GENERALINĖS ADVOKATĖS ELEANOR SHARPSTON IŠVADA,

pateikta 2008 m. balandžio 10 d.[1]

1. Šiame prašyme priimti prejudicinį sprendimą *Unabhängiger Verwaltungssenat im Land Niederösterreich* (Žemutinės Austrijos žemės nepriklausomas administracinis senatas) klausia, ar dokumentais Reglamento (EB) Nr. 1049/2001[2] (toliau – Teisės susipažinti su dokumentais reglamentas) 2 straipsnio 3 dalies prasme turi būti laikomi tokie aktai, kuriuos reikia skelbti (*Europos Sąjungos oficialiajame leidinyje*) ir ar reglamentai ar jų dalys, kurie, priešingai nei nurodyta EB 254 straipsnio 2 dalyje, nebuvo paskelbti *Europos Sąjungos oficialiajame leidinyje*, yra privalomi.

Teisinis pagrindas

Reikšmingos Bendrijos teisės nuostatos dėl dokumentų paskelbimo ar teisės su jais susipažinti

Sutarties nuostatos

2. ES 1 straipsnio antrojoje pastraipoje nustatyta:

„Ši Sutartis ženklina naują glaudesnės Europos tautų sąjungos kūrimo etapą, kai sprendimai priimami kuo atviriau ir kuo labiau priartinant juos prie piliečio“.

1 — Originalo kalba: anglų.

2 — 2001 m. gegužės 30 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1049/2001 dėl galimybės visuomenei susipažinti su Europos Parlamento, Tarybos ir Komisijos dokumentais (OL L 145, 2001, p. 43; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 1 sk., 3 t., p. 331).

3. EB 254 straipsnyje numatyta:

„1. 251 straipsnyje [3] nurodyta tvarka priimtus reglamentus, direktyvas ir sprendimus <…> ir jie yra skelbiami *Europos Sąjungos oficialiajame leidinyje*. <…>

2. Tarybos ir Komisijos reglamentai, taip pat šių institucijų visoms valstybėms narėms skirtos direktyvos skelbiami *Europos Sąjungos oficialiajame leidinyje*.

3. <…> Apie kitas direktyvas ir sprendimus pranešama tiems, kuriems jie skirti, ir jie įsigalioja po tokio pranešimo.“

4. EB 255 straipsnyje numatyta:

„1. Visi Sąjungos piliečiai ir visi fiziniai ar juridiniai asmenys, gyvenantys ar turintys registruotą buveinę valstybėje narėje, turi teisę, laikydamiesi pagal 2 ir 3 dalis nustatytų principų bei sąlygų, susipažinti su Europos Parlamento, Tarybos ir Komisijos dokumentais.

2. Bendruosius principus ir visuomenės arba asmens interesais grindžiamus apribojimus, reglamentuojančius šią teisę susipažinti su dokumentais, per dvejus metus nuo Amsterdamo sutarties įsigaliojimo 251 straipsnyje nurodyta tvarka nustato Taryba.

3. Kiekviena pirmiau nurodyta institucija savo Darbo tvarkos taisyklėse išsamiau išdėsto konkrečias savo dokumentų prieinamumo nuostatas“.

Teisės susipažinti su dokumentais reglamentas

5. Pirmosios keturios konstatuojamosios dalys, pabrėždamos atvirumo, skaidrumo ir atskaitomybės svarbą, įtvirtina reglamento pagrindą. Pirmoje konstatuojamojoje dalyje tiesiogiai remiamasi ES 1 straipsniu. Antroje konstatuojamojoje dalyje pažymima, kad didesnis atvirumas garantuoja didesnį valdymo teisėtumą ir veiksmingumą bei aukštesnį atskaitomybės piliečiui mastą demokratinėje sistemoje. Trečiojoje konstatuojamojoje dalyje nurodoma, kad regla-

3 — Įtvirtinantis vadinamąją „bendro sprendimo procedūrą“.

mentu „konsoliduojamos iniciatyvos, kurių jau ėmėsi institucijos, siekdamos pagerinti sprendimų priėmimo proceso skaidrumą“. Ketvirtojoje konstatuojamojoje dalyje apibrėžiami reglamento tikslai:

„Šio reglamento tikslas yra padaryti visuomenės teisę susipažinti su dokumentais kaip galima veiksmingesnę bei numatyti tokios galimybės principus ir ribas pagal ES [EB] sutarties 255 straipsnio 2 dalį.“

6. Teisės susipažinti su dokumentais reglamento 1 straipsnio a punkte nustatyta, kad reglamento tikslas yra

„nustatyti EB sutarties 255 straipsnyje numatytos teisės susipažinti su Europos Parlamento, Tarybos ir Komisijos (toliau – institucijos) dokumentais principus, sąlygas bei visuomenės ar privačių interesų sąlygojamus apribojimus, kad būtų užtikrinta kaip galima platesnė susipažinimo su dokumentais galimybė.“

7. 2 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad „bet kuris Sąjungos pilietis ir bet kuris fizinis ar juridinis asmuo, gyvenantis ar turintis registruotą buveinę valstybėje narėje, turi teisę, laikydamasis šiame reglamente nustatytų principų, sąlygų ir apribojimų, susipažinti su institucijų dokumentais“.

8. 2 straipsnio 3 dalyje numatyta, kad reglamentas taikomas „visiems institucijos turimiems dokumentams, tai yra, jos parengtiems arba gautiems ir esantiems jos žinioje, susijusiems su visomis Europos Sąjungos veiklos sritimis. Slapto pobūdžio, kaip apibūdinta 9 straipsnio 1 dalyje, dokumentams yra taikoma speciali tame straipsnyje numatyta procedūra“. 2 straipsnio 5 dalyje pažymima, kad „slapto pobūdžio, kaip apibūdinta 9 straipsnio 1 dalyje, dokumentams yra taikoma speciali tame straipsnyje numatyta procedūra“.

9. 3 straipsnio a punkte apibrėžiama: „dokumentas“ – bet kokia forma (parašytas ant popieriaus, elektroninėje laikmenoje arba garso, vaizdo ar audiovizualiniame įraše) pateiktas turinys, susijęs su į institucijos atsakomybės sferą įeinančia politika, veikla ir sprendimais.

10. 4 ir 9 straipsniuose įtvirtinamos konkrečios nuostatos dėl tam tikrų teisės susipažinti su dokumentais išimčių. 4 straipsnyje numatyta:

„1. Institucijos nesuteikia galimybės susipažinti su dokumentais, dėl kurių atskleidimo nukentėtų apsauga:

a) visuomenės intereso, susijusio su:

— visuomenės saugumu,

— gynybos ir kariniais reikalais,

<…>“

11. 9 straipsnio 1 dalyje „slapto pobūdžio dokumentai“ apibrėžiami kaip „iš institucijų arba jų įsteigtų agentūrų, iš valstybių narių, trečiųjų šalių arba tarptautinių organizacijų kilę dokumentai, kurie, priklausomai nuo atitinkamos institucijos taisyklių, klasifikuojami kaip „TRÈS SECRET/TOP SECRET“ (YPAČ SLAPTI), „SECRET“ (SLAPTI) arba „CONFIDENTIEL“ (KONFIDENCIALŪS), ir kurie gina esminius Europos Sąjungos arba vienos ar daugiau valstybių narių interesus 4 straipsnio 1 dalies a punkte minimose srityse, ypač susijusius su visuomenės saugumu, gynyba ir kariniais reikalais“. Likusioje 9 straipsnio dalyje, be kita ko, numatyta, kad paraiškas dėl galimybės susipažinti su slapto pobūdžio dokumentais gali tvarkyti tiktai tie asmenys, kurie turi teisę su jais susipažinti. Šie asmenys taip pat sprendžia, kuri su tokiais dokumentais susijusi nuoroda turi būti pateikiama 11 straipsnyje numatytame viešajame dokumentų registre. Institucija, neduodanti leidimo susipažinti su tokiais dokumentais, privalo nurodyti priežastis; visuomenė turi teisę susipažinti su institucijos taisyklėmis dėl teisės susipažinti su dokumentais.

12. 13 straipsnyje įtvirtintos konkrečios nuostatos dėl paskelbimo Oficialiajame leidinyje:

„Be EB sutarties 254 straipsnio 1 ir 2 dalyse bei Euratomo sutarties 163 straipsnio pirmoje pastraipose minimų teisės aktų, Oficialiajame leidinyje, laikantis šio reglamento 4 ir 9 straipsnių nuostatų, skelbiami šie dokumentai:

a) Komisijos pasiūlymai;

b) Tarybos bendros pozicijos, priimtos pagal EB sutarties 251 ir 252 straipsniuose nurodytą procedūrą, bei šias bendras pozicijas pagrindžiančios priežastys, taip pat Europos Parlamento pozicijos šiose procedūrose;

<…>

2. Jei įmanoma, Oficialiajame leidinyje spausdinami šie dokumentai:

<…>

c) direktyvos, išskyrus nurodytas EB sutarties 254 straipsnio 1 ir 2 dalyse, sprendimai, išskyrus nurodytus EB sutarties 254 straipsnio 1 dalyje, rekomendacijos ir nuomonės.

3. <…>“

Reglamentas Nr. 2320/2002

13. Reglamento (EB) Nr. 2320/2002[4] 1 straipsnyje paaiškinama, kad pagrindinis šio reglamento tikslas – „pateikti ir įgyvendinti tinkamas Bendrijos priemones, siekiant užkirsti kelią neteisėtai veikai prieš civilinę aviaciją“.

4 — 2002 m. gruodžio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 2320/2002, nustatantis civilinės aviacijos saugumo bendrąsias taisykles (OL L 355, 2002, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 7 sk., 7 t., p. 181).

14. 4 straipsnio 1 ir 2 dalyse numatyta:

„1. Aviacijos saugumo priemonių bendrieji pagrindiniai standartai pagrįsti Europos civilinės aviacijos konferencijos (ECAC) 30 dokumento nuostatomis ir pateikti priede.

2. Šių bendrųjų pagrindinių standartų įgyvendinimo ir techninio pritaikymo būtinosios priemonės priimamos 9 straipsnio 2 dalyje[5] nustatyta tvarka, tinkamai atsižvelgiant į skirtingas eksploatavimo rūšis ir priemonių jautrumą, susijusį su:

a) įrangos eksploataciniais kriterijais ir išbandymais priėmimo metu;

b) išsamiomis procedūromis, susijusiomis su slapta informacija;

c) išsamiais atleidimo nuo reikalavimo taikyti saugumo priemones kriterijais.“

5 — Reguliavimo komitologijos procedūra.

15. 6 straipsnyje numatyta:

„Valstybės narės, nepažeisdamos Bendrijos teisės aktų, gali taikyti griežtesnes priemones nei nustatytos šiame reglamente. Pradėjusios jas taikyti, valstybės narės kaip įmanoma greičiau informuoja Komisiją apie tų priemonių pobūdį“.

16. 8 straipsnyje dėl informacijos skleidimo numatyta:

„1. Nepažeidžiant (Teisės susipažinti su dokumentais) reglamente įtvirtintos visuomenės teisės susipažinti su dokumentais:

a) 4 straipsnio 2 dalyje minėtos priemonės, susijusios su

i) įrangos eksploataciniais kriterijais ir išbandymais priėmimo metu;

ii) išsamiomis procedūromis, susijusiomis su slapta informacija;

iii) išsamiais atleidimo nuo reikalavimo taikyti saugumo priemones kriterijais;

<…>

yra slapta informacija ir neskelbiama. Šią informaciją galima pateikti tik 5 straipsnio 2 dalyje minėtoms valdžios institucijoms ([6]), kurios perduoda ją tik suinteresuotoms šalims (jei joms tą informaciją reikia žinoti) pagal slaptos informacijos platinimą reglamentuojančių nacionalinių taisyklių nuostatas.

<…>.“

6 — Kiekvienos valstybės narės paskirta institucija.

17. 12 straipsnyje numatyta, kad nuobaudos už šio reglamento nuostatų pažeidimus turi būti „veiksmingos, proporcingos ir atgrasančios“.

18. 4 straipsnio 1 dalyje nurodytas priedas buvo tinkamai paskelbtas kaip sudėtinė reglamento dalis. Jame, be kita ko, įtvirtinti bendrieji pagrindiniai standartai dėl keleivių patikrinimo (4.1 punktas) ir dėl rankinio bagažo patikrinimo (4.3 punktas). Siekiant neleisti, kad draudžiami daiktai patektų į saugomas zonas ir orlaivio saloną, turi būti tikrinami visi išvykstantys keleiviai. Prieš leidžiant neštis į saugomas zonas ir į orlaivio saloną jų rankinis bagažas privalo būti tikrinamas ir iš keleivio rankinio bagažo reikia išimti visus draudžiamus daiktus arba neleisti keleiviui patekti į saugomas zonas ir į orlaivio saloną.

kiti panašūs įrankiai“ išvardyti priedo iii punkte. vi punkte nustatyta: „Kiti daiktai: tokie daiktai, kaip ledo kirtikliai, alpenštokai, tiesūs skustuvai, ilgos žirklės, kiti daiktai, kurie, nors paprastai ir nelaikomi mirtinais ar pavojingais ginklais, gali būti panaudoti kaip ginklai, įskaitant žaislinius ginklus ir granatas“. vii punkte tęsiama: „Visi daiktai, leidžiantys įtarti, kad juos galima panaudoti mirtinam ginklui simuliuoti: šiems daiktams priskiriami į sprogmenis panašūs daiktai arba kiti į ginklą ar pavojingą daiktą panašūs prietaisai (bet ne vien tik jie)“.

Komisijos priimti įgyvendinantys reglamentai

19. Priedo 1.18 punkte „draudžiamas daiktas“ apibrėžiamas kaip „daiktas, kurį galima panaudoti neteisėtiems veiksmams atlikti, kuris nebuvo tinkamai deklaruotas ir kuriam nebuvo pritaikytos galiojančių įstatymų ir reglamentų nuostatos“. Pavyzdinis tokių draudžiamų daiktų sąrašas pateiktas šio priedo (paskelbtame) priede, įtvirtinančiame draudžiamų daiktų klasifikavimo rekomendacijas. Įžanginiame sakinyje nurodoma: „Čia pateikiamos rekomendacijos dėl ginklų ir draudžiamų daiktų galimų pavidalų, tačiau vertinant, ar daiktą galima panaudoti kaip ginklą, reikia vadovautis sveiku protu“. „Vėzdai, kuokos, lazdos, beisbolo lazdos ir

20. Reglamento (EB) Nr. 622/2003 (toliau – „Reglamentas Nr. 622/2003“)[7], įgyvendinančio Reglamentą Nr. 2320/2002, pirmose

7 — 2003 m. balandžio 4 d. Komisijos reglamentas (EB) Nr. 622/2003, nustatantis priemones bendriesiems pagrindiniams aviacijos saugumo standartams įgyvendinti (OL L 89, 2003, p. 9; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 7 sk., 7 t., p. 252). Neskelbtas priedas buvo keičiamas daug kartų, paskutinį kartą 2008 m. sausio 11 d. Reglamentu (EB) Nr. 23/2008 (OL L 9, 2008, p. 12). Pagrindinis tekstas buvo keistas tik kartą, – 2006 m. sausio 13 d. Komisijos reglamentu (EB) Nr. 65/2006 (OL L 11, 2006, p. 4) jį papildant 3a°straipsniu (susijusiu su naujais techniniais metodais ir procesais).

dviejose konstatuojamosiose dalyse jo forma ir ribotas skelbimas grindžiami taip:

„1. Komisija turi priimti priemones bendriesiems pagrindiniams aviacijos standartams įgyvendinti visoje Europos Sąjungoje. Reglamentas yra tam tinkamiausia priemonė.

2. Vadovaujantis Reglamentu (EB) Nr. 2320/2002 ir siekiant užkirsti kelią neteisėtiems veiksmams, šio reglamento priede nustatytos priemonės turėtų būti slaptos ir neskelbiamos.“

21. 1 straipsnyje nustatyta, kad šiame reglamente nustatomos būtinos priemonės bendriesiems pagrindiniams aviacijos saugumo standartams įgyvendinti ir techniškai suderinti, siekiant juos įtraukti į nacionalines civilinės aviacijos saugumo programas.

22. 3 straipsnyje įtvirtinamos nuostatos dėl konfidencialumo. Jame pažymima, kad „1 straipsnyje nurodytos priemonės nustatytos priede. Šios priemonės yra slaptos ir neskelbiamos. Su jomis susipažinti gali tik deramai valstybės narės ar Komisijos įgalioti asmenys“.

23. Visuose vėlesniuose reglamentuose, keičiančiuose Reglamento Nr. 622/2003 priedą, išskyrus Reglamentą Nr. 1477/2007[8], yra įtvirtintas straipsnis, kuriame numatyta, jog „Reglamento (EB) Nr. 622/2003 priedas keičiamas kaip numatyta šio Reglamento priede. Šio Reglamento 3 straipsnis taikomas dėl konfidencialaus šio priedo[9] pobūdžio“[10].

24. Reglamente Nr. 68/2004[11], kuriuo buvo pirmą kartą keistas Reglamento Nr. 622/2003

8 — 2007 m. gruodžio 13 d. Komisijos reglamentas (EB) Nr. 1477/2007 (OL L 329, 2007, p. 22).

9 — 2004 m. sausio 15 d. Komisijos reglamento (EB) Nr. 68/2004 „Priedas“ (OL L 10, 2004, p. 14).

10 — Reglamento Nr. 1477/2007 6 konstatuojamojoje dalyje numatyta: „Šiame Reglamente numatytos priemonės nelaikomos priemonėms, kurios pagal Reglamento (EB) Nr. 2320/2002 8 straipsnio 1 dalį yra slaptos ir neskelbiamos“. Atitinkamai 1 straipsnio antrame sakinyje numatyta, kad konfidencialus šio „Priedo“ pobūdis *nereglamentuojamas* Reglamento Nr. 622/2003 3 straipsniu. Reglamento Priedas yra tinkamai paskelbtas ir jame nustatyta: „3 priedėlis pakeičiamas taip: „3 priedėlis (‚) Singapūro Respublika (‚) Oro uostas Changi““. Kadangi, priešingai tam, ką posėdyje teigė Komisija, likusi (pakeisto) Reglamento Nr. 622/2003 priedo dalis vis dar nėra paskelbta, Reglamento Nr. 1477/2007 priede esantis teiginys apibūdintinas kaip miglotas.

11 — Reglamentas, kurį prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nurodė kaip taikytiną reglamentą. Posėdyje paaiškėjo, kad taip įvyko dėl to, jog vėlesniu keičiančiu reglamentu (2005 m. birželio 5 d. Komisijos reglamentas (EB) Nr. 857/2005 (OL L 143, 2005, p. 9), tai paskutinė pataisa iki įvyko incidentas, dėl kurio buvo pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą) padaryti pakeitimai nepakeitė Reglamento Nr. 622/2003 priede esančio draudžiamų daiktų sąrašo. Nurodydama aptariamu laiku taikomą Reglamento Nr. 622/2003 redakciją toliau šioje išvadoje jį paprasčiausiai vadinsiu „(pataisytu) Reglamentu Nr. 622/2003“. Kadangi visų vėlesnių reglamentų (kaip ir pirminis Reglamento Nr. 622/2003 priedas) priedai nėra paskelbti, negalėjau patikrinti, ar Reglamentu Nr. 68/2004 sukurta draudžiamų daiktų sąrašo redakcija vėliau nebuvo pakeista.

priedas, įtvirtintos tokios susijusios konstatuojamosios dalys:

„2) remiantis Reglamentu (EB) Nr. 2320/2002 ir siekiant užkirsti kelią neteisėtiems veiksmams, Reglamento (EB) Nr. 622/2003 priede nustatytos priemonės turėtų būti slaptos ir neskelbiamos. Ta pati taisyklė taikoma ir bet kokiam pakeitimų teisės aktui[12];

3) vis dėlto būtina parengti visuomenei prieinamą suderintą sąrašą, kur būtų atskirai nurodyti daiktai, kurių keleiviai negali įsinešti į saugomas zonas ir į orlaivio saloną, ir daiktai, kurių negalima vežti bagažo skyriuje gabenamame orlaivio keleivio bagaže;

4) toks sąrašas jokiu būdu negali būti baigtinis. Todėl kompetentinga valdžios institucija turi galėti uždrausti įsinešti į sąrašą neįtrauktus daiktus. Keleiviams prieš registraciją ir registruojantis turi būti pateikta aiški informacija dėl draudžiamų įsinešti daiktų.“

25. Nepaisant trečios ir ketvirtos konstatuojamųjų dalių, paskelbtame Reglamento Nr. 68/2004 tekste visuomenei prieinamo draudžiamų daiktų sąrašo nebuvo.

26. Vėlesniuose Reglamento Nr. 622/2003 priedą keičiančiuose reglamentuose analogiškų konstatuojamųjų dalių nebuvo, o Reglamente Nr. 1546/2006[13] Reglamento Nr. 68/2004 antroje, trečioje ir ketvirtoje konstatuojamosiose dalyse esančios sąvokos buvo sujungtos į vieną konstatuojamąją dalį:

„3) remiantis Reglamentu (EB) Nr. 2320/2002 ir siekiant užkirsti kelią neteisėtiems veiksmams, Reglamento (EB) Nr. 622/2003 priede nustatytos priemonės turėtų būti slaptos ir neturėtų būti skelbiamos. Ta pati taisyklė turi būti taikoma ir bet kokiam pakeitimų teisės aktui. Nepaisant to, keleiviai aiškiai informuojami apie taisykles, susijusias su daiktais, kuriuos draudžiama gabenti orlaiviu.“

12 — Šiek tiek skirtinga, tačiau tą pačią prasmę turinti formuluotė buvo panaudota 2007 m. balandžio 20 d. Komisijos reglamento (EB) Nr. 437/2007 (OL L 104, 2007, p. 16) trečioje konstatuojamojoje dalyje ir Komisijos reglamento (EB) Nr. 915/2007 (OL L 200, 2007, p. 3) šeštoje konstatuojamojoje dalyje: „Pagal Reglamento (EB) Nr. 2320/2002 nuostatas Reglamento (EB) Nr. 622/2003 priede nustatytos priemonės buvo įslaptintos ir nepaskelbtos. Šis reikalavimas turi būti taikomas ir bet kokiam keičiančiajam teisės aktui“.

13 — 2006 m. spalio 4 d. Komisijos reglamentas (EB) Nr. 1546/2006 (OL L 286, 2006, p. 6).

27. Nepaisant šios konstatuojamosios dalies, paskelbto Reglamento Nr. 1546/2006 (kaip ir jo pirmtakų) tekste visuomenei prieinamas draudžiamų daiktų sąrašas įtvirtintas nebuvo[14].

Teisės aktų rengimo gairės

28. 1998 m. gruodžio 22 d. Europos Parlamentas, Taryba ir Komisija sudarė Tarpinstitucinį susitarimą dėl bendrųjų Bendrijos teisės aktų rengimo kokybės gairių[15]. Šios gairės juridiškai [teisiškai] nėra privalomos[16]. Be kitų bendrųjų principų jose nustatyta:

„1. Bendrijos teisės aktai rengiami aiškiai, paprastai ir tiksliai.

<…>

14 — Žinant šią konstatuojamąją dalį galima manyti, kad Reglamento Nr. 1546/2006 priedu draudžiamų daiktų sąrašas buvo pakeistas. Ar taip įvyko neturėjau galimybės patikrinti.

15 — OL C 73, 1999, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 1 sk., 3 t., p. 39; toliau – „Tarpinstitucinis susitarimas dėl teisės aktų rengimo“.

16 — Žr. 7 konstatuojamąją dalį.

3. Rengiant teisės aktus yra atsižvelgiama į asmenis, kuriems jie bus taikomi, siekiant, kad tie asmenys nedviprasmiškai galėtų suprasti savo teises ir pareigas <…>

<…>

10. Konstatuojamosios dalies [konstatuojamųjų dalių] tikslas yra glaustai išdėstyti pagrindines dėstymo nuostatas sąlygojančias priežastis <…> Jose neturi būti norminių nuostatų <…>[17]

22. Techniniai teisės akto aspektai išdėstomi prieduose, apie kuriuos nuoroda pažymima teisės akto dėstyme ir kuriuose nesukuriama jokia nauja teisė arba pareiga, kurios nenumatytos dėstyme.“

17 — Taip pat žr. 2005 m. liepos 12 d. Sprendimą *Alliance for Natural Health* (C-154/04 ir C-155/04, Rink. p. I-6451, 92 punktas), kuriame minimas Tarpinstitucinis susitarimas dėl teisės aktų rengimo.

Pagrindinė byla ir prejudiciniai klausimai

29. 2005 m. rugsėjo 25 d. Vienos Švechato oro uoste G. Heinrich užsiregistravus savo skrydžiui buvo atliktas jo saugumo patikrinimas. Jo rankiniame bagaže rastos teniso raketės. Kadangi jos tariamai buvo priskirtinos draudžiamiems daiktams[18], jis nebuvo praleistas per saugumo patikrinimo postą. G. Heinrich vis tiek įlipo į orlaivį su teniso raketėmis rankiniame bagaže[19]. Paskui saugumo personalas pareikalavo, kad jis paliktų orlaivį.

30. G. Heinrich pateikė skundą nacionaliniam teismui, kuris pažymi, jog asmenys, nešantys (pakeisto) Reglamento Nr. 622/2003 priede išvardytus draudžiamus daiktus, negali praeiti patikrinimo posto ar įlipti į orlaivį, ir kad jeigu jie pažeidžia šias nuostatas, jiems privalo būti taikomos „veiksmingos, proporcingos ir atgrasančios nuobaudos“, kurių reikalaujama Reglamento Nr. 2320/2002 12 straipsnyje. Todėl, jo manymu, (pakeisto) Reglamento Nr. 622/2003 priedo nuostatos yra skirtos ne tik valstybės institucijoms, bet ir privatiems asmenims, kurie privalo elgtis pagal reglamento reikalavimus. Vis dėlto tai neįmanoma, nes Reglamento Nr. 622/2003 priedas, pakeistas Reglamentu Nr. 68/2004, nebuvo paskelbtas Oficialiajame leidinyje, todėl nėra prieinamas visuomenei.

31. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas mano, kad reglamentų (ar jų dalių) nepaskelbimas Oficialiajame leidinyje, priešingai nei reikalauja EB 254 straipsnio 1 ir 2 dalys, yra toks rimtas teisinės valstybės principo pažeidimas, kad tokie reglamentai teisiškai neegzistuoja ir todėl nėra privalomi. Jis nurodo Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 42 straipsnį, kuriame pabrėžiama „teisės susipažinti su teisės aktais“ svarba.

32. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas taip pat mano, kad Teisės susipažinti su dokumentais reglamento pagrindu negalima riboti teisės susipažinti su teisės aktais, kurie yra privalomi asmenims ir kurie dėl šios priežasties, be kita ko, turi būti skelbiami Oficialiajame leidinyje.

18 — Pačios teniso raketės (paskelbtame) Reglamento Nr. 2320/2002 priedo priede nurodytos nėra, tačiau iš iii, vi ir vii punktų galima susidaryti vaizdą, kad jos gali būti panaudotos kaip ginklai ir todėl taip pat gali būti draudžiamos.

19 — Dėl to, ar G. Heinrich elgesį lipant į orlaivį po to, kai buvo sustabdytas saugumo patikrinimo poste, reikia laikyti atskiru (sunkinančiu) aktu, ar jis turėtų būti traktuojamas kaip bendro klausimo, ar G. Heinrich turėjo teisę eiti į orlaivį su savo teniso raketėmis, dalis, savo nuomonės neišsakysiu. Į šį klausimą turi atsakyti nacionalinis teismas.

33. Todėl prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nusprendė Teisingumo Teismui pateikti šiuos klausimus:

„1. Ar dokumentais 2001 m. gegužės 30 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 1049/2001 dėl galimybės visuomenei susipažinti su Europos Parlamento, Tarybos ir Komisijos dokumentais 2 straipsnio 3 dalies prasme turi būti laikomi ir tokie aktai, kurie pagal EB 254 straipsnį turi būti skelbiami *Europos Sąjungos oficialiajame leidinyje*?

2. Ar reglamentai ir jų dalys, kurie, priešingai nei nurodyta EB 254 straipsnio 2 dalyje, nebuvo paskelbti *Europos Sąjungos oficialiajame leidinyje*, yra privalomi?“

34. Rašytines pastabas pateikė Čekijos, Suomijos, Prancūzijos, Vokietijos, Graikijos, Vengrijos, Lenkijos ir Švedijos vyriausybės, taip pat Taryba ir Komisija.

35. 2007 m. lapkričio 13 d. posėdyje dalyvavo ir pastabas žodžiu pateikė rašytines pastabas pateikusios šalys (išskyrus Prancūzijos, Vokietijos ir Vengrijos vyriausybes) ir Austrijos, Danijos bei Jungtinės Karalystės vyriausybės, taip pat Europos Parlamentas[20].

Dėl priimtinumo

36. Kai kurios valstybės narės dėl skirtingų priežasčių, kurios iš dalies sutampa, teigė, kad prašymas priimti prejudicinį sprendimą yra iš dalies ar visiškai nepriimtinas.

37. Prancūzijos, Vokietijos ir Jungtinės Karalystės vyriausybės tvirtina: kadangi prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nenurodo nei G. Heinrich skundo nacionaliniam teismui pateikimo sąlygų, nei jo tikslo, neįmanoma nustatyti, ar atsakymas į pateiktus prejudicinius klausimus yra būtinas nacionaliniame teisme nagrinėjamai bylai išspręsti. Prancūzijos vyriausybė taip pat teigia, kad pirmasis klausimas yra nepriimtinas, nes nacionaliniai teismai neturi kompetencijos taikyti Teisės susipažinti su dokumentais reglamento; antrasis klausimas irgi nepriimtinas, nes Austrijos valdžios institu-

20 — G. Heinrich posėdyje dalyvavo, bet atstovo neturėjo ir pastabų nepateikė.

cijos bet kuriuo atveju turėjo kompetenciją uždrausti įsinešti objektus į orlaivį. Nacionalinis teismas nepateikė vienintelio tinkamo klausimo, būtent, ar atitinkamos nacionalinės normos neprieštarauja Reglamentui Nr. 2320/2002. Vokietijos vyriausybė teigia, kad ginčijamų priemonių teisinio pagrindo reikia ieškoti Austrijos teisėje, o ne prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo, kuris nepaaiškino, kaip šių reglamentų pripažinimas negaliojančiais paveiktų susijusias nacionalines normas, nurodytuose reglamentuose.

38. Nors tiesiogiai ir neginčydama prašymo priimti prejudicinį sprendimą priimtinumo, Švedijos vyriausybė nori išsiaiškinti, ar (pakeisto) Reglamento Nr. 622/2003 priedo nepaskelbimas turėjo tiesioginės įtakos tam, ar G. Heinrich galėjo susipažinti su savo pareigomis. Per posėdį Jungtinė Karalystė taip pat suabejojo, ar priedo nepaskelbimas yra susijęs su nacionalinio proceso baigtimi. Pažymėdama, kad draudžiamų daiktų sąrašas yra *Austrian Airlines* bendrovės interneto svetainėje[21], ji teigė, kad G. Heinrich privalėjo turėti galimybę gauti būtiną informaciją internete, konkrečiai kalbant, Komisijos pranešime spaudai[22] ir (arba) oro uostų ir oro bendrovių interneto svetainėse.

39. Šiuos argumentus būtina įvertinti.

40. Pagal nusistovėjusią teismų praktiką siekiant, kad Teisingumo Teismas pateiktų Bendrijos teisės išaiškinimą, kuris būtų naudingas nacionaliniam teismui, reikia, kad nacionalinis teismas apibrėžtų su pateikiamais klausimais susijusias faktines aplinkybes ir teisės nuostatas arba bent paaiškintų šiuos klausimus pagrindžiančias faktines prielaidas[23].

41. Nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą pateikiama informacija taip pat turi suteikti valstybių narių vyriausybėms bei suinteresuotosioms šalims galimybę pateikti pastabas pagal Teisingumo Teismo statuto 23 straipsnį. Teisingumo Teismas nuolat pažymi, kad jis privalo užtikrinti, jog ši galimybė būtų suteikiama, atsižvelgdamas į tai, kad pagal minėtą nuostatą suinteresuotosioms šalims yra pranešama tik apie nutartį dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą[24].

42. Tiesa, kad nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą tiesiogiai nenurodomas tikslas, kurio savo skundu siekia G. Heinrich. Vis dėlto jo skundo esmė yra visiškai aiški. G. Heinrich teigia, kad jam nebuvo pranešta, jog teniso raketės yra

21 — Nacionalinėje byloje esanti informacija rodo, kad G. Heinrich *Austrian Airlines* neskrido.

22 — 2004 m. sausio 16 d. Komisijos pranešimas spaudai IP/04/59, kurį galima rasti adresu http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/04/59&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en Teniso rakečių šiame draudžiamų daiktų sąraše nėra. Neturint nepaskelbto priedo teksto neįmanoma sužinoti, ar pranešime spaudai esantis sąrašas tiksliai atitinka nepaskelbtame priede esantį draudžiamų daiktų sąrašą.

23 — Žr. 2006 m. kovo 23 d. Sprendimą *Enirisorse* (C-273/04, Rink. p. I-2843, 17 punktas) ir jame nurodytą teismų praktiką.

24 — Žr. sprendimo *Enirisorse*, minėto 23 išnašoje, 18 punktą ir jame nurodytą teismų praktiką.

draudžiamos rankiniame bagaže ir jog jam būtų taikomos sankcijos (būtų neleista įlipti į lėktuvą), jei jis bandytų jas įsinešti į orlaivio vidų. Jis tvirtina, kad saugumo darbuotojai, įlipę į orlaivį ir pareikalavę, kad jis paliktų lėktuvą, elgėsi neteisėtai[25].

43. Nacionalinėje byloje esantys dokumentai rodo, kad nacionalinės institucijos ir savo elektroninio pašto susirašinėjime su G. Heinrich, ir nacionaliniame teisme rėmėsi Bendrijos teise, būtent, Reglamentu Nr. 2320/2002 ir (pakeistu) Reglamentu Nr. 622/2003 kaip teniso rakečių priskyrimo draudžiamiems daiktams (pagal nacionalinę teisę) pagrindu[26].

44. Todėl G. Heinrich nacionaliniame teisme rėmėsi faktine aplinkybe, jog Reglamento Nr. 622/2003 (pakeisto Reglamentu Nr. 68/2004) priedas nebuvo paskelbtas.

45. Iš Teisingumo Teismui žodžiu ir raštu pateiktų pastabų yra aišku, kad nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą esanti informacija šalims dėl prejudicinių klausimų leido tinkamai pateikti pastabas[27]. Susiję nacionalinio teismo turimoje byloje esančios papildomos informacijos elementai buvo apibendrinti posėdžio pranešime, todėl šalys su jais galėjo susipažinti iki posėdžio ir turėjo galimybę papildyti savo pastabas[28].

46. Manau, kad prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas įvykdė savo pareigą Teisingumo Teismui pateikti pakankamai informacijos dėl ginčo faktinių aplinkybių ir teisės nuostatų, kad jis galėtų išaiškinti atitinkamus Bendrijos teisės aktus atsižvelgdamas į situaciją, sudarančią pagrindinės bylos dalyką. Todėl prašymas priimti prejudicinį sprendimą šiuo pagrindu negali būti pripažintas nepriimtinu[29].

47. Kiek tai susiję su prejudicinių klausimų aktualumu, pagal nusistovėjusią teismų praktiką bendradarbiavimo procedūroje pagal EB 234 straipsnį tik nagrinėjantis bylą nacionalinis teismas, atsakingas už sprendimo priėmimą, atsižvelgdamas į konkrečios bylos ypatumus, turi įvertinti, ar jo sprendimui būtinas prejudicinis sprendimas, ir nustatyti Teisingumo Teismui pateikiamų klausimų

25 — Pats G. Heinrich nei rašytinių pastabų, nei pastabų žodžiu nepateikė. Faktinės aplinkybės, kurias jis tvirtina esant nacionaliniame procese pateiktose rašytinėse pastabose (kurios yra įtrauktos į nacionalinio teismo Kanclerių pateiktą medžiagą), jei jų buvimas būtų įrodytas nacionaliniame teisme, atskleistų didelį teisinio saugumo trūkumą.

26 — Klausimas dėl Reglamento Nr. 2320/202 aiškinimo ar galiojimo nebuvo pateiktas.

27 — 2000 m. rugsėjo 21 d. Sprendimas *ABBOI* (C-109/99, Rink. p. I-7247, 44 punktas).

28 — Taip pat žr. sprendimo *ABBOI*, minėto 27 išnašoje, 45 punktą ir jame nurodytą teismų praktiką.

29 — Vėl, žr. sprendimo *ABBOI*, minėto 27 išnašoje, 46 ir 47 punktus.

svarbą. Todėl Teisingumo Teismas iš principo turi priimti sprendimą tuo atveju, kai pateikiami klausimai yra susiję su Bendrijos teisės aiškinimu[30]. Taigi klausimams dėl Bendrijos teisės aiškinimo taikoma aktualumo prezumpcija[31].

48. Tiesa, norėdamas nustatyti, ar turi jurisdikciją, Teisingumo Teismas esant išimtinėms aplinkybėms gali įvertinti sąlygas, kurioms esant nacionalinis teismas kreipėsi dėl prejudicinio sprendimo. Vis dėlto nacionalinio teismo pateiktą prašymą Teisingumo Teismas gali atmesti, tik jei yra akivaizdu, jog prašymas išaiškinti Bendrijos teisę yra visiškai nesusijęs su pagrindinės bylos faktais ar dalyku, kai problema hipotetinė arba kai Teisingumo Teismui nežinomos faktinės aplinkybės ar teisiniai pagrindai, kad jis galėtų tinkamai atsakyti į jam pateiktus klausimus[32].

49. Pirmasis klausimas kyla todėl, kad prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas mano, jog (pakeisto) Reglamento Nr. 622/2003 priedo nepaskelbimas kyla iš Reglamento Nr. 2320/2002 8 straipsnio, kuriame numatyta, jog tam tikros aviacijos saugumo priemonės nebus skelbiamos, bet „nepažeidžiant“ Teisės susipažinti su dokumentais reglamente įtvirtintos visuomenės teisės susipažinti su dokumentais. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nori išsiaiškinti, ar pastaruoju galima remtis pateisinant dokumentų, kuriuos Sutartis aiškiai reikalauja skelbti, nepaskelbimą. Todėl norėdamas išspręsti savo nagrinėjamą bylą nacionalinis teismas prašo išaiškinti Teisės susipažinti su dokumentais reglamentą.

50. Antrasis klausimas atspindi nacionalinio teismo abejones dėl Bendrijos teisės normų, kurios nebuvo paskelbtos, tačiau, jo nuomone, privatiems asmenims nustato pareigas, privalomosios galios. Mano manymu, „privalomosios galios“ sąvoka reikalauja, kad būtų įvertinta, ar Reglamentas Nr. 622/2003 nustato pareigas privatiems asmenims ir ar jis galioja arba teisiškai egzistuoja. Todėl atsižvelgdamas į sprendime *Foto-Frost*[33] jam nustatytus reikalavimus, nacionalinis teismas nusprendė Teisingumo Teismui pateikti antrąjį prejudicinį klausimą.

30 — Žr., *inter alia*, 2007 m. liepos 18 d. Sprendimą *Lucchini* (C-119/05, Rink. p. I-6199, 43 punktas) ir jame minimą teismų praktiką, ir 2007 m. lapkričio 15 d. Sprendimą *International Mail Spain* (C-162/06, Rink. p. I-9911, 23 punktas).

31 — Žr., *inter alia*, 1999 m. rugsėjo 7 d. Sprendimą *Beck ir Bergdorf* (C-355/97, Rink. p. I-4977, 22-24 punktai); 2006 m. gruodžio 5 d. Sprendimą *Cipolla* (C-94/04 ir C-202/04, Rink. p. I-11421, 25 punktas) ir 2007 m. lapkričio 8 d. Sprendimą *Amurta* (C-379/05, Rink. p. I-9569, 64 punktas).

32 — Žr. sprendimo *Amurta*, minėto 31 išnašoje, 64 punktą ir jame nurodytą teismų praktiką.

33 — 1987 m. spalio 22 d. Sprendimas *Foto-Frost* (314/85, Rink. p. 4199, 17–20 punktai), įtvirtinantis principą, kad tik šis Teisingumo Teismas gali paskelbti Bendrijos priemonę negaliojančia.

51. Teisingumo Teismas nėra susipažinęs su nepaskelbtu (pakeisto) Reglamento Nr. 622/2003 priedu. Kiek man žinoma, to nėra padaręs ir nacionalinis teismas. Todėl nė vienas teismas neturi galimybių nustatyti, ar būtent teniso raketės yra įtrauktos į šiame priede esančių draudžiamų daiktų sąrašą ir ar šiame priede yra kitų privalomų nuostatų, galinčių daryti įtaką šios bylos baigčiai[34]. Todėl nė vienas teismas tvirtai negali nustatyti, ar (pakeistas) Reglamentas Nr. 622/2003 savo priede privatiems asmenims nustato pareigas, ir, jei taip, koks yra jų tikslus turinys.

52. Tačiau, kaip nurodžiau, šios bylos esmė yra ta, kad, kaip matyti, nacionaliniame teisme nacionalinės valdžios institucijos remiasi nepaskelbtu Bendrijos teisės aktu, kuris tikriausiai negalioja ir neegzistuoja būtent *dėl to*, kad nėra paskelbtas. Teisingumo Teismas gali įvertinti, ar teisės požiūriu nepaskelbimas sukelia tokių pasekmių ir neištyręs priedo turinio. Jei jis nuspręs, kad Bendrijos teisės aktas negalioja ar neegzistuoja, nacionaliniam teismui taip pat nebeliks jokios būtinybės tirti jo turinį.

53. Iš to matyti, kad prejudiciniai klausimai yra priimtini.

34 — Šiuo požiūriu faktas, kad Komisija paskelbė pranešimą spaudai (žr. 21 išnašą) su draudžiamų daiktų sąrašu (jame teniso rakečių nėra), yra įdomus, bet nesvarbus. Teisingumo Teismas neseniai savo 2007 m. gruodžio 11 d. Sprendime *Skoma-Lux* (C-161/06, Rink. p. I-10841, 47–50 punktai) aiškiai nusprendė, kad reglamento „paskelbimas“ EUR-Lex tinklapyje neatitinka EB 254 straipsnio reikalavimų (žr. 88 ir 89 punktus). *A fortiori* paskelbimas pranešime spaudai ribotu Sąjungos kalbų skaičiumi (anglų, prancūzų ir vokiečių) negali būti laikomas tinkamu ir gerbiančiu teisinį saugumą.

Dėl esmės

Pirminės pastabos

54. EB sutartyje numatyta skelbti ir (arba) pranešti apie priemones, kuriomis siekiama sukurti teisines pasekmes, ir įtvirtinta teisė susipažinti su Bendrijos institucijų dokumentais. Sutartyje šie du atskiri klausimai reglamentuojami dviem gretimomis ir viena kitą papildančiomis nuostatomis.

55. EB 254 straipsnyje įtvirtinamos taisyklės dėl supažindinimo su Bendrijos aktais asmenų, kuriems jie skirti, ir užtikrinamas atitinkamas teisiškai privalomų aktų privalomo pranešimo lygmuo – arba paskelbimas Oficialiajame leidinyje, arba pranešimas. EB 254 straipsnio 1 ir 2 dalyse išvardyti teisės aktai yra privalomo paskelbimo Oficialiajame leidinyje objektas, kad visuomenė būtų kuo plačiau susipažinusi su jų turiniu. EB 254 straipsnio 3 dalyje išvardyti visuomenei mažiau svarbūs teisės aktai: kitos nei visoms valstybėms narėms skirtos, direktyvos ir sprendimai yra privalomo pranešimo jiems skirtiems asmenims objektas, tačiau automa-

tiškai nėra viešinami juos paskelbiant Oficialiajame leidinyje.

56. Jei, siekiant skaidrumo ir didesnio viešojo administravimo atvirumo, viešas norima padaryti kokias nors dokumentų kategorijas, kurioms *netaikomi* 254 straipsnio 1 ir 2 dalyse esantys privalomo paskelbimo reikalavimai, turi būti įtvirtintos kitos (papildomos) priemonės.

57. 255 straipsnyje aiškiai numatoma, kad taip gali įvykti. Jame įtvirtinamas principas, kad „visi Sąjungos piliečiai ir visi fiziniai ar juridiniai asmenys, gyvenantys ar turintys registruotą buveinę valstybėje narėje, turi teisę, laikydamiesi pagal 2 ir 3 dalis nustatytinų principų bei sąlygų, susipažinti su Europos Parlamento, Tarybos ir Komisijos dokumentais“; ir Tarybai bei kitoms institucijoms suteikiama kompetencija nustatyti atitinkamai bendrus principus ir konkrečias nuostatas, reglamentuojančias tokį susipažinimą.

58. Teisės susipažinti su dokumentais reglamente deramai nustatomi „bendrieji principai ir visuomenės arba asmens interesais grindžiami apribojimai, reglamentuojantys šią teisę susipažinti su dokumentais[35]. Tai darant jame tiesiogiai remiamasi EB 255 straipsniu[36] ir vadovaujamasi šiame Sutarties straipsnyje apibrėžtais struktūriniais nurodymais. Taigi, pirma, jame apibrėžiamas jo tikslas, kuris yra užtikrinti „kaip įmanoma platesnę susipažinimo su dokumentais galimybę“, numatyti taisykles, leidžiančias „kuo labiau palengvinti naudojimąsi čia teise“ ir „skatinti gerą administracinę praktiką, susijusią su galimybe susipažinti su dokumentais“[37]. Tai gali reikšti tik tai, kad taip užtikrinamas susipažinimas su tuo, kas kitomis aplinkybėmis *nebūtų* viešas. Remiantis EB 255 straipsniu priimtas antrinis teisės aktas nėra būtinas įgyti teisę „susipažinti“ su dokumentu, kurio skelbimas pagal EB 254 straipsnio 1 ir 2 dalis yra privalomas[38].

59. Taigi pareiga skelbti reglamentus akivaizdžiai kyla tiesiogiai iš EB 254 straipsnio 1 ir 2 dalių. Tai nepriklauso nuo aplinkybės, ar reglamento tekstas (paprastai ant popieriaus ar elektroninėje laikmenoje)[39] gali būti laikomas „dokumentu“ Teisės susipažinti su dokumentais reglamento prasme.

60. Todėl pateiktus klausimus, atrodo, reikia nagrinėti atvirkščia tvarka.

35 — EB 255 straipsnio 2 dalis.

36 — Žr. jo teisinį pagrindą, ketvirtą konstatuojamąją dalį ir 1 straipsnio a punktą.

37 — 1 straipsnio atitinkamai a, b ir c punktai.

38 — Palyginimui žr. 1999 m. spalio 27 d. Pirmosios instancijos teismo nutartį *Meyer prieš Komisiją* (T-106/99, Rink. p. II-3273): „Sprendimo 49/90 (Teisės susipažinti su dokumentais reglamento pirmtakas) tikslas nėra padaryti prieinamus visuomenei, taip įtvirtinant teisę susipažinti, kurios Komisija privalo laikytis, dokumentus, su kuriais jau galima susipažinti dėl to, kad jie paskelbti Oficialiajame leidinyje“ (39 punktas).

39 — Dėl paskelbimo elektronine forma nepakankamumo žr. sprendimo *Skoma-Lux*, minėto 34 išnašoje, 47–50 punktus.

Dėl antrojo klausimo

61. Savo antruoju klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas klausia, ar reglamentai arba jų dalys yra privalomi, jei, priešingai nei reikalaujama EB 254 straipsnio 2 dalyje, jie nėra paskelbti *Europos Sąjungos oficialiajame leidinyje*.

Koks reglamento paskelbimas yra tinkamas?

62. EB 254 straipsnio 1 ir 2 dalys yra visiškai aiškios:

„1. Reglamentai <…> yra skelbiami (Oficialiajame leidinyje). <…>

2. Tarybos ir Komisijos reglamentai <…> skelbiami (Oficialiajame leidinyje)“.

63. Taigi Sutartis ir tai, ką minėjau savo pirminėse pastabose, rodo, kad pagal šias nuostatas pareiga skelbti reglamentus yra visiškai aiški ir neturi išimčių.

64. Priedas yra sudėtinė teisės akto dalis. Priešingu atveju jo autoriai galėtų išvengti EB 254 straipsnio reikalavimų, pagrindines nuostatas paprasčiausiai patalpindami neskelbiamame priede. Komisija šiuo atveju būtent tai ir siekė padaryti. Paskelbtos Reglamento Nr. 622/2003 nuostatos yra tik gairės[40]. Nežiūrėdamas į priedą skaitytojas negali įvertinti reglamento poveikio, nes priede išdėstyta visa jo esmė[41].

65. (Pakeistame) Reglamente Nr. 622/2003 labai lakoniškai aiškinama, kad siūloma imtis priemonių reglamento forma, tačiau esminis turinys įtvirtinamas ne dėstyme, o nepaskelb-

40 — Jose vienas po kito įvirtinti reglamento objektas (1 straipsnis), du sąvokų apibrėžimai (2 straipsnis), nuoroda į priedą, apie kurio slaptumą kalbama (3 straipsnis), nuostata dėl naujų techninių metodų ir procesų naudojimo (3a straipsnis), reikalavimas pranešti, kai pagal Reglamento Nr. 2320/2002 4 straipsnio 3 dalį valstybės narės mažuose oro uostuose vietoj reglamento priemonių taiko nacionalines saugumo priemones (4 straipsnis), panašus reikalavimas pranešti, kai dėl to, jog patikrinimą praėjusių keleivių negalima fiziškai atskirti nuo atvykstančių keleivių, taikomos kompensacinės priemonės (5 straipsnis) ir įprasta nuostata, nustatanti įsigaliojimo datą ir tiesioginį taikymą (6 straipsnis).

41 — Konkrečiai kalbant, „būtinos priemonės bendriesiems pagrindiniams aviacijos saugumo standartams įgyvendinti ir techniškai suderinti, siekiant juos įtraukti į nacionalines civilinės aviacijos saugumo programas“: žr. 1 straipsnį, į kurį nurodo 3 straipsnis. Panaudota technika yra akivaizdus Tarpinstitucinio susitarimo dėl teisės aktų rengimo 22 punkto, kuris neleidžia, kad priede būtų kokia nors nauja teisė ar pareiga, kurios nenumatytos dėstyme, pažeidimas.

tame priede. Jo konstatuojamosiose dalyse drąsiai teigiama, kad Komisijai imantis priemonių bendriesiems pagrindiniams aviacijos saugumo standartams įgyvendinti Europos Sąjungoje „reglamentas yra tinkamiausia priemonė“[42], tačiau nepaaiškinama, kodėl taip yra. Pateiktas pagrindimas, kodėl pagrindinės nuostatos įtvirtinamos nepaskelbtame priede, taip pat glaustas: tai padaryta „vadovaujantis Reglamentu <…> Nr. 2320/2002 ir siekiant užkirsti kelią neteisėtiems veiksmams“[43]. Visa tai vargiai suderinama su Tarpinstituciniame susitarime dėl teisės aktų rengimo įtvirtintomis gairėmis[44]. Nepaisant to, kas pasakyta, manau, kad išsamesnio pagrindimo vis tiek nepakaktų tam, kad reglamentas nebūtų skelbiamas Oficialiajame leidinyje.

66. Be to, kaip Europos Parlamentas pažymėjo posėdyje, Komisijos pozicija yra iš esmės absurdiška. Jei Komisija manė, kad Reglamento Nr. 2320/2002 8 straipsnyje buvo reikalaujama, kad ji neskelbtų uždraustų daiktų sąrašo, tai pranešimo spaudai[45] paskelbimas buvo rimtas šio straipsnio pažeidimas. Atvirkščiai, jei Komisija manė, kad draudžiamų daiktų sąrašas nepateko į 8 straipsnio taikymo sritį, ji, be abejo, privalėjo jį paskelbti Oficialiajame leidinyje. Pagrindinės „gairės“, nurodančios, daiktų, kurie turi būti draudžiami, rūšis, iš tikrųjų yra Reglamento Nr. 2320/2002 (paskelbto) priedo (paskelbtame) priede. Todėl sunku suvokti, kodėl neskelbiama tai, kas (matyt) yra išplėsta šio sąrašo versija. Galiausiai vienas su kitu nedera Reglamento Nr. 68/2004 preambulės teiginys (mano manymu, visiškai teisingas), kad „būtinas <…> suderintas visuomenei prieinamas sąrašas <…>“[46], ir tai, kad toks sąrašas nėra viešai paskelbiamas.

67. Todėl gairių paskelbimas be turinio buvo ydingas ir nepakankamas paskelbimas, kuris neatitinka EB 254 straipsnio 2 dalies reikalavimų.

42 — 1 konstatuojamoji dalis.

43 — 2 konstatuojamoji dalis.

44 — Žr. Tarpinstitucinio susitarimo dėl teisės aktų rengimo 1, 3 ir 22 punktus. Apie šio susitarimo svarbą žr. generalinio advokato Leendert Geelhoedo išvados byloje *Alliance for Natural Health*, minėtoje 17 išnašoje, 88 punktą. Išsamesnį „Bendrasis praktinis vadovas: Europos Parlamento, Tarybos ir Komisijos vadovas asmenims, dalyvaujantiems rengiant teisės aktus Bendrijos institucijose“ (toliau – BPV), tekstą galima rasti adresu: http://eur-lex.europa.eu/en/techleg/1.htm Jame taip pat pažymima aiškių ir tinkamų priežasčių nurodymo svarba, ypač kai tai susiję su prievartos priemonėmis: konkrečiai žr. BPV 10 (ypač 10.14), 18 ir 22 punktus.

45 — Žr. 21 išnašą.

46 — Reglamento Nr. 68/2004 3 konstatuojamoji dalis. 4 konstatuojamojoje dalyje pripažįstama, kad „toks sąrašas negali būti išsamus“ ir kad „dėl to atitinkama institucija privalo turėti teisę uždrausti ir kitus daiktus, kurie nėra išvardyti sąraše“, ir iškart priduriama, jog „būtina, kad keleiviai prieš užsiregistravimą arba jo metu būtų aiškiai informuoti apie visus draudžiamus daiktus“.

Teisinės reglamento nepaskelbimo pasekmės

— Negalėjimas privatiems asmenims taikyti nepaskelbtų priemones

68. Jei, priešingai tam, ką siūlysiu[47], Teisingumo Teismas nuspręstų nepriimti sprendimo dėl reglamento galiojimo, jis vis dėlto turėtų prisiminti savo nusistovėjusią praktiką, kad nepaskelbti Bendrijos teisės aktai negali nustatyti pareigų visuomenės nariams.

69. Teisingumo Teismas įvairiose situacijose yra nusprendęs, jog „teisinio saugumo principas reikalauja, kad Bendrijos teisės aktai leistų suinteresuotiesiems asmenims tiksliai žinoti jais nustatytų pareigų turinį“[48] ir kad „teisės subjektai turi aiškiai žinoti savo teises ir pareigas ir atitinkamai imtis veiksmų“[49].

70. Nei Teisingumo Teismas, nei prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nėra matę slapto priedo. Todėl nė vienas teismas negali visiškai užtikrintai teigti, ar (pakeistas) Reglamentas Nr. 622/2003 paveikė G. Heinrich, ir, jei taip, kiek paveikė. Abu teismai tik žino, kad nacionalinės institucijos Reglamentą Nr. 622/2003 (kartu su Reglamentu Nr. 2320/2002) nurodė kaip savo veiksmų, kuriais G. Heinrich nebuvo leisti įlipti į lėktuvą, pagrindą.

71. Jei Teisingumo Teismas nuspręstų priimti sprendimą tik dėl to, ar (pakeistas) Reglamentas Nr. 622/2003 privatiems asmenims nustato pareigas, manau, kad jis turėtų apsiriboti abstrakčiu sprendimu, jog slaptame priede negali būti įtvirtintos *jokios* pareigos privatiems asmenims ir jis negali būti tokių pareigų šaltinis.

72. Trumpai aptarsiu Teisingumo Teismo turimus pasirinkimo variantus, jei jis nuspręstų neapsiriboti tokiu abstrakčiu teiginiu ir vertintų, ar Reglamento Nr. 622/2003 priede iš tikrųjų buvo ketinama nustatyti pareigas privatiems asmenims.

73. Man atrodo, kad dėl priemonių, kurių buvo imtasi G. Heinrich atžvilgiu, teisinio pagrindo galimos trys hipotezės:

47 — Tolesni 78–110 punktai

48 — Žr. 1998 m. spalio 1 d. Sprendimą *Jungtinė Karalystė prieš Komisiją* (C-209/96, Rink. p. I-5655, 35 punktas); 2003 m. gegužės 20 d. Sprendimą *Consorzio del Prosciutto di Parma ir Slumificio S. Rita* (C-108/01, Rink. p. I-5121, 89 punktas); 2006 m. vasario 21 d. Sprendimą *Halifax ir kt* (C-255/02, Rink. p. I-1609, 72 punktas) ir 2007 m. birželio 21 d. Sprendimą *ROM-projecten* (C-158/06, Rink. p. I-5103, 25 punktas).

49 — Žr. 1996 m. vasario 13 d. Sprendimą *Van Es Douane Agenten* (C-143/93, Rink. p. I-431, 27 punktas); 2006 m. spalio 26 d. Sprendimą *Koninklijke Coöperatie Cosun* (C-248/04, Rink. p. I-10211, 79 punktas). Taip pat žr., pavyzdžiui, 1979 m. sausio 25 d. Sprendimą *Racke* (98/78, Rink. p. 69, 15 punktas) ir sprendimo *ROM-projecten*, minėto 48 išnašoje, 25 punktą.

a) priemonės buvo pagrįstos suvereniomis nacionalinių institucijų galiomis arba Reglamentu Nr. 2320/2002, kurio 6 straipsnyje valstybėms narėms paliekama gana didelė veiksmų laisvė. Jei taip yra, (pakeistas) Reglamentas Nr. 622/2003 yra visiškai nesusijęs su nacionalinio teismo nagrinėjama byla;

b) priemonės buvo pagrįstos nacionalinėmis galiomis, kurios savo ruožtu kyla išimtinai iš ir (arba) kurias riboja (pakeistas) Reglamentas Nr. 622/2003, be kurio jos negaliotų. Šiuo atveju draudimas įsinešti raketes į orlaivį galioja tiek, kiek galioja (pakeistas) Reglamentas Nr. 622/2003;

c) priemonės buvo pagrįstos tiesioginiu priedo nuostatų taikymu. Draudimo dėl teniso rakečių pasekmė būtų tokia pati kaip ir b atveju.

74. Kadangi Teisingumo Teismas neturėjo galimybės susipažinti su nepaskelbtu (pakeisto) Reglamento Nr. 622/2003 priedu, jis negali pateikti motyvuotos išvados, kuri iš šių hipotezių yra teisinga.

75. (Pakeistas) Reglamentas Nr. 622/2003 yra įgyvendinantis reglamentas, kurį Komisija priėmė Reglamento Nr. 2320/2002 4 straipsnio 2 dalies pagrindu pagal 9 straipsnio 2 dalyje nustatytą procedūrą. Jis turi būti aiškinamas su (tikėtinai) šio reglamento 4 straipsnio 1 dalimi, jo priedu ir priedo priedu. Priedo 4 punkte nurodoma, kad keleiviai, turintys draudžiamų daiktų, privalo juos pašalinti, arba jiems neleidžiama patekti į atitinkamai saugumo zonas ar orlaivį. Priede numatytos gairės dėl to, kas laikoma draudžiamais daiktais. Atrodo, kad tikrasis draudžiamų daiktų sąrašas ir išsamesnis aptarimas, kas dar laikytina draudžiamu daiktu (ir kodėl), taip pat bet koks aiškus ar numanomas leidimas Bendrijos lygmeniu dėl papildomų priemonių turi būti įtvirtintas (pakeisto) Reglamento Nr. 622/2003 priede. Reglamento Nr. 2320/2002 12 straipsnyje iš valstybių narių reikalaujama užtikrinti, kad nuobaudos už reglamento nuostatų pažeidimus būtų „veiksmingos, proporcingos ir atgrasančios“.

76. Šiomis aplinkybėmis intuicija man sako, kad (pakeistas) Reglamentas Nr. 622/2003 nustato pareigas privatiems asmenims. Tačiau tai tik paprasčiausias spėjimas. Į šį klausimą galima atsakyti tik pažvelgus į (pakeisto) Reglamento Nr. 622/2003 priedą.

77. Todėl nemanau, kad nepareikalavęs pateikti priedo ir neatnaujinęs žodinės procedūros Teisingumo Teismas gali nuspręsti, jog (pakeistas) Reglamentas Nr. 622/2003 privatiems asmenims nustato pareigas. Jam to daryti nesiūlau.

— (Pakeisto) Reglamento Nr. 622/2003 galiojimas

78. Antrasis klausimas tiesiogiai nėra susijęs su galiojimu. Tačiau iš nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą aiškiai matyti, kad nacionaliniam teismui kyla rimtų abejonių dėl (pakeisto) Reglamento Nr. 622/2003 privalomosios galios ir kad šios abejonės nulėmė kreipimąsi dėl prejudicinio sprendimo[50].

79. Šiomis aplinkybėmis Teisingumo Teismas gali nuspręsti dėl vertinamos Bendrijos priemonės galiojimo[51]. Nors dėl Teisingumo Teismui pateikiamų klausimų svarbos privalo nuspręsti juos pateikiantys nacionaliniai teismai, paskui Teisingumo Teismas „iš visos nacionalinio teismo pateiktos informacijos privalo išrinkti tuos Bendrijos teisės elementus, kuriuos, atsižvelgiant į ginčo dalyką, reikia išaiškinti arba kurių galiojimą reikia įvertinti“[52].

80. Todėl pereisiu prie klausimo, kokia yra reglamento nepaskelbimo įtaka jo galiojimui.

81. Sprendime *Opel Austria*[53] Pirmosios instancijos teismas nusprendė, kad sąmoningu Oficialaus leidinio numerio, kuriame buvo paskelbtas ginčijamas reglamentas, išleidimu atgaline data, dėl ko reglamentas įsigaliojo iki jį paskelbiant, buvo pažeistas teisinio saugumo principas[54]. Todėl reglamentas pripažintas negaliojančiu.

82. Teisingumo Teismas yra ne kartą nusprendęs, kad pagal bendrą taisyklę teisinio saugumo principas draudžia nustatyti Bendrijos akto galiojimo pradžią anksčiau, nei jis buvo paskelbtas, tačiau šio principo „išimtis“

50 — Žr. 31 ir 50 punktus.

51 — Žr. 1965 m. gruodžio 1 d. Sprendimą *Schwarze* (16/65, Rink. p. 877, ypač p. 886); 1977 m. vasario 3 d. Sprendimą *Strehl* (62/76, Rink. p. 211) ir 1980 m. spalio 15 d. Sprendimą *SA Roquette Frères prieš Prancūziją* (145/79, Rink. p. 2917, 6 ir 7 punktai).

52 — Minėto sprendimo *Roquette Frères* 7 punktas.

53 — 1997 m. sausio 22 d. Pirmosios instancijos teismo sprendimas *Opel Austria prieš Tarybą* (T-115/94, Rink. p. II-39).

54 — 127–133 punktai. Bendrai apie teisinio saugumo principą, kuris, be kita ko, reikalauja, kad privatiems asmenims neigiamas pasekmes sukeliančios normos būtų aiškios ir tikslios, o jų taikymas nuspėjamas tiems asmenims, kuriems jos taikomos, žr. 124 punktą. Taip pat šiuo klausimu žr. 1987 m. gruodžio 15 d. Sprendimą *Airija prieš Komisiją* (325/85, Rink. p. 5041); sprendimo *Van Es Douane Agenten*, minėto 49 išnašoje, 27 punktą; 1986 m. vasario 15 d. Sprendimą *Duff ir kt* (C-63/93, Rink. p. I-569, 20 punktas) ir 2007 m. birželio 7 d. Sprendimą *VEMW ir kt* (C-17/03, Rink. p. I-4983, 80 punktas).

gali būti taikoma tuomet, kai to reikalauja siekiamas tikslas ir yra tinkamai atsižvelgiama į suinteresuotųjų asmenų teisėtus lūkesčius[55]. Taigi teismų praktika iš dalies patvirtina teiginį, kad Bendrijos teisės aktai gali įgyti teisinę galią netgi iki paskelbimo[56].

83. Minėtos bylos susijusios su pavėluotu paskelbimu[57]. Šioje byloje nagrinėjamu atveju priedo niekas neketino skelbti. Todėl atrodo, kad Pirmosios instancijos teismo išvada sprendime *Opel Austria* būtų *a fortiori* taikoma ir šiuo atveju. Be to, kai Teisingumo Teismas leidžia atgalinį taikymą, turi būti laikomasi dviejų sąlygų: to turi reikalauti siekiamas tikslas ir turi būti tinkamai atsižvelgiama į suinteresuotųjų asmenų teisėtus lūkesčius[58]. Sunku būtų paaiškinti, kaip kurios nors iš šių sąlygų laikomasi aptariamu atveju.

84. Teisingumo Teismo sprendimas *Sevince*[59] šiai bylai tinkamų gairių nepateikia. Ten Teisingumo Teismas nusprendė, kad EEB-Turkijos Asociacijos tarybos sprendimų Nr. 2/76 ir Nr. 1/80 nepaskelbimas neužkirto kelio šių nuostatų tiesioginiam veikimui, kuriuo galėjo remtis privatus asmuo[60]. Tačiau nei EB 254 straipsnyje, nei EEB-Turkijos Asociacijos susitarime[61] nėra pareigos tokius aktus skelbti[62].

85. Tačiau teismų praktika dėl pareigos pranešti apie (individualius) sprendimus tiems, kam jie taikomi, pagal EB 254 straipsnio 3 dalį gali būti naudinga, nes šis reikalavimas pranešti gali būti laikomas funkciškai lygiaverčiu reikalavimui paskelbti pagal EB 254 straipsnio 1 ir 2 dalis. Abiejų reikalavimų tikslas – informuoti apie teisės normų turinį tuos, kuriuos jos paveikia.

55 — Žr., *inter alia*, 1990 m. lapkričio 13 d. Sprendimą *Fedesa ir kt.* (331/88, Rink. p. I-4023, 45 punktas); 1997 m. spalio 2 d. Sprendimą *Parlamentas prieš Tarybą* (C-259/95, Rink. p. I-5303, 21 punktas) ir 2006 m. lapkričio 28 d. Sprendimą *Parlamentas prieš Tarybą* (C-413/04, Rink. p. I-11221, 75 punktas).

56 — Žr. sprendimo *Racke*, minėto 49 išnašoje, 20 punktą ir 1979 m. sausio 25 d. Sprendimą *Decker* (99/78, Rink. p. 101, 8 punktas) (abu susiję su piniginėmis kompensacinėmis sumomis už prekybą vynu) ir 1991 m. vasario 21 d. Sprendimą *Zuckerfabrik* (sujungtos bylos C-143/88 ir C-92/89, Rink. p. I-415, 52 punktas) (cukraus gamintojų įmokos už praėjusius prekybos metus). Taip pat žr. „izogliukozės bylas“: 1982 m. rugsėjo 30 d Sprendimus *Amylum prieš Tarybą* (108/81, Rink. p. 3107); *Roquette Frères prieš Tarybą* (110/81, Rink. p. 3159) ir *Tunnel Refineries prieš Tarybą* (114/81, Rink. p. 3189).

57 — Taip pat žr. 1974 m. gegužės 29 d. Sprendimą *Hauptzollamt Bielefeld prieš König* (185/73, Rink. p. 607), kuriame Teisingumo Teismas nusprendė, kad pavėluotas paskelbimas padarė įtaką momentui, nuo kurio reglamentą galima taikyti, tačiau ne jo galiojimui (6 punktas).

58 — Panašiai žr. generalinio advokato Antonio Tizzano išvadą byloje *Goed Wonen* (2005 m. balandžio 26 d. Sprendimas (C-376/02, Rink. p. I-3445, 31 ir 35 punktai), kurioje jis perfrazuoja 55 išnašoje minėtus sprendimus.

59 — 1990 m. rugsėjo 20 d. Sprendimas *Sevince* (C-192/89, Rink. p. I-3461).

60 — Teisingumo Teismas kruopščiai atskyrė pasekmes valstybėms narėms ir pasekmes privatiems asmenims, nurodydamas, kad „nors šių sprendimų nepaskelbimas gali užkirsti kelią taikyti juos privačiam asmeniui, privatus asmuo nepraranda galimybės santykiuose su viešosios valdžios institucijomis remtis teisėmis, kurias jam suteikia šie sprendimai“ (24 punktas).

61 — OL C 217, 1964, p. 3685 ir 3686.

62 — Palyginimui žr. 1999 m. lapkričio 23 d. Sprendimą *Portugalija prieš Komisiją* (C-149/96, Rink. p. I-8395). Šioje byloje ginčytas sprendimas (1996 m. vasario 26 d. Tarybos sprendimas dėl Susitarimų memorandumų tarp Europos Bendrijos ir Pakistano Islamo Respublikos bei Europos Bendrijos ir Indijos Respublikos dėl susitarimų rinkos prieinamumo tekstilės gaminiams srityje sudarymo (OL L 153, 1996, p. 47; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 11 sk., 24 t., p. 161) neturėjo konkretaus adresato. Todėl jis nepateko į aktų, kurie privalo būti skelbiami pagal EB 254 straipsnį (skirtingai nuo to, ko reikalaujama, jei įsigalios Lisabonos sutartis, Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 297 straipsnyje), kategoriją. Vis dėlto tai buvo priemonė, kurią akivaizdžiai reikėjo skelbti. Tokiomis aplinkybėmis Teisingumo Teismas visiškai teisingai nusprendė, kad „pavėluotas Bendrijos priemonės paskelbimas Europos Bendrijų oficialiajame leidinyje nedaro įtakos šios priemonės galiojimui“ (50 punktas).

86. Teisingumo Teismas sprendime *Hoecht* aiškiai nurodė, kad „(visiškas) nepranešimas (negali) sukelti kitokių pasekmių nei konstatavimą, kad atitinkamas teisės aktas neegzistuoja arba yra panaikinamas“. Teisingumo Teismas pridūrė, kad „Bendrijos teisė nepripažįsta tarpinės situacijos, esančios tarp sprendimo, kad teisės aktas neegzistuoja, ir jo panaikinimo“ ir kad šiai „išvadai negali būti prieštaraujama teigiant, jog pagal EB 254 straipsnio 3 dalį sprendimai įsigalioja po tokio pranešimo ir kad nesant tokio pranešimo aktas nesukelia jokių pasekmių. Dėl pranešimo apie aktą, kaip ir dėl bet kurio esminio procedūrinio reikalavimo, neteisėtumas yra toks rimtas ir akivaizdus, kad jis padaro ginčijamą aktą neegzistuojantį, arba jis yra esminių procedūrinių reikalavimų pažeidimas, kuris gali sukelti jo panaikinimą“[63].

87. Sprendime *Ispanija prieš Komisiją*[64] Teisingumo Teismas nusprendė, kad kai kuriais atvejais nepranešimas gali pateisinti Bendrijos institucijos akto panaikinimą[65]. Taip nuspręsdamas Teisingumo Teismas nepaskelbimą laikė ne tik kliūtimi priemonės įsigaliojimui[66], bet ir esminių trūkumu, paveikiančiu jo galiojimą. Tokį intelektinį pagrindą galima laikyti lengvai pritaikomu reglamento nepaskelbimui.

88. Teisingumo Teismas labai neseniai sprendime *Skoma-Lux*[67] turėjo įvertinti fakto, kad Bendrijos reglamentas, kurį *Skoma-Lux* galimai pažeidė, nagrinėjamų įvykių metu nebuvo paskelbtas Oficialiajame leidinyje čekų kalba, teisines pasekmes. Jis nedviprasmiškai[68] pažymėjo, kad „iš pačios EB 254 straipsnio 2 dalies formuluotės matyti, jog reglamentas gali turėti teisinių pasekmių, tik jeigu jis buvo paskelbtas *Europos Sąjungos oficialiajame leidinyje*“. Šio teiginio skaitymas atskirai gali reikšti išvadą, kad (pakeistas) Reglamentas Nr. 622/2003, kuris visas nebuvo paskelbtas, negali turėti jokių teisinių padarinių. Pačiame sprendime *Skoma-Lux* Teisingumo Teismas buvo atsargus ir tokios išvados nepadarė. Vietoj to jis atskirai įvertino, pirma, ar atitinkamu reglamentu buvo galima remtis privačių asmenų atžvilgiu (ir nusprendė, kad negalima)[69], ir, antra, ar reglamentas vis dėlto buvo privalomas atitinkamai valstybei narei nuo jos įstojimo (nusprendė, kad privalomas)[70], prieš, trečia, įvertindamas pasekmes, ar gali būti ginčijami nacionaliniai sprendimai, priimti taikant šį reglamentą, kurie pagal taikomas nacionalines normas tapo galutiniai (į šį klausimą Teisingumo Teismas atsakė neigiamai, išimtį padarydamas tik dėl „administracinių priemonių ar priimtų teismo sprendimų, ypač baudžiamojo pobūdžio, kurie galėtų pažeisti pagrindines teises“[71].

63 — 1999 m. liepos 8 d. Sprendimas *Hoechst prieš Komisiją* (C-227/92 P, Rink. p. I-4443, 68, 71 ir 72 punktai).

64 — 2002 m. birželio 18 d. Sprendimas *Ispanija prieš Komisiją* (C-398/00, Rink. p. I-5643).

65 — 33 punktas; taip pat žr. 2002 m. liepos 2 d. Sprendimą *SAT.1 prieš VRDT* (T-323/00, Rink. p. II-2839, 12 punktas), kuriame Pirmosios instancijos teismas dėl faktinių aplinkybių nusprendė, kad pažeidimo iš tikrųjų nebuvo.

66 — Žr. 1972 m. liepos 14 d. Sprendimą *ICI prieš Komisiją* (C-48/69, Rink. p. 619, 39 ir 40 punktai). Taip pat žr. 1998 m. gegužės 28 d. Sprendimą *W prieš Komisiją* (sujungtos bylos T-78/96 ir T-170/96, Rink.-SC p. I-A-239 ir II-745, 183 punktas).

67 — Minėtas 34 išnašoje.

68 — 33 punktas.

69 — Žr. 32–51 ir 60 punktus.

70 — Žr. 57–59 punktus.

71 — Žr. 67–73 punktus. Teisingumo Teismas nacionalinėms institucijoms paliko patikrinti, ar ši sąlyga buvo taikytina konkrečiose bylose.

89. Subtilus Teisingumo Teismo požiūris sprendime *Skoma-Lux* buvo pateisinamas tuo faktu, kad ši byla buvo susijusi ne su visišku reglamento nepaskelbimu visomis kalbomis, o tik su savalaikiu nepaskelbimu stojančiosios valstybės kalba. Todėl skirtingų pasekmių valstybėms narėms ir privatiems asmenims nustatymas atrodė tinkamas. Privatūs asmenys privalo turėti galimybę susipažinti su savo teisėmis ir pareigomis (viena iš) valstybės narės, kurios piliečiai jie yra, kalbų, kuri tikėtinai bus jų gimtoji kalba. Valstybė narė jau žinojo ir aiškiai pripažino *acquis communautaire*. Todėl logiška, kad reglamentas, kuris buvo to (paskelbto) *acquis* dalis, turėtų ją įpareigoti.

90. Šioje byloje nagrinėjamo priedo tekstas nebuvo skelbtas išvis. Be to, nepaskelbimas nebuvo nei atsitiktinis, nei nenumatytas[72]. Komisija sąmoningai priėmė keletą naujų priemonių (Reglamentą Nr. 622/2003 ir jo „įpėdinius“, įskaitant Reglamentą Nr. 68/2004), ir kiekvienos iš jų paskelbė tik dalį, (esminių) priedų nepaskelbdama. Kitaip tariant, tai buvo nuosekli ir sąmoninga nepaskelbimo praktika.

91. Darau išvadą, kad visiškas reglamento ar jo sudėtinės dalies nepaskelbimas, taip pažeidžiant EB 254 straipsnį, yra esminio procedūrinio reikalavimo pažeidimas, sukeliantis bent jau jo negaliojimą.

72 — Žr. 113 punktą.

— Poveikio ribojimas laiko atžvilgiu

92. Jei Teisingumo Teismas (pakeistą) Reglamentą Nr. 622/2003 pripažintų negaliojančiu, kiltų klausimas, nuo kurio momento toks sprendimas būtų taikomas. Posėdyje Austrijos ir Lenkijos vyriausybės, taip pat Jungtinės Karalystės vyriausybė prašė Teisingumo Teismą nuspręsti, kad visos priemonės, priimtos pagal ginčijamą reglamentą, yra galutinės, kol Komisija priims naują priemonę. Tačiau jos nenurodė, kokios (pakeisto) Reglamento Nr. 622/2003 negaliojimo pasekmės pateisintų šio sprendimo poveikio ribojimą laiko atžvilgiu.

93. Tiesa, Teisingumo Teismas kartais nuspręsdavo pratęsti negaliojančių normų poveikį, kol bus priimtos naujos normos. Sprendime *Van Landschoot*[73] Teisingumo Teismas nusprendė, kad ginčijamas reglamentas buvo diskriminuojantis tiek, kiek jame numatytos normos dėl atleidimo nuo rinkliavos nebuvo taikomos tam tikroms ūkio subjektų kategorijoms. Tiesmukiškas ir paprastas sprendimas dėl negaliojimo būtų reiškęs, kad kol bus priimtos naujos nuostatos, išimtys niekam išvis nebūtų buvusios taikomos. Teisingumo Teismas pagal analogiją pritaikė EEB sutarties 174 straipsnio (šiuo metu – EB 231 straipsnis) antrąją pastraipą, pagal kurią Teisingumo

73 — 1988 m. birželio 29 d. Sprendimas *Van Landschoot* (C-300/86, Rink. p. 3443).

Teismas gali nustatyti, kurie reglamento, jau paskelbto negaliojančiu, padariniai lieka galutiniai[74]. Atitinkamai jis nusprendė, kad kol bus priimtos naujos normos, kompetentingos institucijos privalėjo ir toliau taikyti normas dėl atleidimo, įskaitant ir subjektus, kurie buvo diskriminuojami[75].

94. Taigi subjektų, turinčių teisę būti atleistiems nuo rinkliavos, grupė buvo padidinta, o tokio padarinio nebuvo galima pasiekti paprasčiausia paskelbiant ginčijamą reglamentą negaliojančiu[76].

95. Nesu įsitikinusi, kad šioje byloje turėtų būti išlaikytas Reglamento Nr. 622/2003 poveikis.

96. Sprendimas, kad Reglamentas Nr. 622/2003 negalioja, nepaliestų valstybėms narėms Reglamente Nr. 2320/2002 nustatytų pareigų imtis reikiamų priemonių, įgyvendinant savo kompetenciją pagal nacionalinę teisę, kad draudžiami daiktai nepatektų į saugumo zonas ar į orlaivius, taip pat laikytis kitų jame įtvirtintų ar nurodytų priemonių, susijusių su civilinės aviacijos saugumu. Reglamento Nr. 2320/2002 priedo priede nustatyta, kad „čia pateikiamos rekomendacijos dėl ginklų ir draudžiamų daiktų galimų pavidalų, tačiau vertinant, ar daiktą galima panaudoti kaip ginklą, reikia vadovautis sveiku protu“. Remdamosi šiuo pagrindu valstybės narės turi visas galias, kol bus priimtas ir tinkamai paskelbtas pakeičiantis reglamentas (įtvirtinantis draudžiamų daiktų sąrašą), nacionaliniu lygmeniu priimti taisykles, draudžiančias įnešti potencialius ginklus į saugumo zonas ar orlaivį.

97. Konkrečias Reglamente Nr. 2320/2002 valstybėms narėms nustatytas pareigas sustiprina EB 10 straipsnyje įtvirtinta bendresnė pareiga, pagal kurią jos „imasi visų atitinkamų bendrų ir specialių priemonių <…> kad užtikrintų <…> Bendrijos institucijų nustatytų pareigų vykdymą“, „padeda atlikti Bend-

74 — Žr., pavyzdžiui, 1992 m. kovo 10 d. Sprendimą *Lomas ir kt.* (C-38/90 ir C-151/90, Rink. p. I-1781, 23 punktas) ir 2001 m. lapkričio 8 d. Sprendimą *Silos* (C-228/99, Rink. p. I-8401, 35–38 punktai).

75 — 22–24 punktai.

76 — 2006 m. spalio 3 d. generalinės advokatės Christine Stix-Hackl išvadoje byloje *Banca Popolare di Cremona* (C-475/03, Rink. p. I-9373, 132–134 punktai) pateikiama naudinga situacijų, kuriose Teisingumo Teismas apribojo prejudicinio sprendimo dėl Bendrijos institucijų priimtų priemonių galiojimo poveikį laiko atžvilgiu, apžvalga. Kaip ieškinio dėl panaikinimo, kuriame Teisingumo Teismas išlaikė dalies Bendrijos teisės nuostatos galiojimą, kol bus priimta nauja nuostata, pavyzdį, žr. 2007 m. spalio 18 d. Sprendimą *Komisija prieš Parlamentą ir Tarybą* (C-299/05, Rink. p. I-8695, 74 ir 75 punktai). Šioje byloje besąlyginis Jungtinės Karalystės neįgaliųjų asmenų pragyvenimo pašalpų (toliau – NAPP) įtraukimo į pakeisto Tarybos Reglamento (EEB) Nr. 1408/71 IIa priedą panaikinimas būtų reiškęs, kad Jungtinė Karalystė būtų buvusi priversta suteikti šios pašalpos „mobilumo“ elementą neapibrėžtam gavėjų visoje Europos Sąjungoje skaičiui, nors dalis šios NAPP neginčijamai buvo neįmokinė išmoka ir todėl teisėtai galėjo būti įtraukta į IIa priedo sąrašą kaip neeksportuojama išmoka.

rijos uždavinius“ ir „nesiima jokių priemonių, kurios gali trukdyti siekti šios Sutarties tikslų“. Pačiame Reglamente Nr. 2320/2002 aiškiai apibrėžiami jo tikslai ir kaip jie turi būti pasiekti, o valstybės narės (žinoma) yra susipažinusios su nepaskelbto Reglamento Nr. 622/2003 priedu.

98. Per laikotarpį nuo šios išvados pateikimo, kol Teisingumo Teismas tarsis dėl sprendimo, Komisija taip pat gali pasvarstyti, kaip užtikrinti, kad bet kurioms konkrečioms oro uostų saugumo priemonėms, įtvirtintoms tik (pakeisto) Reglamento Nr. 622/2003 priede, nekiltų grėsmė Teisingumo Teismui priėmus bendrą sprendimą dėl šio reglamento teisinių padarinių[77].

99. Be to, Teisingumo Teismas galimybe riboti poveikį laiko atžvilgiu visuomet pasinaudodavo tam, kad patenkintų teisinio saugumo reikalavimus. Šioje byloje akivaizdu, kad jei reglamentas ir toliau galiotų, kol bus priimtos naujos, reglamentą visiškai pakeičiančios, priemonės, privačių asmenų teisinis saugumas dėl vienintelės žinomos (pakeisto) Reglamento Nr. 622/2003 sudedamosios dalies[78] nukentėtų.

100. Galiausiai pažymėtina, kad viešasis interesas išlaikyti oro uostų saugumą didinančias taisykles reikalauja, kad Teisingumo Teismas arba toleruotų aiškaus paskelbimo reikalavimo pažeidimą, arba pasinaudotų išimtine galia išlaikyti ydingos priemonės padarinius. Mano manymu, šis argumentas yra pakankamai įtikinamas. Kaip ką tik nurodžiau, tam, kad nekiltų grėsmė viešajam oro uostų saugumui, Teisingumo Teismui nėra būtinybės pasinaudoti šia galia. Panašūs argumentai dažnai pateikiami sunkiais laikais siekiant pateisinti nukrypimus nuo įprastai taikomo teisės viršenybės principo, pavyzdžiui, pagrindinių teisių teikiamų garantijų sustabdymas, teisminės kontrolės ribojimas arba tokios kontrolės pasekmių sušvelninimas. Europos Sąjungoje, kuri pagrįsta teisinės valstybės principu ir kurios Teisingumo Teismas turi Sutartyje įtvirtintą pareigą užtikrinti, kad „būtų laikomasi teisės“, jiems vietos nėra[79].

101. Todėl siūlau, kad šioje byloje sprendimui poveikio ribojimas laiko atžvilgiu nebūtų taikomas.

77 — Apie tai, ką Komisija gali padaryti, žr. tolesnius 111–120 punktus.

78 — Nors draudžiamų daiktų sąrašo turinys nežinomas, yra aišku, kad Reglamento Nr. 622/2003 priede toks sąrašas *yra*.

79 — EB 220 straipsnis (buvęs 164 straipsnis). Palyginimui žr. 2008 m. sausio 16 d. generalinio advokato M. Poiares Maduro išvadą *Kadi prieš Tarybą* (C-402/05 P, Teisingumo Teismas sprendimo dar nepriėmė, 35 punktas): „<…> jei manoma, kad grėsmė visuomenės saugumui turi išimtinės reikšmės, ypač padidėja spaudimas imtis priemonių, kuriomis nepaisoma asmenų teisių <…> tokiais atvejais teismai turėtų atlikti savo pareigą budriau užtikrinti teisės viršenybę“.

— Ar Teisingumo Teismas turėtų žengti toliau ir paskelbti (pakeistą) Reglamentą Nr. 622/2003 neegzistuojančiu?

102. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas laikosi nuomonės, kad reglamento nepaskelbimas reiškia, jog jis neegzistuoja.

103. Teisingumo Teismas yra ne kartą nusprendęs, kad preziumuojama, jog Bendrijos institucijų teisės aktai yra teisėti ir sukelia teisines pasekmes, kol jie panaikinami pagal ieškinį dėl panaikinimo ar paskelbiami negaliojančiais pagal prašymą dėl prejudicinio sprendimo arba pagal prieštaravimą dėl jo teisėtumo[80].

104. Šio principo išimtis – neegzistuojančio akto doktrina. Pagal šią doktriną teisės aktai, kurie dėl rimtų pažeidimų, tokių akivaizdžių, jog jų negalima laikyti priimtinais Bendrijos teisės sistemai, yra neteisėti, negali sukelti jokių, net ir laikinų, teisinių pasekmių bei pripažįstami niekiniais. Šios doktrinos tikslas yra išlaikyti pusiausvyrą tarp dviejų fundamentaliųjų, kartais vienas kitam prieštaraujančių reikalavimų, kuriuos turi atitikti teisės sistema, t. y. teisinių santykių pastovumo ir teisėtumo užtikrinimo[81].

105. Padarius išvadą, kad Bendrijos institucijos teisės aktas yra niekinis, kyla svarbių pasekmių, todėl tokia išvada siekiant teisinio saugumo galima tik kraštutiniais atvejais[82]. Kai kurie akademinės bendruomenės nariai teigė, kad reglamento nepaskelbimas patenka į šią kategoriją[83].

106. Mano žiniomis, Teisingumo Teismas tik vieną kartą sprendime *Société des usines à tubes de la Sarre*[84] nusprendė, kad aktas neegzistuoja. Toje byloje kilo klausimas, ar

80 — Šiuo klausimu žr. 1994 m. birželio 15 d. Sprendimą *Komisija prieš BASF ir kt.* (C-137/92 P, Rink. p. I-2555, 48 punktas); sprendimo *Hoechst*, minėto 63 išnašoje, 69 punktą; 1999 m. liepos 8 d. Sprendimą *Chemie Linz prieš Komisiją* (C-245/92 P, Rink. p. I-4643, 93 punktas) ir 2004 m. spalio 5 d. Sprendimą *Komisija prieš Graikiją* (C-475/01, Rink. p. I-8923, 18 punktas).

81 — Sprendimų *Komisija prieš BASF*, *Chemie Linz* ir *Komisija prieš Graikiją*, visi minėti 80 išnašoje, atitinkamai 49, 94 ir 19 punktai ir sprendimo *Hoechst*, minėto 63 išnašoje, 70 punktas.

82 — Sprendimų *Komisija prieš BASF*, *Chemie Linz* ir *Komisija prieš Graikiją*, visi minėti 80 išnašoje, atitinkamai 50, 95 ir 20 punktai; sprendimo *Hoechst*, minėto 63 išnašoje, 76 punktas. Atvejai, kai Teisingumo Teismas nusprendė, kad ginčijamas aktas *nebuvo* neegzistuojantis: 1957 m. liepos 12 d. Sprendimas *Dineke Algera ir kt prieš Bendrąją Asamblėją* (7/56, 3/57 ir 7/57, Rink. p. 39, ypač p. 60); 1974 m. vasario 21 d. Sprendimas *Roswitha Schots, née Kortner ir kt prieš Tarybą, Komisiją ir Parlamentą* (15/73–33/73, 52/73, 53/73, 57/73–109/73, 116/73, 117/73, 123/73, 132/73 ir 135/73–137/73, Rink. p. 177, 33 punktas); 1987 m. vasario 26 d. Sprendimas *Consorzio Cooperative d'Abruzzo prieš Komisiją* (15/85, Rink. p. 1005, 10 ir 11 punktai) („nėra jokio reikalo įvertinti pažeidimų, apie kurių buvimą kalba Komisija, sunkumą, užtenka pažymėti, kad nė vienas jų nėra akivaizdus. Skaitant sprendimą negalima rasti nė vieno pažeidimo“); 1988 m. birželio 30 d. Sprendimas *Komisija prieš Graikiją* (226/87, Rink. p. 3611, 16 punktas); 1999 m. liepos 8 d. Sprendimas *Hüls prieš Komisiją* (C-199/92 P, Rink. p. I-4287, 84–88 punktai); 1999 m. liepos 8 d. Sprendimas *ICI prieš Komisiją* (C-200/92 P, Rink. p. I-4399, 70–73 punktai); 1999 m. liepos 8 d. Sprendimas *Montecatini prieš Komisiją* (C-235/92 P, Rink. p. I-4539, 96–100 punktai); 2002 m. sausio 30 d. Sprendimas *Italija prieš Komisiją* (C-107/99, Rink. p. I-1091, 45 punktas); sprendimo *Komisija prieš Graikiją*, minėto 80 išnašoje, 18–21 punktai ir 2007 m. spalio 25 d. Pirmosios instancijos teismo sprendimas *SP ir kt prieš Komisiją* (T-27/03, T-46/03, T-58/03, T-79/03, T-80/03, T-97/03 ir T-98/03, Rink. p. II-4331, 122 punktas).

83 — Žr., pavyzdžiui, H. Von der Groeben, J. Thiesing ir C.-D. Ehlermann (leid.) „Art. 189–314“, *Kommentar zum EU-/EG-Vertrag,* 6-asis leidimas, 4 t., 2004, p. 834, 14 punktas.

84 — 1957 m. gruodžio 10 d. Sprendimas (1/57 ir 14/57, Rink. p. 105, ypač p. 112).

Vyriausiosios valdybos siųstas laiškas galėjo būti laikomas nuomone EAPB 54 straipsnio 4 dalies prasme. Reikalaujama, kad tokios nuomonės būtų, *inter alia*, motyvuotos. Laiške motyvų nebuvo. Teisingumo Teismas nusprendė, kad reikalavimas dėl motyvų išdėstymo buvo aiškiai įtvirtintas EAPB 5, 15 ir 54 straipsniuose, be to, buvo esminė ir sudedamoji tokio akto dalis. Nepateikus motyvų teisiškai nuomonė egzistuoti negalėjo. Kadangi aktas, kurio panaikinimo buvo reikalaujama, teisės požiūriu buvo neegzistuojantis aktas, Teisingumo Teismas ieškinį paskelbė nepriimtinu dėl ieškinio dalyko nebuvimo.

107. Sprendime *BASF prieš Komisiją*[85] Pirmosios instancijos teismas nusprendė, kad neegzistuoja Komisijos sprendimas. Teisingumo Teismas, nagrinėdamas bylą apeliacine tvarka, sprendimą pakeitė, nes, jo manymu, Pirmosios instancijos teismo nustatyti kompetencijos ir formos trūkumai ir atskirai, ir kartu paėmus nebuvo tokie rimti, kad sprendimą reikėtų laikyti teisiškai neegzistuojančiu[86].

108. Mano manymu, su (pakeistu) Reglamentu Nr. 622/2003 susijęs pažeidimas – atkaklus ir sąmoningas EB 254 straipsnio 2 dalyje įtvirtintų privalomo skelbimo reikalavimų nepaisymas *visos* reglamento esmės atžvilgiu, yra toks, kurio rimtumas toks akivaizdus, kad Bendrijos teisė jo toleruoti negali. Todėl siūlau pripažinti, kad (pakeistas) Reglamentas Nr. 622/2003 neegzistuoja. Tokiu atveju galimo sprendimo poveikio ribojimo laiko atžvilgiu klausimas tampa nebesvarbus.

109. Jei Teisingumo Teismas nuspręstų nepriimti tokio sprendimo, akivaizdu, kad buvo padarytas bent jau esminio procedūrinio reikalavimo pažeidimas. Todėl Teisingumo Teismas turėtų bent jau nuspręsti, kad (pakeistas) Reglamentas Nr. 622/2003 negalioja.

110. Jei Teisingumo Teismas priimtų mano pasiūlymą ir nuspręstų, kad (pakeistas) Reglamentas Nr. 622/2003 neegzistuoja arba negalioja, būtų labai aišku, kad reglamento ar jo dalių nepaskelbimas, *a fortiori* kai sąmoningas, Europos Sąjungos teisinei tvarkai nėra priimtinas.

Ką privalėjo padaryti Komisija?

111. Posėdyje ir Europos Parlamentas, ir Taryba teigė, kad Reglamento Nr. 622/2003 8 straipsnis Komisijai nesuteikia teisės priimti įgyvendinantį reglamentą su nepaskelbtu priedu, apibrėžiančiu išsamias priemones, būtinas įgyvendinti ar pritaikyti bendruosius pagrindinius aviacijos saugumo priemonių

85 — 1992 m. vasario 27 d. Pirmosios instancijos teismo sprendimas *BASF ir kt prieš Komisiją* (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 ir T-104/89, Rink. p. II-315).

86 — Sprendimo *Komisija prieš BASF*, minėto 80 išnašoje, 52 punktas.

standartus. Komisija savo ruožtu nurodė, kad būtų naudinga, jei Teisingumo Teismas nubrėžtų gaires dėl teisės akto formos, kurią Komisija turėtų naudoti, kad įgyvendintų Reglamento Nr. 2320/2002 4 straipsnio 2 dalyje įtvirtintą pareigą nustatyti tokias priemones.

112. Nors laikiausi kritiško požiūrio dėl to, kad Komisija priėmė (pakeistą) Reglamentą Nr. 622/2003, iš dalies suvokiu šią keblią situaciją. Todėl siūlau tokius paaiškinimus.

113. Reglamento Nr. 2320/2002 8 straipsnio 1 dalyje numatyta, kad priemonės, susijusios su oro uosto saugumo priemonėmis[87], „yra slaptos ir neskelbiamos“. Nustatyta, kad tai turi būti padaryta „nepažeidžiant“ Teisės susipažinti su dokumentais reglamento. Iš to darau išvadą, kad teisės akto projekto rengėjas nenumatė, jog tokios priemonės išvis bus Bendrijos teisės akto, kurį pagal EB 254 straipsnį būtų privaloma paskelbti Oficialiajame leidinyje, dalis. Atvirkščiai, buvo manoma, kad jos bus neskelbtame dokumente, ir vienintelė galimybė su jomis susipažinti bus Teisės susipažinti su dokumentais reglamentas, pagal kurį preziumuojama, kad teisė susipažinti nebūtų suteikta remiantis tuo, kad aptariamas dokumentas patenka į 4 straipsnyje išvardytas išimtis ir (arba) yra „slapto pobūdžio dokumentas“ 9 straipsnio prasme.

114. Pabrėžiu, kad Reglamento Nr. 2320/2002 8 straipsnis yra bendros skaidrumo ir informacijos prieinamumo pareigos išimtis. Todėl ji turi būti aiškinama siaurai. Tai reiškia, kad tik medžiagai, kuri, vertinant objektyviai, tikrai patenka į įvairias 8 straipsnio 1 dalyje[88] nurodytos slaptos informacijos kategorijas, turėtų būti taikomas toks režimas. Konkrečiai medžiagą, kuri jau yra vieša, nes buvo paskelbta kaip Reglamento Nr. 2320/2002 dalis, pakeičianti medžiaga ir turi išlikti vieša.

115. Dėl draudžiamų daiktų sąrašo neabejoju, kad šis sąrašas turėtų būti ne slaptas, o viešas. Todėl jis ir kitos priemonės, kurios, vertinant objektyviai, neturi būti slaptos, turi būti paskelbti Oficialiajame leidinyje kaip reglamento priedas.

87 — Tai yra: a) įrangos eksploataciniai kriterijai ir išbandymai priėmimo metu; išsamios procedūros, susijusios su slapta informacija; ir išsamūs atleidimo nuo reikalavimo taikyti saugumo priemones kriterijai; b) reikalavimų laikymosi monitoringo specifikacijos; ir c) patikrinimų ataskaitos ir valstybių narių atsakymai dėl monitoringo laikymosi. 8 straipsnio 2 ir 3 dalyse taip pat numatytas informacijos, susijusios su patikrinimų ataskaitomis ir valstybių narių atsakymais, konfidencialumas „pagal galiojančių teisės aktų nuostatas kaip geriau“.

88 — Žr. 87 išnašą.

116. Ką daryti su medžiaga, kuri iš tikrųjų susijusi su oro uosto saugumo priemonių funkcionavimu ir todėl turėtų būti slapta?

117. Jei manoma, kad apdairu užtikrinti, jog dalis šios medžiagos ar ji visa bus įtvirtinta teisiškai privalomame akte, Komisija teoriškai turi neribotą teisės akto formos pasirinkimo laisvę. Reglamento Nr. 2320/2002 teisinis pagrindas buvo EB 80 straipsnio 2 dalis[89]. Nors Taryba pasirinko reglamento formą, ji taip elgtis pareigos neturėjo.

118. Tačiau praktiškai visoms valstybėms narėms skirti nei reglamentas, nei direktyva nėra tinkama teisės akto forma medžiagai, kuri turėtų būti slapta. Abiem taikomas EB 254 straipsnio 2 dalyje įtvirtintas privalomo skelbimo reikalavimas.

119. Todėl labiau natūralus pasirinkimas yra visoms valstybėms narėms skirtas sprendimas (EB 249 straipsnio prasme). EB 254 straipsnyje nereikalaujama, kad toks aktas būtų skelbiamas, užtenka, kad apie jį būtų „pranešama tiems, kam jis skirtas“[90]. Sprendimas „įsigalioja po tokio pranešimo“[91]. Pažymiu, jog Teisės susipažinti su dokumentais reglamento 13 straipsnio 2 dalies c punkte numatyta, kad tokie sprendimai Oficialiajame leidinyje turi būti skelbiami, „jei įmanoma“. Jei sprendimo turinys būtų toks, kad patektų į šio reglamento 4 straipsnio (išimtys) ar 9 straipsnio (slapto pobūdžio dokumentai) taikymo sritį, būtų teisėta neleisti susipažinti su sprendimu ir *a fortiori* jo neskelbti.

120. Komisija savo rašytinėse pastabose taip pat primena, kad taikė panašų sprendimo būdą dėl slaptos ir neslaptos medžiagos priimdama Reglamentą Nr. 1683/95[92]. Šio reglamento paskelbtame priede buvo nustatytos tam tikros valstybių narių išduodamų vizų formos specifikacijos. Reglamento 2 straipsnyje buvo numatyta, kad papildomas vienodos vizų formos specifikacijas, susijusias su papildomais elementais ir apsaugos reikalavimais, įskaitant didesnę apgaulę, padirbinėjimą ir klastojimą užkardančius standartus, ir vizai užpildyti taikytinus techninius standartus ir būdus, turi priimti Komisija. 3 straipsnyje buvo numatyta, kad šios speci-

89 — „Taryba kvalifikuota balsų dauguma gali nuspręsti, ar reikia priimti atitinkamas jūrų ir oro transporto nuostatas ir kokiu mastu bei kokia tvarka tai daryti“.

90 — EB 254 straipsnio 3 dalis.

91 — Ten pat.

92 — 1995 m. gegužės 29 d. Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1683/95, nustatantis vienodą vizų formą (OL L 164, 1995, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 19 sk., 1 t., p. 13, paskutinį kartą pakeistas 2006 m. lapkričio 20 d. Reglamentu (EB) Nr. 1791/2006 dėl Bulgarijos ir Rumunijos stojimo, adaptuojančiu tam tikrus reglamentus ir sprendimus laisvo prekių judėjimo, laisvo asmenų judėjimo, bendrovių teisės, konkurencijos politikos, žemės ūkio (įskaitant veterinarijos ir fitosanitarijos teisės aktus), transporto politikos, mokesčių, statistikos, energetikos, aplinkos, bendradarbiavimo teisingumo ir vidaus reikalų srityse, muitų sąjungos, išorės santykių, bendros užsienio ir saugumo politikos bei institucijų srityse (OL L 363, 2006, p. 1).

fikacijos turi būti slaptos. Todėl Komisija priėmė visoms valstybėms narėms skirtą įgyvendinantį sprendimą, kuris nebuvo paskelbtas[93]. Man atrodo, kad tam, jog medžiaga, kuriai, objektyviai vertinant, turi būti taikoma tokia apsauga, būtų išlaikyta slapta, Komisija įgyvendindama Reglamentą Nr. 2320/2002 gali taikyti panašų sprendimą.

Dėl pirmojo klausimo

121. Jei Teisingumo Teismas į antrąjį klausimą atsakys taip, kaip pasiūliau, atsakyti į pirmąjį klausimą nebūtina. Tačiau kadangi pirmasis klausimas sukėlė didelį šalių nesutarimą pateikiant ir rašytines pastabas, ir pastabas žodžiu, pateiksiu tokius pastebėjimus[94].

122. Savo pirmuoju klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nori išsiaiškinti, ar aktai, kuriuos reikalaujama skelbti EB 254 straipsnyje, yra „dokumentai“ Teisės susipažinti su dokumentais reglamento 2 straipsnio 3 dalies prasme[95].

123. Atsižvelgiant į reglamento 1 straipsnyje[96] įtvirtintą jo tikslą, 2 straipsnio 3 dalyje nustatyta taikymo sritis taip pat yra plati. Šis reglamentas „taikomas visiems institucijos turimiems dokumentams, tai yra, jos parengtiems arba gautiems ir esantiems jos žinioje, susijusiems su visomis Europos Sąjungos veiklos sritimis“. Prieš įsigaliojant Teisės susipažinti su dokumentais reglamentui institucija neturėjo teisės atskleisti iš trečiųjų šalių gautų dokumentų, o šalis, prašanti leisti susipažinti, turėjo su savo prašymu kreiptis tiesiogiai į dokumento autorių (vadinamoji autorystės taisyklė)[97]. 2 straipsnio 3 dalyje nustatyta plati taikymo sritis šią taisyklę pakeičia. Jei institucija dokumentą iš tikrųjų *turi*, prašyti leisti su juo susipažinti galima neatsižvelgiant į autorystę. Taigi institucijoms

93 — Komisija savo rašytinėse pastabose nurodo Vokietijos autorius, teigiančius, kad sprendimas yra skirtas tik individualiems atvejams: žr., pavyzdžiui, H. Von der Groeben, J. Thiesing ir C.-D. Ehlermann (leid.) „Kommentar zum EU-/EG-Vertrag“, minėto 83 išnašoje, p. 791, 43 punktas. Tačiau kiti autoriai laikosi priešingo požiūrio: žr. J. Bast „On the Grammar of EU Law: Legal Instruments“, *Jean Monnet Working Paper* 9/03, Heidelbergas, 2003, p. 65 ir 66, tekstą galima rasti adresu: http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/03/030901-05.pdf Taip pat žr. R. Greaves „The Nature and Binding Effect of Decisions under Article 189 EC“, *European Law Review*, 1996, p. 3–16, kuris pažymi, jog visoms valstybėms narėms skirti sprendimai linkę turėti kvaziteisėkūros aktų pobūdį. Vienas akivaizdus pavyzdys – 1965 m. gegužės 13 d. Tarybos sprendimas 65/271/EEB dėl tam tikrų nuostatų, darančių įtaką konkurencijai geležinkelių, kelių, ir vidaus vandenų transporto sektoriuose, derinimo (OL 88, 1965, p. 1500), kuris buvo analizuotas 1970 m. spalio 6 d. Sprendime *Grad* (9/70, Rink. p. 825).

94 — Pavyzdžiui, Čekijos, Lenkijos ir Suomijos vyriausybės tvirtina, kad reglamentas tikrai *nėra* dokumentas Teisės susipažinti su dokumentais reglamento prasme, o Austrijos, Danijos, Prancūzijos, Graikijos, Vengrijos, Švedijos ir Jungtinės Karalystės vyriausybės, taip pat Taryba su Komisija lygiai taip pat užtikrintai teigia, kad tikrai *yra*.

95 — Žr. 49 punktą. Į platesnį EB 254 ir 255 straipsnių kontekstą dėmesį jau atkreipiau: žr. 54–60 punktus.

96 — Žr. 58 punktą.

97 — Žr., pavyzdžiui, 2005 m. balandžio 26 d. Pirmosios instancijos teismo sprendimą *Sison prieš Tarybą* (T-110/03, T-150/03 ir T-405/03, Rink. p. II-1429, 92 punktas).

gali tekti atskleisti iš trečiųjų šalių gautus dokumentus, įskaitant (konkrečiai) valstybes nares[98].

124. „Dokumento“ sąvokos apibrėžimas taip pat platus: „bet kokia forma (parašytas ant popieriaus, elektroninėje laikmenoje arba garso, vaizdo ar audiovizualiniame įraše) pateiktas turinys, susijęs su į institucijos atsakomybės sferą įeinančia politika, veikla ar sprendimais“[99].

125. 4 straipsnis („Išimtys“) ir 9 straipsnis („Slapto pobūdžio dokumentai“) viešojo ar privataus intereso pagrindu apibrėžia teisės susipažinti su dokumentais ribas. Juose remiamasi EB 255 straipsnio struktūra. Kadangi tai išimtys, šios nuostatos turi būti aiškinamos siaurai pagal įprastus Bendrijos teisės aiškinimo kanonus[100]. Poreikį taip juos aiškinti pabrėžia faktas, kad tai yra privalomosios reglamento, kurio tikslas kitais atžvilgiais užtikrinti „kaip galima platesnę susipažinimo su dokumentų [dokumentais] galimybę“[101], išimtys[102].

126. 13 straipsnyje reglamentuojamas „Paskelbimas Oficialiajame leidinyje“. 13 straipsnio 1 dalyje aiškiai nurodoma, kad be EB sutarties 254 straipsnio 1 ir 2 dalyse <…> minimų teisės aktų“[103], „Oficialiajame leidinyje, laikantis šio reglamento 4 ir 9 straipsnių nuostatų, skelbiami“ įvairūs dokumentai. Man atrodo, kad nėra jokių abejonių, jog teisės akto rengėjas čia nurodo kai kurias papildomas tekstų kategorijas (*papildančias* tuos, kurie bet kuriuo atveju bus skelbiami dėl EB 254 straipsnio 1 ir 2 dalių), kuriuos, žvelgiant sistemiškai, verta išplatinti kuo plačiau, o tai užtikrina skelbimas Oficialiajame leidinyje. Be to, papildomų kategorijų dokumentai taip pat turi būti skelbiami, „jei įmanoma“[104].

127. Atskirai reikia prašyti tik dokumentų, kurie nepatenka nei į 12, nei į 13 straipsnio taikymo sritį[105].

98 — Žr. 10 konstatuojamąją dalį. Taip pat žr. 2007 m. gruodžio 18 d. Sprendimą *Švedija prieš Komisiją ir kt.* (C-64/05 P, Rink. p. I-11389, 55 ir 56 punktai); taip pat generalinio advokato M. Poiares Maduro išvados šioje byloje 27 ir 28 punktus.

99 — 3 straipsnio a punktas.

100 — Dėl 4 straipsnio žr. 2007 m. vasario 1 d. Sprendimą *Sison prieš Tarybą* (C-266/05 P, Rink. p. I-1233, 63 punktas) ir sprendimo *Švedija prieš Komisiją*, minėto 98 išnašoje, 66 punktą.

101 — 1 straipsnio a punktas.

102 — 4 straipsnio 1 dalyje numatyta, kad institucijos nesuteikia galimybės susipažinti su dokumentais, patenkančiais į ten numatytas kategorijas. 9 straipsnyje nurodžius, kokie dokumentai yra „slapto pobūdžio dokumentai“ (9 straipsnio 1 dalis), toliau jame nėra jokio pagrindinio veiksmažodžio, kuris nebūtų privalomas nurodymas.

103 — Pažymėta mano.

104 — 13 straipsnio 2 dalis: institucijoms 13 straipsnio 3 dalyje yra suteikta papildoma diskrecija skelbti ir kitus aktus.

105 — Bendrai žr. 6, 7, 8 ir 10 straipsnius. 12 straipsnyje reikalaujama, jog institucijos sudarytų galimybes, kad dokumentai, „kiek įmanoma“, būtų tiesiogiai prieinami elektroniniu būdu arba per registrą. Visų pirma „tiesiogiai prieinami, laikantis 4 ir 9 straipsnių nuostatų, turėtų būti teisėkūros dokumentai, tai yra, valstybėse narėse juridinę galią turinčių arba jas saistančių teisės aktų priėmimo procese parengti arba gauti dokumentai“.

128. Šiomis aplinkybėmis atsakymas į pirmąjį klausimą tampa aiškesnis. Reglamento tekstas gali patekti į platų Teisės susipažinti su dokumentais reglamento 3 straipsnio a punkte esantį dokumento apibrėžimą. Tokiame tekste yra „turinys, susijęs su į institucijos atsakomybės sferą įeinančiais <…> sprendimais“ ir jis bus 3 straipsnio a punkte nurodytos formos. Taigi Teisės susipažinti su dokumentais reglamento 3 straipsnio a punkte esantis „dokumento“ apibrėžimas yra pakankamai talpus, kad apimtų teisės aktus, kuriems pagal EB 254 straipsnio 1 ir 2 dalis taikomas skelbimo reikalavimas. Tačiau tai nereiškia, jog tokie dokumentai patenka į Teisės susipažinti su dokumentais reglamento taikymo sritį, kad nenorint suteikti teisės susipažinti su jais būtų galima remtis 4 ir 9 straipsniais. Mano manymu, yra priešingai.

129. Teisės susipažinti su dokumentais reglamento 2 straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad reglamentas „taikomas visiems institucijos *turimiems* dokumentams, tai yra jos *parengtiems arba gautiems ir esantiems jos žinioje*, susijusiems su visomis Europos Sąjungos veiklos sritimis“[106]. Be abejo, institucija greičiausiai turės reglamento, kuriam galiausiai buvo pritarta, galutinio teksto kopijas. Tačiau toks tekstas jau turi būti viešai prieinamas dėl (privalomo) paskelbimo Oficialiajame leidinyje. Formaliai žiūrint, institucija tekstą „turi“ kaip „dokumentą“. Tačiau gramatiškai aiškinant Teisės susipažinti su dokumentais reglamentą būtų nekreipiamas dėmesys į faktą, kad reglamento tikslas yra suteikti teisę susipažinti su dokumentais, kurie tiesiogiai *nėra* prieinami kitais būdais. Teleologinis aiškinimas ir sveikas protas leidžia daryti išvadą, kad jei tekstas yra (ar turėtų būti) prieinamas dėl privalomo skelbimo pagal EB 254 straipsnio 1 ir 2 dalis, jo nereikia laikyti (ir todėl jis neturėtų būti laikomas) „dokumentu“, kurį institucija „turi“ Teisės susipažinti su dokumentais reglamento (atitinkamai) 3 straipsnio a punkto ir 2 straipsnio 3 dalies prasme. Be to, 1 straipsnio a punkte apibrėžiamas Teisės susipažinti su dokumentais reglamento tikslas nurodant, kad turi būti užtikrinta „kaip galima platesnė susipažinimo su dokumentais galimybė“. Tai savaime reiškia, kad teisė susipažinti su dokumentais yra perteklinė, jei dokumentas bet kuriuo atveju turi būti paskelbtas pagal EB 254 straipsnį. Paskelbimas Oficialiajame leidinyje jau užtikrina „kaip galima platesnę susipažinimo galimybę“.

130. Teisės susipažinti su dokumentais 13 straipsnis šią analizę patvirtina. Jis būtų beprasmis, nebent reglamentas aiškinamas kaip papildantis EB 254 straipsnį, o ne jį paneigiantis. Nėra reikalo kurti (papildomo) susipažinimo su dokumentu ar jo skelbimo Teisės susipažinti su dokumentais reglamente, jei tai EB 254 straipsnio 1 ar 2 dalyje nurodytas tekstas. Atvirkščiai, jei dokumentas *nėra* toks tekstas, yra visos priežastys jį laikyti patenkančiu į Teisės susipažinti su dokumentais reglamento taikymo sritį ir tuomet, žvelgiant į 13 straipsnį, nustatyti, ar pagal šią nuostatą jis yra skelbtinas. Todėl teisingas aiškinimas yra toks, kad Teisės susipažinti su dokumentais reglamentas taikomas (visų pavidalų) dokumentams, kurie *nepatenka* į EB 254 straipsnio 1 ar 2 dalies taikymo sritį.

106 — Pažymėta mano.

131. Galima užduoti klausimą, koks yra reglamento teksto statusas nuo to momento, kai jį priima atitinkama institucija, iki tol, kol jis bus paskelbtas Oficialiajame leidinyje? Mano manymu, reglamentas savaime nėra „dokumentas“ Teisės susipažinti su dokumentais prasme (nes skelbimo reikalavimas pagal EB 254 straipsnį jam jau taikomas). Tačiau bet kokia tokio reglamento *kopija* (pavyzdžiui, popierinė ar elektroninė), kurią turi institucija, būtų toks dokumentas; atitinkamai su ja būtų galima susipažinti pagal Teisės susipažinti su dokumentais reglamentą. Manau, kad praktiškai tokia kopija visuomet kur nors bus. Todėl nebus laiko tarpo, per kurį su reglamentu nebūtų galima susipažinti nei Teisės susipažinti su dokumentais reglamento pagrindu, nei dėl jo privalomo skelbimo pagal EB 254 straipsnį.

132. Taigi dokumentų, patenkančių į EB 254 straipsnio 1 ar 2 dalies taikymo sritį, skelbimo negalima riboti Teisės susipažinti su dokumentais reglamento pagrindu. Reglamentas, kaip antrinis teisės aktas, negali būti aiškinamas taip, kad prieštarautų Sutartyje įtvirtintai pirminei teisei. Todėl Teisės susipažinti su dokumentais reglamento 4 ir 9 straipsniuose esančios išimtys taikomos tik dokumentams, su kuriais galima susipažinti šio reglamento pagrindu. Konkrečiai kalbant, jomis negalima remtis, kad per užpakalines duris būtų įvesta išimtis privalomam skelbimui pagal Sutartį.

133. Tai reiškia, kad atsakymas į pirmąjį klausimą turėtų būti toks, jog teisės aktai, kurie pagal EB 254 straipsnio 1 ar 2 dalį privalo būti skelbiami Oficialiajame leidinyje, nėra dokumentai Reglamento (EB) Nr. 1049/2001 2 straipsnio 3 dalies ir 3 straipsnio a punkto prasme, nes pagal Sutartį jiems jau taikomas privalomo skelbimo reikalavimas, todėl jie yra visiškai prieinami visuomenei.

Išvada

134. Atsižvelgdama į išdėstytus motyvus manau, kad į *Verwaltungssenat im Land Niederösterreich* pateiktus klausimus turi būti atsakyta taip:

„— reglamentai, kurie, priešingai EB 254 straipsnio 2 dalies reikalavimui, nebuvo paskelbti *Europos Sąjungos oficialiajame leidinyje*, teisiškai neegzistuoja,

— aktai, kurie Oficialiajame leidinyje privalo būti skelbiami pagal EB 254 straipsnį, nėra institucijos turimi dokumentai 2001 m. gegužės 30 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 1049/2001 dėl galimybės visuomenei susipažinti su Europos Parlamento, Tarybos ir Komisijos dokumentais 2 straipsnio 3 dalies ir 3 straipsnio a punkto prasme, nes jiems pagal EB sutartį jau taikomas privalomo paskelbimo reikalavimas, todėl jie yra visiškai prieinami visuomenei.“