KONKLUŻJONIJIET TAL-AVUKAT ĠENERALI
SHARPSTON
ippreżentati fl-10 ta' April 2008 [1]

1. Fir-rinviju għal deċiżjoni preliminari preżenti, l-Unabhängiger Verwaltungssenat im Land Niederösterreich (l-Awstrija) (Awla Amministrattiva Indipendenti għal-Land tal-Awstrija t'Isfel) tistaqsi jekk atti li huma meħtieġa li jiġu ppubblikati skont l-Artikolu 254 KE humiex "dokumenti" skont it-tifsira tal-Artikolu 2(3) tar-Regolament (KE) Nru 1049/2001 (iktar 'il quddiem ir-"Regolament dwar l-aċċess għal dokumenti") [2], u jekk regolamenti jew partijiet minnhom għandhomx saħħa vinkolanti jekk, kuntrarjament għal dak li jgħid l-Artikolu 254(2) KE, ma ġewx ippubblikati fil-Ġurnal Uffiċjali.

Il-kuntest ġuridiku

Dispożizzjonijiet tal-liġi Komunitarja rilevanti rigward il-pubblikazzjoni ta' jew aċċess għal dokumenti

Id-dispożizzjonijiet tat-Trattat

2. It-tieni paragrafu tal-Artikolu 1 UE jipprovdi:

"Dan it-Trattat huwa pass ġdid lejn il-ħolqien ta' għaqda dejjem iżjed ravviċinata fost il-popli ta' l-Ewropa, li fiha d-deċiżjonijiet jittieħdu kemm jista' jkun qrib iċ-ċittadin".

1 — Lingwa oriġinali: l-Ingliż.

2 — Regolament (KE) Nru 1049/2001 tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill, tat-30 ta' Mejju 2001, dwar l-aċċess pubbliku għad-dokumenti tal-Parlament Ewropew, tal-Kunsill u tal-Kummissjoni (ĠU Edizzjoni Speċjali bil-Malti, Kapitolu 1, Vol 3, p. 331).

3. L-Artikolu 254 KE jipprovdi:

“1. Ir-Regolamenti, d-direttivi u d-deċiżjonijiet li jiġu adottati skond il-proċedura li għaliha hemm riferenza fl-Artikolu 251 [3] għandhom ikunu […] ppubblikati fil-Ġurnal Uffiċjali tal-Unjoni Ewropea. […]

2. Ir-regolamenti tal-Kunsill u tal-Kummissjoni, kif ukoll id-direttivi ta’ dawk l-istituzzjonijiet li huma indirizzati lill-Istati Membri kollha, għandhom jiġu ppubblikati fil-Ġurnal Uffiċjali ta’ l-Unjoni Ewropea. […]

3. Id-Direttivi l-oħra, u d-deċiżjonijiet, għandhom jiġu notifikati lil dawk li lilhom kienu ndirizzati u jidħlu fis-seħħ meta ssir dik in-notifika.”

4. L-Artikolu 255 KE jipprovdi:

“1. Kull ċittadin ta’ l-Unjoni, u kull persuna fiżika jew ġuridika li toqgħod jew li jkollha l-uffiċċju reġistrat tagħha fi Stat Membru, għandu jkollha d-dritt għall-aċċess għal dokumenti tal-Parlament Ewropew, tal-Kunsill u tal-Kummissjoni, soġġett għall-prinċipji u l-kondizzjonijiet kif definiti skond il-paragrafi 2 u 3.

2. Il-prinċipji ġenerali u l-limiti għar-raġuni ta’ interess pubbliku jew privat li jirregolaw id-dritt ta’ l-aċċess għal dokumenti jiġu stabbiliti mill-Kunsill, li jaġixxi skond il-proċedura msemmija fl-Artikolu 251 fi żmien sentejn mid-dħul fis-seħħ tat-Trattat ta’ Amsterdam.

3. Kull istituzzjoni msemmija hawn fuq għandha telabora fir-Regoli ta’ Proċedura tagħha d-dispożizzjonijiet speċifiċi rigward l-aċċess għad-dokumenti tagħha.”

Ir-Regolament dwar l-aċċess għal dokumenti

5. L-ewwel erba’ premessi jqiegħdu l-pedamenti għar-regolament billi jenfasizzaw l-importanza tat-trasparenza u tar-responsabbiltà. L-ewwel premessa tinvoka espressament l-Artikolu 1 UE. It-tieni premessa tispjega li iktar trasparenza tiggarantixxi li l-amministrazzjoni tgawdi iktar leġittimità u li tkun iktar effettiva u iktar responsabbli fir-rigward taċ-ċittadin f’sistema demokratika. It-tielet premessa tindika li r-regolament “jikkonsolida l-inizjattivi li diġà ttieħdu mill-

3 — Li fih l-hekk imsejħa “proċedura tal-kodeċiżjoni”.

istituzzjonijiet bi skop li jsaħħu t-trasparenza tal-proċess tat-teħid tad-deċiżjonijiet". Ir-raba' premessa tiddefinixxi l-għanijiet tar-regolament:

"L-iskop ta' dan ir-Regolament huwa li jagħti l-ikbar effett possibbli lid-dritt ta' l-aċċess pubbliku għad-dokumenti u li jistipula l-prinċipji ġenerali u l-limiti fuq dan l-aċċess skond l-Artikolu 255(2) [KE]".

6. L-Artikolu 1(a) tar-Regolament dwar l-aċċess għal dokumenti jistipula li l-għan tar-regolament huwa:

"li jfisser il-prinċipji, kondizzjonijiet u limiti minħabba raġunijiet ta' interess pubbliku jew privat, li jirregolaw l-aċċess pubbliku għad-dokumenti tal-Parlament Ewropew, il-Kunsill u l-Kummissjoni (hawnhekk iżjed 'il quddiem imsejħa "l-istituzzjonijiet") previsti fl-Artikolu 255 tat-Trattat KE sabiex jiġi żgurat l-akbar aċċess għal dokumenti".

7. L-Artikolu 2(1) jistipula li "[k]ull ċittadin ta' l-Unjoni, u kull persuna naturali jew legali residenti jew bl-uffiċċju reġistrat f'Stat Membru, għandu dritt ta' aċċess għad-dokumenti ta' l-istituzzjonijiet, bla ħsara għall-prinċipji, kondizzjonijiet u limiti stipulati f'dan ir-Regolament".

8. L-Artikolu 2(3) jipprovdi li r-regolament japplika fil-konfront ta' "kull dokument miżmum minn istituzzjoni, jiġifieri, dokumenti miktuba minnha jew li rċiviet u fil-pussess tagħha, f'kull qasam ta' attività ta' l-Unjoni Ewropea". L-Artikolu 2(5) jippermetti li "dokumenti sensittivi mfissra fl-Artikolu 9(1)" ikunu "soġġetti għal trattament speċjali skond dak l-Artikolu".

9. L-Artikolu 3(a) jiddefinixxi "dokument" bħala "kull kontenut, ikun liema jkun il-medju tiegħu (miktub fuq karta jew reġistrat f'forma elettronika jew bħala reġistrazzjoni ta' ħoss, viżiv jew awdjoviżiv) dwar kwistjoni dwar il-politika, l-attivitajiet u d-deċiżjonijiet li jaqgħu fl-isfera ta' responsabbiltà ta' l-istituzzjoni".

10. L-Artikoli 4 u 9 jipprovdu speċifikament għal ċerti eċċezzjonijiet għall-prinċipju tal-aċċess pubbliku għal dokumenti. Għalhekk, l-Artikolu 4 jipprovdi:

"1. L-istituzzjonijiet għandhom jirrifjutaw aċċess għal dokument meta l-iżvelar tiegħu jista' jdgħajjef il-ħarsien ta':

a) l-interess pubbliku fir-rigward ta':

— is-sigurtà pubblika,

— kwistjonijiet militari u ta' difiża,

[…]".

11. L-Artikolu 9(1) jiddefinixxi "dokumenti sensittivi" bħala "dokumenti li ġejjin mill-istituzzjonijiet jew mill-aġenziji mwaqqfa minnhom, mill-Istati Membri, pajjiżi terzi jew Organizzazzjonijiet Internazzjonali, klassifikati bħala 'TRÉS SECRET/TOP SECRET', 'SECRET' jew 'CONFIDENTIEL' skond ir-regoli ta' l-istituzzjoni rilevanti, li jħarsu l-interessi essenz[j]ali ta' l-Unjoni Ewropea jew ta' wieħed jew aktar mill-Istati Membri tagħha fl-oqsma koperti mill-Artikolu 4(1)(a), partikolarment is-sigurtà pubblika, kwistjonijiet militari u tad-difiża". Il-bqija tal-Artikolu 9 jipprovdi, *inter alia*, li applikazzjonijiet għall-aċċess għal dokumenti sensittivi għandhom jiġu pproċessati biss minn persuni li għandhom dritt isiru jafu dwar il-kontenut tagħhom. Dawn il-persuni għandhom jiddeċiedu wkoll dwar liema referenzi għal dokumenti sensittivi jistgħu jsiru fir-reġistru pubbliku tad-dokumenti previst bl-Artikolu 11. Istituzzjonijiet li jiddeċiedu li ma jagħtux aċċess għal dokumenti bħal dawn għandhom jagħtu raġunijiet għad-deċiżjoni tagħhom, u r-regoli tal-istituzzjoni dwar dokumenti sensittivi għandhom isiru pubbliċi.

12. L-Artikolu 13 għandu dispożizzjonijiet speċifiċi dwar il-pubblikazzjoni fil-Ġurnal Uffiċjali:

"1. Flimkien ma' l-atti msemmija fl-Artikolu 254(1) u (2) tat-Trattat tal-KE […] id-dokumenti li ġejjin, bla ħsara lill-Artikoli 4 u 9 ta' dan ir-Regolament, għandhom jiġu ppubblikati fil-Ġurnal Uffiċjali:

(a) proposti tal-Kummissjoni;

(b) pożizzjonijiet komuni adottati mill-Kunsill skond il-proċedura msemmija fl-Artikoli 251 u 252 tat-Trattat tal-KE u r-raġunijiet għal dawk il-pożizzjonijiet komuni, kif ukoll il-pożizzjonijiet tal-Parlament Ewropew f'dawn il-proċeduri;

[…]".

"2. Sa fejn hu possibbli, id-dokumenti li ġejjin għandhom jiġu ppubblikati fil-Ġurnal Uffiċjali:

[…]

(ċ) direttivi ħlief dawk imsemmija fl-Artikolu 254(1) u (2) tat-Trattat tal-KE, deċiżjonijiet ħlief dawk imsemmija fl-Artikolu 254(1) tat-Trattat tal-KE, rakkomandazzjonijiet u opinjonijiet.

3. […]".

Ir-Regolament Nru 2320/2002

13. L-Artikolu 1 tar-Regolament (KE) Nru 2320/2002 [4] jispjega li l-għan ewlieni ta' dan ir-regolament huwa "li jiġu stabbiliti u implimentati miżuri Komunitarji xierqa, sabiex jiġu pprevenuti atti ta' interferenza illegali kontra l-avjazzjoni ċivili".

14. L-Artikolu 4(1) u (2) jipprovdi:

"1. L-istandards bażiċi komuni dwar il-miżuri ta' sigurtà fl-avjazzjoni […] huma stabbiliti fl-Anness.

2. Il-miżuri neċessarji għall-implimentazzjoni u l-adattament tekniku ta' dawn l-istandards bażiċi komuni għandhom jiġu adottati skond il-proċedura msemmija fl-Artikolu 9(2) [5], b'konsiderazzjoni dovuta mogħtija lit-tipi varji ta' operazzjoni u lis-sensittività tal-miżuri li jirrelataw għal:

(a) kriterji ta' eżekuzzjoni u testijiet ta' aċċettazzjoni għal tagħmir;

(b) proċeduri dettaljati li jkun fihom informazzjoni sensittiva;

(c) kriterji dettaljati għall-eżenzjoni ta' miżuri ta' sigurtà".

4 — Regolament (KE) Nru 2320/2002 tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill tas-16 ta' Diċembru 2002 li jistabbilixxi regoli komuni fil-qasam tas-sigurtà fl-avjazzjoni ċivili (ĠU Edizzjoni Speċjali bil-Malti, Kapitolu 7, Vol 7, p. 181).

5 — Proċedura regolatorja tal-komitoloġija.

15. L-Artikolu 6 jipprovdi:

"L-Istati Membri jistgħu japplikaw, b'konformità mal-liġi Komunitarja, miżuri iktar stretti minn dawk stabbiliti f'dan ir-Regolament. Malajr kemm jista' jkun wara l-applikazzjoni tagħhom, l-Istati Membri għandhom jinfurmaw lill-Kummissjoni bin-natura ta' dawn il-miżuri".

16. L-Artikolu 8 dwar it-tixrid ta' informazzjoni jipprovdi:

[…]

"1. Mingħajr preġudizzju għad-dritt pubbliku ta' aċċess għad-dokumenti kif stabbilit fir-[Regolament dwar l-aċċess għal dokumenti],

(a) il-miżuri li jirrelataw għal

(i) kriterji ta' eżekuzzjoni u testijiet ta' aċċettazzjoni għat-tagħmir;

(ii) proċeduri dettaljati li jkun fihom informazzjoni sensittiva;

(iii) kriterji dettaljati għall-eżenzjoni minn miżuri ta' sigurtà;

msemmija fl-Artikolu 4(2);

[…]

għandhom ikunu sigrieti u ma jiġux ippubblikati. Għandhom ikunu magħmula disponibbli biss għall-awtoritajiet imsemmija fl-Artikolu 5 (2) [6], li għandhom jikkomunikawhom biss lill-partijiet interessati fuq bażi ta' "meħtieġ li tkun taf", skond regoli nazzjonali applikabbli għat-tixrid ta' informazzjoni sensittiva.

[…]".

6 — Awtorità nominata minn kull Stat Membru.

17. L-Artikolu 12 jipprovdi li pieni għall-ksur ta' dispożizzjonijiet ta' dan ir-regolament għandhom ikunu "effettivi, proporzjonati u dissważivi".

18. L-anness imsemmi fl-Artikolu 4(1) kien ġie ppubblikat kif dovut bħala parti integrali tar-regolament. Dan fih, *inter alia*, standards komuni bażiċi dwar screening tal-passiġġieri (punt 4.1) u screening tal-bagalji tal-kabina (punt 4.3). Il-passiġġieri kollha li jkunu ser jitilqu għandhom jiġu screened sabiex jiġi evitat li oġġetti pprojbiti jkunu introdotti fiż-żoni ristretti tas-sigurtà u abbord ajruplani. Il-bagalji tal-kabina tagħhom għandhom jiġu screened qabel jitħallew jidħlu f'żoni ristretti ta' sigurtà u abbord ajruplani u kull oġġett ipprojbit għandu jitneħħa mill-pussess tal-passiġġier jew il-passiġġier ma għandux jingħata aċċess għaż-żona ristretta ta' sigurtà jew għall-ajruplan kif xieraq.

19. Punt 1.18 tal-anness jiddefinixxi "artiklu pprojbit" bħala "oġġett li jista' jintuża biex isir att ta' interferenza illegali u li ma ġiex dikjarat kif xieraq u li jkun soġġett għal-liġijiet u r-regolamenti applikabbli". Lista indikattiva ta' dawn l-oġġetti pprojbiti tinsab fl-"attachment" (ippubblikat) mal-Anness, li fih linji gwida għall-klassifikazzjoni tal-artikli pprojbiti. Is-sentenza introduttiva taqra hekk: "[Il-]Linji gwida huma mogħtija hawn taħt għal forom possibbli ta' armi u oġġetti ristretti, madankollu is-sens komun għandu jirbaħ fl-istima ta' jekk oġġett iġiegħelx lil wieħed jaħseb li jista' jintuża bħala arma". Il-"Mazez: bsaten, billy clubs, mazez tal-baseball jew strumenti oħra simili" huma elenkati taħt punt (iii) tal-attachment. Il-punt (vi) jistipula: "Oġġetti oħra: Oġġetti bħal bqaqen tas-silġ, bsaten tal-muntanji, mwies, imqassijiet twal, li għalkemm is-soltu mhux maħsuba bħala armi fatali jew perikolużi, jistgħu jintużaw bħala armi, inklużi armi jew granati bħala ġugarell jew finta". Punt (vii) ikompli: "Oġġetti ta' kull tip li jikkawżaw suspett raġjonevoli li xi oġġetti jistgħu jintużaw biex jissimulaw arma fatali; dawn l-oġġetti għandhom jinkludu imma ma jkunux limitati għal: oġġetti li jixbħu tagħmir splużiv jew oġġetti oħra li jistgħu jagħtu l-impressjoni ta' arma jew oġġett perikoluż".

Ir-Regolamenti ta' implementazzjoni adottati mill-Kummissjoni

20. L-ewwel żewġ premessi għar-Regolament (KE) Nru 622/2003 [7], li jimplementa r-Regolament Nru 2320/2002, jispjegaw il-forma tiegħu u l-pubblikazzjoni limitata kif ġej:

7 — Regolament tal-Kummissjoni (KE) Nru 622/2003 tal-4 ta' April 2003 li jistabbilixxi l-miżuri sabiex jiġu implimentati l-istandards bażiċi komuni dwar is-sigurtà fl-avjazzjoni (ĠU L 89, p. 9). L-Anness mhux ippubblikat ġie emendat f'bosta okkażjonijiet, l-iktar riċenti bir-Regolament tal-Kummissjoni (KE) Nru 23/2008 tal-11 ta' Jannar 2008 (ĠU L 9, p. 12). It-test sostantiv ġie modifikat darba biss, meta r-Regolament tal-Kummissjoni (KE) Nru 65/2006 tat-13 ta' Jannar 2006 (ĠU L 11, p. 4) introduċa l-Artikolu 3a (li jittratta metodi u proċessi tekniċi ġodda).

"(1) Il-Kummissjoni hija meħtieġa li tadotta miżuri sabiex jiġu implimentati l-istandards bażiċi komuni għassigurtà fl-avjazzjoni fl-Unjoni Ewropea kollha. Regolament huwa l-iktar strument xieraq għal dan l-għan.

(2) Skond ir-Regolament […] Nru 2320/2002 u sabiex jipprevjienu l-atti illegali, il-miżuri stabbiliti fl-Anness ma' dan ir-Regolament għandhom ikunu sigrieti u ma jiġux ippubblikati".

21. L-Artikolu 1 jistipula li r-regolament jistabbilixxi l-miżuri meħtieġa sabiex jiġu implementati u adattati teknikament l-istandards bażiċi komuni li jirrigwardaw is-sigurtà tal-avjazzjoni sabiex jiġu mdaħħla fil-programmi nazzjonali tal-avjazzjoni ċivili.

22. Fl-Artikolu 3 hemm dispożizzjonijiet dwar il-kunfidenzjalità. Dan jindika li l-"miżuri msemmija fl-Artikolu 1 huma ddikjarati fl-Anness. Dawn il-miżuri għandhom ikunu sigrieti u ma għandhomx jiġu ppubblikati. Dawn għandhom jintgħamlu disponibbli biss lill-persuni awtorizzati kif mistħoqq minn Stat Membru jew mill-Kummissjoni".

23. Fir-Regolamenti sussegwenti kollha li jemendaw l-anness tar-Regolament Nru 622/2003, ħlief għar-Regolament Nru 1477/2007 [8], hemm artikolu li jipprovdi li l-"Anness tar-Regolament (KE) Nru 622/2003 huwa emendat kif stipulat fl-Anness ta' dan ir-Regolament. L-Artikolu 3 ta' dan ir-Regolament għandu japplika firrigward tan-natura kunfidenzjali ta' dan [9] l-Anness" [10].

24. Fir-Regolament Nru 68/2004 [11], l-ewwel regolament li jemenda l-anness tar-Regolament Nru 622/2003, hemm dawn il-premessi rilevanti li ġejjin:

8 — Regolament tal-Kummissjoni (KE) Nru 1477/2007 tat-13 ta' Diċembru 2007 (ĠU L 329, p. 22).

9 — Mhux rilevanti għall-verżjoni Maltija

10 — Il-premessa 6 tar-Regolament Nru 1477/2007 tipprovdi: "Il-miżuri f'dan ir-Regolament mhumiex inklużi fost dawk li, f'konformità mal-Artikolu 8(1) tar-Regolament (KE) Nru 2320/2002, għandhom ikunu sigrieti u mhux ippubblikati". It-tieni sentenza tal-Artikolu 1 għalhekk tipprovdi li l-Artikolu 3 tar-Regolament Nru 622/2003 *ma* japplikax firrigward tan-natura kunfidenzjali ta' "dan l-Anness". L-anness tar-regolament huwa ppubblikat kif għandu jkun u jaqra kif ġej: "L-Hemża [attachment] 3 għandha tinbidel b'li ġej: 'Hemża 3[,] Ir-Repubblika ta' Singapor[,] L-Ajruport ta' Changi'". Peress li, kuntrarjament għall-assigurazzjoni tal-Kummissjoni waqt is-seduta, il-bqija tal-anness tar-Regolament Nru 622/2003 (kif emendat) jibqa' mhux ippubblikat, id-dikjarazzjoni fl-anness tar-Regolament Nru 1477/2007 hija deskritta l-aħjar bħala Delfika.

11 — Dan huwa r-regolament identifikat bħala r-regolament rilevanti mill-qorti tar-rinviju. Kif ħareġ b'mod ċar matul is-seduta, dan huwa spjegat mill-fatt li l-modifikazzjonijiet introdotti mir-regolament sussegwenti li kien jemendah [ir-Regolament tal-Kummissjoni (KE) Nru 857/2005 tas-6 ta' Ġunju 2005 (ĠU 2005 L 143, p. 9), l-aħħar emenda qabel seħħ l-inċident li ta lok għar-rinviju] ma bidlux il-lista ta' oġġetti pprojbiti fl-anness tar-Regolament Nru 622/2003. Fil-bqija ta' dawn il-konklużjonijiet, ser nirreferi sempliċement għar-"Regolament Nru 622/2003 (kif emendat)" sabiex nidentifika il-verżjoni tar-Regolament Nru 622/2003 applikabbli fiż-żmien meta seħħew il-fatti. Peress li l-annessi tar-regolamenti kollha sussegwenti (bħall-anness oriġinali tar-Regolament Nru 622/2003) mhumiex ippubblikati, ma stajtx nivverifika jekk minn dak iż-żmien il-lista ta' oġġetti pprojbiti ġietx emendata mill-verżjoni stabbilita bl-anness tar-Regolament Nru 68/2004.

“(2) Konformi mar-Regolament Nru 2320/2002 u sabiex jipprevjenu atti illegali, il-miżuri stipulati fl-anness tar-Regolament (KE) Nru 622/2003 għandhom jinżammu sigrieti u ma għandhomx jiġu ppubblikati. L-istess regola neċessarjament tapplika għal kull att li jemendah [12].	25. Minkejja t-tielet u r-raba’ premessa, it-test ippubblikat tar-Regolament Nru 68/2004 ma kienx fih lista, aċċessibbli għall-pubbliku, ta’ oġġetti pprojbiti.
(3) Madankollu, hemm il-bżonn ta’ lista armonizzata, aċċessibbli għall-pubbliku, li tistabbilixxi separatament dawk l-oġġetti li huma pprojbiti milli jinġarru mill-passiġġieri f’żoni ristretti u fil-kabina tal-ajruplan u dawk l-oġġetti li huma pprojbiti milli jinġarru fil-bagalja maħsuba biex jinġarru fl-istiva tal-ajruplan.	26. Regolamenti sussegwenti li emendaw l-anness tar-Regolament Nru 622/2003 ma kienx fihom premessi ekwivalenti, sakemm sar ir-Regolament Nru 1546/2006 [13], li ġabar flimkien il-kunċetti li hemm fit-tieni, fit-tielet u fir-raba’ premessi għar-Regolament Nru 68/2004 fi premessa waħda:
(4) Huwa rikonoxxut li lista bħal din ma tista’ qatt tkun eżawrjenti. L-awtorità kompetenti, għalhekk, għandha tkun permessa li tipprojbixxi oġġetti oħra b’żieda ma’ dawk elenkati. Huwa xieraq li qabel u matul il-fażi taċ-*check-in*, il-passiġġieri jiġu infurmati b’mod ċar dwar l-artikli li huma pprojbiti”. [traduzzjoni mhux uffiċjali]	“(3) B’mod konformi mar-Regolament (KE) Nru 2320/2002 u sabiex jiġu pprevenuti atti ta’ interferenza illegali, il-miżuri stipulati fl-anness tar-Regolament (KE) Nru 622/2003 għandhom ikunu sigrieti u ma jiġux ippubblikati. L-istess regola neċessarjament tapplika għal kull att li jemenda. Madankollu, il-passiġġieri għandhom jiġu infurmati b’mod ċar bir-regoli li għandhom x’jaqsmu mal-oġġetti pprojbiti milli jinġarru fuq l-ajruplani”. [traduzzjoni mhux uffiċjali]

12 — Diċitura ħarira differenti, imma tal-istess effett, ġiet użata fit-tielet premessa tar-Regolament tal-Kummissjoni (KE) Nru 437/2007 tal-20 ta’ April 2007 (ĠU L 104, p. 16) u fis-sitt premessa tar-Regolament tal-Kummissjoni (KE) Nru 915/2007 (ĠU L 200, p. 3): “F’konformità mar-Regolament (KE) Nru 2320/2002, il-miżuri stipulati fl-Anness tar-Regolament (KE) Nru 622/2003 ġew ikklassifikati u ma ġewx ippubblikati. L-istess japplika b’mod neċessarju għal kwalunkwe att li jemenda”.

13 — Regolament tal-Kummissjoni (KE) Nru 1546/2006 tal-4 ta’ Ottubru 2006 (ĠU L 312M, 22.11.2008, p. 149).

27. Minkejja din il-premessa, it-test ippubblikat tar-Regolament Nru 1546/2006 (bħal predeċessuri tiegħu) ma kienx fih lista, aċċessibbli għall-pubbliku, ta' artikli pprojbiti [14].

Il-linji gwida dwar l-abbozzar

28. Fit-22 ta' Diċembru 1998, il-Parlament Ewropew, il-Kunsill u l-Kummissjoni kkonkludew ftehim interistituzzjonali fuq linji gwida komuni għall-kwalità tal-abbozzar ta' leġiżlazzjoni tal-Komunità [15]. Il-linji gwida mhumiex legalment vinkolanti [16]. Fost il-prinċipji ġenerali li fihom hemm dawn li ġejjin:

"1. L-atti leġiżlattivi tal-Komunità għandhom ikunu abbozzati b'mod ċar, sempliċi u preċiż.

[…]

14 — Jista' jkun, meta tqis din il-premessa, li l-lista ta' oġġetti pprojbiti ġiet modifikata bl-anness tar-Regolament Nru 1546/2006. Ma stajtx nivverifika jekk dan huwiex il-każ.

15 — (ĠU 1999, C 73, p. 1): "il-ftehim interistituzzjonali dwar l-abbozzar".

16 — Ara l-premessa 7.

3. L-abbozzar ta' atti għandu jieħu in konsiderazzjoni l-persuni lil min huma maħsuba li japplikaw, bl-iskop li jagħmel possibbli għalihom li jiddentifikaw id-drittijiet u l-obbligazzjonijiet tagħhom b'mod mhux ambigwu […]

[…]

10. L-iskop tal-premessi hu li jiġu stabbiliti raġunijiet konċiżi għad-dispożizzjonijiet prinċipali tat-termini li jippromulgaw […] M'għandhomx ikunu jinsabu fihom dispożizzjonijiet normattivi […] [17]

22. Aspetti tekniċi ta' l-att għandhom ikunu jinsabu fl-annessi, għal liema referenza individwali għandha tiġi magħmula fit-termini li jippromulgaw ta' l-att u li m'għandhom jinkludu l-ebda dritt jew obbligazzjoni ġdida mhux stabbilita fit-termini li jippromulgaw".

17 — Ara wkoll is-sentenzi maqgħuda tat-12 ta' Lulju 2005, Alliance for Natural Health (C-154/04 u C-155/04, Ġabra p. I-6451, punt 92), li tagħmel referenza għall-ftehim interistituzzjonali.

Il-kawża prinċipali u d-domandi rrinvjati

29. Fil-25 ta' Settembru 2005, wara li għamel iċ-*check-in* għat-titjira tiegħu, G. Heinrich ippreżenta ruħu fil-kontroll tas-sigurtà fl-ajruport ta' Vienna-Schwechat. Instab li fil-bagalja tal-kabina tiegħu kellu rakketti tat-tennis. Peress li dawn allegatament kienu oġġetti pprojbiti [18], huwa ma tħalliex jgħaddi mill-kontroll tas-sigurtà. Jidher li madankollu dan tela' fuq l-ajruplan bir-rakketti tat-tennis fil-bagalja tal-kabina tiegħu [19]. Sussegwentement il-persunal tas-sigurtà ordnawlu jinżel minn fuq l-ajruplan.

30. G. Heinrich ressaq kawża quddiem il-qorti tar-rinviju, li rrilevat li persuni li jġorru oġġetti pprojbiti elenkati fl-anness tar-Regolament Nru 622/2003 (kif emendat) ma jistgħux jgħaddu mill-kontroll tas-sigurtà u jitilgħu fuq l-ajruplan u li, jekk jiksru dawk id-dispożizzjonijiet, iridu jiffaċċjaw il-"pieni effettivi, proporzjonati u dissważivi" meħtieġa mill-Artikolu 12 tar-Regolament Nru 2320/2002. Hija tikkunsidra li d-dispożizzjonijiet tal-anness tar-Regolament Nru 622/2003 (kif emendat) mhumiex indirizzati biss għal entitajiet Statali imma wkoll għal individwi, li huma meħtieġa jibbażaw l-imġiba tagħhom fuq ir-regolament. Madankollu, dan sar impossibbli minħabba l-fatt li l-anness tar-Regolament Nru 622/2003, kif emendat mir-Regolament Nru 68/2004, ma ġiex ippubblikat fil-Ġurnal Uffiċjali, u għalhekk mhuwiex aċċessibbli għall-pubbliku.

31. Il-qorti tar-rinviju tikkunsidra li n-nuqqas li jiġu ppubblikati regolamenti (jew partijiet minnhom) fil-Ġurnal Uffiċjali, kuntrarjament għad-dispożizzjonijiet tal-Artikolu 254(1) u (2) KE, huwa ksur daqstant serju tal-istat tad-dritt li regolamenti bħal dawn huma legalment ineżistenti u għalhekk mhumiex vinkolanti. Hija tagħmel referiment għall-Artikolu 42 tal-Karta tad-Drittijiet Fundamentali tal-Unjoni Ewropea li tenfasizza s-sinjifikat tal-"aċċess għal liġi".

32. Il-qorti tar-rinviju tikkunsidra wkoll li r-Regolament dwar l-aċċess għal dokumenti ma jistax jiġi invokat sabiex jirrestriġi l-aċċess għal atti li huma legalment vinkolanti fuq individwi u li, *inter alia* għal dik ir-raġuni, huma meħtieġa li jiġu ppubblikati fil-Ġurnal Uffiċjali.

18 — Rakketti tat-tennis mhumiex elenkati bħala tali fl-attachment (ippubblikat) mal-anness tar-Regolament Nru 2320/2002, għalkemm punti (iii), (vi) u (vii) jistgħu jibdew jindikaw li dawn jistgħu jiġu wżati bħala armi u għandhom għalhekk possibbilment jiġu pprojbiti.

19 — Jien ma nesprimi ebda fehma dwar jekk l-azzjoni ta' G. Heinrich meta tela' fuq l-ajruplan wara li ġie mwaqqaf fil-kontroll tas-sigurtà kien att (aggravanti) separat jew jekk dan għandux jiġi kkunsidrat bħala parti mid-domanda ġenerali dwar jekk kienx permissibbli għalih li jipproċedi għall-ajruplan bir-rakketti tat-tennis tiegħu. Din hija kwistjoni għall-qorti nazzjonali.

33. Il-qorti tar-rinviju għalhekk iddeċidiet li tirrinvija d-domandi li ġejjin lill-Qorti tal-Ġustizzja għal deċiżjoni preliminari:

"(1) L-atti li, b'applikazzjoni tal-Artikolu 254 KE, għandhom jiġu ppubblikati fil-Ġurnal Uffiċjali tal-Unjoni Ewropea, jikkostitwixxu dokumenti skont it-tifsira tal-Artikolu 2(3) tar-Regolament (KE) Nru 1049/2001 tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill, tat-30 ta' Mejju 2001, dwar l-aċċess pubbliku għad-dokumenti tal-Parlament Ewropew, tal-Kunsill u tal-Kummissjoni?

(2) Ir-regolamenti jew partijiet minnhom għandhom saħħa vinkolanti jekk, bi ksur tal-Artikolu 254(2) KE, dawn ma jiġux ippubblikati fil-Ġurnal Uffiċjali tal-Unjoni Ewropea?"

34. Ġew ippreżentati osservazzjonijiet bil-miktub mill-Gvern Ċek, Finlandiż, Franċiż, Ġermaniż, Grieg, Ungeriż, Pollakk u Svediż, kif ukoll mill-Kunsill u mill-Kummissjoni.

35. Il-partijiet li kienu ppreżentaw osservazzjonijiet bil-miktub (ħlief għall-Gvern Franċiż, Ġermaniż u Ungeriż) kif ukoll, barra minn hekk, il-Gvern Awstrijaku, Daniż u tar-Renju Unit, u l-Parlament Ewropew, kienu preżenti waqt is-seduta tat-13 ta' Novembru 2007 u ppreżentaw sottomissjonijiet orali [20].

Fuq l-ammissibbiltà

36. Diversi Stati Membri ssuġġerew, għal raġunijiet differenti iżda li kellhom aspetti komuni, li r-rinviju huwa totalment jew parzjalment inammissibbli.

37. Il-Gvern Franċiż, Ġermaniż u tar-Renju Unit jargumentaw li, peress li l-qorti ta' rinviju la tispeċifika l-kundizzjonijiet li taħthom G. Heinrich ressaq il-kawża u lanqas l-għan tal-azzjoni, huwa impossibbli li jiġi stabbilit jekk hijiex meħtieġa risposta għad-domandi rrinvjati sabiex tiġi deċiża l-kawża quddiem il-qorti nazzjonali. Barra minn hekk, il-Gvern Franċiż jissuġġerixxi li l-ewwel domanda hija inammissibbli, għaliex l-applikazzjoni tar-Regolament dwar l-aċċess għal dokumenti jaqa' barra mill-ġurisdizzjoni tal-qrati nazzjonali; u t-tieni domanda hija inammissibbli għaliex l-awtoritajiet Awstrijaċi kienu fi kwa-

20 — G. Heinrich attenda għas-seduta imma ma kienx irrappreżentat u m'għamilx sottomissjonijiet.

lunkwe każ kompetenti sabiex jipprojbixxu oġġetti milli jittieħdu abbord ajruplan. Il-qorti nazzjonali ma staqsietx l-unika domanda pertinenti, ċjoè jekk ir-regoli nazzjonali rilevanti humiex kompatibbli mar-Regolament Nru 2320/2002. Il-Gvern Ġermaniż isostni li l-bażi legali għall-miżuri jinsabu fil-liġi Awstrijaka, mhux fir-regolamenti ċċitati mill-qorti ta' rinviju li naqset milli tispjega kif id-dikjarazzjoni ta' dawk ir-regolamenti bħala invalidi setgħet taffettwa l-validità tar-regoli nazzjonali rilevanti.

38. Il-Gvern Svediż, filwaqt li ma kkontestax espressament l-ammissibbiltà tar-rinviju, madankollu jistaqsi jekk in-nuqqas ta' pubblikazzjoni tal-anness tar-Regolament Nru 622/2003 (kif emendat) kienx direttament rilevanti għall-kwistjoni dwar jekk G. Heinrich setax jaċċerta ruħu dwar l-obbligi legali tiegħu. Waqt is-seduta, il-Gvern tar-Renju Unit staqsa wkoll jekk in-nuqqas ta' pubblikazzjoni tal-anness kienx rilevanti għall-eżitu tal-proċeduri legali nazzjonali. Huwa ssuġġerixxa li G. Heinrich seta' jakkwista l-informazzjoni meħtieġa mill-internet, b'mod speċifiku minn stqarrija stampa tal-Kummissjoni [21] u/jew minn siti tal-Internet tal-ajruporti jew ta' kumpanniji tal-ajru, u jenfasizza li tidher lista ta' oġġetti pprojbiti fuq is-sit tal-Internet tal-Austrian Airlines [22].

39. Dawn l-argumenti għandhom jiġu eżaminati.

40. Hija ġurisprudenza stabbilita li l-qorti nazzjonali għandha tiddefinixxi l-kuntest fattwali u leġiżlattiv tad-domandi li qed tagħmel jew, għall-inqas, tispjega ċ-ċirkustanzi fattwali li dawn id-domandi huma bbażati fuqhom, sabiex tagħmilha possibbli għall-Qorti tal-Ġustizzja li tipprovdi interpretazzjoni tad-dritt Komunitarju li tkun ta' assistenza għall-qorti nazzjonali [23].

41. L-informazzjoni pprovduta fid-deċiżjoni tar-rinviju trid tagħti wkoll lill-Gvernijiet tal-Istati Membri u lill-partijiet interessati l-oħrajn l-opportunità li jissottomettu osservazzjonijiet skont l-Artikolu 23 tal-Istatut tal-Qorti tal-Ġustizzja. Il-Qorti tal-Ġustizzja ripetutament sostniet li huwa d-dover tagħha li tassigura li din l-opportunità tiġi ssalvagwardjata, meta wieħed jikkunsidra li skont din id-dispożizzjoni hija d-deċiżjoni tar-rinviju attwali li tiġi nnotifikata lill-partijiet interessati [24].

42. Huwa veru li d-deċiżjoni tar-rinviju ma tistqarrx espliċitament x'kien l-għan ta' G. Heinrich meta ressaq il-kawża. Madan-

21 — Stqarrija Stampa tal-Kummissjoni IP/04/59 tas-16 ta' Jannar 2004, li hija disponibbli fis-sit tal-Internet li ġej: http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/04/59&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en. Rakketti tat-tennis *ma* jidhrux bħala oġġetti pprojbiti fuq din il-lista. Minħajr it-test tal-anness mhux ippubblikat, m'hemm, madankollu, l-ebda mod kif wieħed ikun jaf jekk il-lista fl-istqarrija stampa tirreplikax eżattament il-lista tal-oġġetti pprojbiti f'dan l-anness.

22 — Jidher mill-proċess tal-qorti nazzjonali, madanakollu, li G. Heinrich ma tarx mal-Austrian Airlines.

23 — Ara s-sentenza tat-23 ta' Marzu 2006, Enirisorse (C-237/04, Ġabra p. I-2843, punt 17), u l-ġurisprudenza hemmhekk iċċitata.

24 — Ara s-sentenza Enirisorse, iċċitata iktar 'il fuq fin-nota ta' qiegħ il-paġna 23, punt 18, u l-ġurisprudenza hemmhekk iċċitata.

kollu, is-sustanza tal-ilment tiegħu hija perfettament ċara. G. Heinrich jgħid li ma kienx infurmat li r-rakketti tat-tennis kienu oġġetti pprojbiti milli jinġarru fil-bagalja fil-kabina u li huwa jkun qed jesponi lilu nnifsu għal sanzjonijiet (u jiġi mċaħħad milli jitla' abbord) jekk jagħmel attentat sabiex jeħodhom ġewwa l-kabina tal-ajruplan. Huwa jsostni li l-aġenti tas-sigurtà li telgħu abbord l-ajruplan u li ġegħluh jinżel kienu għalhekk qed jaġixxu illegalment [25].

43. Jidher mill-proċess tal-qorti nazzjonali li l-awtoritajiet nazzjonali, kemm f'korrispondenza bil-posta elettronika ma' G. Heinrich u quddiem il-qorti nazzjonali, ibbażaw ruħhom fuq id-dritt Komunitarju, fil-forma tar-Regolament Nru 2320/2002 u 622/2003 (kif emendat), bħala l-bażi għall-klassifikazzjoni (taħt il-liġi nazzjonali) ta' rakketti tat-tennis bħala oġġetti pprojbiti [26].

44. Għalhekk quddiem il-qorti nazzjonali, G. Heinrich invoka l-fatt li l-anness tar-Regolament Nru 622/2003 (kif emendat bir-Regolament Nru 68/2004) ma ġiex ippubblikat.

45. Jirriżulta b'mod ċar mill-osservazzjonijiet bil-miktub u orali quddiem il-Qorti tal-Ġustizzja li l-informazzjoni fid-deċiżjoni tar-rinviju għamlitha possibbli għall-partijiet li jagħmlu sottomissjonijiet elokwenti dwar id-domandi rrinvjati [27]. L-elementi rilevanti li jirriżultaw mill-informazzjoni addizzjonali disponibbli fil-proċess tal-qorti nazzjonali ġew miġbura fil-qosor fir-rapport tas-seduta u għalhekk tqegħdu għall-attenzjoni tal-partijiet għall-iskopijiet tas-seduta, fejn kellhom l-opportunità li jamplifikaw fuq l-osservazzjonijiet tagħhom [28].

46. Jiena nikkunsidra li l-qorti tar-rinviju wettqet id-dover tagħha li tipprovdi lill-Qorti tal-Ġustizzja b'materjal suffiċjenti dwar il-kuntest fattwali u leġiżlattiv tat-tilwima sabiex tkun tista' tinterpreta l-leġiżlazzjoni Komunitarja inkwistjoni billi tagħti qies lis-sitwazzjoni li tifforma l-mertu tal-kawża prinċipali. Għalhekk, ir-rinviju m'għandux jiġi ddikjarat inammissibbli għal din ir-raġuni [29].

47. Sa fejn għandha x'taqsam ir-rilevanza tad-domandi rrinvjati, hija ġurisprudenza stabbilita li fil-kuntest tal-istrument ta' kooperazzjoni li hija l-proċedura tal-Artikolu 234 KE, imiss biss lill-qorti nazzjonali li quddiemha ġiet imressqa it-tilwima, li għandha tassumi r-responsabbiltà għad-deċiżjoni ġudizzjarja

25 — G. Heinrich innifsu ma ppreżenta ebda osservazzjonijiet bil-miktub jew sottomissjonijiet orali. Il-fatti li hu jallega fl-osservazzjonijiet bil-miktub fil-proċedura quddiem il-qorti nazzjonali (li huma inklużi fil-proċess tal-qorti nazzjonali ppreżentat fir-Reġistru), jekk jinstab li ġew ippruvati mill-qorti nazzjonali, jkunu jindikaw madanakollu li hemm nuqqas sinjifikattiv ta' ċertezza legali.

26 — L-ebda domanda ma ġiet irrinvjata dwar l-interpretazzjoni u l-validità tar-Regolament Nru 2320/2002.

27 — Sentenza tal-Qorti tal-Ġustizzja tal-21 ta' Settembru 2000, ABBOI (C-109/99, Ġabra p. I-7247, punt 44).

28 — Ara s-sentenza ABBOI (iċċitata iktar 'il fuq fin-nota ta' qiegħ il-paġna 27, punt 45, u l-ġurisprudenza hemmhekk iċċitata).

29 — Għal darb'oħra, ara s-sentenza ABBOI (iċċitata iktar 'il fuq fin-nota ta' qiegħ il-paġna 27, punti 46 u 47).

sussegwenti, sabiex tistabbilixxi fid-dawl taċ-ċirkustanzi partikolari tal-kawża kemm il-bżonn ta' deċiżjoni preliminari sabiex tkun tista' tagħti sentenza u r-rilevanza li hija tippreżentaha lill-Qorti tal-Ġustizzja. Konsegwentement, fejn id-domandi ppreżentati mill-qorti nazzjonali jikkonċernaw l-interpretazzjoni tad-dritt Komunitarju, il-Qorti tal-Ġustizzja hija, bħala prinċipju, obbligata li tagħti deċiżjoni [30]. Domandi dwar l-interpretazzjoni tad-dritt Komunitarju għalhekk igawdu minn preżunzjoni ta' rilevanza [31].

48. Huwa veru li f'ċirkustanzi eċċezzjonali l-Qorti tal-Ġustizzja ser teżamina l-kundizzjonijiet li fihom il-kawża ġiet irrinvjata mill-qorti nazzjonali, sabiex jiġi evalwat jekk għandhiex ġurisdizzjoni. Madankollu, il-Qorti tal-Ġustizzja tista' tirrifjuta li tiddeċiedi dwar domanda rrinvjata għal deċiżjoni preliminari minn qorti nazzjonali biss fejn huwa pjuttost ovvju li l-interpretazzjoni tad-dritt Komunitarju li qed tintalab ma għandha l-ebda relazzjoni mal-fatti attwali tal-azzjoni prinċipali jew tal-iskop tagħha, fejn il-problema hija ipotetika, jew fejn il-Qorti tal-Ġustizzja ma għandhiex quddiemha l-materjal fattwali jew legali meħtieġ sabiex tingħata risposta utli għad-domandi magħmula lilha [32].

30 — Ara, *inter alia*, is-sentenza tat-18 ta' Lulju 2007, Lucchini Siderurgica (C-119/05, Ġabra p. I-6199, punt 43, u l-ġurisprudenza hemmhekk iċċitata); u s-sentenza tal-15 ta' Novembru 2007, International Mail Spain (C-162/06, Ġabra p. I-9911, punt 23).

31 — Ara, *inter alia*, is-sentenza tas-7 ta' Settembru 1999, Beck and Bergdorf (C-355/97, Ġabra p. I-4977, punti 22 sa 24); sentenzi maqgħuda tal-5 ta' Diċembru 2006, Cipolla (C-94/04 u C-202/04 Ġabra p. I-11421, punt 25); u s-sentenza tat-8 ta' Novembru 2007, Amurta (C-379/05, Ġabra p. I-9569, punt 64).

32 — Ara s-sentenza Amurta (iċċitata iktar 'il fuq fin-nota ta' qiegħ il-paġna 31, punt 64 u l-ġurisprudenza hemmhekk iċċitata).

49. L-ewwel domanda tqum għaliex il-qorti tar-rinviju ssostni li n-nuqqas ta' pubblikazzjoni tal-anness tar-Regolament Nru 622/2003 (kif emendat) għandu jiġi bbażat fuq l-Artikolu 8 tar-Regolament Nru 2320/2002, li jipprovdi għal ċerti kategoriji ta' miżuri ta' sigurtà tal-avjazzjoni li ma għandhomx jiġu ppubblikati, imma dan "mingħajr preġudizzju" għad-dritt pubbliku ta' aċċess għal dokumenti stipulat fir-Regolament dwar l-aċċess għal dokumenti. Il-qorti ta' rinviju tistaqsi jekk dan tal-aħħar jistax jiġi invokat sabiex jiġġustifika n-nuqqas ta' pubblikazzjoni ta' dokumenti li għalihom it-Trattat espliċitament jippreskrivi l-pubblikazzjoni. Il-qorti nazzjonali għalhekk teħtieġ gwida dwar l-interpretazzjoni tar-Regolament dwar l-aċċess għal dokumenti sabiex tiddeċiedi l-kawża quddiemha.

50. It-tieni domanda tirrifletti d-dubji tal-qorti nazzjonali dwar is-saħħa vinkolanti tad-dispożizzjonijiet tad-dritt Komunitarju li ma ġewx ippubblikati imma li madankollu, fil-fehma tagħha, jimponu obbligi fuq individwi. Fil-fehma tiegħi, il-kunċett ta' "saħħa vinkolanti" jeħtieġ li wieħed jeżamina kemm jekk ir-Regolament Nru 622/2003 jimponix obbligi fuq individwi u jekk huwiex validu jew tabilħaqq legalment eżistenti. Konformi mal-obbligazzjonijiet tagħha skont Foto-Frost [33], il-qorti nazzjonali għalhekk iddeċidiet li tirrinvija t-tieni domanda lill-Qorti tal-Ġustizzja għal deċiżjoni preliminari.

33 — Sentenza tal-Qorti tal-Ġustizzja tat-22 ta' Ottubru 1987, Foto-Frost (314/85, Ġabra p. 4199, punti 17 sa 20), li tistabbilixxi l-prinċipju li jgħid li hija biss il-Qorti tal-Ġustizzja li tista' tiddikjara miżura Komunitarja invalida.

51. Il-Qorti tal-Ġustizzja ma ratx l-anness mhux ippubblikat tar-Regolament Nru 622/2003 (kif emendat). Lanqas, safejn nista' nistabbilixxi, il-qorti nazzjonali m'għamlet dan. L-ebda waħda minn dawn il-qrati ma hija għalhekk f'pożizzjoni li tgħid jekk rakketti tat-tennis jidhrux speċifikament fil-lista ta' oġġetti pprojbiti li tinsab fl-anness jew jekk hemmx xi mkien ieħor fl-anness dispożizzjonijiet ta' awtorizzazzjoni jew mandatorji li jistgħu ikunu rilevanti għall-eżitu ta' din il-kawża [34]. L-ebda qorti għalhekk ma tista' tistabbilixxi b'ċertezza jekk ir-Regolament Nru 622/2003 (kif emendat) permezz tal-annessi tiegħu jimponix obbligi fuq individwi u, jekk dan huwa l-każ, x'jista' jkun il-kontenut preċiż tagħhom.

52. Madankollu, kif indikajt, l-essenza ta' din il-kawża hija li l-awtoritajiet nazzjonali jidhru li, quddiem il-qorti nazzjonali, qed jibbażaw ruħhom fuq leġiżlazzjoni Komunitarja li wieħed jista' jargumenta li hija invalida jew ineżistenti preċiżament għaliex *mhijiex* ippubblikata. Il-Qorti tal-Ġustizzja tista' teżamina jekk in-nuqqas ta' pubblikazzjoni tagħtix lok fil-liġi għal dawk il-konsegwenzi mingħajr ma jiġi eżaminat il-kontenut tal-anness. Jekk tikkonkludi li l-leġiżlazzjoni tal-Komunità hija invalida jew ineżistenti, bl-istess mod il-qorti nazzjonali tiġi ssollevata mill-ħtieġa li teżamina l-kontenut.

34 — Il-fatt li l-Kummissjoni ppubblikat stqarrija stampa (ara n-nota ta' qiegħ il-paġna 21) b'lista ta' oġġetti pprojbiti (li fiha m'hemmx imsemmija rakketti tat-tennis) huwa interessanti imma mhux rilevanti f'dan ir-rigward. Il-Qorti tal-Ġustizzja ddeċidiet reċentement, fis-sentenza tagħha tal-11 ta' Diċembru 2007, Skoma-Lux (C-161/06, Ġabra p. I-10841, punti 47 sa 50), li "pubblikazzjoni" ta' regolament fil-website tal-EUR-Lex ma tissodisfax ir-rekwiżiti tal-Artikolu 254 KE (ara punti 88 u 89 iktar 'il quddiem). *A fortiori*, pubblikazzjoni permezz ta' stqarrija stampa f'numru limitata ta' ilsna uffiċjali tal-Unjoni (l-Ingliż, il-Franċiż u l-Ġermaniż) ma tistax titqies li hija adegwata, u lanqas li tirrispetta ċ-ċertezza legali.

53. Minn dan jirriżulta li d-domandi rrinvjati għal deċiżjoni preliminari huma ammissibbli.

Fuq il-mertu

Osservazzjonijiet preliminari

54. It-Trattat KE jipprovdi għall-pubblikazzjoni u/jew għan-notifika ta' miżuri li huma intiżi li jkollhom effett legali, u għal dritt tal-aċċess għal dokumenti tal-istituzzjonijiet Komunitarji. Ir-Trattat jittratta dawn il-kwistjonijiet separati taħt żewġ dispożizzjonijiet qrib u kumplementari għal xulxin.

55. L-Artikolu 254 KE jistabbilixxi r-regoli sabiex atti Komunitarji jsiru magħrufa ma' dawk ikkonċernati u jassigura livell xieraq ta' komunikazzjoni mandatorja — jew bil-pubblikazzjoni fil-Ġurnal Uffiċjali jew b'notifika — għal atti li jorbtu legalment. L-atti legali elenkati fl-Artikolu 254(1) u (2) KE huma s-suġġett ta' pubblikazzjoni mandatorja, sabiex l-iktar firxa wiesgħa tal-pubbliku tkun infurmata bil-kontenut tagħhom. L-atti legali ta' inqas importanza għall-pubbliku elenkati fl-Artikolu 254(3) KE — direttivi li mhumiex dawk indirizzati lill-Istati Membri kollha, u

deċiżjonijiet — huma s-suġġett ta' notifika mandatorja lil min jiġu indirizzati; imma ma jitqegħdux awtomatikament fid-dominju pubbliku permezz tal-pubblikazzjoni fil-Ġurnal Uffiċjali.

56. Jekk jiġi kkunsidrat li huwa mixtieq, fl-interess tat-trasparenza u ta' gvern iktar miftuħ, li tagħmel pubblikament disponibbli kull kategorija ta' dokument *mhux* kopert bil-ħtiġiet ta' pubblikazzjoni mandatorja tal-Artikolu 254(1) u (2), jeħtieġ li jkunu f'post-hom mekkaniżmi (addizzjonali) oħra.

57. L-Artikolu 255 jagħmilha ċara li dan għandu jseħħ. Dan jistabbilixxi l-prinċipju li "kull ċittadin ta' l-Unjoni, u kull persuna fiżika jew ġuridika li toqgħod jew li jkollha l-uffiċċju reġistrat tagħha fi Stat Membru, għandu jkollha d-dritt għall-aċċess għal dokumenti tal-Parlament Ewropew, tal-Kunsill u tal-Kummissjoni"; u jikkonferixxi l-kompetenzi neċessarji fuq il-Kunsill u fuq kull istituzzjoni sabiex jistabbilixxu, rispettivament, il-prinċipji ġenerali u d-dispożizzjonijiet speċifiċi li jirregolaw aċċess bħal dan.

58. Ir-Regolament dwar l-aċċess għal dokumenti jistabbilixxi l-"prinċipji ġenerali u l-limiti għar-raġuni ta' interess pubbliku jew privat li jirregolaw id-dritt ta' l-aċċess għal dokumenti" [35]. Meta jagħmel dan, huwa jibbaża ruħu espressament fuq l-Artikolu 255 KE [36] u jsegwi l-indikazzjonijiet strutturali mogħtija f'dan l-artikolu tat-Trattat. Għalhekk, dan l-ewwel jiddefinixxi l-għan tiegħu, li huwa li "jiġi żgurat l-akbar aċċess għal dokumenti", li jipprovdi regoli li jistabbilixxu "l-aktar faċilità fl-eżerċizzju ta' dan id-dritt" u "li ji[p]promwovi prattika amministrattiv[a] tajba fl-aċċess għad-dokumenti" [37]. Dan jista' jfisser biss li jiġi assigurat aċċess għal dak li altrimenti *ma* kienx ikun pubbliku. Leġiżlazzjoni sekondarja ppromulgata skont l-Artikolu 255 KE mhijiex meħtieġa sabiex jinkiseb "aċċess" li huwa suġġett għal pubblikazzjoni mandatorja fil-Ġurnal Uffiċjali skont l-Artikolu 254(1) u (2) KE [38].

59. L-obbligu li jiġu ppubblikati regolamenti joħroġ għalhekk direttament mill-Artikolu 254(1) u (2) KE. Dan huwa l-każ indipendentement minn jekk it-test ta' regolament (normalment f'forma stampata jew elettronika) [39] huwiex kapaċi li jiġi kkunsidrat bħala "dokument" għall-iskopijiet tar-Regolament dwar l-aċċess għal dokumenti.

60. Għalhekk jidher li jkun xieraq li d-domandi rrinvjati jiġu ttrattati f'ordni invers.

35 — Artikolu 255(2) KE.

36 — Ara l-bażi legali tiegħu, ir-raba' premessa u l-Artikolu 1(a).

37 — Artikolu 1(a), (b) u (ċ) rispettivament.

38 — Ara d-digriet tal-Qorti tal-Prim'Istanza tas-27 ta' Ottubru 1999, Meyer vs Il-Kummissjoni (T-106/99, Ġabra p. II-3273): "Mhuwiex l-iskop tad-Deċiżjoni 94/90 [li ġie qabel ir-Regolament dwar l-aċċess għal dokumenti] li jagħmel aċċessibbli għall-pubbliku, billi jistabbilixxi dritt għall-aċċess li mieghu l-Kummissjoni għandha tikkonforma, dokumenti li huma diġà aċċessibbli minħabba l-pubblikazzjoni tagħhom fil-Ġurnal Uffiċjali" (f'punt 39).

39 — Rigward l-inadegwatezza tal-pubblikazzjoni f'forma elettronika, ara s-sentenza Skoma-Lux, iċċitata fin-nota ta' qiegħ il-paġna 34, punti 47 sa 50.

It-tieni domanda

61. Permezz tat-tieni domanda tagħha, il-qorti ta' rinviju tistaqsi jekk regolamenti jew partijiet minnhom għandhomx saħħa vinkolanti jekk, kuntrarjament għar-rekwiżit tal-Artikolu 254(2) KE, dawn ma jiġux ippubblikati fil-Ġurnal Uffiċjali tal-Unjoni Ewropea.

X'jikkostitwixxi pubblikazzjoni xierqa ta' regolament?

62. L-Artikolu 254(1) u (2) KE huma pjuttost ċari:

"1. Ir-regolamenti […] għandhom jiġu ppubblikati fil-[Ġurnal Uffiċjali]. […]

2. Ir-Regolamenti tal-Kunsill u tal-Kummissjoni […] għandhom jiġu ppubblikati fil-[Ġurnal Uffiċjali]".

63. Isegwi mit-Trattat u minn dak li jien għedt fil-kummenti preliminari tiegħi li l-obbligu li jiġi ppubblikat regolament skont dawn id-dispożizzjonijiet huwa inekwivoku u bla eċċezzjoni.

64. Anness jifforma parti integrali minn miżura leġiżlattiva. Il-fehma kuntrarja tkun tippermetti lill-awturi tagħha li jevitaw ir-rekwiżiti tal-Artikolu 254 KE permezz tal-espedjent sempliċi li jitqegħdu dispożizzjonijiet sostantivi f'anness mhux ippubblikat. Dan huwa, tabilħaqq, preċiżament dak li l-Kummissjoni ippruvat tagħmel fil-kawża preżenti. Id-dispożizzjonijiet ippubblikati tar-Regolament Nru 622/2003 huma sempliċement qafas [40]. Il-qarrej ma jistax jaċċerta l-effetti mingħajr ma jara l-anness, għaliex l-anness fih is-sustanza kollha tar-regolament [41].

65. Ir-Regolament Nru 622/2003 (kif emendat) huwa tassew lakoniku fl-ispjegazzjoni li joffri għall-fatt li wieħed għandu jipproċedi permezz ta' regolament u madankollu qiegħed materjal sostantiv mhux fid-

40 — Dawn fihom, f'sekwenza, is-suġġett tar-regolament (l-Artikolu 1), żewġ definizzjonijiet (l-Artikolu 2), ir-referenza għall-parti tal-anness fejn hija mitluba l-kunfidenzjalità (l-Artikolu 3), dispożizzjoni li tagħti s-setgħa għall-użu ta' metodi u proċessi tekniċi ġodda (l-Artikolu 3a), il-ħtieġa ta' notifika fejn, skond l-Artikolu 4(3) ta' Regolament Nru 2320/2002, Stati Membri japplikaw miżuri ta' sigurtà nazzjonali għal ajruporti żgħar minflok il-miżuri fir-regolament (l-Artikolu 4), rekwiżit ta' notifika simili fejn il-miżuri kumpensatorji jiġu adottati għaliex il-passiġġieri li jkunu għaddew minn screening u passiġġieri li jaslu ma jistgħux jiġu fiżikament separati (l-Artikolu 5) u d-dispożizzjoni standard li tispeċifika d-data tad-dħul fis-seħħ u l-applikabbilità diretta (l-Artikolu 6).

41 — Jiġifieri l-"miżuri meħtieġa sabiex jiġu implimentati u addattati teknikment l-istandards bażiċi komuni li jirrigwardaw is-sigurtà tal-avjazzjoni sabiex jiġu mdaħħla fil-programmi nazzjonali tal-avjazzjoni ċivili": ara l-Artikolu 1, li għalih jagħmel referenza l-Artikolu 3. It-teknika adottata tidher li hija vjolazzjoni ċara tal-punt 22 tal-ftehim interistituzzjonali dwar l-abbozzar, li ma jippermettix li anness ikun fih xi dritt ġdid jew obbligazzjoni stipulata fit-termini leġiżlattivi.

dispożittiv imma f'anness mhux ippubblikat. Il-premessi tiegħu jistqarru b'mod sempliċi li "regolament huwa l-iktar strument xieraq" [42] għall-adozzjoni mill-Kummissjoni ta' miżuri għall-implementazzjoni ta' standards komuni bażiċi għal miżuri tas-sigurtà tal-avjazzjoni f'kull parti tal-Unjoni Ewropea, mingħajr ma jiġi spjegat għalfejn dan huwa hekk. Il-ġustifikazzjoni mressqa għat-tqegħid tal-materjal sostantiv kollu f'anness mhux ippubblikat huwa bl-istess mod konċiż: dan jintqal li huwa "skont ir-Regolament […] Nru 2320/2002 u sabiex jipprevjienu l-atti illegali" [43]. Huwa diffiċli li dawn l-affermazzjonijiet jiġu rrikonċiljati mal-linji gwida li jinsabu fil-ftehim interistituzzjonali dwar l-abbozzar [44]. Fid-dawl ta' dan il-fatt, fil-fehma tiegħi raġunament iktar bir-reqqa xorta waħda ma kienx ikun biżżejjed sabiex jeżenta r-regolament minn pubblikazzjoni sħiħa fil-Ġurnal Uffiċjali.

Jekk il-Kummissjoni ħasbet li l-Artikolu 8 tar-Regolament Nru 2320/2002 kien jeħtieġ li żżomm sigriet il-lista ta' oġġetti pprojbiti, il-pubblikazzjoni tal-istqarrija stampa [45] kienet vjolazzjoni flagranti ta' dak l-artikolu. Jekk, għal kuntrarju, il-Kummissjoni ħasbet li l-lista ta' oġġetti pprojbiti kienet tmur kontra l-Artikolu 8, hija evidentement kien imissha ppubblikat tali lista fil-Ġurnal Uffiċjali. Il-"linji gwida" bażiċi li jindikaw ix-xorta ta' oġġetti li għandhom jiġu pprojbiti jidhru tabilħaqq fl-attachment (ippubblikat) għall-anness (ippubblikat) tar-Regolament Nru 2320/2002. Huwa għalhekk pjuttost diffiċli li tagħraf il-loġika f'li ma tippubblikax dak li (presumibbilment) jammonta għal verżjoni mlaħħma ta' dik il-lista. Fl-aħħar nett, tkun qed tikkontradixxi lilek innifsek li tgħid fil-preambolu għar-Regolament Nru 68/2004 (fil-fehma tiegħi, b'mod korrett għal kollox) li "hemm […] il-bżonn ta' lista armonizzata, aċċessibbli għall-pubbliku […]" [46] u mbagħad tonqos milli tqiegħed lista bħal din fid-dominju pubbliku.

66. Kif ġie osservat mill-Parlament Ewropew waqt is-seduta, hemm fuq kollox assurdità fundamentali fil-pożizzjoni tal-Kummissjoni.

67. Il-pubblikazzjoni tal-qafas mingħajr is-sustanza kienet għalhekk pubblikazzjoni difettuża u mhux adegwata li ma tissodisfax l-obbligi tal-Artikolu 254(2) KE.

42 — Premessa 1.

43 — Premessa 2.

44 — Ara l-ftehim interistituzzjonali dwar l-abbozar, il-linji gwida 1, 3 u 22. Dwar l-importanza ta' dan il-ftehim, ara l-konklużjonijiet tal-Avukat Ġenerali Geelhoed fil-kawża Alliance for Natural Health (sentenza ċċitata iktar 'il fuq fin-nota ta' qiegħ il-paġna 17, punt 88). Il-"Joint Practical Guide: Guide of the European Parliament, the Council and the Commission for persons involved in the drafting of legislation within the Community institutions" (il-"JPG", disponibbli fuq http://eur-lex.europa.eu/en/techleg/1.htm *et seq*), li huwa iktar dettaljat, bl-istess mod jindika l-importanza li jingħataw raġunijiet ċari u xierqa, speċjalment fir-rigward ta' miżuri ripressivi: ara b'mod partikolari l-linji gwida 10 (specjalment 10.14), 18 u 22 tal-JPG.

45 — Ara n-nota ta' qiegħ il-paġna 21.

46 — Il-premessa 3 tar-Regolament Nru 68/2004. Il-premessa 4 tirrikonoxxi li "lista bħal din ma tista' qatt tkun eżawrjenti" u li "l-awtorità kompetenti, għalhekk, għandha titħalla tipproj-bixxi oġġetti ohrajn b'żieda ma' dawk elenkati", u żżid tgħid immedjatament li "huwa xieraq li qabel u matul il-fażi taċ-check-in il-passiġġieri għandhom jiġu infurmati b'mod ċar dwar l-oġġetti kollha li huma pprojbiti". [traduzzjoni mhux uffiċjali]

Il-konsegwenzi legali tan-nuqqas ta' pubblikazzjoni ta' regolament

— L-impossibbiltà li tinforza miżuri mhux ippubblikati kontra individwi

68. Jekk il-Qorti tal-Ġustizzja tiddeċiedi, kontra dak li jien ser nissuġġerixxi [47], li ma tiddeċiedix dwar il-validità tar-regolament, madankollu din għandha tfakkar il-ġurisprudenza stabbilita tagħha li atti legali Komunitarji li ma ġewx ippubblikati ma jistgħux jimponu obbligi fuq il-pubbliku.

69. Il-Qorti tal-Ġustizzja ddeċidiet, b'mod differenti, li l-"prinċipju ta' ċertezza legali jeżiġi li l-legiżlazzjoni Komunitarja tippermetti lill-persuni interessati jkunu jafu b'ċertezza l-portata ta' l-obbligi li hija timponi fuqhom" [48] u li l-"partijiet fil-kawża għandhom ikunu jistgħu jagħrfu d-drittijiet u l-obbligi tagħhom mingħajr ambigwità u jieħdu l-miżuri b'riżultat ta' dan" [49].

70. La l-Qorti tal-Ġustizzja u lanqas il-qorti tar-rinviju ma raw l-anness sigriet. Għalhekk l-ebda waħda minn dawn il-qrati ma tista' tgħid b'ċertezza jekk ir-Regolament Nru 622/2003 (kif emendat) affettwax lil G. Heinrich, u jekk iva sa liema punt. Iżżewġ qrati jafu sempliċement li l-awtoritajiet nazzjonali identifikaw ir-Regolament Nru 622/2003 (flimkien mar-Regolament Nru 2320/2002) bħala l-bażi għall-azzjonijiet tagħhom meta ċaħdu lil G. Heinrich milli jitla' abbord l-ajruplan.

71. Jekk il-Qorti tal-Ġustizzja tiddeċiedi li tagħti deċiżjoni biss fuq jekk ir-Regolament Nru 622/2003 (kif emendat) jimponix obbligazzjonijiet fuq individwi, jiena tal-fehma li hija għandha tillimita ruħha li ssostni fl-astratt li l-anness sigriet ma jistax ikun fih jew ikun is-sors ta' xi obbligi għall-individwi.

72. Ser niddeskrivi fil-qosor l-għażliet għall-Qorti tal-Ġustizzja jekk hija tiddeċiedi li tmur lil hinn minn dik id-dikjarazzjoni astratta u teżamina jekk l-anness tar-Regolament Nru 2320/2002 fil-fatt kienx maħsub li jimponi obbligi fuq individwi.

73. Jidhirli li tliet ipoteżi huma possibbli rigward il-bażi legali għall-miżuri li ttieħdu kontra G. Heinrich:

47 — F'punti 78 sa 100 iktar 'il quddiem.

48 — Ara s-sentenzi tal-1 ta' Ottubru 1998, Ir-Renju Unit vs Il-Kummissjoni (C-209/96, Ġabra p. I-5655, punt 35); tal-20 ta' Mejju 2003, Consorzio del Prosciutto di Parma u Salumificio S. Rita (C-108/01, Ġabra p. I-5121, punt 89); tal-21 ta' Frar 2006, Halifax *et* (C-255/02, Ġabra p. I-1609, punt 72); u tal-21 ta' Ġunju 2007, Stichting ROM-projecten (C-158/06, Ġabra p. I-5103, punt 25).

49 — Ara s-sentenzi tat-13 ta' Frar 1996, Van Es Douane Agenten (C-143/93, Ġabra p. I-431, punt 27); tas-26 ta' Ottubru 2006, Koninklijke Coöperatie Cosun (C-248/04, Ġabra p. I-10211, punt 79), u Stichting ROM-projecten (iċċitata iktar 'il fuq fin-nota ta' qiegħ il-paġna 48, punt 25).

(a) Il-miżuri kienu bbażati fuq poteri nazzjonali sovrani jew fuq ir-Regolament Nru 2320/2002, li l-Artikolu 6 tiegħu jħalli għall-Istati Membri riedni pjuttost laxki. Jekk dan huwa l-każ, ir-Regolament Nru 622/2003 (kif emendat) ma huwa ta' ebda importanza fir-rigward tal-kawża quddiem il-qorti nazzjonali;

(b) Il-miżuri kienu bbażati fuq poteri nazzjonali li huma nnifishom kienu joriġinaw esklużivament mill-anness tar-Regolament Nru 622/2003 (kif emendat), u/jew limitati minnu, mingħajr liema ma kinux ikunu validi. F'dan il-każ, il-projbizzjoni li jittellgħu rakketti tat-tennis abbord ajruplani treġi jew taqa' mar-Regolament Nru 622/2003 (kif emendat);

(ċ) Il-miżuri kkostitwixxew applikazzjoni diretta tad-dispożizzjonijiet tal-anness. Il-konsegwenza għal projbizzjoni ta' rakketti tat-tennis tkun l-istess bħal fl-ipoteżi (b).

74. Mingħajr ma wieħed ikun ra l-anness mhux ippubblikat tar-Regolament Nru 622/2003 (kif emendat), huwa impossibbli għall-Qorti tal-Ġustizzja li tasal għal konklużjoni infurmata dwar liema minn dawn l-ipoteżi hija korretta.

75. Ir-Regolament Nru 622/2003 (kif emendat) huwa regolament ta' implementazzjoni ppromulgat mill-Kummissjoni skont l-Artikolu 4(2) tar-Regolament Nru 2320/2002, konformi mal-proċedura msemmija fl-Artikolu 9(2) tiegħu. Dan għandu (presumibbilment) jinqara flimkien mal-Artikolu 4(1) tal-anness u l-attachment mal-anness ta' dan ir-regolament. Punt 4 tal-anness jobbliga lill-passiġġieri li jkunu qed iġorru oġġetti pprojbiti li jkollhom dawk l-oġġetti meħudin jew li ma jingħatawx aċċess għaż-żona ristretta tas-sigurtà jew għall-ajruplan kif ikun xieraq. L-attachment jipprovdi linji gwida dwar x'għandu jitqies bħala oġġetti pprojbiti. Jidher probabbli li l-lista attwali ta' oġġetti pprojbiti, flimkien ma xi kunsiderazzjonijiet iktar iddettaljati dwar x'għandu jiġi meqjus bħala oġġett ipprojbit (u għalfejn) u kwalunkwe awtorizzazzjoni espressa jew impliċita fuq livell Komunitarju ta' miżuri addizzjonali għandhom jinsabu fl-anness tar-Regolament Nru 622/2003 (kif emendat). L-Artikolu 12 tar-Regolament Nru 2320/2002 jeħtieġ li l-Istati Membri jassiguraw li multi għall-ksur tad-dispożizzjonijiet tar-regolament għandhom ikunu "effettivi, proporzjonali u dissważivi".

76. F'dan l-isfond, jidhirli intuwittivament li r-Regolament Nru 622/2003 (kif emendat) jimponi obbligi fuq individwi. Madankollu, din hija sempliċement spekulazzjoni. Din il-kwistjoni tista' tiġi riżolta biss billi wieħed jara l-anness tar-Regolament Nru 622/2003 (kif emendat).

77. Jien għalhekk ma naħsibx li l-Qorti tal-Ġustizzja hija f'pożizzjoni li tiddeċiedi dwar jekk l-anness tar-Regolament Nru 622/2003 (kif emendat) jimponix obbligi fuq individwi mingħajr ma wieħed jara l-anness u jiftaħ mill-ġdid il-proċedura orali. Jien mhux qed nissuġġerixxi li hija għandha tagħmel hekk.

— Il-validità tar-Regolament Nru 622/2003 (kif emendat)

78. It-tieni domanda ma tqajjimx espliċitament il-kwistjoni tal-validità. Madankollu, id-deċiżjoni tar-rinviju tagħmilha ċara li l-qorti nazzjonali għandha dubji serji dwar kemm huwa vinkolanti r-Regolament Nru 622/2003 (kif emendat) u li dawn id-dubji wasslu għar-rinviju [50].

79. F'dawn iċ-ċirkustanzi, il-Qorti tal-Ġustizzja tista' tiddeċiedi dwar il-validità tal-miżura Komunitarja inkwistjoni [51]. Għalkemm imiss lill-qrati nazzjonali sabiex jiddeċiedu dwar ir-rilevanza tad-domandi rrinvjati lill-Qorti tal-Ġustizzja, il-funzjoni tal-Qorti tal-Ġustizzja hija li mbagħad "toħroġ mill-informazzjoni kollha pprovduta mill-qorti nazzjonali dawk il-punti ta' dritt Komunitarju li, meta tqis is-suġġett tal-kawża, jeħtieġu interpretazzjoni, jew il-validità ta' liema teħtieġ li tiġi evalwata" [52].

80. Jien għalhekk ser indur għad-domanda dwar kif in-nuqqas li tippubblika regolament jaffettwa l-validità tiegħu.

81. F'Opel Austria [53], il-Qorti tal-Prim'Istanza ddeċidiet li l-iddatar b'lura tal-ħarġa tal-Ġurnal Uffiċjali li fih ir-regolament ikkontestat kien ġie ppubblikat b'tali mod li r-regolament daħal fis-seħħ qabel il-pubblikazzjoni tiegħu, kien kiser il-prinċipju taċ-ċertezza legali [54]. Ir-regolament għalhekk ġie annullat.

82. Il-Qorti tal-Ġustizzja ddeċidiet f'okkażjonijiet numerużi li l-prinċipju taċ-ċertezza legali jipprekludi, b'mod ġenerali, miżura Komunitarja milli tieħu effett minn punt ta' żmien qabel il-pubblikazzjoni tagħha, u żżid

50 — Ara l-punti 31 u 50 iktar 'il fuq.

51 — Ara s-sentenzi tal-1 ta' Diċembru 1965, Schwarze (16/65, Ġabra p. 877, speċjalment p. 886); tat-3 ta' Frar 1977, Strehl (62/76, Ġabra p. 211); u tal-15 ta' Ottubru 1980, SA Roquette Frères vs Franza (145/79, Ġabra p. 2917, punti 6 u 7).

52 — Sentenza Roquette Frères, iċċitata fin-nota ta' qiegħ il-paġna 51, punt 7.

53 — Sentenza Opel Austria vs Il-Kunsill T-115/94, Ġabra 1997, p. II-39.

54 — Punti 127 sa 133. Ara wkoll punt 124 b'mod ġenerali dwar il-prinċipju taċ-ċertezza legali, li jeħtieġ b'mod partikolari li regoli li jinvolvu konsegwenzi negattivi għall-individwi għandhom ikunu ċari u preċiżi u l-applikazzjoni tagħhom prevedibbli għal dawk li huma suġġetti għalihom (ara wkoll, f'dan is-sens, is-sentenzi tal-15 ta' Diċembru 1987, L-Irlanda vs Il-Kummissjoni, 325/85, Ġabra p. 5041; tat-13 ta' Frar 1996, Van Es Douane Agenten, C-143/93, Ġabra p. I-431, (iċċitata fin-nota ta' qiegħ il-paġna 49, punt 27); tal-15 ta' Frar 1995, Duff *et*, C-63/93, Ġabra p. I-569, punt 20; u tas-7 ta' Ġunju 2005, VEMW *et*, C-17/03, Ġabra p. I-4983, punt 80).

tgħid li "eċċezzjonalment" dan jista' jkun mod ieħor fejn l-iskop li għandu jintlaħaq hekk ikun jitlob u fejn l-aspettattivi leġittimi ta' dawk ikkonċernati jiġu rispettati kif għandu jkun [55]. Konsegwentement, hemm awtorità limitata għall-propożizzjoni li strumenti legali Komunitarji jistgħu jkollhom effett legali anki fi żmien meta ma jkunux ippubblikati [56].

83. Dawn il-kawżi kellhom x'jaqsmu ma' pubblikazzjoni tardiva [57]. Fil-kawża preżenti, l-anness qatt ma kien maħsub li jiġi ppubblikat. Il-konklużjoni tal-Qorti tal-Prim'Istanza f'Opel Austria *a fortiori* tkun tidher għalhekk applikabbli. Barra minn hekk, meta l-Qorti tal-Ġustizzja tippermetti r-retroattività, iridu jiġu sodisfatti żewġ kundizzjonijiet: l-iskop li jrid jinkiseb u l-aspettattivi leġittimi ta' dawk ikkonċernati għandhom jiġu rispettati kif għandu jkun [58]. Huwa diffiċli tara kif xi waħda minn dawn il-kundizzjonijiet ġiet sodisfatta hawnhekk.

84. Is-sentenza tal-Qorti tal-Ġustizzja f'Sevince [59] ma tipprovdix gwida rilevanti għall-kawża preżenti. Hemmhekk, il-Qorti tal-Ġustizzja ddeċidiet li n-nuqqas ta' pubblikazzjoni tad-Deċiżjonijiet Nru 2/76 u Nru 1/80 tal-Kunsill ta' Assoċjazzjoni KEE-Turkija ma żammx dawk id-dispożizzjonijiet milli jkollhom effett dirett li fuqu individwu seta' jibbaża ruħu [60]. Madankollu, m'hemm ebda obbligu la fl-Artikolu 254 KE u lanqas fil-Ftehim ta' Assoċjazzjoni KEE-Turkija [61] li jiġu ppubblikati atti bħal dawn [62].

85. Il-ġurisprudenza dwar l-obbligu li jiġu notifikati deċiżjonijiet (individwali) lil dawk li għalihom japplikaw, konformi mal-Artikolu 254(3) KE, tista' madankollu tkun ta' għajnuna, peress li obbligu tan-notifika jista' jitqies bħala l-ekwivalenti funzjonali tal-obbligu tal-pubblikazzjoni fl-Artikolu 254(1) u (2) KE. L-għan taż-żewġ obbligi huwa li dawk affettwati minn regoli legali jiġu infurmati dwar il-kontenut tagħhom.

55 — Ara, *inter alia*, is-sentenzi tat-13 ta' Novembru 1990, Fedesa *et* (C-331/88, Ġabra p. I-4023, punt 45); tat-2 ta' Ottubru 1997, Il-Parlament vs Il-Kunsill (C-259/95, Ġabra p. I-5303, punt 21); u tat-28 ta' Novembru 2006, Il-Parliament vs Il-Kunsill (C-413/04, Ġabra p. I-11221, punt 75).

56 — Ara s-sentenzi Racke (iċċitata fin-nota ta' qiegħ il-paġna 49, punt 20), u tal-25 ta' Jannar 1979, Weingut Decker (99/78, Ġabra 101, punt 8), li t-tnejn li huma għandhom x'jaqsmu ma' ammonti monetarji kumpensatorji għall-kummerċ fl-inbid, kif ukoll is-sentenzi maqgħuda tal-21 ta' Frar 1991, Zuckerfabrik (C-143/88 u C-92/89, Ġabra p. I-415, punt 52), li kellha bħala suġġett levy fuq il-produtturi taz-zokkor għas-sena ta' bejgħ preċedenti. Ara wkoll il-"kawżi dwar l-isoglukosju": sentenzi tat-30 ta' Settembru 1982, Amylum vs Il-Kunsill (108/81, Ġabra p. 3107; tat-30 ta' Settembru 1982, Roquette Frères vs Il-Kunsill (110/81, Ġabra p. 3159), u tat-30 ta' Settembru 1982, Tunnel Refineries vs Il-Kunsill (114/81, Ġabra p. 3189).

57 — Ara wkoll s-sentenza tad-29 ta' Mejju 1974, König (185/73, Ġabra p. 607), fejn il-Qorti tal-Ġustizzja ddeċidiet li t-tardività ta' pubblikazzjoni affettwat id-data minn meta r-regolament seta' jiġi applikat u jieħu effett, imma mhux l-validità intrinsiku tiegħu (punt 6).

58 — Ara, bl-istess mod, il-Konklużjonijiet tal-Avukat Ġenerali Tizzano fil-kawża "Goed Wonen" (sentenza tas-26 ta' April 2005, C-376/02, Ġabra p. I-3445, punti 31 u 35, li tagħmel sunt tal-kawżi msemmija fin-nota ta' qiegħ il-paġna 55).

59 — Sentenza tal-20 ta' Settembru 1990, Sevince (C-192/89, Ġabra p. I-3461).

60 — Il-Qorti tal-Ġustizzja kienet attenta li tiddistingwi bejn il-konsegwenzi għall-Istat Membru u l-konsegwenzi għall-individwu billi indikat li "[għ]alkemm in-nuqqas ta' pubblikazzjoni ta' dawk id-deċiżjonijiet tista' żżomm milli jiġu applikati għal individwu privat, individwu privat ma jiġix b'daqshekk imċaħħad mill-poter li jinvoka, fit-trattattivi ma' awtorità pubblika, id-drittijiet li dawk id-deċiżjonijiet jikkonferixxu fuqu" (punt 24). [traduzzjoni mhux uffiċjali]

61 — ĠU 1964, C 217, p. 3685 u 3686.

62 — Qabbel is-sentenza tat-23 ta' Novembru 1999, Il-Portugall vs Il-Kummissjoni (C-149/96, Ġabra p. I-8395). Id-deċiżjoni kkontestata f'dik il-kawża (id-Deċiżjoni tal-Kunsill 96/386/KE tas-26 ta' Frar 1996 dwar il-konklużjoni ta' Memoranda ta' Ftehim bejn il-Komunità Ewropea u r-Repubblika Islamika tal-Pakistan u bejn il-Komunità Ewropea u r-Repubblika tal-Indja dwar arranġamenti fiżżona għal dħul fis-suq ta' prodotti tat-tessuti (ĠU 1996 L 153, p. 47) kienet deċiżjoni li ma kienet tindirizza lil ħadd b'mod speċifiku. Din għalhekk kienet taqa' barra mill-kategoriji ta' atti li kienu jeħtieġu pubblikazzjoni skond l-Artikolu 254 KE (kuntrarjament għal dak li jipprovdi l-Artikolu 297 tat-Trattat dwar il-Funzjonament tal-Unjoni Ewropea jekk it-Trattat ta' Lisbona jidħol fis-seħħ). Madanakollu din kienet miżura li evidentement kienet timmerita l-pubblikazzjoni. F'dan il-kuntest, il-Qorti tal-Ġustizzja kienet evidentement korretta li tiddeċiedi li "il-pubblikazzjoni tardiva ta' miżura Komunitarja fil-Ġurnal Uffiċjali tal-Komunitajiet Ewropej ma taffettwax il-validità ta' dik il-miżura" (punt 54).

86. Fis-sentenza Hoechst, il-Qorti tal-Ġustizzja għamlitha ċara li "in-nuqqas ta' notifika [kompleta] jista' ma jkollha ebda konsegwenza ħlief l-ineżistenza jew l-annullament ta' l-att in kwistjoni". Il-Qorti tal-Ġustizzja żiedet tgħid li "l-liġi Komunitarja ma taċċettax sitwazzjoni intermedja bejn konstatazzjoni li att huwa ineżistenti u l-annullament tiegħu", u li "dik il-konklużjoni mhijiex miftuħa għall-oġġezzjoni li, skond l-Artikolu 254(3), id-deċiżjonijiet jieħdu effett man-notifika u li, fl-assenza tan-notifika, id-deċiżjoni hija nieqsa minn kull effett. Għar-rigward tan-notifika ta' att, bħal kull obbligu proċedurali essenzjali ieħor, jew l-irregolarità hija daqshekk gravi u manifesta li tinvolvi l-ineżistenza ta' l-att ikkontestat, jew tikkostitwixxi ksur ta' obbligi proċedurali essenzjali li jistgħu jwasslu għall-annullament tiegħu" [63].

87. Fi Spanja vs Il-Kummissjoni [64], il-Qorti tal-Ġustizzja ddeċidiet li n-nuqqas li ssir in-notifika tista' f'ċerti ċirkustanzi tiġġustifika l-annullament ta' att ta' istituzzjoni Komunitarja [65]. Meta għamlet dan, il-Qorti tal-Ġustizzja ttrattat in-nuqqas ta' notifika mhux bħala sempliċement impediment għal miżura milli tidħol fis-seħħ [66], imma pjuttost bħala difett fundamentali li jaffettwa l-validità tagħha. Il-bażi intellettwali għal dak l-approċċ jista' jitqies li faċilment jista' jiġi traspost għan-nuqqas ta' pubblikazzjoni ta' regolament.

88. Riċenti ħafna, fis-sentenza Skoma-Lux [67], il-Qorti tal-Ġustizzja kellha tikkunsidra l-konsegwenzi legali tal-fatt li regolament tal-Komunità li allegatament ġie miksur minn Skoma-Lux ma kienx ġie, fiż-żmien materjali, ippubblikat biċ-Ċek fil-Ġurnal Uffiċjali. Din iddikjarat b'mod ċar [68] li "[j]-irriżulta mill-kliem stess tad-dispożizzjonijiet tal-Artikolu 254(2) KE, li regolament [Komunitarju] jista' jkollu effetti ġuridiċi biss jekk ġie ppubblikat fil-*Ġurnal Uffiċjali ta' l-Unjoni Ewropea*". Jekk tinqara waħedha, din id-dikjarazzjoni tista' twassal għall-konklużjoni li r-Regolament Nru 622/2003 (kif emendat), li ma ġiex ippubblikat b'mod sħiħ, ma seta' jiġġenera ebda effetti legali. Fi Skoma-Lux innifisha, il-Qorti tal-Ġustizzja kienet attenta li tevita konklużjoni bħal din. B'mod kuntrarju, din ikkunsidrat separatament, l-ewwel nett, jekk ir-regolament inkwistjoni kienx infurzabbli kontra individwi (u kkonkludiet li ma kienx infurzabbli) [69], u, it-tieni nett, jekk ir-regolament kienx madankollu vinkolanti fuq l-Istat Membru kkonċernat mal-adeżjoni tiegħu (u sostniet li hekk kien) [70] qabel ma ttrattat, it-tielet nett, il-konsegwenzi tiegħu, jiġifieri jekk id-deċiżjonijiet meħudin b'mod konformi ma' dak ir-regolament li kien sar definittiv skont ir-regoli nazzjonali applikabbli kellhomx jitqiegħdu indiskussjoni (li l-Qorti tal-Ġustizzja wieġbet fin-negattiv, ħlief għal "miżuri amministrattivi jew deċiżjonijiet ġudizzjarji, b'mod partikolari ta' natura repressiva, li jippreġudikaw id-drittijiet fundamentali") [71].

63 — Sentenza tat-8 ta' Lulju 1999, Hoechst vs Il-Kummissjoni (C-227/92 P, Ġabra p. I-4443, punti 68, 71 u72).

64 — Sentenza tat-18 ta' Ġunju 2002, Spanja vs Il-Kummissjoni (C-398/00, Ġabra p. I-5643).

65 — Punt 33; ara wkoll is-sentenza tat-2 ta' Lulju 2002, SAT.1 vs L-UASI (SAT.2) (T-323/00, Ġabra p. II-2839, punt 12), fejn il-Qorti tal-Prim'Istanza ddeċidiet li, fuq il-fatti, ma kien hemm ebda ksur reali.

66 — Ara s-sentenza tal-14 ta' Lulju 1972, Imperial Chemical Industries vs Il-Kummisjoni (48/69, Ġabra p. 619, punti 39 u 40). Ara wkoll is-sentenzi maqgħuda tal-Qorti tal-Prim'Istanza tat-28 ta' Mejju 1998, W vs Il-Kummissjoni (T-78/96 u T-170/96, Ġabra SC p. I-A-239 u II-745, punt 183).

67 — Iċċitata fin-nota ta' qiegħ il-paġna 34.

68 — Fil-punt 33.

69 — Ara l-punti 32 sa 51 u 60.

70 — Ara l-punti 57 sa 59.

71 — Ara l-punti 67 sa 73. Il-Qorti tal-Ġustizzja ħallietha għall-awtoritajiet nazzjonali kompetenti sabiex taċċerta jekk din il-kundizzjoni kienitx applikabbli f'każijiet partikolari.

89. L-approċċ mhux ċar tal-Qorti tal-Ġustizzja f'Skoma-Lux kien iġġustifikat mill-fatt li dak il-każ ma kienx jinvolvi in-nuqqas ta' pubblikazzjoni mhux kompluta ta' regolament f'kull lingwa, iżda n-nuqqas ta' pubblikazzjoni f'dak iż-żmien bil-lingwa uffiċjali tal-Istat ta' Adeżjoni kkonċernat. Għalhekk tidher li hija xierqa distinzjoni bejn il-konsegwenzi għall-Istati Membri u għall-individwi. Individwi jeħtieġu li jkunu f'qagħda li jaċċertaw id-drittijiet u l-obbligi tagħhom f'waħda mill-lingwi uffiċjali tal-Istat Membru li tiegħu huma ċittadini, li x'aktarx li jkun ilsien art twelidhom. Madankollu, l-Istat Membru kien diġà konxju ta', u kien aċċetta espressament, l-*acquis communautaire*. Għalhekk kien raġjonevoli li dan ikun marbut b'dan ir-regolament, li jifforma parti minn dak l-acquis (ippubblikat).

90. Fil-kawża preżenti, it-test tal-anness qatt ma ġie ppubblikat. Barra minn hekk, in-nuqqas ta' pubblikazzjoni la kien aċċidentali u lanqas intenzjonali [72]. Il-Kummissjoni b'mod deliberat ippromulgat serje ta' miżuri ġodda (ir-Regolament Nru 622/2003 u dawk li ħadu postu, inkluż b'mod partikolari r-Regolament Nru 68/2004) u ppubblikat kull wieħed minnhom wara xulxin b'mod parzjali biss, u żammet l-anness (sostantiv) sigriet. Fi kliem ieħor, kien hemm prattika konsistenti u intenzjonali ta' nuqqas ta' pubblikazzjoni.

91. Nikkonkludi li n-nuqqas totali li jiġi ppubblikat regolament jew parti integrali minnu, bi ksur tal-Artikolu 254 KE, jikkostitwixxi vjolazzjoni ta' obbligu proċedurali essenzjali, li jirriżulta, tal-inqas fl-invalidità tiegħu.

72 — Ara l-punt 113 iktar 'il quddiem.

— Limitazzjoni fiż-żmien

92. Jekk il-Qorti tal-Ġustizzja tiddikjara r-Regolament Nru 622/2003 (kif emendat) bħala invalidu, tqum il-mistoqsija dwar il-mument minn meta din l-konstatazzjoni tieħu effett. Waqt is-seduta, il-Gvern Awstrijaku, Pollakk u tar-Renju Unit talbu lill-Qorti tal-Ġustizzja tiddikjara li l-miżuri kollha li ttieħdu skont ir-regolament ikkontestat huma definittivi sakemm il-Kummissjoni tadotta miżuri ġodda. Madankollu, dawn naqsu milli jispeċifikaw liema konsegwenzi tal-invalidità tar-Regolament Nru 622/2003 (kif emendat) ikunu jiġġustifikaw il-limitazzjoni tal-effett fiż-żmien ta' din is-sentenza.

93. Huwa veru li l-Qorti tal-Ġustizzja okkażjonalment żammet l-effetti ta' regoli invalidi sakemm ġew adottati regoli ġodda. Fis-sentenza Van Landschoot [73], il-Qorti tal-Ġustizzja sabet li r-regolament ikkontestat kien diskriminatorju, safejn ir-regoli dwar eżenzjoni minn levy li kien jimponi ma kinux jestendu għal ċerti kategoriji ta' operaturi ekonomiċi. Dikjarazzjoni ta' invalidità pura u sempliċi kien ikollha r-riżultat li, pendenti l-adozzjoni ta' dispożizzjonijiet ġodda, l-eżenzjonijiet kollha jiġu prekluži. Il-Qorti tal-Ġustizzja applikat b'analoġija l-Artikolu 174(2) tat-Trattat KEE (issa l-Artikolu 231 KE), skont liema l-Qorti tal-Ġustizzja tista' tiddikjara liema mill-effetti ta' rego-

73 — Sentenza tad-29 ta' Ġunju 1988 Van Landschoot (300/86, Ġabra p. 3443).

lament li hija ddikjarat bħala nulli għandhom jiġu kkunsidrati definittivi [74]. Għalhekk, din ikkonkludiet li, pendenti l-adozzjoni ta' regoli ġodda, l-awtoritajiet kompetenti kienu meħtieġa japplikaw l-eżenzjoni u li jagħtuha wkoll lill-operaturi affettwati bid-diskriminazzjoni li nstabet li teżisti [75].

94. Għalhekk, il-grupp ta' operaturi intitolat għall-eżenzjoni ġie mkabbar — effett li ma setax jiġi milħuq sempliċement billi d-deċiżjoni kkontestata tiġi ddikjarata invalida [76].

95. Jien mhux konvint li huwa neċessarju li jinżammu l-effetti tar-Regolament Nru 622/2003 fil-kawża preżenti.

96. Dikjarazzjoni li r-Regolament Nru 622/2003 huwa invalidu ma taffettwax l-obbligi diġà imposti fuq l-Istati Membri skont ir-Regolament Nru 2320/2002 biex jieħdu l-miżuri meħtieġa, fl-eżerċizzju tal-kompetenza tagħhom skont il-liġi nazzjonali, sabiex jimpedixxu oġġetti pprojbiti milli jiddaħħlu f'żona ristretta jew abbord ajruplan, u tabilħaqq sabiex jikkonformaw mal-miżuri l-oħra li huma stabbiliti jew li ssir referenza għalihom fir-rigward tas-sigurtà tal-avjazzjoni ċivili. L-attachment mal-anness tar-Regolament Nru 2320/2002 jistqarr li l-"[l]inji gwida huma mogħtija hawn taħt għal forom possibbli ta' armi u oġġetti ristretti, madanakollu is-sens komun għandu jirbaħ fl-istima ta' jekk oġġett iġiegħelx lil wieħed jaħseb li jista' jintuża bħala arma". Abbażi ta' dan, l-Istati Membri huma għal kollox kapaċi li jassiguraw li jiġu ppromulgati regoli taħt il-liġi nazzjonali sabiex jiġi pprojbit il-ġarr ta' armi potenzjali f'oqsma ristretti jew abbord ajruplani pendenti l-adozzjoni ta' regolament ta' sostituzzjoni (li jkun fih lista ta' oġġetti pprojbiti) li jiġi debitament ippublikat.

97. L-obbligi speċifiċi diġà imposti fuq Stati Membri mir-Regolament Nru 2320/2002 huma rinfurzati b'dover iktar ġenerali, skont l-Artikolu 10 KE, li "jieħdu l-miżuri xierqa ġenerali jew speċjali biex jassiguraw it-twettiq ta' l-obbligi […] li jirriżultaw […] mid-deċiżjonijiet ta' l-istituzzjonijiet tal-Komunità", biex "jiffaċilitaw l-adempiment tal-

74 — Ara, per eżempju, is-sentenzi maqgħuda tal-10 ta' Marzu 1992, Lomas *et* (C-38/90 u C-151/90, Ġabra p. I-1781, punt 23); u tat-8 ta' Novembru 2001, Silos (C-228/99, Ġabra p. I-8401, punti 35 sa 38).

75 — Fil-punti 22 sa 24.

76 — Il-konklużjonijiet tal-Avukat Ġenerali Stix-Hackl fil-kawża Banca Popolare di Cremona (sentenza tas-17 ta' Marzu 2006, C-475/03, Ġabra p. I-9373, punti 132 sa 134), jipprovdu sunt utli tas-sitwazzjonijiet li fihom il-Qorti tal-Ġustizzja llimitat l-effett ta' deċiżjoni preliminari dwar il-validità ta' miżura adottata mill-istituzzjonijiet Komunitarji. Bħala eżempju ta' kawża ta' annullament li fiha l-Qorti tal-Ġustizzja sostniet il-validità ta' parti minn dispożizzjoni ġdida, ara s-sentenza tat-18 ta' Ottubru 2007, Il-Kummissjoni vs Il-Parlament u Il-Kunsill (C-299/05, Ġabra p. I-8695, punti 74 u 75). Hemmhekk, l-annullament pur u sempliċi tal-inklużjoni tad-DLA fil-lista li tidher fl-Anness IIA kif emendat ikollu l-effett li jġiegħel lir-Renju Unit sabiex jagħti l-element tal-"mobbiltà" ta' dan il-benefiċċju lil numru mhux determinat ta' benefiċjarji fl-Unjoni Ewropea kollha, għalkemm in-natura ta' benefiċċju non-kontributorju ta' din il-parti tad-DLA ma tistax tiġi kkontestata u tista' legalment tiġi inkluża fil-lista msemmija bħala benefiċċju mhux esportabbli.

missjoni tal-Komunità" u li "m'għandhom jieħdu ebda miżura li tkun tista' tipperikola r-realizzazzjoni ta' l-għanijiet ta' dan it-Trattat". Huwa ċar mir-Regolament Nru 2320/2002 innifsu x'inhuma dawk l-għanijiet u kif għandhom jinkisbu; u l-Istati Membri kienu (sintendi) raw il-kontenut tal-anness mhux ippubblikat tar-Regolament Nru 622/2003.

98. Il-Kummissjoni hija wkoll f'pożizzjoni li tirrifletti, matul il-perjodu li ser jgħaddi wara li dawn il-konklużjonijiet jiġu ppreżentati waqt li l-Qorti tal-Ġustizzja qed tiddelibera, dwar kif jiġi assigurat li kwalunkwe miżuri speċifiċi ta' sigurtà fl-ajruport li huma stipulati biss fl-anness tar-Regolament Nru 622/2003 (kif emendat) ma jiġux perikolati fl-eventwalità li l-Qorti tal-Ġustizzja tiddeċiedi b'mod ġenerali dwar l-effetti legali ta' dan ir-regolament [77].

99. Il-Qorti tal-Ġustizzja, madankollu, dejjem użat il-possibbiltà li tillimita l-effett fiż-żmien ta' sentenza sabiex tissodisfa l-obbligi dwar iċ-ċertezza legali. B'mod kuntrarju, fil-kawża preżenti, huwa ċar li ċ-ċertezza legali għal individwi fir-rigward tal-uniku komponent magħruf [78] tal-anness tar-Regolament Nru 622/2003 (kif emendat) tkompli ssofri iktar billi jinżamm fis-seħħ ir-regolament sakemm ikunu ġew adottati miżuri ġodda sabiex jieħdu post ir-regolament fl-intier tiegħu.

100. Fl-aħħar nett, x'aktarx li jista' jiġi ssuġġerit li l-interess pubbliku fil-preservazzjoni ta' regoli li jsaħħu s-sigurtà fl-ajruport jeżiġi li l-Qorti tal-Ġustizzja għandha jew tagħlaq għajnejha għall-ksur ċar tal-obbligu mandatorju tal-pubblikazzjoni, jew tagħmel użu mill-poter eċċezzjonali li żżomm, definittivament, l-effetti ta' miżura difettuża. Fil-fehma tiegħi, dan l-argument huwa wieħed speċjuż. Kif għadni kif indikajt, ma hemm ebda bżonn għall-Qorti tal-Ġustizzja li teżerċità dak il-poter sabiex timpedixxi li s-sigurtà pubblika fl-ajruporti tiġi pperikolata. Argumenti simili jitqajmu ta' spiss fi żmienijiet diffiċli sabiex jiġġustifikaw it-tluq mill-istat tad-dritt ordinarju — kemm jekk dan ikun permezz tas-sospensjoni tal-garanziji tad-drittijiet fundamentali, ir-restrizzjoni tal-iskrutinju ġudizzjarju jew it-trattib tal-konsegwenzi ta' dan l-iskrutinju. Dawn ma għandhomx post f'Unjoni Ewropea li hija ggvernata mill-istat tad-dritt u li l-Qorti tal-Ġustizzja tagħha għandha l-obbligu skont it-Trattat li tassigura "l-osservanza tal-liġi" [79].

101. Għalhekk, nissuġġerixxi li l-ebda limitazzjoni fiż-żmien ma għandha titqiegħed fuq is-sentenza f'din il-kawża.

77 — Dwar x'tista' taghmel il-Kummissjoni, ara l-punti 111 sa 120 iktar 'il quddiem.

78 — Għalkemm il-kontenut tal-lista tal-oġġetti pprojbiti mhuwiex magħruf, huwa ċert li l-anness tar-Regolament Nru 622/2003 *fih* lista bħal din.

79 — Artikolu 220 KE (ex Artikolu 164). Ara l-konklużjonijiet tal-Avukat Ġenerali Poiares Maduro tas-16 ta' Jannar 2008 fil-kawża Kadi vs Il-Kunsill (C-402/05, punt 35): "[…] meta r-riskji għas-sigurtà pubblika jitqiesu li jkunu straordinarjament għoljin, il-pressjoni hija partikolarment qawwija sabiex jittieħdu miżuri li ma jagħtux każ drittijiet tal-bniedem […] f'dawk il-każijiet, il-qrati għandhom iwettqu d-dmir tagħhom li jiddefendu l-istat ta' dritt b'viġilanza akbar".

— Il-qorti għandha tmur lilhinn minn hekk u tiddikjara r-Regolament Nru 622/2003 (kif emendat) bħala ineżistenti?

102. Il-qorti tar-rinviju hija tal-fehma li n-nuqqas ta' pubblikazzjoni ta' regolament iġib miegħu bħala konsegwenza l-ineżistenza tiegħu.

103. Il-Qorti tal-Ġustizzja ddeċidiet f'diversi okkażjonijiet li miżuri tal-istituzzjonijiet Komunitarji huma bħala prinċipju preżunti li huma legali u jipproduċu effetti legali sakemm jiġu rtirati, annullati f'kawża ta' annullament jew iddikjarati invalidi wara rinviju għal deċiżjoni preliminari jew eċċezzjoni ta' illegalità [80].

104. Eċċezzjoni għal dan il-prinċipju hija d-dottrina tal-att ineżistenti. Skont din id-dottrina, miżuri li jkunu vvizzjati b'irregolarità li l-gravità tagħha hija daqshekk ovvja li ma tistax tiġi ttollerata mill-ordni legali Komunitarja u għandha tiġi ttrattata bħala li ma għandhiex effett legali, anki provviżorju — jiġifieri jitqiesu bħala legalment ineżistenti. L-iskop ta' din id-dottrina huwa li jinżamm bilanċ bejn żewġ obbligi fundamentali, imma xi kultant konfliġġenti, li magħhom ordni legali għandu jikkonforma, jiġifieri l-istabbilità tar-relazzjonijiet legali u r-rispett tal-legalità [81].

105. Il-gravità tal-konsegwenzi marbuta ma' konklużjoni li miżura ta' istituzzjoni Komunitarja hija ineżistenti tfisser li, għal raġunijiet ta' ċertezza legali, konklużjoni bħal din hija rriżervata għal sitwazzjonijiet pjuttost estremi [82]. Ċerti awturi akkademiċi argumentaw li n-nuqqas ta' pubblikazzjoni ta' regolament jaqa' f'din il-kategorija [83].

106. Safejn naf jiena, il-Qorti tal-Ġustizzja darba biss iddikjarat att bħala ineżistenti: fis-sentenza Société des usines à tubes de la

80 — Ara, f'dan is-sens, is-sentenzi tal-15 ta' Ġunju 1994, Il-Kummissjoni vs BASF *et* (C-137/92 P, Ġabra p. I-2555, punt 48); Hoechst (iċċitata iktar 'il fuq fin-nota ta' qiegħ il-paġna 63, punt 69); tat-8 ta' Lulju 1999, Chemie Linz vs Il-Kummissjoni (C-245/92 P, Ġabra p. I-4643, punt 93); u tal-5 ta' Ottubru 2004, Il-Kummissjoni vs Il-Greċja (C-475/01, Ġabra p. I-8923, punt 18).

81 — Sentenzi Il-Kummissjoni vs BASF *et*, Chemie Linz vs Il-Kummissjoni u Il-Kummissjoni vs Il-Greċja (iċċitati kollha fin-nota ta' qiegħ il-paġna 80, rispettivament f'punti 49, 94 u 19); u Hoechst (iċċitata iktar 'il fuq fin-nota ta' qiegħ il-paġna 63, punt 70).

82 — Il-Kummissjoni vs BASF *et*, Chemie Linz vs Il-Kummissjoni u Il-Kummissjoni vs Il-Ġreċja (kollha ċċitati fin-nota ta' qiegħ il-paġna 80, rispettivament fil-punti 50, 95 u 20); u Hoechst (iċċitata fin-nota ta' qiegħ il-paġna 63, punt 76). Okkażjonijiet li fihom il-Qorti tal-Ġustizzja iddeċidiet li l-att ikkontestat *ma* kienx ineżistenti jinkludu s-sentenzi maqgħuda tat-12 ta' Lulju 1957, Algera *et* vs L-Assembea Komuni (7/56 u 3/57 sa 7/57, Ġabra p. 39, speċjalment p. 60); is-sentenzi maqgħuda tal-21 ta' Frar 1974, Kortner *et* vs Il-Kunsill, Il-Kummissjoni u l-Parlament (15/73 sa 33/73, 52/73, 53/73, 57/73 sa 109/73, 116/73, 117/73, 123/73, 132/73 u 135/73 sa 137/73, Ġabra p. 177, punt 33); tas-26 Frar 1987, Consorzio Cooperative d'Abruzzo vs Il-Kummissjoni (15/85, Ġabra p. 1005, punti 10 u 11: "minħajr ma jkun hemm il-bżonn li lanqas tiġi kkunsidrata l-gravità tal-irregolaritajiet allegati mill-Kummissjoni, huwa biżżejjed li jiġi ddikjarat li ebda waħda minnhom ma hija manifesta. Ebda irregolarità ma setgħet tiġi osservata mill-qari tad-deċiżjoni"); tat-30 ta' Ġunju 1988, Il-Kummissjoni vs Il-Greċja (226/87, Ġabra p. 3611, punt 16); sentenza tal-Qorti tal-Ġustizzja tat-8 ta' Lulju 1999, Hüls vs Il-Kummissjoni (C-199/92 P, Ġabra p. I-4287, punti 84 sa 88); tat-8 ta' Lulju 1999, ICI vs Il-Kummissjoni (C-200/92 P, Ġabra p. I-4399, punti 70 sa 73); tat-8 ta' Lulju 1999, Montecatini vs Il-Kummissjoni (C-235/92 P, Ġabra p. I-4539, punti 96 sa 100); tat-30 ta' Jannar 2002, L-Italja vs Il-Kummissjoni (C-107/99, Ġabra p. I-1091, punt 45); Il-Kummissjoni vs Il-Greċja (iċċitata fin-nota ta' qiegħ il-paġna 80, punti 18 sa 21), u s-sentenzi maqgħuda tal-Qorti tal-Prim'Istanza tal-25 ta' Ottubru 2007, SP *et* vs Il-Kummissjoni (T-27/03, T-46/03, T-58/03, T-79/03 u T-80/03, T-97/03 u T-98/03, Ġabra p. II-4331, punt 122).

83 — Ara, per eżempju, H. Von der Groeben, J. Thiesing, u C.-D. Ehlermann (eds), *Kommentar zum EU-/EG-Vertrag*, 6. Auflage, Band 4: Art. 189 — 314 (2004), p. 834, punt 14.

Sarre [84]. Hemmhekk, id-domanda kienet jekk ittra mibgħutha mill-Awtorità Għolja setgħetx tiġi kkunsidrata bħala opinjoni skont it-tifsira tal-Artikolu 54(4) KEFA. Opinjonijiet bħal dawn għandhom ikunu, *inter alia*, immotivati. L-ittra ma kienitx. Il-Qorti tal-Ġustizzja iddeċidiet li l-motivazzjoni ta' opinjoni kienet meħtieġa b'mod ċar mill-Artikoli 5, 15 u 54 KEFA, u barra minn hekk kienet element essenzjali u kostitwenti ta' tali att. Mingħajr motivazzjoni, l-opinjoni ma setgħetx legalment teżisti. Peress li l-att li r-rikors talab li jiġi annullat kien legalment ineżistenti, il-Qorti tal-Ġustizzja ddikjarat ir-rikors inammissibbli minħabba n-nuqqas ta' suġġett.

107. Fis-sentenza BASF vs Il-Kummissjoni [85], il-Qorti tal-Prim'Istanza ddeċidiet li deċiżjoni tal-Kummissjoni kienet ineżistenti. Il-Qorti tal-Ġustizzja qalbet dik id-deċiżjoni fl-appell, peress li ħadet il-pożizzjoni li, kemm jekk jiġu kkunsidrati waħedhom jew flimkien, l-irregolaritajiet ta' kompetenza u ta' forma misjuba mill-Qorti tal-Prim'Istanza ma kinux ta' gravità daqshekk ovvja li d-deċiżjoni kellha tiġi ttrattata bħala legalment ineżistenti [86].

108. Fl-opinjoni tiegħi l-irregolarità li tivvizzja r-Regolament Nru 622/2003 (kif emendat) — in-nuqqas ta' attenzjoni persistenti u deliberata għall-obbligi dwar pubblikazzjoni mandatorja fl-Artikolu 254(2) KE fir-rigward tas-sustanza *sħiħa* tar-regolament — hija waħda li l-gravità tagħha hija daqstant ovvja li ma tistax tiġi ttollerata mill-ordni legali Komunitarju. Għalhekk nippreferi li r-Regolament Nru 622/2003 (kif emendat) jiġi ddikjarat bħala ineżistenti. Il-kwistjoni tal-limitazzjoni fiż-żmien possibbli tas-sentenza imbagħad tieqaf milli tkun rilevanti.

109. Li kieku l-Qorti tal-Ġustizzja tixtieq li ma tmurx daqshekk 'il bogħod, huwa evidenti, għall-inqas, li kien hemm ksur ta' obbligu proċedurali essenzjali. Bħala minimu, il-Qorti tal-Ġustizzja għandha għalhekk tiddikjara r-Regolament Nru 622/2003 (kif emendat) bħala invalidu.

110. Tkun xi tkun id-deċiżjoni ser ikun evidenti li n-nuqqas ta' pubblikazzjoni tar-regolamenti jew ta' partijiet minnhom — *a fortiori* meta jkun deliberat — mhuwiex aċċettabbli fl-ordni legali tal-Unjoni Ewropea.

X'imissha għamlet il-Kummissjoni?

111. Waqt is-seduta, kemm il-Parlament Ewropew u l-Kunsill esprimew il-fehma li l-Artikolu 8 ta' Regolament Nru 2320/2002 ma jawtorizzax lill-Kummissjoni tadotta regolament ta' implementazzjoni b'anness mhux ippubblikat li fih miżuri dettaljati

84 — Sentenzi maqgħuda tal-10 ta' Diċembru 1957 (1/57 u 14/57, Ġabra p. 105, speċjalment p. 112).

85 — Sentenzi maqgħuda tas-27 ta' Frar 1992, BASF *et* vs Il-Kummissjoni (T-79/89, T-84/89 sa T-86/89, T-89/89, T-91/89, T-92/89, T-94/89, T-96/89, T-98/89, T-102/89 u T-104/89, Ġabra p. II-315).

86 — Il-Kummissjoni vs BASF, sentenza ċċitata iktar 'il fuq fin-nota ta' qiegħ il-paġna 80, punt 52.

meħtieġa sabiex jiġu implementati u adattati l-istandards komuni bażiċi dwar miżuri tas-sigurtà tal-avjazzjoni. Il-Kummissjoni, minn naħa tagħha, indikat li kienet issibha utli li kieku il-Qorti tal-Ġustizzja kellha tagħti gwida dwar liema forma ta' strument legali l-Kummissjoni għandha tuża sabiex tikkonforma ma' dan l-obbligu, skont l-Artikolu 4(2) tar-Regolament Nru 2320/2002, sabiex tadotta miżuri bħal dawn.

112. Għalkemm ikkritikajt il-promulgazzjoni mill-Kummissjoni tar-Regolament Nru 662/2003 (kif emendat), nisimpatizza ftit mas-sitwazzjoni konfuża inerenti fiha. Għalhekk qed noffri l-kummenti li ġejjin.

113. L-Artikolu 8(1) tar-Regolament Nru 2320/2002 jipprovdi li miżuri relatati mat-tħaddim ta' miżuri tas-sigurtà f'ajruport [87] "għandhom ikunu sigrieti u ma jiġux ippubblikati". Dan qed jiġi ddikjarat "mingħajr preġudizzju" għar-Regolament dwar l-aċċess għal dokumenti. Minn dan niddeduċi li l-awtur ma kkontemplax li miżuri bħal dawn ma għandhom qatt jiffurmaw parti minn att legali Komunitarju li jkun suġġett għall-pubblikazzjoni mandatorja fil-Ġurnal Uffiċjali bis-saħħa tal-Artikolu 254 KE. L-intenzjoni pjuttost kienet li dawn ikunu miġburin f'dokument mhux ippubblikat u l-aċċess għalihom ikun possibbli biss permezz tar-Regolament dwar l-aċċess għal dokumenti (taħt liema, presumibbilment, l-aċċess jiġi rrifjutat abbażi li d-dokument inkwistjoni jaqa' fl-ambitu tal-eċċezzjonijiet elenkati fl-Artikolu 4 u/jew jikkostitwixxi "dokument sensittiv" fis-sens tal-Artikolu 9).

114. Nenfasizza li l-Artikolu 8 tar-Regolament Nru 2320/2002 jopera bħala eċċezzjoni għall-obbligu normali dwar it-trasparenza u l-aċċessibbiltà tal-informazzjoni. Bħala tali dan għandu jiġi interpretat b'mod restrittiv. Minn dan jirriżulta li huwa biss il-materjal li, meta jitqies b'mod oġġettiv, effettivament jaqa' fl-ambitu ta' kategoriji varji ta' informazzjoni sigrieta speċifikata fl-Artikolu 8(1) [88] li għandu jiġi kkunsidrat b'dan il-mod. B'mod partikolari, materjal li jissostitwixxi materjal li huwa diġà fid-dominju pubbliku għaliex kien ippubblikat bħala parti mir-Regolament 2320/2002 għandu jibqa' fid-dominju pubbliku.

115. Sa fejn hija kkonċernata l-lista ta' oġġetti pprojbiti, għalija huwa ċar b'mod abbondanti li din il-lista ma għandhiex tinżamm sigrieta. Hija għandha għalhekk tiġi ppubblikata fil-Ġurnal Uffiċjali bħala anness tar-regolament — l-istess bħal kull miżura oħra li, meta titqies b'mod oġġettiv, ma tirrikjedix li tinżamm sigrieta.

87 — Jiġifieri: (a) kriterji ta' performance u testijiet ta' aċċettazzjoni għal tagħmir, il-proċeduri dettaljati li jkun fihom informazzjoni sensittiva, u l-kriterji dettaljati għall-eżenzjoni ta' miżuri ta' sigurtà; (b) l-ispeċifikazzjonijiet imsemmija fl-Artikolu 7 (1); u (ċ) ir-rapporti ta' spezzjoni u t-tweġibiet tal-Istati Membri. L-Artikolu 8(2) u (3) jipprovdi wkoll għall-kunfidenzjalità "sa fejn hu possibbli u skond il-liġi nazzjonali applikabbli" rigward informazzjoni li toħroġ minn rapporti ta' spezzjonijiet u tweġibiet tal-Istati Membri rigward l-Istati Membri oħrajn.

88 — Ara n-nota ta' qiegħ il-paġna 87.

116. Xi ngħidu għall-materjal li ġenwinament għandu x'jaqsam mat-tħaddim ta' miżuri ta' sigurtà ta' ajruporti u li ġenwinament, għalhekk, għandu jinżamm sigriet?

117. Jekk jiġi kkunsidrat li jkun prudenti li wieħed jassigura li parti jew it-totalità ta' dan il-materjal tkun inkluża f'att li jkun legalment jorbot, il-Kummissjoni mhijiex, fit-teorija, limitata fl-għażla tal-istrument legali. Il-bażi legali tar-Regolament Nru 2320/2002 kien l-Artikolu 80(2) KE [89]. Għalkemm il-Kunsill għażel li juża regolament, ma kienx obbligat li jagħmel dan.

118. Madankollu, fil-prattika, la regolament u lanqas direttiva indirizzata lill-Istati Membri kollha ma huma strumenti legali adatti għal materjal li huwa xieraq li jinżamm sigriet. It-tnejn huma suġġetti għall-obbligu ta' pubblikazzjoni mandatorja inkluż fl-Artikolu 254(2) KE.

119. L-iktar għażla naturali tkun għalhekk deċiżjoni (fis-sens tal-Artikolu 249 KE) indirizzata lill-Istati Membri kollha. L-Artikolu 254 KE ma jirrikjedix il-pubblikazzjoni ta' deċiżjonijiet, iżda sempliċement li jiġu "notifikati lil dawk li lilhom kienu ndirizzati" [90]. Huma "jidħlu fis-seħħ meta ssir dik in-notifika" [91]. Ninnota li l-Artikolu 13(2)(ċ) tar-Regolament dwar l-aċċess għal dokumenti jipprovdi li deċiżjonijiet bħal dawn għandhom jiġu ppubblikati fil-Ġurnal Uffiċjali "[s]a' fejn hu possibbli". Jekk il-kontenut tad-deċiżjoni jkun tali li jaqa' fl-ambitu tal-Artikolu 4 (eċċezzjonijiet) jew l-Artikolu 9 (dokumenti sensittivi) ta' dan ir-regolament, ikun leġittimu li jiġi miċħud aċċess għad-deċiżjoni u, *a fortiori*, li ma tiġix ippubblikata.

120. Il-Kummissjoni, tabilħaqq, tfakkar fl-osservazzjonijiet bil-miktub tagħha li hija adottat soluzzjoni simili fir-rigward ta' materjal kunfidenzjali u mhux kunfidenzjali meta ppromulgat ir-Regolament Nru 1683/95 [92]. L-anness ippubblikat ta' dan ir-regolament kien fih ċerti speċifikazzjonijiet għall-format ta' viżi li kellhom jinħarġu mill-Istati Membri. L-Artikolu 2 tar-regolament ipprovda li speċifikazzjonijiet tekniċi oħrajn għal format uniformi għal viżi fir-rigward ta' elementi u rekwiżiti ta' sigurtà addizzjonali, inklużi standards imsaħħa kontra l-frodi, l-ikkuppjar u l-falsifikazzjoni kif ukoll metodi li għandhom

89 — "Il-Kunsill, b'maġġoranza kwalifikata, jista' jiddeċiedi jekk safejn u b'liema proċedura dispożizzjonijiet opportuni jistgħux jiġu addottati għat-traffiku fil-baħar u bl-ajru".

90 — Artikolu 254(3) KE.

91 — Idem.

92 — Ir-Regolament tal-Kunsill (KE) Nru 1683/95 tad-29 ta' Mejju 1995 li jistabbilixxi format uniformi għall-viża (ĠU 1995 L 164, p. 1), emendat l-iktar reċenti mir-Regolament tal-Kunsill (KE) Nru 1791/2006 tal-20 ta' Novembru 2006 li adatta ċerti Regolamenti u Deċiżjonijiet fl-oqsma tal-moviment ħieles ta' oġġetti, il-libertà tal-moviment ta' persuni, il-liġi tal-kumpanniji, il-politika tal-kompetizzjoni, il-biedja (inkluż leġiżlazzjoni veterinarja u pijtosanitarja), il-politika tat-trasport, it-tassazzjoni, l-istatistika, l-enerġija, l-ambjent, il-kooperazzjoni fl-oqsma tal-ġustizzja u affarijiet interni, l-unjoni doganali, ir-relazzjonijiet esterni, il-politika komuni barranija u ta' sigurtà u l-istituzzjonijiet, konsegwenza tal-adeżjoni tal-Bulgarija u tar-Rumanija [traduzzjoni mhux uffiċjali] (ĠU 2006 L 363, p. 1).

jintużaw għall-mili tal-viża, kellhom jiġu adottati mill-Kummissjoni. L-Artikolu 3 jipprovdi li dawn l-ispeċifikazzjonijiet għandhom jibqgħu sigrieti. Il-Kummissjoni għalhekk adottat deċiżjoni ta' implementazzjoni, indirizzata lill-Istati Membri kollha, li ma ġietx ippubblikata [93]. Jidhirli li l-Kummissjoni tista' tadotta b'mod xieraq soluzzjoni simili meta timplementa r-Regolament Nru 2320/2002 sabiex iżomm sigriet materjal li, oġġettivament, jeħtieġ tali protezzjoni.

L-ewwel domanda

121. Jekk il-Qorti tal-Ġustizzja twieġeb it-tieni domanda kif issuġġerejt jien, ma jkunx meħtieġ li tiġi mwieġba l-ewwel domanda. Madankollu, peress li l-ewwel domanda ġġenerat nuqqas ta' qbil qawwi bejn il-partijiet kemm fis-sottomissjonijiet bil-miktub u anki orali [94], ser noffri l-osservazzjonijiet li ġejjin.

122. Permezz tal-ewwel domanda tagħha, il-qorti ta' rinviju tixtieq tkun taf jekk l-atti li għandhom jiġu ppubblikati skont l-Artikolu 254 KE humiex "dokumenti" fis-sens tal-Artikolu 2(3) tar-Regolament dwar l-aċċess għal dokumenti [95].

123. B'mod konformi mal-għan tar-regolament stipulat fl-Artikolu 1 [96], id-definizzjoni tal-iskop fl-Artikolu 2(3) hija wiesgħa kif inhu xieraq. Ir-regolament "għandhu jgħodd lil kull dokument miżmum minn istituzzjoni, jiġifieri, dokumenti miktuba minnha jew li rċiviet u fil-pussess tagħha, f'kull qasam ta' attività ta' l-Unjoni Ewropea". Qabel ma daħal fis-seħħ ir-Regolament dwar l-aċċess għal dokumenti, istituzzjoni ma kelliex is-setgħa li tiżvela dokumenti li kienu joriġinaw minn terzi persuni, u l-parti li titlob l-aċċess kellha tindirizza t-talba tagħha direttament lill-awtur tad-dokument (l-hekk imsejħa regola tal-awtur) [97]. Id-definizzjoni wiesgħa tal-iskop fl-Artikolu 2(3) taqleb din ir-regola. Sakemm l-istituzzjoni *għandha* attwalment id-dokument, jista' jiġi mitlub l-aċċess irrispettiva-

93 — Il-Kummissjoni, fl-osservazzjonijiet tagħha bil-miktub, tiċċita awturi akkademiċi Ġermaniżi li jissuġġerixxu li deċiżjoni hija intiża għal każijiet individwali biss: ara, per eżempju, H. Von der Groeben, J. Thiesing, u C.-D. Ehlermann (eds), *Kommentar zum EU-/EG-Vertrag*, iċċitat fin-nota ta' qieegħ il-paġna 83, p. 791, punt 43. Madankollu, awturi oħra ħadu pożizzjoni kuntrarja: ara J. Bast, "On the Grammar of EU Law: Legal Instruments", Jean Monnet Working Paper 9/03, Heidelberg, 2003, p. 65 u 66, disponibbli fis-sit tal-Internet http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/03/030901-05.pdf. Ara wkoll R. Greaves "The Nature and Binding Effect of Decisions under Article 189 EC", European Law Review, 1996, p. 3 sa 16, li jirrileva li deċiżjonijiet indirizzati lill-Istati Membri kollha għandhom it-tendenza li jkunu ta' natura kważi leġiżlattiva. Eżempju ċar ta' dan hija d-Deċiżjoni tal-Kunsill 65/271/KEE tat-13 ta' Mejju 1965 dwar l-armonizzazzjoni ta' ċerti dispożizzjonijiet li jaffettwaw il-kompetizzjoni fis-settur tat-trasport bil-ferrovija, bit-triq u bil-passaġġi fuq l-ilma interni [traduzzjoni mhux uffiċjali] (ĠU Edizzjoni Speċjali 1965, p. 67), li kienet inkwistjoni fis-sentenza tas-6 ta' Ottubru 1970, Grad (9/70, Ġabra p. 825).

94 — Għalhekk il-Gvernijiet tar-Repubblika Ċeka, il-Polonja u l-Finlandja jikkontendu li regolament evidentement *mhuwiex* dokument skond it-tifsira tar-Regolament dwar l-aċċess għal dokumenti, filwaqt li l-Gvernijiet tal-Awstrija, id-Danimarka, Franza, il-Greċja, l-Ungerija, l-Isvezja, u r-Renju Unit, kif ukoll il-Kunsill u l-Kummissjoni jargumentaw bl-istess qawwa li evidentement *huwa* dokument.

95 — Ara l-punt 49 iktar 'il fuq. Diġà ġbidt l-attezzjoni għall-kuntest iktar wiesa' tal-Artikoli 254 u 255 KEE: ara l-punti 54 sa 60 iktar 'il fuq.

96 — Ara l-punt 58 iktar 'il fuq.

97 — Ara, per eżempju, is-sentenzi maqgħuda tas-26 ta' April 2005, Sison vs Il-Kunsill (T-110/03, T-150/03 u T-405/03, Ġabra p. II-1429, punt 92).

ment minn min huwa l-awtur. Għalhekk, l-istituzzjonijiet jistgħu jkunu kostretti li jiżvelaw dokumenti li joriġinaw minn terzi persuni, inklużi dawk (b'mod partikolari) mill-Istati Membri [98].

124. Id-definizzjoni tat-terminu "dokument" hija wkoll wiesgħa: "kull kontenut, ikun liema jkun il-medju tiegħu (miktub fuq karta jew reġistrat f'forma elettronika jew bħala reġistrazzjoni, ta' ħoss, viżiv jew awdjoviż[iv]) dwar kwistjoni dwar il-policies, l-attivitajiet u d-deċiżjonijiet li jaqgħu fl-isfera ta' responsabbiltà ta' l-istituzzjoni" [99].

125. L-Artikoli 4 ("Eċċezzjonijiet") u 9 ("Dokumenti sensittivi") jiddefinixxu l-limiti, abbażi tal-interess pubbliku jew privat, għaddritt ta' aċċess għal dokumenti. Dawn isegwu l-istruttura tal-Artikolu 255 KE. Bħala eċċezzjonijiet, dawn id-dispożizzjonijiet għandhom jiġu interpretati b'mod strett, b'mod konformi mar-regoli ta' kostruzzjoni tad-dritt Komunitarju [100]. Il-bżonn li dawn jinqraw b'dan il-mod huwa enfasizzat mill-fatt li dawn huma eċċezzjonijiet mandatorji [101] għal regolament li l-iskop sħiħ tiegħu huwa li jiġi assigurat "l-akbar aċċess għal dokumenti" [102].

126. L-Artikolu 13 jirrigwarda l-"Pubblikazzjoni fil-Ġurnal Uffiċjali". L-Artikolu 13(1) jipprovdi espressament li "*[f]limkien* ma' l-atti msemmija fl-Artikolu 254(1) u (2) tat-Trattat tal-KE" [103], diversi klassijiet ta' dokumenti "bla ħsara lill-Artikoli 4 u 9 ta' dan ir-Regolament, għandhom jiġu ppublikati fil-Ġurnal Uffiċjali". Jidhirli li huwa ċar lil hinn minn kull argument li min għamel l-abbozz qiegħed hawnhekk jidentifika ċerti kategoriji oħra ta' testi (*addizzjonali* għat-testi li ser jiġu ppubblikati fi kwalunkwe każ bis-saħħa tal-Artikolu 254(1) u (2) KE) li jistħoqqilhom, sistematikament, it-tixrid wiesa' li jirriżulta mill-pubblikazzjoni fil-Ġurnal Uffiċjali. Madankollu, kategoriji addizzjonali għandhom ukoll jiġu ppubblikati "[s]a' fejn hu possibbli" [104].

127. Huma biss dokumenti li mhumiex koperti la mill-Artikolu 12 u lanqas mill-Artikolu 13 li jkollhom jiġu mitluba individwalment [105].

98 — Ara l-premessa 10. Ara wkoll is-sentenza tat-18 ta' Diċembru 2007, L-Isvezja vs Il-Kummissjoni *et* (C-64/05 P, Ġabra p. I-11389, punti 55 u 56), kif ukoll il-konklużjonijiet tal-Avukat Ġenerali Poiares Maduro f'dik il-kawża (punti 27 u 28).

99 — Artikolu 3(a).

100 — Ara, fir-rigward tal-Artikolu 4, is-sentenza tal-1 ta' Frar 2007, Sison vs Il-Kunsill (C-266/05, Ġabra p. I-1233, punt 63); u L-Isvezja vs Il-Kummissjoni (iċċitata fin-nota ta' qiegħ il-paġna 98, punt 66).

101 — Għalhekk, l-Artikolu 4(1) jipprovdi li l-istituzzjonijiet għandhom jirrifjutaw aċċess għal dokumenti li jaqgħu fil-kategoriji hemmhekk identifikati. Wara li jistabbilixxi liema dokumenti huma "dokumenti sensittivi" (l-Artikolu 9(1)), l-Artikolu 9 ma fih ebda verb prinċipali li mhuwiex istruzzjoni mandatarja.

102 — Artikolu 1(a).

103 — Enfażi miżjuda minni.

104 — Artikolu 13(2); l-istituzzjonijiet ġew mogħtija diskrezzjoni addizzjonali sabiex jippubblikaw anki b'mod iktar wiesa' skond l-Artikolu 13(3).

105 — Ara b'mod ġenerali l-Artikoli 6, 7, 8 u 10. L-Artikolu 12 jirrikjedi li l-istituzzjonijiet "sa' fejn possibbli" jagħmlu dokumenti aċċessibbli b'mod wiesa' permezz ta' aċċess dirett b'forma elettronika jew permezz ta' reġistru. B'mod partikolari, id-"dokumenti legislattivi, jiġifieri, dokumenti miktuba jew irċevuti waqt proċeduri għall-adozzjoni ta' atti vinkolanti ġo jew għall-Istati Membri, għandhom, bla ħsara lill-Artikoli 4 u 9, ikunu direttament aċċessibbli".

128. F'dawn il-kundizzjonijiet, it-tweġiba għall-ewwel domanda ssir iktar ċara. It-test ta' regolament jista' jaqa' fl-ambitu tad-definizzjoni wiesgħa ħafna ta' dokument li hemm fl-Artikolu 3(a) tar-Regolament dwar l-aċċess għal dokumenti. Tali test għandu "kontenut […] dwar kwistjoni dwar […] deċiżjonijiet li jaqgħu fl-isfera ta' responsabbiltà ta' l-istituzzjoni", u jkun f'forma stabbilita fl-Artikolu 3 (a). Għaldaqstant, id-definizzjoni ta' "dokument" fl-Artikolu 3(a) tar-Regolament dwar l-aċċess għal dokumenti hija wiesgħa biżżejjed sabiex tinkludi l-istrumenti legali suġġetti għall-pubblikazzjoni skont l-Artikolu 254(1) u (2) KE. Dan ma jfissirx, madankollu, li strumenti legali bħal dawn jaqgħu fl-ambitu tal-iskop tar-Regolament dwar l-aċċess għal dokumenti, bir-riżultat li l-Artikolu 4 jew l-Artikolu 9 jistgħu jiġu invokati sabiex jiġi miċħud l-aċċess għalihom. Fil-fehma tiegħi, il-maqlub huwa l-każ.

129. L-Artikolu 2(3) tar-Regolament dwar l-aċċess għal dokumenti jiddikjara li r-regolament "għandhu jgħodd lil kull dokument *miżmum* minn istituzzjoni, jiġifieri, dokumenti miktuba minnha jew li rċiviet u fil-pussess tagħha, f'kull qasam ta' attività ta' l-Unjoni Ewropea" [106]. Ċertament huwa minnu li istituzzjoni x'aktarx li jkollha kopji tat-test definittiv ta' regolament kif finalment approvat. Madankollu, it-test għandu jkun diġà fid-dominju pubbliku bis-saħħa tal-pubblikazzjoni mandatorja tiegħu fil-Ġurnal Uffiċjali. Teknikament, l-istituzzjoni "iżomm" it-test bħala "dokument". Madankollu, interpretazzjoni litterali ta' dan it-tip tar-Regolament dwar l-aċċess għal dokumenti tinjora l-fatt li l-iskop tar-regolament huwa li jingħata aċċess għal dokumenti li *mhumiex* altrimenti awtomatikament aċċessibbli. It-teleologija u s-sens komun jwasslu t-tnejn li huma għall-konklużjoni li jekk test huwa (jew għandu jkun) aċċessibbli bis-saħħa tal-pubblikazzjoni mandatorja skont l-Artikolu 254(1) u (2) KE, ma hemmx bżonn li (u għalhekk ma għandux) jitqies bħala "dokument" li huwa "miżmum" minn istituzzjoni fis-sens (rispettivament) tal-Artikolu 3(a) u tal-Artikolu 2(3) tar-Regolament dwar l-aċċess għal dokumenti. Barra minn hekk, l-Artikolu 1(a) jiddefinixxi l-għan tar-Regolament dwar l-aċċess għal dokumenti billi jsemmi li jrid jiġi assigurat "l-akbar aċċess għal dokumenti". Dan minnu nnifsu jimplika li d-dritt għal aċċess ta' dokument bis-saħħa tar-regolament huwa superfluwu meta d-dokument xorta jkun ser jiġi ppubblikat permezz tal-Artikolu 254 KE. Il-pubblikazzjoni fil-Ġurnal Uffiċjali diġà tiggarantixxi "l-akbar aċċess għal dokumenti".

130. L-Artikolu 13 tar-Regolament dwar l-aċċess għal dokumenti jikkonferma din l-analiżi. Ma jkun hemm l-ebda sens jekk ir-regolament ma jinqarax bħala li jikkomplimenta l-Artikolu 254 KE pjuttost milli jdgħajjef lil tali artikolu. Ma hemmx bżonn li jinħoloq aċċess (addizzjonali), jew tabilħaqq pubblikazzjoni, permezz tar-Regolament dwar l-aċċess għal dokumenti fil-konfront ta' dokument li huwa wieħed mit-testi elenkati fl-Artikolu 254(1) jew (2) KE. B'mod kuntrarju, jekk dokument mhuwiex dan it-tip ta' test, hemm kull raġuni sabiex dan jiġi ttrattat bħala li jaqa' fl-ambitu tal-iskop tar-Regolament dwar l-aċċess għal dokumenti, u sussegwentement li jiġi eżaminat fid-dawl tal-Artikolu 13 sabiex jiġi ddeterminat jekk għandux jiġi ppubblikat skont din id-dispożizzjoni. Għaldaqstant, l-interpretazzjoni korretta għandha tkun li r-Regolament dwar l-aċċess għal dokumenti jirrigwarda dokumenti (ta' kull sura) li *mhumiex* diġà koperti mill-Artikolu 254(1) jew (2) KE.

106 — Enfażi miżjuda minni.

131. Wieħed jista' jistaqsi lilu nnifsu dwar x'inhu l-istatus tat-test ta' regolament bejn id-data tal-adozzjoni tiegħu mill-istituzzjoni rilevanti u d-data tal-pubblikazzjoni fil-Ġurnal Uffiċjali. Fil-fehma tiegħi, ir-regolament bħala regolament mhuwiex "dokument" fis-sens tar-Regolament dwar l-aċċess għal dokumenti (għaliex l-obbligu tal-pubblikazzjoni skont l-Artikolu 254 KE diġà kien japplika għalih). Madankollu, kull *kopja* ta' dak ir-regolament (per eżempju, f'forma stampata jew elettronika) fil-pussess tal-istituzzjoni tikkostitwixxi tali dokument; u aċċess għalih jista' għalhekk jinkiseb skont ir-Regolament dwar l-aċċess għal dokumenti. F'termini prattiċi, naħseb li dejjem ser ikun hemm kopja bħal din x'imkien. Għalhekk, mhux ser ikun hemm perijodu intermedju li matulu r-regolament mhuwiex ser ikun aċċessibbli la permezz tar-Regolament dwar l-aċċess għal dokumenti u lanqas bis-saħħa tal-pubblikazzjoni mandatorja tiegħu skont l-Artikolu 254 KE.

132. B'mod korrelattiv, ir-Regolament dwar l-aċċess għal dokumenti ma jistax jiġi wżat sabiex jirrestrinġi l-pubblikazzjoni ta' dokument li jaqa' fl-ambitu tal-Artikolu 254(1) jew (2) KE. Ir-regolament, peress li huwa leġiżlazzjoni sekondarja, ma jistax jiġi interpretat b'tali mod li jmur kontra l-liġi primarja kkostitwita minn dispożizzjoni tat-Trattat. L-eċċezzjonijiet għall-aċċess li jinsabu fl-Artikoli 4 u 9 tar-Regolament dwar l-aċċess għal dokumenti għalhekk japplikaw biss għal dokumenti li l-aċċess għalihom huwa disponibbli bis-saħħa ta' dan ir-regolament. B'mod partikolari, ma jistgħux jiġu invokati sabiex tiddaħħal indirettament eċċezzjoni għall-pubblikazzjoni mandatorja skont it-Trattat.

133. Għaldaqstant, ir-risposta li għandha tingħata għall-ewwel domanda hija li l-atti li jeħtieġu pubblikazzjoni fil-Ġurnal Uffiċjali skont l-Artikolu 254(1) jew (2) ma jikkostitwixxux dokumenti fis-sens tal-Artikolu 2(3) u 3(a) tar-Regolament (KE) Nru 1049/2001, għaliex diġà huma suġġetti għall-obbligu tal-pubblikazzjoni mandatorja skont it-Trattat u għalhekk huma aċċessibbli b'mod sħiħ għall-pubbliku.

Konklużjoni

134. Għar-raġunijiet mogħtija hawn fuq, jien tal-fehma li d-domandi rrinvjati mill-Verwaltungssenat im Land Niederösterreich għandhom jiġu mwieġba kif ġej:

— Ir-regolamenti li, kuntrarjament għall-obbligu tal-Artikolu 254(2) KE, ma ġewx ippubblikati fil-Ġurnal Uffiċjali tal-Unjoni Ewropea huma legalment ineżistenti;

— Atti li jeħtieġu pubblikazzjoni fil-Ġurnal Uffiċjali skont l-Artikolu 254 KE ma jikkostitwixxux dokumenti miżmuma minn istituzzjoni fis-sens tal-Artikoli 2(3) u 3(a) tar-Regolament (KE) Nru 1049/2001 tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill tat-30 ta' Mejju 2001 dwar l-aċċess pubbliku għad-dokumenti tal-Parlament Ewropew, tal-Kunsill u tal-Kummissjoni, għaliex diġà huma suġġetti għall-obbligu tal-pubblikazzjoni mandatorja skont it-Trattat u għalhekk huma aċċessibbli b'mod sħiħ għall-pubbliku.