai pielāgošanai, kas jāiekļauj valstu civilās aviācijas drošības programmās.

22. 3. pantā ir ietverti konfidencialitātes noteikumi. Tajos noteikts, ka "regulas 1. pantā minētie pasākumi ir noteikti pielikumā. Šie pasākumi ir slepeni un tie nav publicējami. Tie ir pieejami tikai tām personām, kuras ir attiecīgi pilnvarojusi dalībvalsts vai Komisija".

23. Turpmākās regulas, ar kurām groza Regulas Nr. 622/2003 pielikumu, izņemot Regulu (EK) Nr. 1477/2007 [8], ietvēra pantu, kurā paredzēts, ka "Regulas (EK) Nr. 622/2003 pielikumu groza, kā norādīts šīs regulas pielikumā. Minētās regulas 3. pantu piemēro attiecībā uz šā [9] pielikuma konfidenciālo raksturu" [10].

24. Regula Nr. 68/2004 [11] — pirmā regula, ar kuru tika grozīts Regulas Nr. 622/2003 pielikums, ietver šādus atbilstošus apsvērumus:

8 — Komisijas 2007. gada 13. decembra Regula (EK) Nr. 1477/2007 (OV L 329, 22. lpp.).

9 — "Pielikums" Komisijas 2004. gada 15. janvāra Regulā (EK) Nr. 68/2004 (OV L 10, 14. lpp.).

10 — Regulas Nr. 1477/2007 preambulas sestajā apsvērumā noteikts: "Šajā regulā paredzētie pasākumi nepieder pie tiem pasākumiem, kuri saskaņā ar Regulas (EK) Nr. 2320/2002 8. panta 1. punktu ir slepeni un kurus nepublicē." 1. panta otrajā teikumā attiecīgi paredzēts, ka Regulas Nr. 622/2003 3. pants uz "šā pielikuma" konfidenciālo raksturu *neattiecas*. Regulas pielikums ir atbilstoši publicēts, un tajā ir paredzēts: "3. papildinājumu aizstāj ar šādu tekstu: "3. papildinājums[,] Singapūras Republika[,] *Changi* lidosta"." Tā kā pretēji Komisijas apgalvojumiem tiesas prāvas laikā Regulas Nr. 622/2003 (redakcijā ar grozījumiem) pielikuma pārējā daļa joprojām nav publicēta, Regulas Nr. 1477/2007 pielikumā minētais formulējums var tikt uzskatīts par "delfisku" [neskaidru].

11 — Šī ir regula, kuru iesniedzējtiesa norāda kā būtisku regulu. Tiesas sēdē izrādījās, ka tas ir tāpēc, ka ar grozījumiem, ko ieviesa turpmākās grozījumu regulas (Komisijas 2005. gada 6. jūnija Regula (EK) Nr. 857/2005 (OV L 143, 9. lpp.) — pēdējais grozījums pirms notikuma, kas bija pamats lūgumam sniegt prejudiciālu nolēmumu), netika mainīts aizliegto priekšmetu saraksts Regulas Nr. 622/2003 pielikumā. Šo secinājumu turpinājumā, lai atsauktos uz attiecīgā laikā piemērojamo Regulas Nr. 622/2003 redakciju, es atsaukšos vienkārši uz "Regulu Nr. 622/2003 (redakcijā ar grozījumiem)". Tā kā visu turpmāko regulu pielikumi (līdzīgi kā sākotnējais Regulas Nr. 622/2003 pielikums) netika publicēti, man nav bijusi iespēja pārbaudīt, vai ir grozīts aizliegto priekšmetu saraksts, kopš tas tika radīts ar Regulas Nr. 68/2004 pielikumu.

“2) Atbilstoši Regulai (EK) Nr. 2320/2002 un lai novērstu nelikumīgas darbības, Regulas (EK) Nr. 622/2003 pielikumā noteiktajiem pasākumiem ir jābūt slepeniem un tie nedrīkst tikt publicēti. Šo pašu noteikumu piemēro visiem tiesību aktiem, ar kuriem izdara grozījumus [12].	25. Neraugoties uz Regulas Nr. 68/2004 preambulas trešo un ceturto apsvērumu, tās publicētajā tekstā nebija sabiedrībai pieejama aizliegto priekšmetu saraksta.
3) Tomēr ir nepieciešams saskaņots, sabiedrībai pieejams saraksts, kas atsevišķi norāda tos priekšmetus, kurus pasažieriem ir aizliegts pārvadāt ierobežotas piekļuves zonā un gaisa kuģa salonā, un tos priekšmetus, kurus ir aizliegts pārvadāt gaisa kuģa reģistrētajā bagāžā.	26. Turpmākās regulas, ar kurām tika grozīts Regulas Nr. 622/2003 pielikums, neietvēra līdzvērtīgus apsvērumus, līdz tika pieņemta Regula (EK) Nr. 1546/2006 [13], kura visus Regulas Nr. 68/2004 preambulas otrajā, trešajā un ceturtajā apsvērumā ietvertos konceptus apkopoja vienā apsvērumā:
4) Tiek atzīts, ka šāds saraksts nekad nevarēs būt izsmeļošs. Tāpēc attiecīgajai iestādei ir jādod tiesības aizliegt pārvadāt arī tādus priekšmetus, kas nav sarakstā. Pirms reģistrācijas un tās laikā ir lietderīgi skaidri informēt pasažierus par visiem aizliegtajiem priekšmetiem.” [Neoficiāls tulkojums]	“3) Saskaņā ar Regulu (EK) Nr. 2320/2002 un tādēļ, lai novērstu nelikumīgas iejaukšanās darbības, Regulas (EK) Nr. 622/2003 pielikumā paredzētajiem pasākumiem jābūt slepeniem un tie nav publicējami. Šo pašu noteikumu attiecina uz visiem tiesību aktiem, ar kuriem izdara grozījumus. Neatkarīgi no iepriekš minētā pasažieriem jābūt skaidri informētiem par noteikumiem saistībā ar priekšmetiem, kurus aizliegts ienest gaisa kuģī.”

12 — Mazliet atšķirīgs teksts, bet ar tādām pašām sekām tika izmantots Komisijas 2007. gada 20. aprīļa Regulas (EK) Nr. 437/2007 (OV L 104, 16. lpp.) preambulas trešajā apsvērumā un Komisijas 2007. gada 31. jūlija Regulas (EK) Nr. 915/2007 (OV L 200, 3. lpp.) preambulas sestajā apsvērumā: “Saskaņā ar Regulu (EK) Nr. 2320/2002 pasākumi, kas paredzēti Regulas (EK) Nr. 622/2003 pielikumā, tika klasificēti kā slepeni un netika publicēti. Šo pašu noteikumu piemēro visiem grozošajiem tiesību aktiem.”

13 — Komisijas 2006. gada 4. oktobra Regula (EK) Nr. 1546/2006 (OV L 286, 6. lpp.).

27. Neraugoties uz šo apsvērumu, Regulas Nr. 1546/2006 publicētajā redakcijā (līdzīgi kā to priekšgājējām) nebija sabiedrībai pieejama aizliegto priekšmetu saraksta [14].

Izstrādes pamatnostādnes

28. 1998. gada 22. decembrī Eiropas Parlaments, Padome un Komisija parakstīja Iestāžu nolīgumu par kopīgām pamatnostādnēm attiecībā uz Kopienu tiesību aktu izstrādes kvalitāti [15]. Pamatnostādnes nav juridiski saistošas [16]. Daži no tajās ietvertajiem vispārējiem principiem ir šādi:

"1. Kopienas tiesību aktus formulē skaidri, vienkārši un precīzi.

[..]

3. Izstrādājot tiesību aktus, ņem vērā personas, kurām tos paredzēts piemērot, lai tās varētu nepārprotami noteikt savas tiesības un pienākumus [..].

[..]

10. Apsvērumu mērķis ir kodolīgi pamatot rezolutīvās daļas būtiskākās normas [..]. Tajos neietver tiesību normas [..] [17].

[..]

22. Akta tehniskos aspektus iekļauj pielikumos, uz kuriem sniedz atsevišķas norādes akta rezolutīvajā daļā, un tie neietver jaunas tiesības vai pienākumus, kas nav izklāstītas rezolutīvajā daļā."

14 — Ņemot vērā šo apsvērumu, iespējams, ka aizliegto priekšmetu saraksts tika grozīts ar Regulas Nr. 1546/2006 pielikumu. Nav bijis iespējams pārliecināties, vai tas tā ir.

15 — (OV 1999, C 73, 1. lpp.): "iestāžu nolīgums par tiesību aktu izstrādi".

16 — Skat. preambulas septīto apsvērumu.

17 — Skat. arī 2005. gada 12. jūlija spriedumu apvienotajās lietās C-154/04 un C-155/04 *Alliance for Natural Health* u.c. (Krājums, I-6451. lpp., 92. punkts), kurā ir atsauce uz iestāžu nolīgumu.

Pamata prāva un prejudiciālie jautājumi

29. 2005. gada 25. septembrī, reģistrējies savam lidojumam, Dr. Heinrihs [*Heinrich*] vēlējās iziet Vīnes *Schwechat* lidostas drošības pārbaudi. Viņa rokas bagāžā tika atrastas tenisa raketes. Tā kā tās tika uzskatītas par aizliegtiem priekšmetiem [18], viņam drošības pārbaudi neļāva iziet. Dr. Heinriham tomēr izdevās iekļūt gaisa kuģī ar tenisa raketēm rokas bagāžā [19]. Pēc tam apsardzes darbinieki viņam lika atstāt gaisa kuģi.

30. Heinrihs cēla prasību iesniedzējtiesā, kura norāda, ka personas, kas pārvadā Regulas Nr. 622/2003 (redakcijā ar grozījumiem) pielikumā norādītos aizliegtos priekšmetus, nevar iziet drošības pārbaudi vai iekāpt gaisa kuģī un, ja tās šos noteikumus pārkāpj, tām tiek piemērotas "efektīvas, samērīgas un preventīvas sankcijas", kas noteiktas Regulas Nr. 2320/2002 12. pantā. Tāpēc iesniedzējtiesa uzskata, ka Regulas Nr. 622/2003 (redakcijā ar grozījumiem) pielikuma noteikumi nav paredzēti vienīgi valsts iestādēm, bet arī privātpersonām, kuru pienākums ir balstīt savu rīcību uz Regulas tiesību normām. Tomēr tas nav iespējams tāpēc, ka Regulas Nr. 622/2003 pielikums, ko groza Regula Nr. 68/2004, netika publicēts *Oficiālajā Vēstnesī* un tāpēc sabiedrībai nav pieejams.

31. Iesniedzējtiesa uzskata, ka tas, ka pretēji EKL 254. panta 1. un 2. punkta prasībām noteikumi (vai to daļas) nav publicēti *Oficiālajā Vēstnesī*, ir tik nopietns tiesiskuma pārkāpums, ka šādi noteikumi juridiski neeksistē un tādējādi nav saistoši. Tā norāda uz Eiropas Savienības Pamattiesību hartas 42. pantu, kurā ir uzsvērts "tiesību pieejamības" nozīmīgums.

32. Iesniedzējtiesa arī uzskata, ka nevar atsaukties uz Piekļuves dokumentiem regulu, lai ierobežotu personu piekļuvi juridiski saistošiem tiesību aktiem, kuri *inter alia* šī iemesla dēļ bija jāpublicē *Oficiālajā Vēstnesī*.

18 — Tenisa raketes kā tādas nav ietvertas (publicētajā) Regulas Nr. 2320/2002 pielikumā, lai gan iii), vi) un vii) punkts varētu norādīt, ka tās var izmantot kā ieročus, un tāpēc tās arī varētu tikt aizliegtas.

19 — Es neizteikšu viedokli par to, vai Dr. Heinriha darbība, iekāpjot gaisa kuģī pēc tam, kad viņš tika apstādināts drošības pārbaudē, bija atsevišķs (atbildību pastiprinošs) akts vai arī tas ir jāuzskata par daļu no vispārējā jautājuma par to, vai viņš drīkstēja doties uz gaisa kuģi ar tenisa raketēm. Tas ir valsts tiesas kompetencē.

33. Līdz ar to iesniedzējtiesa nolēma uzdot Tiesai šādus jautājumus prejudiciāla nolēmuma sniegšanai:

"1) Vai par dokumentiem 2001. gada 30. maija Eiropas Parlamenta un Padomes Regulas (EK) Nr. 1049/2001 par publisku piekļuvi Eiropas Parlamenta, Padomes un Komisijas dokumentiem 2. panta 3. punkta izpratnē ir jāuzskata arī akti, kuri saskaņā ar EKL 254. pantu ir jāpublicē *Oficiālajā Vēstnesī*?

2) Vai regulas vai to daļas ir saistošas, ja pretēji EKL 254. panta 2. punkta prasībām tās nav publicētas *Eiropas Savienības Oficiālajā Vēstnesī*?"

34. Rakstiskus apsvērumus iesniedza Čehijas, Somijas, Francijas, Vācijas, Grieķijas, Ungārijas, Polijas un Zviedrijas valdības, kā arī Padome un Komisija.

35. 2007. gada 13. novembra tiesas sēdē šie lietas dalībnieki sniedza mutvārdu apsvērumus (izņemot Francijas, Vācijas un Ungārijas valdības), un tajā piedalījās un sniedza mutvārdu apsvērumus arī Austrijas, Dānijas un Apvienotās Karalistes valdības un Eiropas Parlaments [20].

Par pieņemamību

36. Vairākas dalībvalstis dažādu iemeslu dēļ, kas daļēji pārklājas, apgalvoja, ka lūgums pilnībā vai daļēji nav pieņemams.

37. Francijas, Vācijas un Apvienotās Karalistes valdības apgalvo, ka, tā kā iesniedzējtiesa nenorāda nedz apstākļus, kuros Dr. Heinrihs cēla prasību, nedz arī prasības mērķi, nav iespējams noteikt, vai atbilde uz uzdotajiem jautājumiem ir nepieciešama, lai taisītu spriedumu valsts tiesas izskatāmajā lietā. Francijas valdība arī skaidro, ka pirmais jautājums nav pieņemams tāpēc, ka Piekļuves dokumentiem regulas piemērošana ir ārpus valsts tiesu jurisdikcijas, un otrais jautājums nav pieņemams tāpēc, ka Austrijas iestādes katrā ziņā

20 — Dr. Heinrihs bija klāt tiesas sēdē, bet netika pārstāvēts un nesniedza apsvērumus.

bija kompetentas aizliegt ienest gaisa kuģī priekšmetus. Valsts tiesa nav uzdevusi vienīgo piemēroto jautājumu, tas ir, vai atbilstošās valsts tiesību normas ir saderīgas ar Regulu Nr. 2320/2002. Vācijas valdība uzskata, ka apstrīdēto aktu juridiskais pamats ir jāmeklē Austrijas tiesību normās, nevis regulās, ko minējusi iesniedzējtiesa, kura nav izskaidrojusi, kā šo regulu pasludināšana par spēkā neesošām ietekmētu atbilstošo valsts tiesību normu spēkā esamību.

38. Lai arī Zviedrijas valdība tieši neapstrīd lūguma pieņemamību, tomēr tā vēlas uzzināt, vai Regulas Nr. 622/2003 (redakcijā ar grozījumiem) pielikuma nepublicēšana bija tieši saistīta ar to, vai Dr. Heinrihs varēja pārliecināties par saviem tiesiskajiem pienākumiem. Tiesas sēdē arī Apvienotā Karaliste apšaubīja to, vai pielikuma nepublicēšanai ir nozīme attiecībā uz valsts tiesvedības iznākumu. Tā norādīja, ka Dr. Heinrihs noteikti varējis saņemt nepieciešamo informāciju internetā, īpaši no Komisijas paziņojuma presei [21] un/vai lidostas un aviosabiedrības mājas lapām, norādot, ka aizliegto priekšmetu saraksts ir atrodams *Austrian Airlines* mājas lapā [22].

39. Šie argumenti ir jāizskata.

40. Saskaņā ar pastāvīgo judikatūru valsts tiesai jānorāda uzdoto jautājumu faktiskais un tiesiskais konteksts vai vismaz jāpaskaidro faktiskie apstākļi, uz kuriem šie jautājumi ir balstīti, lai Tiesa sniegtu lietderīgu Kopienu tiesību interpretāciju, kas varētu palīdzēt valsts tiesai [23].

41. Informācijai lūgumā sniegt prejudiciālu nolēmumu ir jābūt tādai, kas dod iespēju arī dalībvalstu valdībām un citām ieinteresētajām personām sniegt apsvērumus atbilstoši Tiesas Statūtu 23. pantam. Tiesa ir vairākkārt nospriedusi, ka tās pienākums ir nodrošināt, lai šī iespēja tiktu aizsargāta, ņemot vērā, ka atbilstoši iepriekš minētajai tiesību normai attiecīgajām personām tiek paziņots tikai attiecīgais lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu [24].

42. Ir taisnība, ka lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu tieši nenorāda Dr. Heinriha mērķi, ierosinot šo tiesvedību. Tomēr viņa sūdzības būtība ir pilnīgi skaidra. Dr. Heinrihs norāda, ka viņš nebija informēts par to, ka tenisa raketes ir aizliegti priekšmeti pārvadāšanai

21 — 2004. gada 16. janvāra Komisijas paziņojums presei IP/04/59, pieejams elektroniski: http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/04/59&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en. Tenisa raketes šajā sarakstā *nav* nosauktas starp aizliegtiem priekšmetiem. Tomēr, tā kā pielikuma teksts nav publicēts, nav iespējams uzzināt, vai paziņojumā presei ietvertais saraksts ir nepublicētā pielikuma aizliegto priekšmetu saraksta tieša kopija.

22 — Tomēr no valsts tiesas materiāliem izriet, ka Dr. Heinrihs nelidoja ar *Austrian Airlines*.

23 — Skat. 2006. gada 23. marta spriedumu lietā C-237/04 *Enirisorse* (Krājums, I-2843. lpp., 17. punkts un tajā minētā judikatūra).

24 — Skat. šo secinājumu 23. zemsvītras piezīmē minēto spriedumu lietā *Enirisorse*, 18. punkts un tajā minētā judikatūra.

rokas bagāžā un ka viņam tiks piemērotas sankcijas (un liegta iekāpšana lidmašīnā), ja viņš mēģinās tās ienest gaisa kuģī. Viņš apgalvo, ka līdz ar to apsardzes darbinieki, kuri iekāpa lidmašīnā un pieprasīja, lai viņš to atstāj, rīkojās nelikumīgi [25].

43. No valsts tiesas lietas materiāliem izriet, ka valsts iestādes gan e-pasta sarakstē ar Dr. Heinrihu, gan valsts tiesā atsaucās uz Kopienu tiesībām — Regulu Nr. 2320/2002 un Regulu Nr. 622/2003 (redakcijā ar grozījumiem) — kā pamatu tenisa rakešu kā aizliegtu priekšmetu klasificēšanai (saskaņā ar valsts tiesību normām) [26].

44. Tādējādi valsts tiesā Dr. Heinrihs atsaucās uz faktu, ka Regulas Nr. 622/2003 pielikums (ar grozījumiem, kas izdarīti ar Regulu Nr. 68/2004) nebija publicēts.

45. No Tiesai iesniegtajiem rakstveida un mutvārdu apsvērumiem ir skaidrs, ka lūgumā sniegt prejudiciālu nolēmumu norādītā informācija deva lietas dalībniekiem iespēju sniegt jēgpilnus apsvērumus par uzdotajiem jautājumiem [27]. Atbilstošie papildu informācijas elementi, kas pieejami no valsts lietas materiāliem, tika apkopoti tiesas sēdes ziņojumā un darīti zināmi lietas dalībniekiem tās tiesas sēdes mērķiem, kurā tiem bija iespēja papildināt savus apsvērumus [28].

46. Uzskatu, ka iesniedzējtiesa ir izpildījusi savu pienākumu iesniegt Tiesai pietiekošus materiālus par strīda faktisko un tiesisko kontekstu, lai tā varētu interpretēt attiecīgo Kopienu tiesisko regulējumu, ņemot vērā situāciju, kas ir pamata prāvas priekšmets. Tāpēc lūgums nav uzskatāms par nepieņemamu [29].

47. Attiecībā uz uzdoto jautājumu svarīgumu judikatūrā ir noteikts, ka saistībā ar sadarbības instrumentu, kas ir EKL 234. pantā noteiktā procedūra, tikai valsts tiesai, kura izskata strīdu un kurai ir jāuzņemas atbildība par turpmāko tiesas nolēmumu, ņemot vērā lietas konkrētos apstākļus, ir jānosaka gan prejudiciāla nolēmuma nepieciešamība tās sprieduma taisīšanai, gan Tiesai uzdoto jautājumu

25 — Dr. Heinrihs pats nav iesniedzis rakstveida vai mutvārdu apsvērumus. Ja fakti, kurus viņš norāda savos rakstveida apsvērumos valsts tiesvedībā (kas ir ietverti valsts lietas materiālos, kas iesniegti Kancelejā), tiks pierādīti valsts tiesā, tie tomēr norādīs uz būtisku tiesiskās drošības trūkumu.

26 — Nav uzdots jautājums par Regulas Nr. 2320/2002 interpretāciju vai spēkā esamību.

27 — 2000. gada 21. septembra spriedums lietā C-109/99 *ABBOI* (*Recueil*, I-7247. lpp., 44. punkts).

28 — Skat. arī šo secinājumu 27. zemsvītras piezīmē minēto spriedumu lietā *ABBOI*, 45. punkts un tajā minētā judikatūra.

29 — Vēlreiz skat. šo secinājumu 27. zemsvītras piezīmē minēto spriedumu lietā *ABBOI*, 46. un 47. punkts.

atbilstība. Līdz ar to gadījumos, kuros valsts tiesas iesniegtie jautājumi attiecas uz Kopienu tiesību interpretāciju, Tiesai principā ir jāpieņem lēmums [30]. Tādējādi ir pieņemams, ka jautājumi par Kopienu tiesību interpretāciju ir atbilstoši [31].

48. Ir taisnība, ka izņēmuma gadījumos Tiesa pārbauda apstākļus, kādos valsts tiesa ir iesniegusi lūgumu, lai izvērtētu, vai tai ir jurisdikcija. Tomēr valsts tiesas iesniegto lūgumu sniegt prejudiciālu nolēmumu Tiesa var noraidīt tikai tad, ja ir acīmredzams, ka lūgtajai Kopienu tiesību interpretācijai nav nekāda sakara ar pamata prāvas faktisko situāciju vai tās priekšmetu, ja izvirzītā problēma ir teorētiska vai ja Tiesai nav zināmi faktiskie vai juridiskie apstākļi, kas nepieciešami, lai sniegtu noderīgu atbildi uz tai uzdotajiem jautājumiem [32].

49. Pirmais jautājums rodas tāpēc, ka iesniedzējtiesa uzskata, ka Regulas Nr. 622/2003 (redakcijā ar grozījumiem) pielikuma nepublicēšanu pamato Regulas Nr. 2320/2002 8. pants, kurā noteikts, ka noteikta veida aviācijas drošības pasākumi nav publicējami, tomēr "neskarot" sabiedrības tiesības piekļūt dokumentiem, kas noteiktas Piekļuves dokumentiem regulā. Iesniedzējtiesa vēlas noskaidrot, vai uz minēto regulu var atsaukties, lai pamatotu tādu dokumentu nepublicēšanu, kurus Līgumā paredzēts publicēt. Tāpēc valsts tiesa lūdz noteikt pamatnostādnes Piekļuves dokumentiem regulas interpretācijai, lai taisītu spriedumu tās tiesvedībā esošā lietā.

50. Otrais jautājums atspoguļo valsts tiesas šaubas par to Kopienu tiesību normu saistošo raksturu, kuras netiek publicētas, tomēr, pēc tās domām, privātpersonām uzliek pienākumus. Manuprāt, "saistošā rakstura" koncepts liek pārbaudīt gan to, vai Regula Nr. 622/2003 uzliek privātpersonām pienākumus, gan to, vai tā ir spēkā un juridiski patiešām eksistē. Tādējādi saskaņā ar valsts tiesas pienākumiem, kas izriet no sprieduma lietā *Foto-Frost* [33], tā nolēma uzdot Tiesai otro prejudiciālo jautājumu.

30 — Skat. *inter alia* 2007. gada 18. jūlija spriedumu lietā C-119/05 *Lucchini* (Krājums, I-6199. lpp., 43. punkts un tajā minētā judikatūra) un 2007. gada 15. novembra spriedumu lietā C-162/06 *International Mail Spain* (Krājums, I-9911. lpp., 23. punkts).

31 — Skat. *inter alia* 1999. gada 7. septembra spriedumu lietā C-355/97 *Beck* un *Bergdorf* (*Recueil*, I-4977. lpp., 22.–24. punkts), 2006. gada 5. decembra spriedumu apvienotajās lietās C-94/04 un C-202/04 *Cipolla* (Krājums, I-11421. lpp., 25. punkts) un 2007. gada 8. novembra spriedumu lietā C-379/05 *Amurta* (Krājums, I-9569. lpp., 64. punkts).

32 — Skat. šo secinājumu 31. zemsvītras piezīmē minēto spriedumu lietā *Amurta*, 64. punkts un tajā minētā judikatūra.

33 — 1987. gada 22. oktobra spriedums lietā 314/85 *Foto-Frost* (*Recueil*, 4199. lpp., 17.–20. punkts), kurā noteikts princips, ka tikai šī Tiesa var atzīt Kopienu aktu par spēkā neesošu.

51. Tiesa nav redzējusi nepublicēto Regulas Nr. 622/2003 (redakcijā ar grozījumiem) pielikumu. Tāpat, ciktāl varu konstatēt, to nav redzējusi arī valsts tiesa. Tādējādi neviena no tiesām nav tādā situācijā, lai varētu pateikt, vai tieši tenisa raketes ir iekļautas šajā pielikumā ietverto aizliegto priekšmetu sarakstā vai arī šajā pielikumā pastāv citas obligātas tiesību normas, kurām varētu būt nozīme šīs lietas iznākumā [34]. Līdz ar to neviena tiesa nevar skaidri noteikt, vai Regulas Nr. 622/2003 (redakcijā ar grozījumiem) pielikumā privātpersonām uzlikti pienākumi un, ja tas tā ir, kāds ir to precīzais saturs.

52. Tomēr, kā jau esmu norādījusi, šīs lietas būtība ir tāda, ka valsts iestādes valsts tiesā atsaucas uz nepublicētu Kopienu tiesisko regulējumu, kas varētu nebūt spēkā vai neeksistēt *tieši tāpēc*, ka tas nav publicēts. Tiesa var, nepārbaudot pielikuma saturu, izvērtēt, vai nepublicēšana rada šīs tiesiskās sekas. Ja tā secina, ka Kopienu tiesiskais regulējums nav spēkā vai neeksistē, valsts tiesai arī nav jāpārbauda tā saturs.

53. No iepriekš minētā izriet, ka prejudiciālie jautājumi ir pieņemami.

34 — Fakts, ka Komisija publicēja paziņojumu presei (skat. šo secinājumu 21. zemsvītras piezīmi) ar aizliegto priekšmetu sarakstu (kurā nav iekļautas tenisa raketes), ir interesants, bet ne būtisks šajā sakarā. Tiesa nesen skaidri noteica 2007. gada 11. decembra spriedumā lietā C-161/06 *Skoma-Lux* (Krājums, I-10841. lpp., 47.–50. punkts), ka ar šo regulas "publikāciju" *EUR-Lex* mājas lapā netiek izpildītas EKL 254. panta prasības (skat. šo secinājumu 88. un 89. punktu). *A fortiori* publikācija paziņojumā presei ierobežotā Savienības oficiālo valodu skaitā (angļu, franču un vācu) nevar tikt uzskatīta ne par adekvātu, ne par tiesiskai drošībai atbilstošu.

Par lietas būtību

Ievada piezīmes

54. EK līgumā paredzēts, ka akti, kuriem ir jābūt juridiskam spēkam, ir jāpublicē un/vai jāpaziņo, kā arī paredzētas tiesības piekļūt Kopienas iestāžu dokumentiem. EK līgumā šie atsevišķie jautājumi ir apskatīti divās blakus esošās un vienai otru papildinošās tiesību normās.

55. EKL 254. pantā ir formulēti noteikumi, saskaņā ar kuriem Kopienu akti tiek darīti zināmi tiem, kam tie adresēti, un paredzēta atbilstoša obligāta paziņošana juridiski saistošiem aktiem — vai nu publikācija *Oficiālajā Vēstnesī* vai paziņošana. EKL 254. panta 1. un 2. punktā norādītie tiesību akti ir obligāti publicējami *Oficiālajā Vēstnesī*, lai to saturs būtu zināms pēc iespējas lielākai sabiedrības daļai. Tiesību akti ar mazāku sabiedrisko nozīmību, kas norādīti EKL 254. panta

3. punktā — direktīvas, kas nav dalībvalstīm adresētās direktīvas, un lēmumi —, obligāti jāpaziņo tiem, kam tie adresēti, tomēr tie automātiski nekļūst publiski pieejami, tos publicējot *Oficiālajā Vēstnesī*.

56. Ja tiek uzskatīts par nepieciešamu pārskatāmības un atklātākas pārvaldes interesēs padarīt sabiedrībai pieejamus jebkādas kategorijas dokumentus, kuri *nav* obligāti publicējami saskaņā ar EKL 254. panta 1. un 2. punkta prasībām, ir jāievieš citi (papildu) mehānismi.

57. EKL 255. pantā ir skaidri noteikts, ka tam tā jānotiek. Tajā ir noteikts princips, ka "jebkuram Savienības pilsonim, kā arī jebkurai fiziskai personai, kas dzīvo kādā dalībvalstī, vai juridiskai personai, kam ir juridiskā adrese kādā dalībvalstī, ir tiesības piekļūt Eiropas Parlamenta, Padomes un Komisijas dokumentiem", un Padomei un katrai iestādei piešķirta kompetence attiecīgi noteikt vispārējos principus un īpašos noteikumus, kas reglamentē tiesības piekļūt dokumentiem.

58. Piekļuves dokumentiem regula nosaka "vispārējus principus un ierobežojumus, [..] kas reglamentē minētās tiesības piekļūt dokumentiem" [35]. To darot, tā īpaši pamatojas uz EKL 255. pantu [36], kā arī rīkojas saskaņā ar šī līguma panta strukturālajiem norādījumiem. Tādējādi tā vispirms definē šī panta principu un ierobežojumu mērķi, kas ir nodrošināt "iespējami plašāku piekļuvi dokumentiem", izstrādāt noteikumus, kas paredz "šo tiesību iespējami vienkāršāku izmantošanu", un "sekmēt labas administrēšanas praksi attiecībā uz piekļuvi dokumentiem" [37]. Tas var nozīmēt vienīgi piekļuves nodrošināšanu dokumentiem, kas pretējā gadījumā *nebūtu* publiskoti. Lai saņemtu "piekļuvi" dokumentam, kurš saskaņā ar EKL 254. panta 1. un 2. punktu ir obligāti jāpublicē *Oficiālajā Vēstnesī*, nav nepieciešami sekundārie tiesību akti, kas būtu ieviesti saskaņā ar EKL 255. pantu [38].

59. Tādējādi pienākums publicēt regulas skaidri izriet tieši no EKL 254. panta 1. un 2. punkta. Tas tā ir neatkarīgi no tā, vai regulu tekstu (kas parasti ir papīra vai elektroniskā formā) [39] var uzskatīt par "dokumentu" Piekļuves dokumentiem regulas izpratnē.

60. Tāpēc šķiet pareizāk uzdotos jautājumus apskatīt apgrieztā secībā.

35 — EKL 255. panta 2. punkts.

36 — Skat. tā juridisko pamatu, preambulas ceturtais apsvērums un 1. panta a) punkts.

37 — Attiecīgi 1. panta a), b) un c) punkts.

38 — Salīdziniet ar Pirmās instances tiesas 1999. gada 27. oktobra rīkojumu lietā T-106/99 *Meyer*/Komisija (*Recueil*, II-3273. lpp.): "Lēmuma 94/90 [Piekļuves dokumentiem regulas priekšgājēja] mērķis, nosakot piekļuves tiesības, kuras Komisijai ir jāievēro, nav padarīt sabiedrībai pieejamus dokumentus, kuri jau ir pieejami tāpēc, ka tie ir publicēti *Oficiālajā Vēstnesī*" (39. punkts).

39 — Attiecībā uz publikācijas elektroniskā formā neatbilstību skat. šo secinājumu 34. zemsvītras piezīmē minēto spriedumu lietā *Skoma-Lux*, 47.–50. punkts.

Par otro jautājumu

61. Uzdodot otro jautājumu, iesniedzējtiesa vēlas noskaidrot, vai regulām vai to daļām ir saistošs raksturs, ja pretēji EKL 254. panta 2. punkta noteikumiem tās nav publicētas *Eiropas Savienības Oficiālajā Vēstnesī*.

Kas ir regulas adekvāta publicēšana?

62. EKL 254. panta 1. un 2. punkts ir diezgan nepārprotami:

"1. Regulas [..] publicē [*Oficiālajā Vēstnesī*]. [..]

2. Padomes un Komisijas regulas [..] publicē [*Oficiālajā Vēstnesī*]. [..]"

63. No Līguma un maniem iepriekšējiem komentāriem izriet, ka saskaņā ar šīm tiesību normām pienākums publicēt regulas ir nepārprotams un tam nav izņēmumu.

64. Pielikums ir normatīva akta neatņemama sastāvdaļa. Pretējs viedoklis ļautu tā autoriem izvairīties no EKL 254. panta prasībām ar vienkāršu paņēmienu — ievietojot materiālās tiesību normas nepublicētajā pielikumā. Tas patiešām ir tas, ko šajā lietā Komisija centās darīt. Publicētās Regulas Nr. 622/2003 normas ir tikai skelets [40]. Lasītājs nevar noskaidrot regulas sekas, neredzot pielikumu, jo pielikumā ir visa regulas būtība [41].

65. Regula Nr. 622/2003 (redakcijā ar grozījumiem) ir ārkārtīgi lakoniska, skaidrojot, ka regula ir vispiemērotākais instruments, un tajā pašā laikā ievietojot būtiskas tiesību

40 — Tās atbilstošajā secībā iekļauj regulas mērķi (1. pants), divas definīcijas (2. pants), norādi uz pielikumu, kas ir konfidenciāls (3. pants), atļaujošu tiesību normu par jaunu tehnisko metožu un procesu izmantošanu (3.a pants), paziņošanas prasību, ja saskaņā ar Regulas (EK) Nr. 2320/2002 4. panta 3. punktu dalībvalstis mazās lidostās piemēro valsts drošības pasākumus, nevis regulā minētos pasākumus (4. pants), līdzīgu paziņošanas pienākumu, ja kompensācijas pasākumi ir pieņemti tāpēc, ka pārbaudītos pasažierus un atlidojošos pasažierus fiziski nevar atdalīt (5. pants), un standarta tiesību normu, kas precizē spēkā stāšanās datumu un tiešu piemērojamību (6. pants).

41 — Proti, "vajadzīgos pasākumus tādu kopēju pamatstandartu attiecībā uz aviācijas drošību īstenošanai un tehniskajai pielāgošanai, kas jāiekļauj valstu civilās aviācijas programmās": skat. 1. pantu, uz kuru ir atsauce 3. pantā. Izmantotā metode, šķiet, skaidri pārkāpj iestāžu nolīguma par tiesību aktu izstrādi 22. punktu, kas nepieļauj iekļaut pielikumā jebkādas jaunas tiesības vai pienākumus, kas nav minēti galvenajā daļā.

normas nevis galvenajā daļā, bet nepublicētajā pielikumā. Tās preambulas apsvērumos vienkārši teikts, ka, lai Komisija noteiktu pasākumus par kopēju pamatstandartu ieviešanu aviācijas drošības jomā visā Eiropas Savienībā, "vispiemērotākais instruments ir regula" [42], nepaskaidrojot, kāpēc tas tā ir. Pamatojums, kāpēc visas būtiskās tiesību normas ir jāiekļauj nepublicētajā pielikumā, arī ir kodolīgs: "atbilstoši Regulai [..] Nr. 2320/2002 un lai novērstu nelikumīgas darbības" [43]. Visu iepriekš minēto ir grūti saskaņot ar iestāžu nolīgumā par tiesību aktu izstrādi ietvertajām pamatnostādnēm [44]. Paturot to prātā, manuprāt, ar detalizētāku pamatojumu tomēr nepietiktu, lai regulas pilns teksts nebūtu publicējams *Oficiālajā Vēstnesī*.

66. Kā norādīja Eiropas Parlaments tiesas sēdē, Komisijas viedoklis ir pilnīgi absurds. Ja Komisija uzskatīja, ka Regulas Nr. 2320/2002 8. pants uzlika pienākumu paturēt slepenībā aizliegto priekšmetu sarakstu, tad paziņojuma presei [45] publicēšana bija rupjš šī panta pārkāpums. Ja, tieši pretēji, Komisija uzskatīja, ka aizliegto priekšmetu saraksts nav iekļauts 8. pantā, tas, protams, bija jāpublicē *Oficiālajā Vēstnesī*. Galvenās "pamatnostādnes", kas norāda to priekšmetu veidus, kuri ir jāaizliedz, patiešām ir norādītas (publicētās) Regulas Nr. 2320/2002 (publicētajā) pielikumā. Tāpēc ir diezgan grūti saskatīt loģiku, kāpēc *nepublicēt* to, kas (iespējams) ir iekļauts šī saraksta publiskotajā redakcijā. Visbeidzot, ir pretrunīgi Regulas Nr. 68/2004 preambulā noteikt (manuprāt, pilnīgi pareizi), "ka [..] ir nepieciešams saskaņots, sabiedrībai pieejams saraksts [..]" [46], un pēc tam šo sarakstu nepadarīt publiski pieejamu.

67. Līdz ar to skeleta bez satura publikācija ir nepilnīga un neatbilstoša publikācija, kas neatbilst EKL 254. panta 2. punkta prasībām.

42 — Preambulas pirmais apsvērums.

43 — Preambulas otrais apsvērums.

44 — Skat. iestāžu nolīgumu par tiesību aktu izstrādi, 1., 3. un 22. pamatnostādne. Par šī nolīguma nozīmību skat. ģenerāladvokāta Hēlhuda [*Geelhoed*] secinājumus šo secinājumu 17. zemsvītras piezīmē minētajam spriedumam apvienotajās lietās *Alliance for Natural Health*, 88. punkts. *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* ("JPG", pieejams: http://eur-lex.europa.eu/en/techleg/1.htm et seq.) detalizētāk arī norādīts, cik svarīgi ir sniegt skaidru un lietderīgu pamatojumu, it īpaši attiecībā uz represīviem pasākumiem: skat. it īpaši *JPG* 10. (it īpaši 10.14), 18. un 22. pamatnostādni.

45 — Skat. šo secinājumu 21. zemsvītras piezīmi.

46 — Regulas (EK) 68/2004 preambulas trešais apsvērums. Preambulas ceturtajā apsvērumā ir atzīts, ka "šāds saraksts nekad nevarēs būt izsmeļošs" un ka "tāpēc attiecīgajai iestādei ir jādod tiesības aizliegt pārvadāt arī tādus priekšmetus, kas nav sarakstā", tūlīt piebilstot, ka "pirms reģistrācijas un tās laikā ir lietderīgi skaidri informēt pasažierus par visiem aizliegtajiem priekšmetiem".

Regulas nepublicēšanas tiesiskās sekas

— Neiespējamība piemērot nepublicētus pasākumus privātpersonām

68. Ja pretēji manam piedāvājumam [47] Tiesa nolemj nespriest par regulas spēkā esamību, tai tomēr ir jāatgādina tās judikatūra par to, ka Kopienu tiesību akti, kuri nav publicēti, nevar uzlikt sabiedrībai pienākumus.

69. Tiesa ir vairākas reizes nospriedusi, ka "tiesiskās drošības princips paredz, ka Kopienu tiesiskais regulējums ļauj ieinteresētajām personām precīzi zināt saistību, ko tas tiem uzliek, apjomu" [48] un ka "privātpersonām nepārprotami jāzina savas tiesības un pienākumi un jāveic atbilstoši pasākumi" [49].

70. Nedz Tiesa, nedz iesniedzējtiesa nav redzējusi slepeno pielikumu. Tāpēc neviena no šīm tiesām nevar ar pārliecību pateikt, vai un, ja tā, cik lielā mērā Regula Nr. 622/2003 (redakcijā ar grozījumiem) ir ietekmējusi Dr. Heinrihu. Abas tiesas vienīgi zina, ka valsts iestādes ir norādījušas Regulu Nr. 622/2003 (kopā ar Regulu Nr. 2320/2002) kā pamatu savām darbībām, liedzot Dr. Heinriham iekāpt lidmašīnā.

71. Ja Tiesa nolemj spriest vienīgi par to, vai Regula Nr. 622/2003 (redakcijā ar grozījumiem) uzliek pienākumus privātpersonām, uzskatu, ka tai ir *in abstracto* jāatzīst vienīgi, ka slepenais pielikums nevar iekļaut vai būt par avotu *jebkuriem* pienākumiem, kas uzlikti privātpersonām.

72. Īsumā izklāstīšu Tiesas iespējas, ja tā nolemj neaprobežoties ar šo atzinumu *in abstracto* un pārbaudīt, vai Regulas Nr. 622/2003 pielikums faktiski bija paredzēts, lai uzliktu privātpersonām pienākumus.

73. Man šķiet, ka Dr. Heinriham piemēroto pasākumu juridiskajam pamatam ir iespējami trīs varianti:

47 — Šo secinājumu 78.–110. punktā.

48 — Skat. 1998. gada 1. oktobra spriedumu lietā C-209/96 Apvienotā Karaliste/Komisija (*Recueil*, I-5655. lpp., 35. punkts), 2003. gada 20. maija spriedumu lietā C-108/01 *Consorzio del Prosciutto di Parma* un *Salumificio S. Rita* (*Recueil*, I-5121. lpp., 89. punkts), 2006. gada 21. februāra spriedumu lietā C-255/02 *Halifax* u.c. (Krājums, I-1609. lpp., 72. punkts) un 2007. gada 21. jūnija spriedumu lietā C-158/06 *ROM-projecten* (Krājums, I-5103. lpp., 25. punkts).

49 — Skat. 1996. gada 13. februāra spriedumu lietā C-143/93 *Van Es Douane Agenten* (*Recueil*, I-431. lpp., 27. punkts), 2006. gada 26. oktobra spriedumu lietā C-248/04 *Koninklijke Coöperatie Cosun* (Krājums, I-10211. lpp., 79. punkts). Skat. arī, piemēram, 1979. gada 25. janvāra spriedumu lietā 98/78 *Racke* (*Recueil*, 69. lpp., 15. punkts) un šo secinājumu 48. zemsvītras piezīmē minēto spriedumu lietā *ROM-projecten*, 25. punkts.

a) pasākumi tika pamatoti ar valsts suverēnām pilnvarām vai Regulu Nr. 2320/2002, kuras 6. pantā dalībvalstīm piešķirta samērā liela rīcības brīvība. Ja tas tā ir, attiecībā uz valsts tiesā izskatāmo lietu Regulai Nr. 622/2003 (redakcijā ar grozījumiem) nav nozīmes;

b) pasākumi tika pamatoti ar valsts pilnvarām, kas pašas izriet un/vai tiek ierobežotas ar Regulas Nr. 622/2003 (redakcijā ar grozījumiem) pielikumu, bez kura tās nebūtu spēkā. Šajā gadījumā aizliegums ienest gaisa kuģī tenisa raketes stājas spēkā un zaudē spēku vienlaicīgi ar Regulu Nr. 622/2003 (redakcijā ar grozījumiem);

c) pasākumi veido pielikuma tiesību normu tiešu piemērošanu. Tenisa rakešu aizlieguma sekas būtu tādas pašas kā b) apakšpunktā norādītās.

74. Neredzot nepublicēto Regulas Nr. 622/2003 (redakcijā ar grozījumiem) pielikumu, Tiesai nav iespējams izdarīt pamatotus secinājumus par to, kura no šīm versijām ir pareiza.

75. Ar Regulu Nr. 622/2003 (redakcijā ar grozījumiem) tiek īstenota Komisijas saskaņā ar Regulas Nr. 2320/2002 4. panta 2. punktu ieviestā regula atbilstoši 9. panta 2. punktā minētajai procedūrai. Tā (iespējams) ir jālasa kopā ar šīs regulas 4. panta 1. punktu, tās pielikumu un pielikuma pielikumu. Pielikuma 4. punktā ir noteikts, ka pasažieriem, kas pārvadā aizliegtos priekšmetus, šie priekšmeti ir jāatņem vai attiecīgi jāliedz ieiet ierobežotas piekļuves drošības zonā vai gaisa kuģī. Pielikuma pielikumā ir noteiktas pamatnostādnes tam, kas ir jāuzskata par aizliegtajiem priekšmetiem. Šķiet, ka faktiskais aizliegto priekšmetu saraksts kopā ar jebkādiem detalizētākiem apsvērumiem par to, kas vēl ir uzskatāmi par aizliegtajiem priekšmetiem (un kāpēc), un jebkāds tiešs vai netiešs papildu pasākumu pilnvarojums Kopienas līmenī ir atrodams Regulas Nr. 622/2003 (redakcijā ar grozījumiem) pielikumā. Regulas Nr. 2320/2002 12. pantā paredzēts, ka dalībvalstīm ir jānodrošina, ka sankcijas par šīs regulas noteikumu pārkāpumu ir "efektīvas, samērīgas un preventīvas".

76. Ņemot vērā minēto, man intuitīvi šķiet, ka Regula Nr. 622/2003 (redakcijā ar grozījumiem) uzliek privātpersonām pienākumus. Tomēr tas ir tikai pieņēmums. Jautājumu var atrisināt, tikai redzot Regulas Nr. 622/2003 (redakcijā ar grozījumiem) pielikumu.

77. Līdz ar to neuzskatu, ka Tiesa, neiepazīstoties ar pielikumu un bez jauna mutvārdu procesa, var spriest par to, vai Regulas Nr. 622/2003 (redakcijā ar grozījumiem) pielikums uzliek privātpersonām pienākumus. Es tai neieteiktu to darīt.

— Regulas Nr. 622/2003 (redakcijā ar grozījumiem) spēkā esamība

78. Otrais jautājums tieši neskar jautājumu par spēkā esamību. Tomēr lūgumā sniegt prejudiciālu nolēmumu ir skaidri pateikts, ka valsts tiesai ir nopietnas šaubas par Regulas Nr. 622/2003 (redakcijā ar grozījumiem) saistošo spēku un šo šaubu rezultātā tā iesniegusi lūgumu sniegt prejudiciālu nolēmumu [50].

79. Šajos apstākļos Tiesa var spriest par attiecīgā Kopienu akta spēkā esamību [51]. Lai arī valsts tiesu ziņā ir lemt par jautājumu, kurus tās iesniedz Eiropas Kopienu Tiesai, nozīmību, Tiesas funkcija ir "izsecināt no visas valsts tiesas iesniegtās informācijas tās Kopienu tiesību normas, kuras, ņemot vērā strīda priekšmetu, ir jāinterpretē vai kuru spēkā esamība ir jāizvērtē" [52].

80. Tādējādi es pievēršos jautājumam par to, kā regulas nepublicēšana ietekmē tās spēkā esamību.

81. Lietā *Opel Austria*/Padome [53] Pirmās instances tiesa nosprieda, ka ar apzinātu *Oficiālā Vēstneša* izdevuma, kurā ir publicēta apstrīdētā regula, izdošanu ar atpakaļejošu datumu tādējādi, ka regula stājas spēkā pirms tās publicēšanas, tiek pārkāpts tiesiskās drošības princips [54]. Šī iemesla dēļ regula tika atcelta.

82. Tiesa vairākkārt ir nospriedusi, ka tiesiskās drošības princips vispārīgi nepieļauj, ka Kopienu tiesību akts stājas spēkā pirms tā publicēšanas, papildinot, ka "izņēmuma

50 — Skat. šo secinājumu 31. un 50. punktu.

51 — Skat. 1965. gada 1. decembra spriedumu lietā 16/65 *Schwarze* (*Recueil*, 1081. lpp., it īpaši 1094. lpp.), 1977. gada 3. februāra spriedumu lietā 62/76 *Strehl* (*Recueil*, 211. lpp.) un 1980. gada 15. oktobra spriedumu lietā 145/79 *Roquette Frères* (*Recueil*, 2917. lpp., 6. un 7. punkts).

52 — Iepriekš 51. zemsvītras piezīmē minētais spriedums lietā *Roquette Frères*, 7. punkts.

53 — 1997. gada 22. janvāra spriedums lietā T-115/94 *Opel Austria*/Padome (*Recueil*, II-39. lpp.).

54 — 127.–133. punkts. Skat. arī vispārīgi 124. punktu attiecībā uz tiesiskās drošības principu, kurš īpaši paredz, ka tiesiskajam regulējumam, kas privātpersonām rada nelabvēlīgas sekas, jābūt skaidram un precīzam un tā piemērošanai — tādai, ko attiecīgās personas var paredzēt (šajā sakarā skat. arī 1987. gada 15. decembra spriedumu lietā 325/85 Īrija/Komisija (*Recueil*, 5041. lpp.), šo secinājumu 49. zemsvītras piezīmē minēto spriedumu lietā *Van Es Douane Agenten*, 27. punkts; 1996. gada 15. februāra spriedumu lietā C-63/93 *Duff* u.c., (*Recueil*, I-569. lpp., 20. punkts) un 2005. gada 7. jūnija spriedumu lietā C-17/03 *VEMW* u.c. (Krājums, I-4983. lpp., 80. punkts)).

kārtā" ir pieļaujams pretējais, ja tas vajadzīgs mērķa sasniegšanai un ja pienācīgi tiek ievērota iesaistīto personu tiesiskā paļāvība [55]. Tā rezultātā priekšlikumam, ka Kopienu tiesību instrumenti var radīt juridiskas sekas pat laikā, kad tie nav publicēti, ir ierobežota ietekme [56].

83. Šīs lietas attiecās uz novēlotu publicēšanu [57]. Šajā gadījumā pielikumu nekad nebija paredzēts publicēt. Tāpēc šķiet, ka Pirmās instances tiesas secinājums lietā *Opel Austria*/Padome *a fortiori* ir piemērojams. Turklāt, ja Tiesa pieļauj rīcību ar atpakaļejošu spēku, ir jāizpilda divi nosacījumi: tas ir vajadzīgs mērķa sasniegšanai un ir ņemta vērā attiecīgo personu tiesiskā paļāvība [58]. Ir grūti saskatīt, kā šajā gadījumā varētu tikt izpildīts jebkurš no šiem nosacījumiem.

84. Tiesas spriedumā lietā *Sevince* [59] nav sniegtas šai lietai nepieciešamās pamatnostādnes. Minētajā lietā Tiesa nosprieda, ka EEK — Turcijas Asociācijas padomes lēmumu Nr. 2/76 un Nr. 1/80 nepublicēšana nav šķērslis, lai šīm tiesību normām būtu tieša iedarbība, uz kuru privātpersona var atsaukties [60]. Tomēr nedz EKL 254. pantā, nedz EEK — Turcijas Asociācijas nolīgumā [61] nav paredzēts pienākums šādus aktus publicēt [62].

85. Tomēr var palīdzēt judikatūra par pienākumu saskaņā ar EKL 254. panta 3. punktu paziņot (individuālus) lēmumus tiem, uz kuriem tie attiecas, jo šī paziņošanas prasība var tikt uzskatīta par funkcionālu ekvivalentu EKL 254. panta 1. un 2. punktā noteiktajai publicēšanas prasībai. Abu prasību mērķis ir informēt personas, uz kurām attiecas šie tiesību akti, par to saturu.

55 — Skat. *inter alia* 1990. gada 13. novembra spriedumu lietā C-331/88 *Fedesa* u.c. (*Recueil*, I-4023. lpp., 45. punkts), 1997. gada 2. oktobra spriedumu lietā C-259/95 Parlaments/Padome (*Recueil*, I-5303. lpp., 21. punkts) un 2006. gada 28. novembra spriedumu lietā C-413/04 Parlaments/Padome (Krājums, I-11221. lpp., 75. punkts).

56 — Skat. šo secinājumu 49. zemsvītras piezīmē minēto spriedumu lietā *Racke*, 20. punkts, un 1979. gada 25. janvāra spriedumu lietā 99/78 *Decker* (*Recueil*, 101. lpp., 8. punkts) (abi attiecas uz naudas kompensācijas apmēru par vīna tirdzniecību) un 1991. gada 21. februāra spriedumu apvienotajās lietās C-143/88 un C-92/89 *Zuckerfabrik* (*Recueil*, I-415. lpp., 52. punkts (cukura ražotāju nodeva par iepriekšējo tirdzniecības gadu). Skat. arī "izoglikozes lietas": 1982. gada 30. septembra spriedumus lietā 108/81 *Amylum*/Padome (*Recueil*, 3107. lpp.), lietā 110/81 *Roquette Frères*/Padome (*Recueil*, 3159. lpp.) un lietā 114/81 *Tunnel Refineries*/Padome (*Recueil*, 3189. lpp.).

57 — Skat. arī 1974. gada 29. maija spriedumu lietā 185/73 *König* (*Recueil*, 607. lpp.), kurā Tiesa nosprieda, ka novēlota publikācija ietekmē datumu, kopš kura regula ir piemērojama un stājas spēkā, bet ne tās patieso spēkā esamību (6. punkts).

58 — Līdzīgi skat. ģenerāladvokāta Ticano [*Tizzano*] secinājumus lietā C-376/02 "Goed Wonen" (2005. gada 26. aprīļa spriedums, Krājums, I-3445. lpp., 31. un 35. punkts), pārfrāzējot šo secinājumu 55. zemsvītras piezīmē minētās lietas.

59 — 1990. gada 20. septembra spriedums lietā C-192/89 *Sevince* (*Recueil*, I-3461. lpp.).

60 — Tiesa piesardzīgi paredzēja atšķirību starp sekām dalībvalstij un sekām privātpersonai, norādot, ka, "lai arī šo lēmumu nepublicēšana var kavēt to piemērošanu privātpersonai, privātpersonai attiecībās ar valsts iestādi šī iemesla dēļ nav atņemtas tiesības izmantot tās tiesības, kuras šie lēmumi tai piešķir" (24. punkts).

61 — OV 1973, C 113, 1. lpp.

62 — Salīdziniet ar 1999. gada 23. novembra spriedumu lietā C-149/96 Portugāle/Padome (*Recueil*, I-8395. lpp.). Apstrīdētajam lēmumam šajā lietā (Padomes 1996. gada 26. februāra lēmums 96/386/EK par saprašanās memorandu noslēgšanu starp Eiropas Kopienu un Pakistānas Islama Republiku un starp Eiropas Kopienu un Indijas Republiku par pasākumiem tirgus pieejamības tekstilizstrādājumiem jomā (OV L 153, 47. lpp.)) nebija konkrēta adresāta. Tādējādi tas bija ārpus to aktu kategorijas, kas saskaņā ar EKL 254. pantu ir jāpublicē (pretēji tam, ko paredzētu Līguma par Eiropas Savienības darbību 297. pantā, ja stātos spēkā Lisabonas līgums). Neraugoties uz to, tas bija akts, kas acīmredzami bija publicējams. Ņemot to vērā, Tiesa pareizi nosprieda, ka "Kopienu akta novēlota publicēšana *Eiropas Kopienu Oficiālajā Vēstnesī* neietekmē šī akta spēkā esamību" (54. punkts).

86. Tiesa spriedumā lietā *Hoechst*/Komisija skaidri noteica, ka "[pilnīga] nepaziņošana [nevar] radīt citas sekas kā vienīgi attiecīgā akta atzīšanu par neeksistējošu vai tā atcelšanu". Tiesa papildus noteica, ka "Kopienu tiesību normas nepieļauj starpsituāciju starp akta neesamību un tā atcelšanu" un ka šis "secinājums nav apstrīdams, pamatojoties uz to, ka saskaņā ar EKL 254. panta 3. punktu lēmumi stājas spēkā pēc to paziņošanas un ka, ja nav paziņojuma, lēmumam nav nekādu seku. Attiecībā uz akta paziņošanu, līdzīgi kā jebkuru citu būtisku procesuālu prasību, vai nu pārkāpums ir tik nopietns un nepārprotams, ka tā dēļ apstrīdētais akts tiek atzīts par neeksistējošu, vai arī tas ir būtisku procesuālu prasību pārkāpums, kura rezultātā šis akts var tikt atcelts" [63].

87. Spriedumā lietā Spānija/Komisija [64] Tiesa nosprieda, ka noteiktos apstākļos Kopienu iestādes akta atcelšana nepaziņošanas dēļ var būt pamatota [65]. To secinot, Tiesa uzskatīja, ka nepaziņošana nav tikai šķērslis, lai akts stātos spēkā [66], bet drīzāk ir fundamentāla kļūda, kas ietekmē tā spēkā esamību. Varētu uzskatīt, ka šāda viedokļa racionālo pamatu viegli var attiecināt uz regulas nepublicēšanu.

88. Nesen spriedumā lietā *Skoma-Lux* [67] Tiesai bija jāapskata tiesiskās sekas tam, ka Kopienu regula, kuras pārkāpums tika piedēvēts *Skoma-Lux*, netika attiecīgajā laikā publicēta *Oficiālajā Vēstnesī* čehu valodā. Tā nepārprotami noteica [68]: "kā izriet no paša 254. panta 2. punkta noteikumu teksta, regula nevar radīt tiesiskas sekas pirms tās publicēšanas *Eiropas Savienības Oficiālajā Vēstnesī*". Atsevišķi lasot šādu paziņojumu, var nonākt pie secinājuma, ka Regula Nr. 622/2003 (redakcijā ar grozījumiem), kas netika publicēta pilnībā, nevarētu radīt jebkādas tiesiskas sekas. Pašā spriedumā lietā *Skoma-Lux* Tiesa bija pietiekoši uzmanīga, lai izvairītos no šāda secinājuma. Drīzāk tā atsevišķi izvērtēja, pirmkārt, vai attiecīgā regula ir spēkā attiecībā uz privātpersonām (secinot, ka tā nebija spēkā attiecībā uz privātpersonām) [69] un, otrkārt, vai, neraugoties uz to, regula ir saistoša attiecīgai dalībvalstij kopš tās pievienošanās brīža (nospriežot, ka tā bija saistoša) [70], pirms tā, treškārt, izvērtēja sekas, proti, vai ir jāapstrīd valsts nolēmumi, kas ir pieņemti saskaņā ar šo regulu, ja tie saskaņā ar piemērojamām valsts tiesību normām ir kļuvuši galīgi (uz ko Tiesa atbildēja noliedzoši, izņemot "administratīvus vai tiesu nolēmumus, it īpaši ar piespiedu raksturu, kas apdraud pamattiesības") [71].

63 — 1999. gada 8. jūlija spriedums lietā C-227/92 P *Hoechst*/Komisija (*Recueil*, I-4443. lpp., 68., 71. un 72. punkts).

64 — 2002. gada 18. jūnija spriedums lietā C-398/00 Spānija/Komisija (*Recueil*, I-5643. lpp.).

65 — 33. punktā; skat. arī 2002. gada 2. jūlija spriedumu lietā T-323/00 *SAT.1*/ITSB (*SAT.2*) (*Recueil*, II-2839. lpp., 12. punkts), kurā Pirmās instances tiesa nosprieda, ka saskaņā ar attiecīgiem faktiem īsta pārkāpuma nav.

66 — Skat. 1972. gada 14. jūlija spriedumu lietā 48/69 *ICI*/Komisija (*Recueil*, 619. lpp., 39. un 40. punkts). Skat. arī Pirmās instances tiesas 1998. gada 28. maija spriedumu apvienotajās lietās T-78/96 un T-170/96 *W*/Komisija (*Recueil FP*, I-A-239. un II-745. lpp., 183. punkts).

67 — Iepriekš minēts šo secinājumu 34. zemsvītras piezīmē.

68 — 33. punktā.

69 — Skat. 32.–51. un 60. punktu.

70 — Skat. šo secinājumu 57.–59. punktu.

71 — Skat. šo secinājumu 67.–73. punktu. Tiesa atstāja kompetento valsts iestāžu ziņā konstatēt, vai šī tiesību norma konkrētajos gadījumos ir piemērojama.

89. Tiesas niansētā pieeja spriedumā lietā *Skoma-Lux* tika pamatota ar faktu, ka šajā lietā runa bija nevis par pilnīgu regulas nepublicēšanu jebkurā valodā, bet tās savlaicīgu nepublicēšanu attiecīgās valsts, kas pievienojusies, oficiālajā valodā. Tādējādi šķita piemēroti nošķirt sekas attiecībā uz dalībvalstīm no sekām attiecībā uz privātpersonām. Privātpersonām jāvar noskaidrot savas tiesības un pienākumus vienā no tās dalībvalsts oficiālajām valodām, kuras pilsoņi tie ir, kas visticamāk ir viņu dzimtā valoda. Tomēr dalībvalstij jau bija zināms un tā bija pieņēmusi *acquis communautaire*. Tāpēc loģiski izrietēja, ka tai šī regula ir saistoša, jo tā veidoja daļu no šī (publicētā) *acquis*.

90. Šajā lietā pielikuma teksts nekad nav bijis publicēts. Turklāt nepublicēšana nebija nedz nejauša, nedz arī neapzināta [72]. Komisija apzināti izsludināja virkni jaunu aktu (Regulu Nr. 622/2003 un tai sekojošās regulas, it īpaši ieskaitot Regulu Nr. 68/2004) un katru no tām publicēja tikai daļēji, paturot (materiālos noteikumus ietverošo) pielikumu slepenībā. Citiem vārdiem sakot, pastāvēja sistemātiska un tīša nepublicēšanas prakse.

91. Es secinu, ka regulas kopumā vai tās būtiskas daļas nepublicēšana, pārkāpjot EKL 254. pantu, ir būtiskas procesuālas prasības pārkāpums, kura rezultāts ir, kā minimums, spēkā neesamība.

72 — Skat. šo secinājumu 113. punktu.

— Ierobežojums laikā

92. Ja Tiesa atzīst, ka Regula Nr. 622/2003 (redakcijā ar grozījumiem) nav spēkā, rodas jautājums par laiku, kad šāds atzinums stājas spēkā. Tiesas sēdē Austrijas, Polijas un Apvienotās Karalistes valdības lūdza Tiesu atzīt, ka visi akti, kas pieņemti saskaņā ar apstrīdēto regulu, ir galīgi, līdz Komisija pieņems jaunu aktu. Tomēr tās nav norādījušas, kuras Regulas Nr. 622/2003 (redakcijā ar grozījumiem) sekas pamatotu šī sprieduma iedarbības ierobežošanu laikā.

93. Protams, Tiesa reizēm ir saglabājusi spēkā neesošu noteikumu sekas līdz jaunu noteikumu pieņemšanai. Spriedumā lietā *Van Landschoot* [73] Tiesa nosprieda, ka apstrīdētā regula bija diskriminējoša tiktāl, ciktāl tajā paredzētie noteikumi par atbrīvojumu no tajā noteiktās nodevas netika attiecināti uz noteiktu kategoriju uzņēmējiem. Ja šī regula vienkārši tiktu atzīta par spēkā neesošu, tad, gaidot jaunu tiesību normu pieņemšanu, visi atbrīvojumi būtu aizliegti. Tiesa pēc analoģijas piemēroja EEK līguma 174. panta 2. punktu (jaunajā redakcijā — EKL 231. pants), saskaņā ar kuru, pasludinot regulu par spēkā neesošu,

73 — 1988. gada 29. jūnija spriedums lietā 300/86 *Van Landschoot* (*Recueil*, 3443. lpp.).

Tiesa var noteikt, kuras no šīs regulas sekām jāuzskata par saistošām [74]. Tādējādi tā secināja, ka, gaidot jaunu noteikumu pieņemšanu, kompetentām iestādēm jāturpina piemērot atbrīvojumu un tas jāpiešķir arī tiem uzņēmējiem, attiecībā uz kuriem tika konstatēta diskriminācija [75].

94. Tādējādi tika paplašināta to uzņēmēju grupa, kuriem bija tiesības uz atbrīvojumu — sekas, kādas nevarētu sasniegt, vienkārši pasludinot apstrīdēto regulu par spēkā neesošu [76].

95. Man nav pārliecības, ka Regulas Nr. 622/2003 sekas šajā gadījumā vajadzētu saglabāt.

96. Regulas Nr. 622/2003 pasludināšana par spēkā neesošu neskartu dalībvalstīm jau saskaņā ar Regulu Nr. 2320/2002 uzliktos pienākumus veikt nepieciešamos pasākumus valsts tiesību normās noteiktās kompetences ietvaros, lai nepieļautu aizliegto priekšmetu ienešanu ierobežotas piekļuves zonā vai gaisa kuģī, un izpildīt citus pasākumus, kas noteikti vai uz kuriem ir sniegta atsauce saistībā ar drošību civilās aviācijas jomā. Regulas Nr. 2320/2002 pielikumā ir paredzēts, ka "turpmāk norādītās pamatnostādnes attiecas uz iespējamām ieroču un aizliegto priekšmetu formām, tomēr ir jābūt saprātīgai pieejai, izvērtējot, vai ir iemesls uzskatīt, ka priekšmetu var izmantot kā ieroci". Pamatojoties uz minēto, gaidot aizstājošās regulas pieņemšanu (kas ietvers aizliegto priekšmetu sarakstu) un tās atbilstošu publicēšanu, dalībvalstis var pilnībā nodrošināt, ka šie noteikumi saskaņā ar valsts tiesību normām tiek izpildīti tā, lai liegtu ienest potenciālos ieročus ierobežotas piekļuves zonās vai gaisa kuģī.

97. Jau saskaņā ar Regulu Nr. 2320/2002 dalībvalstīm uzliktie īpašie pienākumi atbilstoši EKL 10. pantam tiek pastiprināti ar vispārīgāku pienākumu veikt "gan vispārējus, gan īpašus attiecīgus pasākumus, lai nodrošinātu to pienākumu izpildi [..], ko rada Kopienu iestāžu darbība", kas "atvieglina

74 — Skat., piemēram, 1992. gada 10. marta spriedumu apvienotajās lietās C-38/90 un C-151/90 *Lomas* u.c. (*Recueil*, I-1781. lpp., 23. punkts) un 2001. gada 8. novembra spriedumu lietā C-228/99 *Silos* (*Recueil*, I-8401. lpp., 35.–38. punkts).

75 — 22.–24. punktā.

76 — Ģenerāladvokātes Štiksas-Haklas [*Stix-Hackl*] secinājumi lietā C-475/03 *Banca Popolare di Cremona* (2006. gada 3. oktobra spriedums, Krājums, I-9373. lpp., 132.–134. punkts) sniedz noderīgu pārskatu par situācijām, kurās Tiesa ir ierobežojusi sekas laikā prejudiciālam nolēmumam par Kopienu iestāžu pieņemtā akta spēkā esamību. Kā piemēru tiesvedībai par tiesību akta atcelšanu, kurā Tiesa ir saglabājusi spēkā daļu no Kopienu tiesību normas līdz jaunas normas pieņemšanai, skat.: 2007. gada 18. oktobra spriedumu lietā C-299/05 Komisija/Parlaments un Padome (Krājums, I-8695. lpp., 74. un 75. punkts). Šajā lietā pēc vienkāršas Apvienotās Karalistes invaliditātes iztikas pabalsta ("DLA") iekļaušanas grozītās Padomes Regulas (EEK) Nr. 1408/71 II a pielikumā Apvienotā Karaliste būtu spiesta piešķirt šī pabalsta "pārvietošanās brīvības" elementu nenoteiktam saņēmēju skaitam visā Eiropas Savienībā, lai arī šī *DLA* daļa nenoliedzami bija no iemaksām neatkarigs pabalsts un tāpēc likumīgi varēja tikt iekļauts II a pielikuma sarakstā kā neeksportējams pabalsts.

Kopienas uzdevumu veikšanu" un "atturas no visiem pasākumiem, kas varētu traucēt šā Līguma mērķu sasniegšanu". No pašas Regulas Nr. 2320/2002 skaidri izriet, kādi ir šie mērķi un kā tie ir jāsasniedz, un dalībvalstīm (protams) bija iespēja iepazīties ar nepublicētā Regulas Nr. 622/2003 pielikuma saturu.

98. Komisijai arī ir iespēja laikā pēc šo secinājumu nolasīšanas, kamēr Tiesa apspriežas, pārdomāt, kā nodrošināt, lai konkrēti noteikti lidostas drošības pasākumi, kas ir noteikti tikai Regulas Nr. 622/2003 (redakcijā ar grozījumiem) pielikumā, netiktu apdraudēti gadījumā, ja Tiesa vispārēji spriestu par šīs regulas tiesiskajām sekām [77].

99. Turklāt tiesiskās drošības prasību apmierināšanai Tiesa vienmēr ir izmantojusi iespēju ierobežot sprieduma iedarbību laikā. Šajā lietā ir skaidrs, ka privātpersonu tiesiskā drošība attiecībā uz vienīgo zināmo Regulas Nr. 622/2003 (redakcijā ar grozījumiem) pielikuma komponentu [78], tieši pretēji, ciestu, ja regula paliktu spēkā līdz jauna akta pieņemšanai, kas pilnībā aizstātu regulu.

100. Visbeidzot, iespējams, ka sabiedrības interesēs, lai tiktu saglabāti noteikumi lidostas drošības palielināšanai, būtu, ja Tiesa vai nu izliktos, ka neredz skaidru obligātās publicēšanas prasības pārkāpumu, vai izmantotu ārkārtējās tiesības galīgi saglabāt nepilnvērtīga akta sekas. Manuprāt, šis arguments ir maldinošs. Kā tikko norādīju, Tiesai nav jāizmanto šīs tiesības, lai netiktu apdraudēta sabiedriskā drošība lidostās. Līdzīgi argumenti grūtos brīžos bieži tiek izteikti, lai pamatotu atkāpšanos no vispārējā tiesiskuma — vai nu atceļot pamattiesību garantijas, ierobežojot tiesas kontroli, vai arī mīkstinot šādas pārbaudes sekas. Šādiem argumentiem nav vietas Eiropas Savienībā, kura balstās uz tiesiskumu un kuras Tiesai saskaņā ar Līgumā noteikto ir pienākums "nodrošināt tiesiskumu" [79].

101. Līdz ar to iesaku šajā lietā pieņemtajam spriedumam nepiemērot ierobežojumu laikā.

77 — Attiecībā uz to, ko Komisija var darīt, skat. šo secinājumu 111.–120. punktu.

78 — Lai arī aizliegto priekšmetu saraksta saturs nav zināms, ir skaidrs, ka Regulas Nr. 622/2003 pielikums šādu sarakstu *iekļauj*.

79 — EKL 220. pants (vecajā redakcijā — 164. pants). Salīdziniet ar ģenerāladvokāta Pojareša Maduru [*Poiares Maduro*] 2008. gada 16. janvāra secinājumiem lietā C-402/05 *Kadi*/Padome (pašlaik tiek izskatīta Tiesā, 35. punkts): "[..] ja tiek uzskatīts, ka risks sabiedriskajai drošībai ir īpaši augsts, ir īpaši liels spiediens pieņemt aktus, kuros netiek ievērotas privātpersonas tiesības, [..] šajos gadījumos tiesām ir īpaši rūpīgi jāpilda pienākums ievērot tiesiskumu".

— Vai Tiesai būtu jāpasludina Regula Nr. 622/2003 (redakcijā ar grozījumiem) par neeksistējošu?

102. Iesniedzējtiesa uzskata, ka regulas nepublicēšana izraisa tās neesamību.

103. Tiesa vairākkārt ir nospriedusi, ka principā ir jāpieņem, ka Kopienu iestāžu tiesību akti ir tiesiski un rada tiesiskas sekas tik ilgi, kamēr tie netiek atsaukti, prasības atcelt tiesību aktu ietvaros atcelti vai atzīti par spēkā neesošiem sakarā ar lūgumu sniegt prejudiciālu nolēmumu vai iebildi par prettiesiskumu [80].

104. Izņēmums no šī principa ir neeksistējoša akta doktrīna. Saskaņā ar šo doktrīnu tiesību akti, kuru prettiesiskuma smagums ir tik acīmredzams, ka to Kopienu tiesību sistēmā nevar pieļaut, ir atzīstami par tādiem, kuriem nav juridiskas iedarbības, pat provizoriskas, proti, tie ir uzskatāmi par juridiski neeksistējošiem. Šīs doktrīnas mērķis ir nodrošināt līdzsvaru starp divām pamata, bet dažkārt pretēja rakstura prasībām, kas būtu jāievēro tiesību sistēmā, proti, tiesisko attiecību stabilitāti un tiesiskuma ievērošanu [81].

105. Ja sekas, kas saistītas ar atzinumu par Kopienu iestāžu akta neesamību, ir smagas, tad tiesiskās drošības iemeslu dēļ šis atzinums ir izmantojams tikai īpašos izņēmuma gadījumos [82]. Daži akadēmiski komentētāji ir apgalvojuši, ka regulas nepublicēšana ietilpst šajā kategorijā [83].

106. Cik man zināms, Kopienu Tiesa ir tikai vienreiz atzinusi aktu par neeksistējošu: sprie-

80 — Šajā sakarā skat. 1994. gada 15. jūnija spriedumu lietā C-137/92 P Komisija/*BASF* u.c. (*Recueil*, I-2555. lpp., 48. punkts), šo secinājumu 63. zemsvītras piezīmē minēto spriedumu lietā *Hoechst*/Komisija, 69. punkts; 1999. gada 8. jūlija spriedumu lietā C-245/92 P *Chemie Linz*/Komisija (*Recueil*, I-4643. lpp., 93. punkts) un 2004. gada 5. oktobra spriedumu lietā C-475/01 Komisija/Grieķija (Krājums, I-8923. lpp., 18. punkts).

81 — Šo secinājumu 80. zemsvītras piezīmē minētie spriedumi lietā Komisija/*BASF* u.c., lietā *Chemie Linz*/Komisija un lietā Komisija/Grieķija, attiecīgi 49., 94. un 19. punkts, un šo secinājumu 63. zemsvītras piezīmē minētais spriedums lietā *Hoechst*/Komisija, 70. punkts.

82 — Šo secinājumu 80. zemsvītras piezīmē minētie spriedumi lietā Komisija/*BASF* u.c., lietā *Chemie Linz*/Komisija un lietā Komisija/Grieķija, attiecīgi 50., 95. un 20. punkts, šo secinājumu 63. zemsvītras piezīmē minētais spriedums lietā *Hoechst*/Komisija, 76. punkts. Gadījumi, kuros Tiesa nosprieda, ka apstrīdētais akts *nebija* neeksistējošs, ietver 1957. gada 12. jūlija spriedumu apvienotajās lietās 7/56 un no 3/57 līdz 7/57 *Dineke Algera* u.c./Kopējā Asambleja (*Recueil*, 81. lpp., 60. punkts), 1974. gada 21. februāra spriedumu apvienotajās lietās no 15/73 līdz 33/73, 52/73, 53/73, no 57/73 līdz 109/73, 116/73, 117/73, 123/73, 132/73 un no 135/73 līdz 137/73 *Kortner* u.c./Padome, Komisija un Parlaments (*Recueil*, 177. lpp., 33. punkts), 1987. gada 26. februāra spriedumu lietā 15/85 *Consorzio Cooperative d'Abruzzo*/Komisija (*Recueil*, 1005. lpp., 10. un 11. punkts: "tā kā nav nekādas nepieciešamības pat apskatīt Komisijas apgalvoto pārkāpumu smagumu, pietiek atzīt, ka neviens no tiem nav acīmredzams. Lasot lēmumu, nevienu pārkāpumu nevarēja atklāt"), 1988. gada 30. jūnija spriedumu lietā 226/87 Komisija/Grieķija (*Recueil*, 3611. lpp., 16. punkts), 1999. gada 8. jūlija spriedumus lietā C-199/92 P *Hüls*/Komisija (*Recueil*, I-4287. lpp., 84.–88. punkts), lietā C-200/92 P *ICI*/Komisija (*Recueil*, I-4399. lpp., 70.–73. punkts) un lietā C-235/92 P *Montecatini*/Komisija (*Recueil*, I-4539. lpp., 96.–100. punkts), 2002. gada 30. janvāra spriedumu lietā C-107/99 Itālija/Komisija (*Recueil*, I-1091. lpp., 45. punkts), šo secinājumu 80. zemsvītras piezīmē minēto spriedumu lietā Komisija/Grieķija, 18.–21. punkts, un 2007. gada 25. oktobra spriedumu apvienotajās lietās T-27/03, T-46/03, T-58/03, T-79/03, T-80/03, T-97/03 un T-98/03 *SP* u.c./Komisija (Krājums, II-4331. lpp., 122. punkts).

83 — Skat., piemēram, H. Von der Groeben, J. Thiesing, un C. D. Ehlermann (izd.), *Kommentar zum EU-/EG-Vertrag*, 6. izdevums, 4. sējums: 189.–314. pants (2004), 834. lpp., 14. punkts.

dumā lietā *Société des usines à tubes de la Sarre* [84]. Šajā lietā jautājums bija par to, vai Augstās iestādes nosūtīta vēstule var tikt uzskatīta par atzinumu EOTK līguma 54. panta ceturtās daļas izpratnē. Šādiem atzinumiem *inter alia* jābūt pamatotiem. Vēstule nebija pamatota. Tiesa nosprieda, ka saskaņā ar EOTK līguma 5., 15. un 54. pantu atzinums ir obligāti jāpamato un šis pamatojums turklāt ir atzinuma būtiska sastāvdaļa. Bez pamatojuma atzinums juridiski nevarēja pastāvēt. Tā kā akts, kuru prasības pieteikumā bija lūgts atcelt, tiesiski bija neeksistējošs akts, Tiesa atzina, ka prasības pieteikums nav pieņemams, jo tā priekšmets neeksistē.

107. Spriedumā lietā *BASF* u.c./Komisija [85] Pirmās instances tiesa nosprieda, ka Komisijas lēmums neeksistē. Tiesa šo spriedumu apelācijas instancē atcēla, jo uzskatīja, ka Pirmās instances tiesas konstatētās kompetences un procesuālie pārkāpumi, apskatot atsevišķi vai kopā, nebija tik acīmredzami smagi, lai lēmumu atzītu par juridiski neeksistējošu [86].

108. Šķiet, ka pārkāpumi Regulā Nr. 622/2003 (redakcijā ar grozījumiem) — pastāvīga un tīša EKL 254. panta 2. punktā noteiktās obligātās publicēšanas prasības neievērošana attiecībā uz *visām* regulas materiālajām tiesību normām — ir tādi, kuru smagums ir tik acīmredzams, ka Kopienu tiesību sistēmā to nevar pieļaut. Tāpēc dodu priekšroku Regulas Nr. 622/2003 (redakcijā ar grozījumiem) atzīšanai par neeksistējošu. Jautājums par iespējamo sprieduma iedarbības ierobežošanu laikā tad vairs nebūs būtisks.

109. Ja Tiesa nevēlas iet tik tālu, ir skaidrs, ka vismaz ir pārkāpta būtiska procesuāla prasība. Tādējādi Tiesai, mazākais, ir jāpasludina Regula Nr. 622/2003 (redakcijā ar grozījumiem) par spēkā neesošu.

110. Jebkura atzinuma gadījumā būs pilnīgi skaidrs, ka regulu vai to daļu nepublicēšana — *a fortiori*, ja tas notiek apzināti, — Eiropas Savienības tiesību sistēmā nav pieļaujama.

Kas Komisijai bija jāizdara?

111. Tiesas sēdē gan Eiropas Parlaments, gan Padome izteica viedokli, ka Regulas Nr. 2320/2002 8. pantā nav sniegtas pilnvaras Komisijai pieņemt piemērošanas regulu ar nepublicētu pielikumu, kas ietver detalizētus pasākumus kopīgu pamatstandartu aviācijas drošības pasākumu īstenošanai un pielāgo-

84 — 1957. gada 10. decembra spriedums apvienotajās lietās 1/57 un 14/57 (*Recueil*, 201. lpp., it īpaši skat. 220. lpp.).

85 — 1992. gada 27. februāra spriedums apvienotajās lietās T-79/89, no T-84/89 līdz T-86/89, T-89/89, T-91/89, T-92/89, T-94/89, T-96/89, T-98/89, T-102/89 un T-104/89 *BASF* u.c./Komisija (*Recueil*, II-315. lpp.).

86 — Šo secinājumu 80. zemsvītras piezīmē minētais spriedums lietā Komisija/*BASF* u.c., 52. punkts.

šanai. Komisija savukārt norādīja, ka būtu lietderīgi, ja Tiesa sniegtu pamatnostādnes tam, kāda veida tiesību instruments Komisijai ir jāizmanto, lai saskaņā ar Regulas Nr. 2320/2002 4. panta 2. punktu ievērotu pienākumu noteikt šādus pasākumus.

112. Lai arī esmu bijusi kritiska attiecībā uz Komisijas veikto Regulas Nr. 622/2003 (redakcijā ar grozījumiem) pasludināšanu, es zināmā mērā jūtu līdzi tās problemātiskajam stāvoklim. Tāpēc piedāvāju šādus komentārus.

113. Regulas Nr. 2320/2002 8. panta 1. punktā paredzēts, ka pasākumi, kas attiecas uz lidostas drošības pasākumu darbību [87], "ir slepeni un nav publicējami". Tas esot jāievēro, "neskarot" Piekļuves dokumentiem regulu. No minētā secinu, ka teksta izstrādātājs neparedzēja, ka šādi pasākumi jebkad varētu kļūt par daļu no tāda Kopienu tiesību akta, kas saskaņā ar EKL 254. pantu būtu obligāti publicējams *Oficiālajā Vēstnesī*. Tā nodoms drīzāk bija, ka tie tiktu iekļauti nepublicētā dokumentā, kuram varētu piekļūt tikai ar Piekļuves dokumentiem regulas palīdzību (saskaņā ar kuru, iespējams, piekļuve tiktu liegta, pamatojoties uz to, ka attiecīgais dokuments ir iekļauts 4. pantā uzskaitīto izņēmumu sarakstā un/vai ir "slepens dokuments" 9. panta izpratnē).

114. Ir jāuzsver, ka Regulas Nr. 2320/2002 8. pants darbojas kā izņēmums no parastā informācijas pārskatāmības un pieejamības pienākuma. Kā tāds tas ir interpretējams sašaurināti. Līdz ar to šāds režīms ir jāpiemēro vienīgi materiāliem, kas, objektīvi raugoties, patiešām atbilst dažādām slepenās informācijas kategorijām, kas noteiktas 8. panta 1. punktā [88]. It īpaši materiāliem, kas aizstāj jau publiski pieejamos materiālus tāpēc, ka tie tika publicēti kā daļa no Regulas Nr. 2320/2002, ir jāpaliek publiski pieejamiem.

115. Attiecībā uz aizliegto priekšmetu sarakstu man ir pilnīgi skaidrs, ka šāds saraksts nedrīkst būt slepens, bet tam ir jābūt atklātam. Tādējādi šis saraksts — un jebkādi citi akti, kuri, objektīvi raugoties, nav jāpatur slepenībā, — ir jāpublicē *Oficiālajā Vēstnesī* kā regulas pielikums.

87 — Proti: a) darbības efektivitātes kritēriji un pieņemšanas testi; sīki izstrādāts procedūru apraksts, kurā iekļauta slepena informācija, un sīki izstrādāti kritēriji atbrīvošanai no drošības pasākumiem; b) specifikācijas, kas attiecas uz ievērošanas uzraudzību, un c) pārbaudes ziņojumi un atbildes ziņojumi attiecībā uz ievērošanas uzraudzību. 8. panta 2. un 3. punktā arī ir paredzēta konfidencialitāte "cik iespējams un saskaņā ar piemērojam[ām] valsts tiesību normām" attiecībā uz informāciju, kas izriet no pārbaudes ziņojumiem un dalībvalstu atbildēm, ja tā attiecas uz citām dalībvalstīm.

88 — Skat. šo secinājumu 87. zemsvītras piezīmi.

116. Kādi ir materiāli, kuri patiesi attiecas uz lidostas drošības pasākumu funkcionēšanu un tāpēc patiesi ir jāpatur slepenībā?

117. Ja tiek uzskatīts par saprātīgu nodrošināt, ka daži vai visi materiāli tiek ietverti juridiski saistošā aktā, Komisijai teorētiski ir neierobežotas iespējas izvēlēties tiesisko instrumentu. Regulas Nr. 2320/2002 juridiskais pamats bija EKL 80. panta 2. punkts [89]. Lai arī Padome izvēlējās izmantot regulu, tai nebija šāda pienākuma.

118. Tomēr praksē ne regula, ne direktīva, kas adresēta visām dalībvalstīm, nav lietderīgākais tiesiskais instruments materiālam, kas pienācīgi jātur slepenībā. Tās abas saskaņā ar EKL 254. panta 2. punktu ir obligāti jāpublicē.

119. Līdz ar to dabiskāka izvēle būtu visām dalībvalstīm adresēts lēmums (EKL 249. panta izpratnē). EKL 254. pants neuzliek pienākumu publicēt šādu aktu, bet tikai "paziņot visiem, kam tas adresēts" [90]. Lēmums stājas spēkā "līdz ar šādu paziņošanu" [91]. Jāatzīmē, ka Piekļuves dokumentiem regulas 13. panta 2. punkta c) apakšpunktā paredzēts, ka šādi lēmumi ir jāpublicē *Oficiālajā Vēstnesī* tiktāl, "ciktāl tas ir iespējams". Ja lēmuma saturs ir tāds, kas atbilstu šīs regulas 4. pantam (izņēmumi) vai 9. pantam (slepeni dokumenti), būtu pamatoti atteikt piekļuvi lēmumam un *a fortiori* to nepublicēt.

120. Komisija tās rakstveida apsvērumos faktiski atgādina, ka, ieviešot Regulu (EK) Nr. 1683/95 [92], tā izmantoja līdzīgu risinājumu attiecībā uz konfidenciālu un nekonfidenciālu materiālu. Šīs regulas publicētajā pielikumā ir noteiktas dalībvalstu izsniegto vīzu formu specifikācijas. Regulas 2. pantā bija paredzēts, ka Komisijai vienotu vīzu formām jānosaka turpmākās tehniskās specifikācijas attiecībā uz papildu elementiem un drošības prasībām, tostarp paaugstināti standarti viltošanas un falsifikācijas novēršanai un tehniska rakstura metodes un standarti, kas izmantojami, aizpildot vienotu vīzu formu. 3. pantā bija paredzēts, ka minētās specifikācijas ir slepenas. Tāpēc Komisija pieņēma visām dalībvalstīm adresētu piemērošanas lēmumu,

89 — "Padome ar kvalificētu balsu vairākumu var nolemt, vai, ciktāl un saskaņā ar kādu procedūru var pieņemt attiecīgus noteikumus par jūras transportu un gaisa transportu."

90 — EKL 254. panta 3. punkts.

91 — *Idem*.

92 — Padomes 1995. gada 29. maija Regula (EK) Nr. 1683/95, ar ko nosaka vienotu vīzu formu (OV L 164, 1. lpp.), pēdējo reizi grozīta ar Padomes 2006. gada 20. novembra Regulu (EK) Nr. 1791/2006, ar ko pielāgo atsevišķas regulas un lēmumus brīvas preču aprites, personu pārvietošanās brīvības, uzņēmējdarbības tiesību, konkurences politikas, lauksaimniecības (tostarp tiesību akti veterinārijas un fitosanitārijas jomā), transporta politikas, nodokļu, statistikas, enerģētikas, vides, sadarbības tieslietu un iekšlietu jomā, muitas savienības, ārējo attiecību, kopējās ārpolitikas un drošības politikas un iestāžu jomā saistībā ar Bulgārijas un Rumānijas pievienošanos (OV L 363, 1. lpp.).

kurš netika publicēts [93]. Šķiet, ka, īstenojot Regulu Nr. 2320/2002, Komisija varēja izmantot līdzīgu risinājumu, lai saglabātu slepenībā materiālu, kuram objektīvi ir nepieciešama šāda aizsardzība.

starpā gan to rakstveida, gan mutvārdu apsvērumos [94], piedāvāju šādus apsvērumus.

122. Uzdodot pirmo jautājumu, iesniedzējtiesa vēlas noskaidrot, vai akti, kuri saskaņā ar EKL 254. pantu ir jāpublicē, ir "dokumenti" Piekļuves dokumentiem regulas 2. panta 3. punkta izpratnē [95].

Par pirmo jautājumu

121. Ja Tiesa uz otro jautājumu atbild tā, kā esmu ierosinājusi, uz pirmo jautājumu vairs nav jāatbild. Tomēr, tā kā pirmais jautājums radīja spēcīgas domstarpības lietas dalībnieku

123. Ievērojot 1. pantā noteikto regulas mērķi [96], 2. panta 3. punkta piemērošanas joma ir jādefinē tik plaši, cik nepieciešams. Regula "attiecas uz visiem iestādes dokumentiem, tātad uz dokumentiem, ko tā ir izdevusi, saņēmusi vai kuri ir tās rīcībā un skar jebkuru darbības jomu Eiropas Savienībā". Pirms Piekļuves dokumentiem regulas stāšanās spēkā iestādei nebija tiesību publiskot trešās personas sagatavotus dokumentus un personai, kas lūdza pieeju dokumentam, bija jāvēršas ar savu lūgumu tieši pie dokumenta autora (tā sauktā "autortiesību norma") [97]. Plaša piemērošanas jomas definīcija, kas dota 2. panta 3. punktā, atceļ šo noteikumu.

93 — Komisija savos rakstveida apsvērumos min vācu akadēmiskos rakstniekus, uzskatot, ka lēmums ir paredzēts tikai individuāliem gadījumiem: skat. piemēram, šo secinājumu 83. zemsvītras piezīmē minēto H. Von der Groeben, J. Thiesing un C. D. Ehlermann (izd.), *Kommentar zum EUI-/EG-Vertrag*, 791. lpp., 43. punkts. Tomēr citi rakstnieki domā pretēji: skat. J. Bast "On the Grammar of EU Law: Legal Instruments", *Jean Monnet Working Paper* 9/03, Haidelberga, 2003, 65. un 66. lpp., kas pieejama: http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/03/030901-05.pdf. Skat. arī R. Greaves "The Nature and Binding Effect of Decisions under Article 189 EC", *European Law Review*, 1996, 3.–16. lpp., kurš norāda, ka lēmumi, kas adresēti visām dalībvalstīm, ir kvazi–likumdošanas rakstura. Viens skaidrs piemērs ir Padomes 1965. gada 13. maija Lēmums 65/271/EEK par tādu noteiktu tiesību normu saskaņošanu, kas ietekmē konkurenci pārvadājumu pa dzelzceļiem, autoceļiem un iekšējiem ūdensceļiem jomā (OV 88, 67. lpp.), kas apskatīts 1970. gada 6. oktobra spriedumā lietā 9/70 *Grad* (*Recueil*, 825. lpp.).

94 — Tādējādi Čehijas, Polijas un Somijas valdības apgalvo, ka regula acīmredzami *nav* dokuments Piekļuves dokumentiem regulas izpratnē, bet Austrijas, Dānijas, Francijas, Grieķijas, Ungārijas, Zviedrijas un Apvienotās Karalistes valdības tāpat kā Padome un Komisija ar līdzvērtīgu pārliecību apgalvo, ka regula acīmredzami *ir* dokuments.

95 — Skat. šo secinājumu 49. punktu. Jau esmu vērsusi uzmanību uz EKL 254. un 255. panta plašo kontekstu: skat. šo secinājumu 54.–60. punktu.

96 — Skat. šo secinājumu 58. punktu.

97 — Skat., piemēram, 2005. gada 26. aprīļa spriedumu apvienotajās lietās T-110/03, T-150/03 un T-405/03 *Sison*/Padome (Krājums, II-1429. lpp., 92. punkts).

Ja dokuments faktiski *ir* iestādes rīcībā, piekļuvi var lūgt, neraugoties uz autoru. Tādējādi iestādēm varētu būt jāatklāj trešo personu, ieskaitot (it īpaši) dalībvalstis, sagatavoti dokumenti [98].

124. Termina "dokuments" definīcija ir vienlīdz plaša: "jebkura satura informācija neatkarīgi no tās pasniegšanas veida (uz papīra, elektroniskā formā vai skaņu, vizuālie un audiovizuālie ieraksti), kas skar iestādes politiku, darbību un lēmumus" [99].

125. 4. pantā (izņēmumi) un 9. pantā (slepeni dokumenti) tiek definēti tiesību piekļūt dokumentiem ierobežojumi, pamatojoties uz publiskām vai privātām interesēm. Tie atbilst EKL 255. panta struktūrai. Kā izņēmumi šīs normas ir jāinterpretē sašaurināti un saskaņā ar parastajiem Kopienu tiesību normu interpretācijas principiem [100]. Nepieciešamību tos lasīt šādā veidā apstiprina tas, ka tie ir obligātie izņēmumi [101] no regulas, kuras mērķis ir pretējā gadījumā "nodrošināt iespējami plašāku piekļuvi dokumentiem" [102].

126. 13. pantā runa ir par "Publicēšanu *Oficiālajā Vēstnesī*". 13. panta 1. punktā ir paskaidrots, ka "*papildus* tiesību aktiem, kas minēti EK līguma 254. panta 1. un 2. punktā" [103], dažādas dokumentu kategorijas, "ievērojot šīs regulas 4. un 9. pantu, ir jāpublicē *Oficiālajā Vēstnesī*". Man šķiet neapšaubāmi, ka teksta izstrādātājs tajā identificē noteiktas papildu teksta kategorijas (*papildus* tekstiem, kas saskaņā ar EKL 254. panta 1. un 2. punktu tāpat tiks publicēti), kas sistemātiski plaši publiskojamas publicēšanas *Oficiālajā Vēstnesī* dēļ. Tomēr, "ciktāl tas iespējams", ir jāpublicē arī papildu dokumentu kategorijas [104].

127. Atsevišķi piekļuve ir jālūdz tikai tiem dokumentiem, kuriem nav piemērojams ne 12. pants, ne 13. pants [105].

98 — Skat. preambulas desmito apsvērumu. Skat. arī 2007. gada 18. decembra spriedumu lietā C-64/05 P Zviedrija/Komisija (Krājums, I-11389. lpp., 55. un 56. punkts) un ģenerāladvokāta Pojareša Maduru [*Poiares Maduro*] secinājumus šajā lietā, 27. un 28. punkts.

99 — 3. panta a) punkts.

100 — Attiecībā uz 4. pantu skat. 2007. gada 1. februāra spriedumu lietā C-266/05 P *Sison*/Padome (Krājums, I-1233. lpp., 63. punkts) un šo secinājumu 98. zemsvītras piezīmē minēto spriedumu lietā Zviedrija/Komisija, 66. punkts.

101 — Tādējādi 4. panta 1. punktā paredzēts, ka iestādes var atteikt piekļuvi dokumentiem, kas ietilpst šajā punktā minētajās kategorijās. Kaut arī 9. pantā ir noteikts, kuri dokumenti ir uzskatāmi par "slepeniem dokumentiem" (9. panta 1. punkts), tajā nav galveno darbības vārdu, kas nebūtu obligāta instrukcija.

102 — 1. panta a) punkts.

103 — Mans izcēlums.

104 — 13. panta 2. punkts; saskaņā ar 13. panta 3. punktu iestādēm tiek piešķirta papildu rīcības brīvība noteikt, kādus dokumentus publicēt.

105 — Skat. vispārēji 6., 7., 8. un 10. pantu. Saskaņā ar 12. pantu iestādes "ciktāl tas iespējams" nodrošina dokumentu publiskumu elektroniskā veidā vai izmantojot reģistru. It īpaši "saskaņā ar 4. un 9. pantu tieši pieejamiem [..] ir jābūt likumdošanas dokumentiem, tas ir, dokumentiem, kas izdoti vai saņemti tādu tiesību aktu pieņemšanas procedūras laikā, kas dalībvalstīs vai dalībvalstīm ir juridiski saistoši".

128. Ņemot vērā minēto, atbilde uz pirmo jautājumu kļūst daudz skaidrāka. Regulas teksts var ietilpt ļoti plašajā dokumenta definīcijā, kas ietverta Piekļuves dokumentiem regulas 3. panta a) punktā. Šāds teksts ir "jebkura satura [..], kas skar iestādes [..] lēmumus", un tādā veidā tas atbilst 3. panta a) punkta noteikumiem. Tādējādi Piekļuves dokumentiem regulas 3. panta a) punktā sniegtā "dokumenta" definīcija ir pietiekoši plaša, lai ietvertu tiesiskos instrumentus, kuri saskaņā ar EKL 254. panta 1. un 2. punktu ir jāpublicē. Tomēr tas nenozīmē, ka šādi tiesiskie instrumenti ietilpst Piekļuves dokumentiem regulas piemērošanas jomā tā, lai saskaņā ar 4. vai 9. pantu varētu atteikt piekļuvi tiem. Manuprāt, ir tieši otrādi.

129. Piekļuves dokumentiem regulas 2. panta 3. punktā ir paredzēts, ka regula "attiecas uz visiem iestādes dokumentiem, tātad uz dokumentiem, ko tā ir *izdevusi, saņēmusi vai kuri ir tās rīcībā* un skar jebkuru darbības jomu Eiropas Savienībā" [106]. Protams, ir taisnība, ka iestādei, visticamāk, ir regulas — tās apstiprinātajā redakcijā — kopijas. Tomēr tekstam jau ir jābūt publiski pieejamam, pateicoties (obligātajai) publicēšanai *Oficiālajā Vēstnesī*. Tehniski iestādes "rīcībā ir" teksts kā "dokuments". Tomēr, burtiski lasot Piekļuves dokumentiem regulu, netiek ievērots, ka regulas mērķis ir nodrošināt piekļuvi dokumentiem, kuri pretējā gadījumā *nav* automātiski pieejami. Līdzīgā veidā teleoloģiska interpretācija un veselais saprāts liek secināt, ka, ja teksts ir (vai tam ir jābūt) pieejam[am], pateicoties obligātajai publicēšanai saskaņā ar EKL 254. panta 1. un 2. punktu, nav nepieciešamības to uzskatīt (un līdz ar to tas nav jāuzskata) par "dokumentu", kas ir iestādes "rīcībā" (attiecīgi) Piekļuves dokumentiem regulas 3. panta a) punkta un 2. panta 3. punkta izpratnē. Turklāt 1. panta a) punktā ir definēts Piekļuves dokumentiem regulas mērķis, atsaucoties uz nepieciešamību nodrošināt "iespējami plašāku piekļuvi dokumentiem". Kā tāds tas netieši norāda, ka tiesības piekļūt dokumentam ar regulas palīdzību būtu liekas, ja dokuments jebkurā gadījumā ir jāpublicē saskaņā ar EKL 254. pantu. Publicēšana *Oficiālajā Vēstnesī* jau garantē "iespējami plašāku piekļuvi".

130. Piekļuves dokumentiem regulas 13. pants šo analīzi apstiprina. Tam nav nozīmes, ja vien regula netiek lasīta kā tāda, kas papildina EKL 254. pantu, nevis to apdraud. Nav nepieciešams, izmantojot Piekļuves dokumentiem regulu, nodrošināt (papildu) piekļuvi vai publikāciju dokumentam, kurš ir viens no EKL 254. panta 1. vai 2. punktā uzskaitītajiem tekstiem. Turpretī, ja dokuments *nav* šāds teksts, pastāv skaidrs iemesls to uzskatīt par tādu, kas ietilpst Piekļuves dokumentiem regulas piemērošanas jomā, un tad saskaņā ar 13. pantu raudzīties, vai tas saskaņā ar šo tiesību normu ir publicējams. Tādējādi pareizai interpretācijai ir jābūt tādai, ka Piekļuves dokumentiem regula attiecas uz (jebkāda veida) dokumentiem, uz kuriem *neattiecas* jau EKL 254. panta 1. vai 2. punkts.

106 — Mans izcēlums.

131. Var uzdot jautājumu, kāds ir regulas teksta statuss laikā no dienas, kad to pieņēmusi attiecīgā iestāde, līdz dienai, kad tas ticis publicēts *Oficiālajā Vēstnesī*? Manuprāt, regula kā tāda nav "dokuments" Piekļuves dokumentiem regulas izpratnē (jo tai jau piemīt prasība tikt publicētai saskaņā ar EKL 254. pantu). Tomēr jebkura iestādes rīcībā esoša šīs regulas *kopija* (piemēram, izdrukātā vai elektroniskā veidā) ir šāds dokuments, un piekļuvi tam var iegūt attiecīgi saskaņā ar Piekļuves dokumentiem regulu. Praktiski man šķiet, ka šāda kopija vienmēr kaut kur būs. Līdz ar to nebūs tāda brīža, kurā regula nav pieejama ne ar Piekļuves dokumentiem regulas palīdzību, ne saskaņā ar EKL 254. pantā noteikto tās obligātās publicēšanas prasību.

132. Līdz ar to Piekļuves dokumentiem regulu nevar izmantot, lai ierobežotu tāda dokumenta publicēšanu, kas atbilst EKL 254. panta 1. vai 2. punktam. Regulu, kas ir sekundārs tiesību akts, nevar interpretēt tādējādi, ka tā ir pretrunā primāram tiesību aktam Līguma tiesību normas formā. Tādējādi Piekļuves dokumentiem regulas 4. un 9. pantā minētie izņēmumi piekļuvei attiecas tikai uz dokumentiem, kuriem ir iespējams nodrošināt piekļuvi saskaņā ar šo regulu. It īpaši tos nevar izmantot tā, lai, apejot noteikumu, ieviestu izņēmumu Līgumā noteiktajam obligātās publicēšanas pienākumam.

133. Tādēļ uz pirmo jautājumu ir jāatbild, ka akti, kuri saskaņā ar EKL 254. panta 1. un 2. punktu ir jāpublicē *Oficiālajā Vēstnesī*, nav dokumenti Regulas (EK) Nr. 1049/2001 2. panta 3. punkta un 3. panta a) punkta izpratnē, jo saskaņā ar Līgumu tiem jau ir obligāti jābūt publicētiem un tāpēc tie ir pilnībā pieejami sabiedrībai.

Secinājumi

134. Iepriekš minēto iemeslu dēļ uzskatu, ka uz *Unabhängiger Verwaltungssenat im Land Niederösterreich* uzdotajiem jautājumiem ir jāatbild šādi:

— regulas, kuras pretēji EKL 254. panta 2. punktam nav publicētas *Eiropas Savienības Oficiālajā Vēstnesī*, juridiski neeksistē;

— akti, kuri saskaņā ar EKL 254. pantu ir jāpublicē *Oficiālajā Vēstnesī*, nav iestādes rīcībā esoši dokumenti Eiropas Parlamenta un Padomes 2001. gada 30. maija Regulas (EK) Nr. 1049/2001 par publisku piekļuvi Eiropas Parlamenta, Padomes un Komisijas dokumentiem 2. panta 3. punkta un 3. panta a) punkta izpratnē, jo saskaņā ar Līgumu tiem jau ir obligāti jābūt publicētiem un tāpēc tie ir pilnībā pieejami sabiedrībai.