

ELEANOR SHARPSTON

FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA

Az ismertetés napja: 2008. április 10.¹

1. A jelen előzetes döntéshozatali kérelemben az Unabhängiger Verwaltungssenat im Land Niederösterreich (Ausztria) (Niederösterreich tartomány független közigazgatási tanácsa) azt kérdezi, hogy az 1049/2001/EK rendelet (a továbbiakban: dokumentumokhoz való hozzáférésről szóló rendelet)² 2. cikkének (3) bekezdése értelmében a „dokumentumok” fogalmába azok a jogi aktusok is beletartoznak-e, amelyeket az EK 254. cikke értelmében ki kell hirdetni, valamint hogy kötelező erővel rendelkeznek-e azok a rendeletek, illetve a rendeletek azon részei, amelyek – az EK 254. cikk (2) bekezdésében foglalt rendelkezések ellenére – a Hivatalos Lapban nem kerültek kihirdetésre.

Jogi háttér

A dokumentumok kihirdetésével és az azokhoz való hozzáféréssel kapcsolatos releváns közösségi jogi rendelkezések

A Szerződés rendelkezései

2. Az Európai Unióról szóló szerződés 1. cikkének második bekezdése kimondja:

„E szerződés új szakaszt jelent az Európa népei közötti egyre szorosabb egység létrehozásának folyamatában, amelyben a döntéseket a lehető legnyilvánosabban és az állampolgárokhoz a lehető legközelebb eső szinten hozzák meg.”

¹ – Eredeti nyelv: angol.

² – Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló, 2001. május 30-i 1049/2001/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2001. L 145., 43. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 3. kötet, 331. o.).

3. Az EK-Szerződés 254. cikke értelmében:

„(1) A 251. cikkben megállapított eljárásnak megfelelően elfogadott rendeleteket, irányelveket és határozatokat^[3] [...] az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* ki kell hirdetni. [...]

(2) A Tanács és a Bizottság rendeleteit, valamint a valamennyi tagállamnak címzett irányelveket az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* ki kell hirdetni. [...]

(3) Az egyéb irányelvekről és a határozatokról értesíteni kell a címzettjeiket, és azok az értesítéssel lépnek hatályba.”

4. Az EK 255. cikk értelmében:

„(1) Bármely uniós polgár, valamint valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy jogosult az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz hozzáférni a (2) és (3) bekezdésnek megfelelően meghatározandó elvek és feltételek szerint.

3 – Ideértve az úgynevezett „együtdöntési eljárást” is.

(2) Az e dokumentumokhoz való hozzáférési jog általános elveit és köz- vagy magánérdeken alapuló korlátozásait az Amszterdami Szerződés hatálybalépésétől számított két éven belül a Tanács határozza meg a 251. cikkben megállapított eljárásnak megfelelően.

(3) Valamennyi fent említett intézmény saját eljárási szabályzatában rögzíti a dokumentumaihoz való hozzáférésre vonatkozó különös rendelkezéseket.”

A dokumentumokhoz való hozzáférésről szóló rendelet

5. Az első négy preambulumbekkezdés – a nyitottság, az átláthatóság és a felelősség fontosságának hangsúlyozásával – meghatározza a rendelet alapjait. Az (1) preambulumbekkezdés kifejezetten hivatkozik az Európai Unióról szóló szerződés 1. cikkére. A (2) preambulumbekkezdés kifejti, hogy a nagyobb nyitottság biztosítja a polgárok irányában a közigazgatás nagyobb legitimitációját, hatékonyságát és felelősségét a demokratikus rendszerben. A (3) preambulumbekkezdés utal rá, hogy a rendelet „azokat a kezdeményezéseket foglalja össze, amelyeket az intézmények a döntéshozatali eljárás átláthatóságának javítása érdekében

már megtettek". A (4) preambulumbekzdés meghatározza a rendelet célját:

„E rendelet célja, hogy a lehető legteljesebb érvényt szerezzen a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés jogának, és ezzel a hozzáféréssel kapcsolatban általános elveket és korlátokat állapítson meg az EK-Szerződés 255. cikke (2) bekezdésének megfelelően.”

6. A dokumentumokhoz való hozzáférésről szóló rendelet 1. cikkének a) pontja értelmében a rendelet célja, hogy:

„a köz- vagy magánérdek alapján olyan módon határozza meg az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság (a továbbiakban: az intézmények) dokumentumaihoz való, az EK-Szerződés 255. cikkében előírt hozzáférési jogra irányadó elveket, feltételeket és korlátozásokat, hogy a dokumentumokhoz a lehető legszélesebb körű hozzáférést biztosítsa”.

7. A 2. cikk (1) bekezdése értelmében: „[b]ármely uniós polgár, valamint valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy jogosult az intézmények dokumentumaihoz hozzáférni az e rendeletben meghatározott elvek, feltételek és korlátok szerint.”

8. A 2. cikk (3) bekezdése előírja, hogy „a rendelet az intézmény birtokában lévő dokumentumokra vonatkozik, amely dokumentumokat az intézmény állított ki, vagy azok hozzá érkeztek, és amelyek az Európai Unió tevékenységi területeire vonatkoznak.” A 2. cikk (5) bekezdése szerint a „9. cikk (1) bekezdésében meghatározott minősített dokumentumokat e cikknek megfelelően különleges bánásmódban kell részesíteni.”

9. A 3. cikk a) pontja szerint a „»dokumentum«: az adathordozótól (papír, elektronikus forma, vagy hang-, kép- vagy audiovizuális felvétel) függetlenül, az intézmény feladatkörébe tartozó politikára, tevékenységre és döntéshozatalra vonatkozó üggyel kapcsolatos adattartalom”.

10. A 4. és a 9. cikk a dokumentumok nyilvánosság számára történő hozzáférhetőségének elve alóli egyes kivételekkel kapcsolatos rendelkezéseket határoz meg. A 4. cikk értelmében:

„(1) Az intézmények megtagadják a dokumentumokhoz való hozzáférést, ha a közzététel kedvezőtlenül befolyásolná a következők védelmét:

a) a közérdek tekintetében:

- közbiztonság,

12. A 13. cikk a Hivatalos Lapban való közzétételt illetően különös rendelkezéseket tartalmaz:

- védelmi és katonai ügyek,

„(1) Az EK-Szerződés 254. cikkének (1) és (2) bekezdésében [...] említett jogi aktusok mellett, figyelembe véve e rendelet 4. és 9. cikkét, a következő dokumentumokat kell közzétenni a Hivatalos Lapban:

[...]”

- a) bizottsági javaslatok;

11. A 9. cikk (1) bekezdése a „minősített dokumentumokat” úgy határozza meg, hogy azok „az intézményektől vagy az általuk létesített ügynökségektől, tagállamoktól, harmadik országoktól vagy nemzetközi szervezeteiktől származó, az érintett intézmény szabályainak megfelelően »TRÈS SECRET/TOP SECRET«, »SECRET« vagy »CONFIDENTIEL« minősítésű dokumentumok, amelyek védelme az Európai Unió, illetve annak egy vagy több tagállama alapvető érdeke a 4. cikk (1) bekezdése a) pontjának hatálya alá tartozó területeken, nevezetesen közbiztonsági, védelmi és katonai ügyekben.” A 9. cikk többi része, többek közt, előírja, hogy a minősített dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelmekkel csak azok a személyek foglalkozhatnak, akik jogosultak betekinteni ezekbe a dokumentumokba. Ezek a személyek azt is értékelik, hogy a minősített dokumentumokra milyen hivatkozások tehetők a 11. cikkben említett nyilvános nyilvántartásban. A minősített dokumentumhoz való hozzáférést megtagadó intézménynek meg kell indokolnia határozatát; és az intézményeknek a minősített dokumentumokra vonatkozó szabályait nyilvánosságra kell hozniuk.

- b) a Tanács által az EK-Szerződés 251. és 252. cikkében említett eljárásoknak megfelelően elfogadott közös álláspontok és e közös álláspontok alapjául szolgáló okok, valamint az Európai Parlament álláspontja ezekben az eljárásokban;

[...]

(2) Amennyiben lehetséges, a következő dokumentumokat kell közzétenni a Hivatalos Lapban:

[...]

14. A 4. cikk (1) és (2) bekezdése értelmében:

- c) az EK-Szerződés 254. cikkének (1) és (2) bekezdésében említett irányelveken kívüli irányelvek, az EK-Szerződés 254. cikkének (1) bekezdésében említett határozatokon kívüli határozatok, ajánlások és vélemények.

„(1) A légiközlekedés-védelmi intézkedésekre vonatkozó közös alapkövetelmények[et] [...] a melléklet tartalmazza.

(3) [...]”

(2) A közös alapkövetelmények végrehajtására és műszaki alkalmazására vonatkozó intézkedéseket a 9. cikk (2) bekezdésében említett eljárásnak⁵ megfelelően kell elfogadni a működés különböző típusainak és az alábbiakhoz kapcsolódó intézkedések érzékenységeinek megfelelő figyelembevételével:

- a) a felszerelésekre vonatkozó teljesítménykövetelmények és átvételi vizsgálatok;

A 2320/2002/EK rendelet

13. A 2320/2002/EK rendelet⁴ 1. cikke kifejti, hogy a rendelet fő célkitűzése „a megfelelő közösségi intézkedések megalkotása és végrehajtása a polgári légi közlekedés elleni jogellenes beavatkozások megakadályozása érdekében”.

- b) különleges információkat tartalmazó részletes eljárások;

- c) a védelmi intézkedések alóli kivételre vonatkozó részletes követelmények.”

⁴ – A polgári légi közlekedés védelme területén közös szabályok létrehozásáról szóló, 2002. december 16-i 2320/2002/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2002. L 355., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 7. fejezet, 7. kötet, 181. o.; helyesbítés: HL L 230., 11. o.).

⁵ – Szabályozási bizottsági eljárás.

15. A 6. cikk értelmében:

ii. a különleges adatokat tartalmazó részletes eljárásokhoz;

„A tagállamok a közösségi jogszabályoknak megfelelően alkalmazhatnak az e rendeletben meghatározottaknál szigorúbb intézkedéseket. Alkalmazásukat követően a lehető leghamarabb tájékoztatni kell a Bizottságot az intézkedések jellegéről.”

iii. a védelmi intézkedések alóli mentesítésre vonatkozó részletes követelményekhez kapcsolódó intézkedéseket;

16. Az információ közzétételéről szóló 8. cikk értelmében:

[...]

„(1) A [dokumentumokhoz való hozzáféréstől szóló rendeletben] megállapított, a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférési jog sérelme nélkül

titokban kell tartani, és tilos közzétenni. Kizárólag az 5. cikk (2) bekezdésében említett hatóságok^[6] számára lehet azokat hozzáférhetővé tenni, amelyek csakis az érdekelt felekkel osztják meg szükség esetén, a különleges adatok közzétételéről szóló nemzeti jogszabályoknak megfelelően.

a) a 4. cikk (2) bekezdésében említett,

[...]”

i. a felszerelésekre vonatkozó teljesítménykövetelményekhez és átvételi vizsgálatokhoz;

6 – A tagállamok által kijelölt hatóság.

17. A 12. cikk értelmében a rendelet rendelkezéseinek megszegésére vonatkozó szankcióknak „hatékonyak, arányosnak és visszatartó erejűnek” kell lenniük.

18. A 4. cikk (1) bekezdésében hivatkozott mellékletet a rendelet elválaszthatatlan részeként, megfelelően közzétették. A melléklet többek közt tartalmazza az utasok (4.1. pont) és a kézipoggyászok (4.3. pont) átvizsgálására vonatkozó közös alapkövetelményeket. Minden beszálló utast át kell vizsgálni a tiltott tárgyaknak a szigorított védelmi területekre és a repülőgép fedélzetére történő bevitelének a megakadályozása érdekében. A kézipoggyászokat át kell vizsgálni a szigorított védelmi területekre és a repülőgép fedélzetére történő beengedésüket megelőzően, és bármely tiltott tárgyat el kell venni az utastól, vagy szükség szerint meg kell tagadni a szigorított védelmi területre vagy a repülőgépre történő belépést.

19. A melléklet 1.18. pontja értelmében a „tiltott tárgy” a „jogellenes beavatkozás elkövetésére használható tárgy, amelyet nem jelentettek be megfelelően, és amelyet nem kezeltek az alkalmazandó jogszabályoknak és rendeleteknek megfelelően.” Az ilyen tiltott tárgyak tájékoztató jellegű jegyzéke a melléklet (közzétett) „függelékében” található, amely iránymutatást tartalmaz a tiltott tárgyak meghatározása tekintetében. A bevezető mondat a következőképpen szól: „A fegyverek és korlátozottan szállítható tárgyak lehetséges alakjára vonatkozóan irányelvek kerülnek megadásra az alábbiakban, viszont arról, hogy egy tárgyról feltételezhető-e, hogy

fegyverként használható, a józan ész dönt.” A függelék iii. pontjában kerültek felsorolásra a „Bunkósbotok: gumibotok, furkósbotok, baseballütők, vagy hasonló eszközök”. A vi. pont alapján: „Egyéb tárgyak: olyan tárgyak, mint a jégcsákány, hegymászóbot, borotvakés és papírvágó olló – amelyeket általában nem tartanak halálos vagy veszélyes fegyvernek –, beleértve a játék- vagy fegyvernek látszó tárgyat, illetve a kézigránátot.” A vii. pont pedig a következőkkel folytatja: „Bármely olyan tárgy, amelyről alaposan gyanítható, hogy halálos fegyver utánzására használható: ilyen tárgyak például a robbanószerkezetek, vagy egyéb, fegyver vagy veszélyes tárgy látszatát keltő tárgyakra emlékeztető tárgyak.”

A Bizottság által elfogadott végrehajtási rendeletek

20. A 2320/2002/EK rendelet végrehajtására elfogadott 622/2003/EK rendelet⁷ első két preambulumbekzdése a következőképpen

7 – Az egységes légiközlekedés-védelmi követelményrendszer végrehajtásához szükséges intézkedések meghatározásáról szóló, 2003. április 4-i 622/2003/EK bizottsági rendelet (HL 2003. L 89., 9. o.; magyar nyelvű különkiadás 7. kötet, 7. fejezet, 252. o.). A közzé nem tett mellékletet számos alkalommal módosították, legutóbb a 2008. január 11-i 23/2008/EK bizottsági rendelettel (HL 2008. L 9., 12. o.). A szöveg érdemi része csak egyszer került módosításra, amikor a 2006. január 13-i 65/2006/EK bizottsági rendelet (HL 2006. L 11., 4. o.) beillesztette az új technikai módszerekkel és eljárásokkal kapcsolatos 3a. cikket.

magyarázza a rendelet formáját és korlátozott közzétételét:

zott személyek számára bocsáthatók rendelkezésre.”

„(1) A Bizottságnak intézkedéseket kell elfogadnia az Európai Unió teljes területére vonatkozóan a légiközlekedés-védelem egységes követelményrendszerének végrehajtásáról. E célra a rendeleti úton történő szabályozás a legmegfelelőbb eszköz.

(2) A 2320/2002/EK rendelettel összhangban és a jogellenes cselekmények megelőzése érdekében az e rendelet mellékletében megállapított intézkedéseket titokban kell tartani, és nem szabad közzétenni.”

21. Az 1. cikk szerint a rendelet a légi közlekedés védelmével kapcsolatos egységes követelményrendszer végrehajtására és technikai kiigazítására vonatkozó szükséges intézkedéseket állapítja meg, amelyeket be kell építeni a nemzeti polgári légiközlekedés-védelmi programokba.

22. A 3. cikk a bizalmasságra vonatkozó rendelkezéseket tartalmaz. Előírja, hogy „[a]z 1. cikkben említett intézkedéseket a melléklet állapítja meg. Az intézkedések titkosak, és nem tehetők közzé. Kizárólag a tagállam vagy a Bizottság által erre kellően felhatalma-

23. A 622/2003/EK rendelet mellékletét módosító valamennyi további rendelet – a 1477/2007/EK rendeletet⁸ kivéve – tartalmaz olyan cikket, amely előírja, hogy „[a] 622/2003/EK rendelet melléklete az e rendelet mellékletében foglaltak szerint módosul. Az említett rendelet 3. cikke alkalmazandó e melléklet⁹ titkosságát illetően.”¹⁰

24. A 622/2003/EK rendelet mellékletét először módosító 68/2004/EK rendelet¹¹

8 – A 2007. december 13-i 1477/2007/EK bizottsági rendelet (HL 2007. L 329., 22. o.).

9 – A 2004. január 15-i 68/2004/EK bizottsági rendelet (HL 2004. L 10., 14. o.) melléklete.

10 – Az 1477/2007/EK rendelet (6) preambulumbekzdése értelmében: „Az e rendeletben előírt intézkedések nem tartoznak azok közé, amelyeket a 2320/2002/EK rendelet 8. cikkének (1) bekezdésével összhangban bizalmasként kell kezelni, és nem kerülnek közzétételre.” Az 1. cikk második mondata ezek alapján előírja, hogy a 622/2003/EK rendelet 3. cikke *nem* alkalmazandó „a melléklet” bizalmas jellegét illetően. A rendelet mellékletét megfelelő módon közzétették, és a következőképpen szól: „A 3. függelék helyébe a következő szöveg lép: »3. függelék[,] Szingapúri Köztársaság[,] Changi repülőtér«”. Mivel a Bizottságnak a tárgyaláson tett ígérete ellenére a 622/2003/EK rendelet módosított mellékletének többi része továbbra sem kerül közzétételre, az 1477/2007/EK rendelet mellékletében foglalt állítást leginkább delphoi jóslatként lehet jellemezni.

11 – A kérdést előterjesztő bíróság ezt a rendeletet jelölte meg irányadó rendeletként. A tárgyalás során kiderült, hogy ennek az az oka, hogy a későbbi módosító rendelet [az egységes légiközlekedés-védelmi követelményrendszer végrehajtásához szükséges intézkedések meghatározásáról szóló 622/2003/EK rendelet módosításáról szóló, 2005. június 6-i 857/2005/EK bizottsági rendelet (HL 2005. L 143., 9. o.)], az előzetes döntéshozatali kérelemre okot adó eseményt megelőző utolsó módosítás] által bevezetett módosítások nem változtatták meg a 622/2003/EK rendelet mellékletében szereplő tiltott tárgyak listáját. A jelen indítványom további részében egyszerűen „módosított 622/2003/EK rendeletként” említem a 622/2003/EK rendeletnek a kérdéses időben hatályos változatát. Mivel a további rendeletek mellékletei is (a 622/2003/EK rendelet eredeti mellékletéhez hasonlóan) titkosak, nem tudtam meggyőződni arról, hogy a tiltott tárgyak listája a 68/2004/EK rendelet melléklete által létrehozott változat óta módosult-e.

a következő releváns preambulumbekendéseket tartalmazza:

pontosan tájékoztatni kell valamennyi tiltott tárgyról.”

„(2) A 2320/2002/EK rendelettel összhangban és a jogellenes cselekmények megelőzése érdekében a 622/2003/EK rendelet mellékletében megállapított intézkedéseket titokban kell tartani, és nem szabad közzétenni. Szükségszerűen ugyanez a szabály vonatkozik valamennyi módosító jogi aktusra.¹²

(3) Mindazonáltal szükség van olyan harmonizált, a nyilvánosság számára hozzáférhető jegyzékre, ami egyenként tartalmazza azokat a tárgyakat, amelyeket az utasok nem vihetnek a védelmi területre, valamint a légi járműre, továbbá azokat a tárgyakat, amelyeket a feladott poggyász nem tartalmazhat.

(4) Elismert, hogy ilyen jegyzék nem lehet teljes. Ezért az illetékes hatóság számára biztosítani kell annak lehetőségét, hogy a listán szereplőket további tárgyakkal egészíthesse ki. Az utasokat a beléptetés előtt és során

25. A (3) és (4) preambulumbekendésben foglaltak ellenére a 68/2004/EK rendelet kihirdetett szövege nem tartalmazott a nyilvánosság számára elérhető listát a tiltott tárgyakról.

26. A 622/2003/EK rendelet mellékletét a későbbiekben módosító rendeletek nem tartalmazzak hasonló preambulumbekendést, egészen az 1546/2006/EK bizottsági rendeletig,¹³ amely azonban a 68/2004/EK rendelet (2), (3) és (4) preambulumbekendésében található fogalmakat egyetlen preambulumbekendésben foglalta össze:

„(3) A 2320/2002/EK rendelettel összhangban és a jogellenes beavatkozások megelőzése érdekében a 622/2003/EK rendelet mellékletében foglalt intézkedéseknek titkosaknak kell lenniük, és nem tehetők közzé. Ugyanez a szabály szükségszerűen vonatkozik bármilyen módosító jogszabályra. Ettől függetlenül az utasoknak egyértelmű tájékoztatást kell adni a légi járműre fel nem vihető tárgyakkal kapcsolatos szabályozásról.”

12 – Némileg eltérő, de ugyanerre irányuló szövegezést használt a 2007. április 20-i 437/2007/EK bizottsági rendelet (HL 2007. L 104., 16. o.) (3) preambulumbekendése és a 915/2007/EK bizottsági rendelet (HL 2007. L 200., 3. o.) (6) preambulumbekendése: „A 2320/2002/EK rendelettel összhangban a 622/2003/EK rendelet mellékletében előírt intézkedéseket titkosították, és nem tették közzé. Ugyanez szükségszerűen vonatkozik bármilyen módosító jogszabályra is.”

13 – A 2006. október 4-i 1546/2006/EK bizottsági rendelet (HL 2006. L 286., 6. o.).

27. E preambulumbekzdés ellenére az 1546/2006/EK rendelet kihirdetett szövege – az elődeihez hasonlóan – nem tartalmazott a nyilvánosság számára elérhető listát a tiltott tárgyakról.¹⁴

3. A jogszabályok szövegezésénél figyelemmel kell lenni azokra a személyekre, akikre azok feltehetően vonatkozni fognak, azzal a céllal, hogy lehetővé tegyék számukra jogaik és kötelezettségeik egyértelmű megállapítását.

A szövegezési iránymutatások

[...]

28. 1998. december 22-én az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság a közösségi jogszabályok szövegezésének minőségére vonatkozó közös iránymutatásokról szóló intézményközi megállapodást írt alá.¹⁵ Az iránymutatások jogilag nem bírnak kötelező erővel.¹⁶ Az iránymutatásokban felsorolt általános elvek, többek között, a következőket tartalmazzák:

10. A preambulumbekzdések célja a rendelkező rész fő rendelkezéseinek összefoglaló indokolása [...] A preambulumbekzdések nem tartalmazhatnak normatív rendelkezéseket [...] [17].

[...]

„1. A Közösség jogszabályait egyértelműen, egyszerűen és pontosan kell megszövegezni.

[...]

22. A jogszabály technikai vonatkozásait mellékletekben kell feltüntetni, amire a jogszabály rendelkező részében külön utalást kell tenni, és ami nem foglalhat magában semmilyen olyan új jogot vagy kötelezettséget, amit a rendelkező rész nem tartalmaz.”

14 – A preambulumbekzdést figyelembe véve lehetséges, hogy az 1546/2006/EK rendelet melléklete módosította a tiltott tárgyak listáját. Nem tudtam meggyőződni arról, hogy valóban ez-e a helyzet.

15 – HL 1999. C 73., 1. o., a továbbiakban: a jogszabályok szövegezéséről szóló intézményközi megállapodás.

16 – Lásd a (7) preambulumbekzdést.

17 – Lásd még a Bíróság C-154/04. és C-155/04. sz., Alliance for Natural Health egyesített ügyekben hozott ítéletének (EBHT 2005., I-6451. o.) 92. pontját, amely az intézményközi megállapodásra vonatkozik.

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

29. 2005. szeptember 25-én Dr. Heinrich a Bécs-Schwechat repülőtéren a járatára történő utasfelvételt követően alávetette magát a védelmi ellenőrzésnek. Dr. Heinrich kézipoggyászában teniszütőket találtak. Mivel ezek állítólagosan tiltott tárgyaknak minősülnek,¹⁸ megtagadták a védelmi ellenőrzésen való átengedését. A repülőgépre ennek ellenére a teniszütőkkel a kézipoggyászában szállt fel.¹⁹ A biztonsági személyzet ezt követően felszólította a repülőgép elhagyására.

30. Dr. Heinrich a kérdést előterjesztő bírósághoz keresetet nyújtott be, amelyben kiemeli, hogy azok a személyek, akik a módosított 622/2003/EK rendelet mellékletében felsorolt tiltott tárgyakat visznek, e tárgyakkal a védelmi ellenőrzésen nem juthatnak át, illetve a repülőgépbe nem szállhatnak be, illetve ezen rendelkezések megsértése esetén a 2320/2002/EK rendelet 12. cikkében előírt „hatásos, arányos és visszatartó erejű” szankciókra kell számítaniuk. A módosított 622/2003/EK rendelet tartalma ezért semmiképpen sem kizárólag az állami szervezetek

szól, hanem az egyedi jogalanyokra is vonatkozik, akik kötelesek magatartásukkal az említett rendeletnek megfelelni. Ezt azonban lehetetlenné teszi az, hogy a 68/2004/EK rendelettel módosított 622/2003/EK rendelet melléklete a Hivatalos Lapban nem kerül közzétételre, és így az érintettek számára nem hozzáférhető.

31. A kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy a rendeletek, vagy azok egy része a Hivatalos Lapban való közzétételének a hiánya, mely az EK 254. cikk (1) és (2) bekezdésében foglalt rendelkezésekkel ellentétes, a jogállamiság elvének olyan súlyos megsértését jelenti, hogy ezek a rendeletek jogilag nem léteznek, és ezért nem is lehetnek kötelezőek. Utal az Európai Alapjogi Charta 42. cikkére, amely hangsúlyozza a „joghoz való hozzáférés” jelentőségét.

32. A kérdést előterjesztő bíróság úgy véli továbbá, hogy a dokumentumokhoz való hozzáférésről szóló rendeletre nem lehet hivatkozni az olyan jogi aktusokhoz való hozzáférés korlátozása érdekében, amelyek az egyéneket jogilag kötelezik, és amelyeket többek közt éppen ezért kell a Hivatalos Lapban közzétenni.

18 – A teniszütőt magát nem tartalmazza a 2320/2002/EK rendelet mellékletének (közzétett) függeléke, habár a iii., vi. és vii. pont jelentheti azt, hogy a teniszütőt fegyverként lehet használni, ezért esetlegesen meg kell tiltani.

19 – Abban a tekintetben nem foglalkozik állást, hogy Dr. Heinrich cselekedete, miszerint a védelmi ellenőrzésen való megállítást követően mégis felszállt a repülőgépre, különálló (súlyosbító) cselekedet volt-e, vagy azon kérdés részének kell tekinteni, hogy a teniszütőkkel felszállhatott volna-e a repülőgépre. Ezt a nemzeti bíróságnak kell elbírálnia.

33. A kérdést előterjesztő bíróság ezért úgy határozott, hogy előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) A nyilvánosságnak az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz történő hozzáféréséről szóló, 2001. május 30-i 1049/2001/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 2. cikkének (3) bekezdése értelmében a dokumentumok fogalmába azok a jogi aktusok is beletartoznak-e, amelyeket az EK 254. cikke értelmében az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* ki kell hirdetni?

2) Kötelező erővel rendelkeznek-e azok a rendeletek, illetve a rendeletek azon részei, amelyek – az EK 254. cikk (2) bekezdésében foglalt rendelkezések ellenére – nem kerültek kihirdetésre az *Európai Unió Hivatalos Lapjában*?”

34. A cseh, finn, francia, német, görög, magyar, lengyel és svéd kormány, valamint a Tanács és a Bizottság nyújtott be írásbeli észrevételeket.

35. A 2007. november 13-án tartott tárgyaláson az írásbeli észrevételeket benyújtó felek (kivéve a francia, a német és a magyar

kormányt), továbbá az osztrák és a dán kormány, az Egyesült Királyság Kormánya, valamint az Európai Parlament képviselője a tárgyaláson jelen voltak, és szóbeli észrevételt is előterjesztettek.²⁰

Az elfogadhatóságról

36. Számos tagállam – részben egymást fedő okok alapján – előadta, hogy az előzetes döntéshozatali kérelem részben vagy egészben elfogadhatatlan.

37. A francia és a német kormány, valamint az Egyesült Királyság Kormánya azzal érvel, hogy mivel a kérdést előterjesztő bíróság sem a Dr. Heinrich által benyújtott kereset feltételeit, sem az eljárás célját nem határozta meg, lehetetlen megállapítani, hogy az előzetes kérdésekre adandó válasz szükséges-e a nemzeti bíróság előtt folyó alapeljárás eldöntéséhez. A francia kormány előadja továbbá, hogy az első kérdés azért elfogadhatatlan, mert a dokumentumokhoz való hozzáférésről szóló rendelet alkalmazása nem tartozik a nemzeti bíróságok hatáskörébe; a második kérdés pedig azért elfogadhatatlan, mert az osztrák hatóságok mindenestre

20 – Dr. Heinrich jelen volt a tárgyaláson, de képviselője nem volt, és beadványt sem terjesztett elő.

jogosultak meghatározni a légi járművek fedélzetére fel nem vihető tárgyak körét. A nemzeti bíróság nem az egyetlen helyes kérdést tette fel, nevezetesen azt, hogy a vonatkozó nemzeti jogszabályok összeegyeztethetők-e a 2320/2002/EK rendelettel. A német kormány úgy véli, hogy a vitatott intézkedések jogalapját az osztrák jog, és nem a kérdést előterjesztő bíróság által hivatkozott rendeletek tartalmazzák, és a kérdést előterjesztő bíróság nem tért ki arra sem, hogy a rendeletek érvénytelenné nyilvánítása milyen kihatással lenne a vonatkozó nemzeti jogszabályok érvényességére.

38. A svéd kormány, miközben az előzetes döntéshozatali kérelem elfogadhatóságát kifejezetten nem kifogásolja, felveti azt a kérdést, hogy a módosított 622/2003/EK rendelet mellékletének titkossága közvetlenül releváns-e abból a szempontból, hogy Dr. Heinrich tudomást szerezhetett-e a kötelezettségeiről. A tárgyaláson az Egyesült Királyság Kormánya szintén megkérdőjelezte, hogy a melléklet titkosságának van-e jelentősége a nemzeti eljárás eredménye szempontjából. Előadta, hogy Dr. Heinrich a szükséges információkat beszerezhetette volna az internetről, különösen egy bizottsági sajtóközleményből²¹ és/vagy a repülőtér vagy a légitársaság honlapjáról, kiemelve, hogy a tiltott tárgyak listáját az Osztrák Légitársaság honlapja tartalmazza.²²

21 – 2004. január 16-i IP/04/59 bizottsági sajtóközlemény, on-line elérhető következő címen: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/04/59&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>. A listán a teniszütők nem szerepelnek mint tiltott tárgyak. A titkos melléklet szövege nélkül nem tudható meg az sem, hogy a sajtóközleményben szereplő lista pontosan megismétli-e a mellékletben szereplő tiltott tárgyak listáját.

22 – A nemzeti bíróság előtti iratokból kitűnik azonban, hogy Dr. Heinrich nem az Osztrák Légitársasággal repült.

39. A fenti érveket meg kell vizsgálni.

40. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a közösségi jog nemzeti bíróság számára hasznos értelmezésének szüksége megköveteli, hogy a nemzeti bíróság meghatározza az általa felvetett kérdés ténybeli és jogszabályi háttérét, vagy legalábbis kifejtse azokat a ténybeli körülményeket, amelyeken e kérdés alapul.²³

41. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzésben szereplő információnak lehetővé kell tennie, hogy a tagállamok kormányai és az egyéb érdekelt felek a Bíróság alapokmányának 23. cikke értelmében előterjeszthessék észrevételeiket. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a Bíróság feladata arra ügyelni, hogy ez a lehetőség biztosított legyen, figyelemmel arra a tényre, hogy a fent hivatkozott rendelkezés értelmében csak az előzetes döntéshozatalra utaló végzésekről tájékoztatják az érdekelt feleket.²⁴

42. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzés valóban nem tartalmazza kifejezetten Dr. Heinrich célját a kereset benyújtását illetően. Panaszának lényege azonban teljesen egyszerű. Dr. Heinrich állítása szerint őt nem tájékoztatták arról, hogy a teniszütő a kézi-

23 – Lásd a Bíróság C-237/04. sz. Enirisorse-ügyben hozott ítéletének (EBHT 2006., I-2843. o.) 17. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

24 – Lásd a fenti 23. lábjegyzetben hivatkozott Enirisorse-ügyben hozott ítélet 18. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

poggyászban tiltott tárgynak minősül, és hogy szankciókat von maga után (és a repülőgépre nem szállhat fel), amennyiben ezeket megkísérli felvinni a repülőgép fedélzetére. Arra hivatkozik, hogy a repülőgépre felszálló és őt a gép elhagyására felszólító biztonsági őrk ezért jogellenesen jártak el.²⁵

kapcsolatosan észrevételeket tehetek.²⁷ A tárgyalásra készített jelentés a nemzeti bíróság iratanyagából megismerhető további információk lényeges elemeit összefoglalta, és így a felek figyelmét ezekre felhívta a tárgyaláshoz, ahol lehetőségük volt észrevételeik részletes kifejtésére.²⁸

43. A nemzeti bíróság előtti iratokból kitűnik, hogy a teniszsütők tiltott tárggyá minősítése nemzeti jog szerinti titkosításának jogalapjaként a nemzeti hatóságok mind a Dr. Heinrich-hel folytatott e-mail levelezésben, mind a nemzeti bíróság előtt a 2320/2002/EK rendeletben és a módosított 622/2003/EK rendeletben kifejeződő közösségi jogra hivatkoztak.²⁶

44. A nemzeti bíróság előtt Dr. Heinrich ezért arra a tényre hivatkozott, hogy a 68/2004/EK rendelettel módosított 622/2003/EK rendelet mellékletét nem tették közzé.

45. A Bíróság előtt előterjesztett írásbeli és szóbeli észrevételekből egyértelmű, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló végzésben leírt információk alapján a felek az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekkel

46. Úgy vélem, hogy a kérdést előterjesztő bíróság eleget tett azon kötelezettségének, hogy a jogvita ténybeli és jogszabályi hátterével kapcsolatosan elegendő anyagot nyújtson be annak érdekében, hogy a Bíróság a kérdéses közösségi jogot az alapeljárás tárgyát képező helyzetre tekintettel értelmezze. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet ezért ezen az alapon nem kell elfogadhatatlannak nyilvánítani.²⁹

47. Ami az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések relevanciáját illeti, az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az együttműködés eszközeként működő EK 234. cikkben említett eljárás során kizárólag az ügyben eljáró és határozathozatalra hivatott nemzeti bíróság hatáskörébe tartozik annak megítélése, hogy – tekintettel az ügy különleges jellemzőire – ítélete meghozatalához szükségesnek tartja-e az előzetes döntéshozatalt,

25 – Dr. Heinrich nem nyújtott be írásbeli észrevételeket, és nem tett szóbeli nyilatkozatot sem. A nemzeti eljárásban tett írásbeli beadványaiban leírt tények azonban (amelyeket a nemzeti bíróságnak a Hivatalhoz benyújtott iratai tartalmaznak), amennyiben azokat a nemzeti bíróság bizonyítottan találja, a jogbiztonság jelentős hiányára mutatnának.

26 – A 2320/2002/EK rendelet értelmezését vagy érvényességét illetően nem terjesztettek elő előzetes kérdést.

27 – A Bíróság C-109/99. sz. ABBOI-ügyben hozott ítéletének (EBHT 2000., I-7247. o.) 44. pontja.

28 – Lásd még a fenti 27. lábjegyzetben hivatkozott ABBOI-ügyben hozott ítélet 45. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

29 – Lásd szintén a 27. lábjegyzetben hivatkozott ABBOI-ügyben hozott ítélet 46. és 47. pontját.

és ha igen, a Bíróságnak feltett kérdései relevánsak-e. Következésképpen amennyiben a feltett kérdések a közösségi jog értelmezésére vonatkoznak, a Bíróság – főszabály szerint – köteles határozatot hozni.³⁰ A közösségi jog értelmezésére vonatkozóan előterjesztett kérdések releváns voltát ezért vélelmezni kell.³¹

48. Igaz, hogy a Bíróság, annak megítélése érdekében, hogy rendelkezik-e hatáskörrel, kivételes esetekben megvizsgálja a nemzeti bíróság által előterjesztett ügy körülményeit. A nemzeti bíróságok által előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelem Bíróság általi elutasítása azonban csak abban az esetben lehetséges, amennyiben nyilvánvaló, hogy a közösségi jog értelmezése, amelyet a nemzeti bíróság kért, nem függ össze az alapeljárás tényállásával vagy tárgyával, illetve ha a szóban forgó probléma hipotetikus jellegű, vagy a Bíróság nem rendelkezik azon ténybeli és jogi elemek ismeretével, amelyek szükségesek ahhoz, hogy a feltett kérdéseket hatékonyan megválaszolja.³²

49. Az első kérdés azért merül fel, mert a nemzeti bíróság szerint a módosított 622/2003/EK rendelet mellékletének titkos-

sága a 2320/2002/EK rendelet 8. cikkén alapul, amelynek értelmében a légiközlekedés-védelmi intézkedések egyes csoportjait nem teszik közzé, amely azonban „nem érinti” a dokumentumokhoz való hozzáféréstől szóló rendeletben meghatározott dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférési jogot. A kérdést előterjesztő bíróság azt szeretné megtudni, hogy ez utóbbi rendeletre lehet-e hivatkozni azon dokumentumok közzététele hiányának igazolásaképpen, amelyek tekintetében az EK-Szerződés kifejezetten elrendeli a kihirdetést. A nemzeti bíróság ezért az előtte folyamatban lévő ügy elbírálása céljából a dokumentumokhoz való hozzáféréstől szóló rendelet értelmezéséhez kér iránymutatást.

50. A második kérdés a nemzeti bíróságnak a közzé nem tett, de ugyanakkor – álláspontja szerint – az egyének számára kötelezettségeket meghatározó közösségi jogszabályi rendelkezések kötelező erejével kapcsolatos kételyeit fejezi ki. Véleményem szerint a „kötelező erő” fogalmához meg kell vizsgálni, hogy a 622/2003/EK rendelet a személyek számára meghatároz-e kötelezettségeket, valamint azt is, hogy a rendelet egyáltalán érvényes és jogilag létező-e. A Foto-Frost ügyben³³ meghatározott kötelezettségeivel összhangban a nemzeti bíróság ezért úgy döntött, hogy előzetes döntéshozatal céljából a második kérdést is a Bíróság elé terjeszti.

30 – Lásd, többek közt, a Bíróság C-119/05. sz. Lucchini-ügyben hozott ítéletének (EBHT 2007., I-6199. o.) 43. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot, valamint a C-162/06. sz. International Mail Spain ügyben hozott ítéletének (EBHT 2007., I-991. o.) 23. pontját.

31 – Lásd, többek közt, a Bíróság C-355/97. sz., Beck és Bergdorf ügyben hozott ítéletének (EBHT 1999., I-4977. o.) 22–24. pontját, a C-94/04. és C-202/04. sz., Cipolla egyesített ügyekben hozott ítéletének (EBHT 2006., I-11421. o.) 25. pontját, és a C-379/05. sz. Amurta-ügyben hozott ítéletének (EBHT 2007., I-9569. o.) 64. pontját.

32 – Lásd a fenti 31. lábjegyzetben hivatkozott Amurta-ügyben hozott ítélet 64. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

33 – A Bíróság 314/85. sz. Foto-Frost ügyben hozott ítéletének (EBHT 1987., 4199. o.) 17–20. pontja, amely meghatározza azt az elvet, hogy valamely közösségi jogi aktust csak a Bíróság nyilváníthat érvénytelenné.

51. A Bíróság nem látta a módosított 622/2003/EK rendelet közzé nem tett mellékletét. Amennyire meg tudom ítélni, a nemzeti bíróság sem. Ezért egyik bíróság sincs abban a helyzetben, hogy megállapítsa, a teniszütők kifejezetten szerepelnek-e a mellékletben felsorolt tiltott tárgyak listáján, vagy a mellékletben másutt van-e más olyan felhatalmazó vagy kötelező rendelkezés, amelynek a jelen ügy eredményére kihatása lehet.³⁴ Ezért egyik bíróság sem állapíthatja meg teljes bizonyossággal, hogy a módosított 622/2003/EK rendelet melléklete a személyek számára határoz-e meg kötelezettségeket, és ha igen, ezeknek mi a pontos tartalma.

52. Ahogyan azonban azt már jeleztem, a jelen ügy lényege az, hogy a nemzeti bíróság előtt folyamatban lévő eljárásban a nemzeti hatóságok közzé nem tett közösségi jogszabályokra hivatkoznak, amelyek pontosan a közzététel hiánya *következtében* vitathatóan érvénytelenek vagy nem léteznek. A Bíróság a melléklet tartalmának elemzése nélkül is képes megvizsgálni, hogy a közzététel hiánya okot ad-e a fenti jogi következményekre. Ha arra a következtetésre jut, hogy a közösségi jogszabály érvénytelen vagy nem létező, a nemzeti bíróságnak nem is kell a tartalmát megvizsgálnia.

34 – Az a tény, hogy a Bizottság sajtóközleményt tett közzé (lásd a 21. lábjegyzetet) a tiltott tárgyak listájáról (amelyen a teniszütő nem szerepel), érdekes, de e tekintetben nem bír jelentőséggel. A Bíróság nemrégiben, a C-161/06. sz. Skoma-Lux ügyben hozott ítéletének (ÉBHT 2007., I-10841. o.) 47–50. pontjában kifejezetten kimondta, hogy a valamely rendelkezés az EUR-Lexen való „közzététele” nem tesz eleget az EK 254. cikkben foglalt kötelezettségeknek (lásd még a lenti 88. és 89. pontot). Még inkább elégtelen és a jogbiztonságot figyelmen kívül hagyó közzétételnek kell tekinteni az Unió korlátozott számú hivatalos nyelvén (angol, francia, német), sajtóközlemény útján való közzétételét.

53. Ebből következően az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések elfogadhatók.

Az ügy érdeméről

Előzetes megjegyzések

54. Az EK-Szerződés előírja, hogy a jogi hatás kiváltására szánt intézkedéseket ki kell hirdetni, és/vagy azokról az érdekelteket értesíteni kell, valamint rendelkezik a közösségi intézmények dokumentumaihoz való hozzáférési jogról is. A Szerződés ezen elkülönülő kérdéseket két egymást követő és egymást kiegészítő rendelkezésben érinti.

55. Az EK 254. cikk meghatározza a közösségi jogi aktusok érdekeltekkel való közlésének szabályait, és a jogilag kötelező erővel bíró aktusok esetében biztosítja a kötelező közlés megfelelő szintjét (Hivatalos Lapban való kihirdetés vagy értesítés). Az EK 254. cikk (1) és (2) bekezdésében meghatározott jogi aktusokat a Hivatalos Lapban kötelezően ki kell hirdetni annak érdekében, hogy azok tartalmáról a lehető legszélesebb nyilvánosság értesülhessen. Az EK 254. cikk (3) bekezdésében felsorolt, a nyilvánosság számára kisebb jelentőséggel bíró jogi aktusokról – a nem

valamennyi tagállamhoz címzett irányelvek és a határozatok – a címzetteket kötelezően értesíteni kell; ezeket azonban automatikusan nem hozzák nyilvánosságra a Hivatalos Lapban való kihirdetés útján.

56. Ha az átláthatóság és a nyitottabb igazgatás érdekében kívánatos, hogy az EK 254. cikk (1) és (2) bekezdésében meghatározott kötelező kihirdetésre vonatkozó rendelkezések hatálya alá *nem* tartozó dokumentumok bármely csoportját nyilvánosságra hozzák, erre más (további) mechanizmust kell alkalmazni.

57. Az EK 255. cikk egyértelművé teszi, hogy ennek így kell történnie. Ez a rendelkezés előírja azt az elvet, hogy „bármely uniós polgár, valamint valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy jogosult az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz hozzáférni”; és felhatalmazza a Tanácsot, valamint az intézményeket, hogy az ilyen hozzáféréssel kapcsolatos általános elveket és különös rendelkezéseket meghatározzák.

58. A dokumentumokhoz való hozzáférésről szóló rendelet megállapítja a „dokumentumokhoz való hozzáférési jog általános elveit és köz- vagy magánérdeken alapuló korlátozásait”.³⁵ Ennek során alapjaként kifejezetten

az EK 255. cikket határozza meg,³⁶ és az EK-Szerződés fenti cikkében előírt szerkezeti utalásokat követi. Így először a célját határozza meg, ami „a dokumentumokhoz a lehető legszélesebb körű hozzáférés” biztosítása, „az e jog lehető legegyszerűbb módon történő gyakorlását” biztosító szabályok megállapítása és „a dokumentumokhoz való hozzáféréssel kapcsolatos helyes igazgatási gyakorlat” elősegítése.³⁷ Ez csak az egyébként közzétételre *nem* kerülő dokumentumokhoz való hozzáférés biztosítását jelentheti. Az EK 254. cikk (1) és (2) bekezdése értelmében a Hivatalos Lapban kötelezően kihirdetendő dokumentumokhoz való hozzáférés biztosításához nincs szükség az EK 255. cikk szerint másodlagos jogszabályok elfogadására.³⁸

59. A rendeletek kihirdetésének kötelezettsége ezért egyértelműen közvetlenül az EK 254. cikk (1) és (2) bekezdéséből ered. Ez attól függetlenül fennáll, hogy a rendelet szövege (általában papíralapú vagy elektronikus formában)³⁹ a dokumentumokhoz való hozzáférésről szóló rendelet szempontjából „dokumentumnak” minősíthető-e.

60. Ezért az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéseket fordított sorrendben ésszerű megvizsgálni.

36 – Jögalapját lásd a (4) preambulumbekezdésben és az 1. cikk a) pontjában.

37 – Az 1. cikk a), b) és c) pontja.

38 – Vö. az Elsőfokú Bíróság T-106/99. sz., Meyer kontra Bizottság ügyben hozott végzésével (EBHT 1999., II-3273. o.): „a 94/90 határozatnak (a dokumentumokhoz való hozzáférésről szóló rendelet előfutára) nem célja, hogy a nyilvánosság számára olyan dokumentumokat tegyen hozzáférhetővé – a Bizottság által biztosítandó hozzáférési jog létrehozásával –, amelyek a Hivatalos Lapban való közzététel útján már elérhetők.” (39. pont).

39 – Az elektronikus formában történő kihirdetés elégtelenségét illetően lásd a 34. lábjegyzetben hivatkozott Škoma-Lux ügyben hozott ítélet 47–50. pontját.

35 – Az EK 255. cikk (2) bekezdése.

A második kérdésről

kihirdetésének kötelezettsége egyértelmű, és kivétel nélkül alkalmazandó.

61. Második kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság azt szeretné megtudni, hogy kötelező erővel rendelkeznek-e azok a rendeletek, illetve a rendeletek azon részei, amelyek – az EK 254. cikk (2) bekezdésében foglalt rendelkezések ellenére – nem kerültek kihirdetésre az *Európai Unió Hivatalos Lapjában*.

Mi minősül a rendeletek megfelelő kihirdetésének?

62. Az EK 254. cikk (1) és (2) bekezdése teljesen egyértelmű:

„(1) A [...] rendeleteket [...] [a Hivatalos Lapban] ki kell hirdetni.

(2) A Tanács és a Bizottság rendeleteit [...] [a Hivatalos Lapban] ki kell hirdetni.”

63. A Szerződésből és az előzetes megjegyzésekben elmondottakból következik, hogy a fenti rendelkezések értelmében a rendeletek

64. A mellékletek a jogi aktusok szerves részét képezik. Az ezzel ellentétes álláspont lehetővé tenné az alkotóik számára, hogy az EK 254. cikkben foglalt követelményeket egyszerűen azzal a megoldással kerüljék meg, hogy érdemi rendelkezéseket nem nyilvános mellékletekben helyeznek el. A Bizottság a jelen ügyben pontosan ezt szándékozott tenni. A 622/2003/EK rendelet kihirdetett rendelkezései csak vázat alkotnak.⁴⁰ Az olvasó a melléklet megtekintése nélkül nem tudja megállapítani a rendelet hatásait, mivel a rendelet teljes érdemi részét a melléklet tartalmazza.⁴¹

65. A módosított 622/2003/EK rendelet rendkívül szűkszavú magyarázatot ad arra, hogy rendelet útján kíván bizonyos eljárást szabályozni, ugyanakkor az érdemi részt nem

40 – Ezek sorban a következőket tartalmazzák: a rendelet célja (1. cikk), két fogalommeghatározás (2. cikk), a mellékletre történő utalás, amely tekintetében titkosságot állapít meg (3. cikk), az új technikai módszerek és eljárások használatával kapcsolatos felhatalmazó rendelkezés (3a. cikk), értesítési kötelezettség arról, hogy a tagállamok a 2320/2002/EK rendelet 4. cikkének (3) bekezdése értelmében a rendeletben meghatározott intézkedések helyett mely kis repülőtereken alkalmazzák a nemzeti védelmi intézkedéseket (4. cikk), hasonló értesítési kötelezettség arról, hogy hol alkalmaznak kompenzációs intézkedéseket, mivel az átvizsgált és az érkező utasok fizikai szétválasztása nem lehetséges (5. cikk), és a keltezésre, a hatálybalépésre és a közvetlen alkalmazhatóságra vonatkozó általános rendelkezések (6. cikk).

41 – Nevezetesen a „légi közlekedés védelmével kapcsolatos egységes követelményrendszer végrehajtására és technikai kiigazítására vonatkozó szükséges intézkedéseket állapítja meg, amelyeket be kell építeni a nemzeti polgári légiközlekedés-védelmi programokba”: lásd az 1. cikket, amelyre a 3. cikk is visszautal. A követett módszer a jogszabályok szövegezéséről szóló intézményközi megállapodás 22. pontja egyértelmű megértésének tűnik, amely nem engedi meg, hogy a melléklet a rendelkező részben le nem fektetett új jogokat és kötelezettségeket tartalmazzon.

a rendelkező részben, hanem egy nem nyilvános mellékletben helyezi el. A preambulumban – az indokok kifejtése nélkül – csupán annyit állít, hogy „a rendeleti úton történő szabályozás a legmegfelelőbb eszköz”⁴² arra, hogy a Bizottság intézkedéseket fogadjon el az Európai Unió teljes területére vonatkozóan a légitörvényrendszerek egységes követelményrendszerének végrehajtásáról. Az érdemi résznek a nem nyilvános mellékletben való elhelyezésére előadott magyarázat hasonlóképpen tömör: állítólag erre az „2320/2002/EK rendelettel összhangban és a jogellenes cselekmények megelőzése érdekében” van szükség.⁴³ A fentieket nehéz összeegyeztetni a jogszabályok szövegezéséről szóló intézményközi megállapodásban foglalt iránymutatásokkal.⁴⁴ Ezen megállapítást követően álláspontom szerint alaposabb indoklás sem lett volna elegendő, hogy a rendeletet a Hivatalos Lapban teljes terjedelemben való közzététel alól mentesítse.

a Bizottság úgy gondolta, hogy a 2320/2002/EK rendelet 8. cikke alapján a tiltott tárgyak listáját titokban kell tartania, a sajtóközlemény⁴⁵ nyilvánosságra hozatalával e cikk súlyos megsértését valósította meg. Ha azonban, ellenkezőleg, a Bizottság úgy vélte, hogy a tiltott tárgyak listája nem tartozik a 8. cikk hatálya alá, akkor természetesen közzé kellett volna tennie a Hivatalos Lapban. A tiltott tárgyak fajtáinak meghatározására szolgáló alapvető „iránymutatások” valóban megjelentek a 2320/2002/EK rendelet (közzétett) mellékletének (közzétett) függelékében. Ezért meglehetősen nehéz logikát felfedezni a lista (feltehetőleg) kidolgozott változata közzétételének *mellőzésében*. Végül önellenőrzést hozoz magában, hogy a 68/2004/EK rendelet preambuluma szerint (mely kijelentés álláspontom szerint teljes mértékben helyes) „szükség van [...] harmonizált, a nyilvánosság számára hozzáférhető jegyzékre”,⁴⁶ és ugyanakkor ezt követően a jegyzék közzététele elmaradt.

66. Ahogyan azt az Európai Parlament a tárgyaláson megállapította, a Bizottság álláspontja ezenfelül alapvetően abszurd. Ha

67. A váznak a lényeg nélküli közzététele ezért jogsértő, nem megfelelő közzétételnek minősül, amely nem felel meg az EK 254. cikk (2) bekezdésében foglalt követelményeknek.

42 – Az (1) preambulumbekkezdés.

43 – A (2) preambulumbekkezdés.

44 – Lásd a jogszabályok szövegezéséről szóló intézményközi megállapodás 1., 3. és 22. iránymutatását. A megállapodás jelentőségéről lásd Geelhoed főtanácsnok 17. lábjegyzetben hivatkozott Alliance for Natural Health ügyre vonatkozó indítványának 88. pontját. Az ennél részletesebb „Közös Gyakorlati Útmutató: az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság közös gyakorlati útmutatója a közösségi intézményekben belül a jogszabályok szövegeinek szerkesztésében résztvevő személyek számára” (Joint Practical Guide, továbbiakban: JPG) (elérhető a következő címen: <http://eur-lex.europa.eu/en/techleg/1.htm>) hasonlóképpen a világos és megfelelő indoklás fontosságát hangsúlyozza, különösen a korlátozó intézkedések esetében: lásd különösen a JPG 10. (különösen a 10.4.), 18. és 22. iránymutatását.

45 – Lásd a 21. lábjegyzetet.

46 – A 68/2004/EK rendelet (3) preambulumbekkezdése. A (4) preambulumbekkezdés elismeri, hogy „az említett jegyzék nyilvánvalóan semmiképpen nem kimerítő”, valamint hogy „az illetékes hatóság számára biztosítani kell annak lehetőségét, hogy a listán szereplőket további tárgyakkal egészítse ki”, majd rögtön hozzáteszi, hogy „az utasok számára a beléptetés előtt és során világos tájékoztatást kell nyújtani valamennyi tiltott tárgyról.”

A rendeletek közzététele hiányának jogkövetkezményei

– A közzé nem tett intézkedésekre magánszemélyekkel szemben való hivatkozás lehetetlensége

68. Ha a Bíróság az általam javasoltakkal ellentétben úgy dönt,⁴⁷ hogy a rendelet érvényességéről nem határoz, mindazonáltal emlékeznie kell arra az állandó ítélkezési gyakorlatra, miszerint a közzé nem tett közösségi jogi aktusok a jogalanyokra nem róhatnak kötelezettségeket.

69. A Bíróság többféleképpen is kimondta, hogy „a jogbiztonság elve megköveteli, hogy a közösségi szabályozás tegye lehetővé az érdekeltek számára az őket terhelő kötelezettség terjedelmének pontos ismeretét”,⁴⁸ és „[a] jogalanyoknak [...] képeseknek kell lenniük arra, hogy egyértelműen megismerhessék jogaikat és kötelezettségeiket, és ezeknek megfelelően járjanak el.”⁴⁹

47 – Az alábbi 78–110. pont.

48 – Lásd a Bíróság C-209/96. sz., Egyesült Királyság kontra Bizottság ügyben hozott ítéletének (EBHT 1998., I-5655. o.) 35. pontját; C-108/01. sz., Consorzio del Prosciutto di Parma és Salumificio S. Rita ügyben hozott ítéletének (EBHT 2003., I-5121. o.) 89. pontját; C-255/02. sz., Halifax és társai ügyben hozott ítéletének (EBHT 2006., I-1609. o.) 72. pontját, valamint C-158/06. sz. ROM-projecten ügyben hozott ítéletének (EBHT 2007., I-5103. o.) 25. pontját.

49 – Lásd a Bíróság C-143/93. sz. Van Es Douane Agenten ügyben hozott ítéletének (EBHT 1996., I-431. o.) 27. pontját és C-248/04. sz. Koninklijke Coöperatie Cosun ügyben hozott ítéletének (EBHT 2006., I-10211. o.) 79. pontját. Lásd még például a Bíróság 98/78. sz. Racke-ügyben hozott ítéletének (EBHT 1979., 69. o.) 15. pontját és a 48. lábjegyzetben hivatkozott ROM-projecten ügyben hozott ítélet 25. pontját.

70. Sem a Bíróság, sem a kérelmet előterjesztő bíróság nem látta a titkos mellékletet. Ezért egyik bíróság sem állíthatja bizonyosan, hogy a módosított 622/2003/EK rendelet volt-e kihatással Dr. Heinrichre, és ha igen, milyen mértékben. A két bíróság mindössze annyit tud, hogy a nemzeti hatóságok a 622/2003/EK rendeletet (a 2320/2002/EK rendelettel együtt) jelölték meg Dr. Heinrich repülőgépre való felszállása megtiltásának alapjaként.

71. Ha a Bíróság csak arról döntene, hogy a módosított 622/2003/EK rendelet a magánszemélyekre vonatkozóan előír-e kötelezettségeket, úgy vélem, hogy döntését annak *in abstracto* megállapítására kellene korlátoznia, hogy a titkos melléklet a magánszemélyekre vonatkozóan nem tartalmazhat kötelezettséget, illetve annak nem lehet forrása.

72. Röviden vázolnám a Bíróság lehetőségeit arra az esetre, ha úgy döntene, hogy a fenti *in abstracto* megállapításon túlmenően megvizsgálja, hogy a 622/2003/EK rendelet melléklete valóban arra irányul-e, hogy a magánszemélyek számára kötelezettségeket keletkeztessen.

73. Úgy tűnik számomra, hogy a Dr. Heinrichhel szemben alkalmazott intézkedések jogi alapját illetően három eset lehetséges:

a) Az intézkedések szuverén nemzeti hatáskörön, vagy a 2320/2002/EK rendeleten alapultak, amelynek 6. cikke a tagállamok részére meglehetősen mérlegelési mozgásteret enged. Ha ez az eset áll fenn, akkor a módosított 622/2003/EK rendeletnek nincs jelentősége a nemzeti bíróság előtt folyamatban lévő ügyben;

b) Az intézkedések olyan nemzeti hatáskörön alapultak, amely kizárólag a (módosított) 622/2003/EK rendelet mellékletéből származik, illetve amelynek terjedelmét e melléklet határozza meg, és amely nélkül az intézkedések nem lennének érvényesek. Ebben az esetben a teniszütők repülőgépre való felvitelének tilalma a (módosított) 622/2003/EK rendelet sorsát osztja;

c) Az intézkedések a melléklet rendelkezéseinek közvetlen alkalmazását valósították meg. A teniszütők tilalmának következményei ugyanazok, mint a b) pont esetében.

74. A módosított 622/2003/EK rendelet közzé nem tett mellékletének ismerete nélkül a Bíróság nem tud megalapozott következtetésre jutni a tekintetben, hogy a három eset közül melyik áll fenn.

75. A (módosított) 622/2003/EK rendelet a 2320/2002/EK rendelet 4. cikkének (2) bekezdése alapján, a 9. cikkének (2) bekezdésében meghatározott eljárás szerint a Bizottság által elfogadott végrehajtási rendelet. Azt feltehetőleg a fenti rendelet 4. cikkének (1) bekezdésével, a mellékletével és a mellékletének függelékével együtt kell értelmezni. A melléklet 4. pontja értelmében a tiltott tárgyakat szállító utasoktól a tiltott tárgyakat el kell venni, vagy szükség szerint meg kell tagadni a szigorított védelmi területre vagy a repülőgépre történő belépést. A függelék iránymutatásokat tartalmaz a tekintetben, hogy mik minősülnek tiltott tárgynak. Valószínűnek tűnik, hogy a tiltott tárgyak tényleges listáját – minden további, arra vonatkozó részletes szemponttal együtt, hogy mi minősül még tiltott tárgynak (és miért) –, illetve a további intézkedések meghozatalára vonatkozó, kifejezett vagy közvetett közösségi szintű felhatalmazást a (módosított) 622/2003/EK rendelet melléklete tartalmazza. A 2320/2002/EK rendelet 12. cikke értelmében a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a rendelet rendelkezéseinek megszegésére vonatkozó szankcióknak „hatékonyak, arányosak és visszatartó erejűnek” kell lenniük.

76. E körülmények között – intuíción alapján – az tűnik a számomra valószínűnek, hogy a módosított 622/2003/EK rendelet a magánszemélyekre vonatkozóan kötelezettségeket állapít meg. Ez azonban pusztán feltevés. A kérdést csak akkor lehetne eldönteni, ha a módosított 622/2003/EK rendelet mellékletét megismerhetnénk.

77. Következésképpen úgy vélem, hogy a Bíróság a melléklet megismerése és a szóbeli szakasz újbóli megnyitása nélkül nincs abban a helyzetben, hogy eldöntse, a módosított 622/2003/EK rendelet melléklete a magánszemélyekre vonatkozóan megállapít-e kötelezettségeket. Álláspontom szerint valószínűleg nem ír elő ilyen kötelezettségeket.

– A (módosított) 622/2003/EK rendelet érvényessége

78. A második kérdés nem veti fel kifejezetten az érvényesség problémakörét. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem nyilvánvalóvá teszi azonban, hogy a nemzeti bíróságnak komoly kételyei vannak a módosított 622/2003/EK rendelet kötelező erejét illetően, és e kételyek vezettek az előzetes döntéshozatal iránti kérelemhez.⁵⁰

79. Ilyen körülmények között a Bíróság határozhat az ügy tárgyát képező közösségi intézkedés érvényességéről.⁵¹ Habár a nemzeti bíróságoknak kell dönteniük a feltett kérdések jelentőségéről, a Bíróság feladata, hogy „kifejtse a nemzeti bíróság által felhozott elemek együtteséből a közösségi jognak azokat az elemeit, amelyeket a per tárgyára tekintettel értelmezni kell, vagy amelyek érvényességéről dönteni kell.”⁵²

80. Következésképpen rátérek arra a kérdésre, hogy valamely rendelet közzétételének hiánya hogyan érinti annak érvényességét.

81. Az Opel Austria ügyben⁵³ az Elsőfokú Bíróság kimondta, hogy sérti a jogbiztonság elvét a Hivatalos Lap vitatott rendelet kihirdetését tartalmazó számának szándékos visszadátumozása, amely a rendeletnek a kihirdetése előtti hatálybalépését eredményezte.⁵⁴ A rendeletet ezért megsemmisítették.

82. A Bíróság ítélezési gyakorlatában számos alkalommal kimondta, hogy, jóllehet a jogbiztonság elve általában nem teszi lehetővé, hogy valamely közösségi aktus időbeli hatályának kezdő időpontját az aktus megjelentése előtti időpontra állapítsa meg,

50 – Lásd a fenti 31. és 50. pontot.

51 – Lásd a Bíróság 16/65. sz. Schwarze-ügyben hozott ítéletét (EBHT 1965., 877. o.) a 886. oldalon, a 62/76. sz. Strehl-ügyben hozott ítéletét (EBHT 1977., 211. o.) és a 145/79. sz. Roquette Frères ügyben hozott ítéletének (EBHT 1980., 2917. o.) 6. és 7. pontját.

52 – Az 51. lábjegyzetben hivatkozott Roquette Frères ügyben hozott ítélet 7. pontja.

53 – Az Elsőfokú Bíróság T-115/94. sz., Opel Austria kontra Tanács ügyben hozott ítélete (EBHT 1997., II-39. o.).

54 – A 127–133. pont. A jogbiztonság elvéről általában lásd még a 124. pontot, amely kifejezetten megköveteli, hogy a jogalanyok számára hátrányos következményekkel járó aktusoknak világosnak és pontosnak kell lenniük, az alkalmazásuknak pedig az érdekelték számára előre láthatónak (e tekintetben lásd még a Bíróság 325/85. sz., Írország kontra Bizottság ügyben hozott ítéletét [EBHT 1987., 5041. o.]; 49. lábjegyzetben hivatkozott Van Es Douane Agenten ügyben hozott ítélet 27. pontját; C-63/93. sz., Duff és társai ügyben hozott ítéletének [EBHT 1996., I-569. o.] 20. pontját, valamint C-17/03. sz., VEMW és társai ügyben hozott ítéletének [EBHT 2005., I-4983. o.] 80. pontját).

majd hozzátette, hogy „kivételesen” ettől eltérő megoldás is lehetséges, ha az elérendő cél azt megköveteli, és ha az érdekelték jogos feltevéseit megfelelően tiszteletben tartják.⁵⁵ Következésképpen korlátozott azon állítás létjogosultsága, hogy a közösségi jogi aktusok már a kihirdetésük előtti időpontban joghatás gyakorolhatnak.⁵⁶

83. A fenti ügyek tárgya késedelmes kihirdetés volt.⁵⁷ A jelen ügyben azonban a melléklet egyáltalán nem szándékozták kihirdetni. Az Elsőfokú Bíróságnak az Opel Austria ügyben tett következtetése ezért a jelen ügyben még inkább alkalmazandó. Továbbá, azokban az esetekben, amikor a Bíróság megengedi a visszaható hatályt, két feltételnek kell teljesülnie: az elérendő célnak ezt meg kell követelnie, és az érdekelték jogos feltevéseit megfelelően tiszteletben kell tartani.⁵⁸ Nehéz megérteni, hogy a jelen ügyben hogyan teljesülhetne bármelyik feltétel.

84. A Bíróságnak a Sevince-ügyben⁵⁹ hozott döntése a jelen ügyben nem nyújt megfelelő iránymutatást. Abban az ügyben a Bíróság megállapította, hogy az EKG–Török Társulási Tanács 2/76 és 1/80 határozata kihirdetésének hiánya nem gátolja e rendelkezések közvetlen hatályát, azokra a magánszemélyek hivatkozhatnak.⁶⁰ Az ilyen jogi aktusok kihirdetésének kötelezettségét azonban sem az EK 254. cikk, sem az EKG–Törökország társulási megállapodás⁶¹ nem írja elő.⁶²

85. Az érdekeltéknek az (egyedi) határozatokról való, az EK 254. cikk (3) bekezdése szerinti értesítésével kapcsolatos ítélkezési gyakorlat azonban segítséget nyújthat, mivel ezen értesítési kötelezettség funkciójában egyenértékűnek tekinthető az EK 254. cikk (1) és (2) bekezdésében meghatározott kihirdetési kötelezettséggel. Mindkét kötelezettség lényege az érdekeltéknek a jogszabályok tartalmáról történő tájékoztatása.

55 – Lásd többek közt a Bíróság C-331/88. sz., Fedesa és társai ügyben hozott ítéletének (EBHT 1990., I-4023. o.) 45. pontját, C-259/95. sz., Parlament kontra Tanács ügyben hozott ítéletének (EBHT 1997., I-5303. o.) 21. pontját, és C-413/04. sz., Parlament kontra Tanács ügyben hozott ítéletének (EBHT 2006., I-11221. o.) 75. pontját.

56 – Lásd a 49. lábjegyzetben hivatkozott Racke-ügyben hozott ítélet 20. pontját, a Bíróság 99/78. sz. Decker-ügyben hozott ítéletének (EBHT 1979., 101. o.) 8. pontját (mindkettő a borkereskedelem pénzügyi ellentételező összegeit érintette), és C-143/88. és C-92/89. sz., Zuckerfabrik egyesített ügyekben hozott ítéletének (EBHT 1991., I-415. o.) 52. pontját (a cukortermelőkre az előző üzleti év tekintetében kivetett illeték). Lásd még az „izoglükóz”-ügyeket: a 108/81. sz., Amylum kontra Tanács ügyben hozott ítélet (EBHT 1982., 3107. o.); a 110/81. sz., Roquette Frères kontra Tanács ügyben 1982. szeptember 30-án hozott ítélet (EBHT 1982., 3159. o.) és a 114/81. sz., Tunnel Refineries kontra Tanács ügyben hozott ítélet (EBHT 1982., 3189. o.).

57 – Lásd még a Bíróság 185/73. sz. König-ügyben hozott ítéletét (EBHT 1974., 607. o.), amelyben a Bíróság kimondta, hogy a közzététel késedelmére a rendelet alkalmazásának és hatálybalépésének időpontját befolyásolja, érvényességét azonban nem (6. pont).

58 – Hasonlóképpen lásd Tizzano főtanácsnok C-376/02. sz. „Goed Wonen”-ügyre (EBHT 2005., I-3445. o.) vonatkozó indítványának 31. és 35. pontját, amelyben kifejti a fenti 55. lábjegyzetben hivatkozott ügyeket.

59 – A C-192/89. sz. ügy (EBHT 1990., I-3461. o.).

60 – A Bíróság a következményeket a tagállamok és a magánszemélyek tekintetében körültekintően megkülönböztette, jelezve, hogy „[a] tény, hogy e határozatokat nem hirdették ki, bár akadályozhatja azt, hogy egy magánszemélyt kötelezettségek terheljenek, nem olyan jellegű, hogy megfosztaná a magánszemélyt attól a jogától, hogy egy közigazgatási szervvel szemben érvényesítse az e határozatokkal rá ruházott jogokat” (24. pont).

61 – HL 1973. C 113., I. o.

62 – Vesd össze a Bíróság C-149/96. sz., Portugália kontra Bizottság ügyben hozott ítéletével (EBHT 1999., I-8395. o.). Ebben az ügyben a vitatott határozatnak (az Európai Közösség és a Pakisztáni Iszlám Köztársaság között, valamint az Európai Közösség és az Indiai Köztársaság között létrejött, a textiltermékek piacra jutásával kapcsolatos szabályokról szóló egyetértési megállapodás megkötéséről szóló, 1996. február 26-i 96/386/EK tanácsi határozat [HL L 153., 47. o.]) nem volt meghatározott címzettje. Így az kívül esett az EK 254. cikk alapján kötelezően kihirdetendő aktusok csoportjain (ellentétben azzal a helyzettel, ami a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése után az Európai Unió működéséről szóló szerződés 297. cikke szerint lesz). Mindazonáltal ez olyan aktus volt, amely nyilvánvalóan közzétételre érdemes. A fenti körülmények között a Bíróság nyilvánvalóan helyesen mondta ki, hogy „egy közösségi aktusnak az *Európai Közösségek Hivatalos Lapjában* való kései közzététele nem befolyásolja ezen jogi aktus érvényességét” (54. pont).

86. A Bíróság a Hoechst-ügyben egyértelművé tette, hogy „az értesítés teljes hiánya nem vonhat mást maga után, mint a kérdéses jogi aktus nemlétezőségének megállapítását, illetve megsemmisítését”. A Bíróság hozzátette, hogy „a közösségi jog nem fogad el a nemlétezőség megállapítása és a megsemmisítés közötti köztes megoldást”, és hogy e „következtetéssel szemben nem hozható fel az a kifogás, mely szerint az EK 254. cikk (3) bekezdése értelmében a határozatok az értesítéssel lépnek hatályba, és értesítés hiányában semmilyen joghatást nem fejtenek ki. A jogi aktusok közzétételére, csakúgy mint minden más jelentős alakiságra, érvényes, hogy a szabálytalanság vagy annyira nyilvánvalóan súlyos, hogy a megtámadott aktus nem létezőségéhez vezet, vagy lényeges eljárási szabálysértésnek minősül, amely ezen aktus megsemmisítéséhez vezethet.”⁶³

87. A Spanyolország kontra Bizottság ügyben⁶⁴ a Bíróság megállapította, hogy az értesítés hiánya bizonyos esetekben igazolja a valamely közösségi intézmény jogi aktusának megsemmisítését.⁶⁵ Ennek során a Bíróság az értesítés hiányát nem pusztán a jogi aktus hatálybalépése akadályként kezelte,⁶⁶ hanem az érvényességét érintő alapvető hibaként. E megközelítés elméleti

alapja könnyedén átültethető a rendelet kihirdetésének hiányára is.

88. Nemrégiben, a Skoma-Lux ügyben,⁶⁷ a Bíróságnak azon tény jogkövetkezményeit kellett megvizsgálnia, hogy a Skoma-Lux által állítólagosan megsértett közösségi rendeletet a kérdéses időben a Hivatalos Lapban cseh nyelven nem hirdették ki. A Bíróság egyértelműen kimondta,⁶⁸ hogy „[a]z EK 254. cikk (2) bekezdésének megfogalmazásából is következik, hogy valamely rendelet csak akkor alkalmas joghatás kiváltására, ha közzétették az Európai Unió Hivatalos Lapjában.” A fenti megállapítás – a szöveggörnyezetből kivéve – arra a következtetésre vezethet, hogy a teljes terjedelmében ki nem hirdetett (módosított) 622/2003/EK rendelet semmilyen joghatást nem válthat ki. A Skoma-Lux ügyben a Bíróság ezt a következtetést óvatosan elkerülte. Ehelyett külön-külön először is azt vizsgálta meg, hogy a szóban forgó rendelet a jogalanyokkal szemben érvényesíthető-e (arra a következtetésre jutott, hogy nem érvényesíthető),⁶⁹ másodszor, hogy mindazonáltal a rendelet az érintett tagállamra a csatlakozásától kezdve kötelező-e (kimondta, hogy igen),⁷⁰ majd harmadszor a jogkövetkezményekkel foglalkozott, nevezetesen azzal, hogy a rendelet értelmében hozott, az alkalmazandó nemzeti jogszabályok szerint jogerőssé vált nemzeti határozatokat meg kell-e kérdőjelezni (erre a Bíróság nemleges válaszlott, kivéve „az alapvető jogokat megsért[ő], joghátrányt tartalmazó közigazgatási intézkedéseket vagy bírósági határozatokat”).⁷¹

63 – A Bíróság C-227/92. P. sz., Hoechst kontra Bizottság ügyben hozott ítéletének (EBHT 1999., I-4443. o.) 68., 71. és 72. pontja.

64 – A Bíróság C-398/00. sz., Spanyolország kontra Bizottság ügyben hozott ítélete (EBHT 2002., I-5643. o.).

65 – A 33. pontban; lásd még az Elsőfokú Bíróság T-323/00. sz., SAT.1 kontra OHIM (SAT.2) ügyben hozott ítéletének (EBHT 2002., II-2839. o.) 12. pontját, ahol a Bíróság megállapította, hogy a tényállás alapján tényleges jogsértés nem történt.

66 – Lásd a Bíróság 48/69. sz., ICI kontra Bizottság ügyben hozott ítéletének (EBHT 1972., 619. o.) 39. és 40. pontját. Lásd még az Elsőfokú Bíróság T-78/96. és T-170/96. sz., W kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítéletének (EBHT-KSZ 1998., I-A-239. o. és II-745. o.) 183. pontját.

67 – Hivatkozás a 34. lábjegyzetben.

68 – A 33. pontban.

69 – Lásd a 32–51. és a 60. pontot.

70 – Lásd az 57–59. pontot.

71 – Lásd a 67–73. pontot. A Bíróság az illetékes nemzeti hatóságokra hagyta annak megítélését, hogy ez a rendelkezés egyes esetekben alkalmazandó-e.

89. A Bíróságnak a Skoma-Lux ügyben követett árnyalt megközelítést az a tény indokolta, hogy az ügy nem egy rendelet valamely nyelven történő közzétételének teljes hiányára vonatkozott, hanem a szóban forgó csatlakozó állam hivatalos nyelvén, megfelelő időben történő közzététel hiányára. A tagállamok és a jogalanyok tekintetében fennálló jogkövetkezmények közötti különbségtétel ezért megfelelőnek tűnik. A jogalanyok számára lehetőséget kell biztosítani arra, hogy jogaikat és kötelezettségeiket az állampolgárságuk szerinti tagállam hivatalos nyelvén (vagy nyelvei valamelyikén) megismerhessék, amely valószínűleg az anyanyelvük. A tagállam azonban már ismerte a közösségi vívmányokat, és azokat kifejezetten elfogadta. Ezért ésszerű, hogy a (közzétett) vívmányok részét képező rendelet rá nézve kötelező.

90. A jelen ügyben a melléklet szövegét egyáltalán nem tették közzé. A közzététel hiánya azonban nem véletlen és nem akaratlan.⁷² A Bizottság egy sor új intézkedést (a 622/2003/EK rendeletet és az annak helyébe lépő rendeleteket, különösen a 68/2004/EK rendeletet) szándékosan csak részben léptetett hatályba és hirdetett ki, titokban tartva az (érdemi) mellékletet. Másiképpen fogalmazva a közzététel hiányának következetes és szándékos gyakorlata állt fenn.

91. Arra a következtetésre jutottam, hogy valamely rendelet vagy elválaszthatatlan része közzétételének az EK 254. cikk megsértését megvalósító teljes hiánya lényeges eljá-

rási szabálysértésnek minősül, amely – legalábbis – érvénytelenséghez vezet.

– Időbeli korlátozás

92. Ha a Bíróság a (módosított) 622/2003/EK rendeletet érvénytelenné nyilvánítja, felmerül a kérdés, hogy ez a megállapítás mikor lép hatályba. A tárgyaláson az osztrák és a lengyel kormány, valamint az Egyesült Királyság Kormánya annak megállapítását kérte a Bíróságtól, hogy a vitatott rendelet alapján hozott valamennyi intézkedés joghatásait nyilvánítsa fennmaradónak mindaddig, amíg a Bizottság új intézkedést fogad el. Azt azonban nem jelölték meg, hogy a módosított 622/2003/EK rendelet érvénytelenségének mely következményei indokolják a jelen ügyben hozandó ítélet időbeli hatályának korlátozását.

93. Igaz, hogy a Bíróság esetenként fenntartotta az érvénytelen szabályok joghatásait mindaddig, amíg az új szabályok elfogadásra kerültek. A Van Landschoot-ügyben hozott ítéletében⁷³ a Bíróság megállapította, hogy a vitatott rendelet hátrányosan megkülönböztető, mivel az illeték alóli mentesülésre vonatkozó szabályok a gazdasági szereplők egyes csoportjaira nem terjednek ki. Az érvénytelenség egyszerű kimondása azzal járt volna, hogy az új szabályozás meghozataláig minden mentesülés kizárt lett volna. A Bíróság analógia útján az EK 174. cikk (2) bekezdését (jelenleg EK 231. cikk) alkal-

72 – Lásd az alábbi 113. pontot.

73 – A Bíróság 300/86. sz. Van Landschoot-ügyben hozott ítélete (EBHT 1988., 3443. o.).

mazta, amely alapján a Bíróság megjelölheti a semmisnek nyilvánított rendeletnek azon joghatásait, amelyek továbbra is fennmaradnak.⁷⁴ Így arra a következtetésre jutott, hogy az új szabályozás meghozataláig az illetékes hatóságoknak továbbra is alkalmazniuk kell a mentesülésre vonatkozó szabályozást oly módon, hogy ki kell terjeszteniük a megállapítást nyert megkülönböztetés által érintett gazdasági szereplőkre.⁷⁵

94. Így a mentesülésre jogosult gazdasági szereplők csoportját kiterjesztették – amely joghatást nem lehetett volna elérni a vitatott rendelet egyszerű érvénytelenné nyilvánításával.⁷⁶

95. Nem vagyok meggyőződve arról, hogy a jelen ügyben a 622/2003/EK rendelet hatásait fenn kellene tartani.

74 – Lásd például a Bíróság C-38/90. és C-151/90. sz., Lomas és társai egyesített ügyekben hozott ítéletének (EBHT 1992., I-1781. o.) 23. pontját és C-228/99. sz. Silos-ügyben hozott ítéletének (EBHT 2001., I-8401. o.) 35–38. pontját.

75 – Lásd a 22–24. pontot.

76 – Stix-Hackl főtanácsnok C-475/03. sz. Banca Popolare di Cremona ügyben ismertetett indítványának (EBHT 2006., I-9373. o.) 132–134. pontjában hasznos áttekintést nyújt azon helyzetekről, amelyekben a Bíróság a közösségi intézmények által elfogadott aktusok érvényességét érintő előzetes döntés időbeli hatályát korlátozta. Megsemmisítés iránti keresetre példaként, amelyben a Bíróság a közösségi jogi rendelkezés egy részének érvényességét az új rendelkezés elfogadásáig fenntartotta, lásd a Bíróság C-299/05. sz., Bizottság kontra Parlament és Tanács ügyben hozott ítéletének (EBHT 2007., I-8695. o.) 74. és 75. pontját. Ebben az ügyben az Egyesült Királyságban a fogvatékoszággal élők megélhetési támogatásának (a továbbiakban: DLA) a módosított 1408/71/EGK tanácsi rendelet II a. mellékletében történő felsorolásának egyszerű megsemmisítése oda vezetett volna, hogy az Egyesült Királyságnak e támogatás „mobilitás” összetevőjét az Európai Unió meghatározhatatlan számú jogosultja részére kellett volna biztosítania, miközben a DLA ezen része vitathatatlanul nem járulékalapú ellátás, így nem exportálható ellátásként jogszerűen lehet a II a. melléklet listájában szerepeltetni.

96. A 622/2003/EK rendelet érvénytelenné nyilvánítása érintetlenül hagyná a tagállamokra a 2320/2002/EK rendelettel már kirótt kötelezettségeket, miszerint a nemzeti joguk szerinti hatáskörüket gyakorolva meg kell tenniük a szükséges intézkedéseket annak megakadályozása érdekében, hogy az utasok a tiltott tárgyakat a szigorított védelmi területekre és a repülőgép fedélzetére bevigyék, és eleget kell tenniük a polgári légi közlekedés védelme tekintetében meghatározott és hivatkozott más intézkedéseknek. A 2320/2002/EK rendelet függeléké értelmében „[a] fegyverek és korlátozottan szállítható tárgyak lehetséges alakjára vonatkozóan irányelvek kerülnek megadásra az alábbiakban, viszont arról, hogy egy tárgyról feltételezhető-e, hogy fegyverként használható, a józan ész dönt.” Ennek alapján a tagállamok teljes mértékben biztosítani tudják a nemzeti joguk alapján a potenciális fegyvereknek a védelmi területekre vagy a repülőgépre való bevitelét megtiltó szabályok elfogadását addig is, amíg a megfelelően kihirdetett (a tiltott tárgyak listáját tartalmazó) helyettesítő rendeletet elfogadják.

97. A tagállamokra a 2320/2002/EK rendelettel kirótt különös kötelezettségeket megerősíti az EK 10. cikk szerinti általánosabb jellegű kötelezettség, miszerint a tagállamok „[...] a Közösség intézményeinek intézkedéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket”, „elősegítik a Közösség feladatainak teljesí-

tését”, és „tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti [a Közösség] célkitűzéseinek megvalósítását”. Ezek a célkitűzések, valamint elérésük módja magából a 2320/2002/EK rendeletből is egyértelműen kiderül, és a tagállamok (természetesen) megismerhették a 622/2003/EK rendelet közé nem tett mellékletének tartalmát is.

98. A Bizottság is abban a helyzetben van, hogy a jelen indítvány ismertetésétől a Bíróság döntéshozataláig terjedő időszak alatt megfontolja, hogyan biztosítható, hogy a kizárólag a (módosított) 622/2003/EK rendelet mellékletében meghatározott különös repülőtéri védelmi intézkedések ne kerüljenek veszélybe abban az esetben sem, ha a Bíróság általános döntést hoz a rendelet jogkövetkezményéről.⁷⁷

99. Továbbá a Bíróság mindig élt az ítélet időbeli hatálya korlátozásának lehetőségével annak érdekében, hogy megfeleljen a jogbiztonság követelményeinek. A jelen ügyben ezzel ellentétben egyértelmű, hogy a magánszemélyek számára a jogbiztonság a módosított 622/2003/EK rendelet mellékletének egyetlen ismert összetevője⁷⁸ tekintetében a rendelet hatályban tartásával tovább

sérülne mindaddig, amíg a rendelet egészének helyébe lépő új aktusokat elfogadják.

100. Végül esetleg javasolható lenne, hogy a repülőtéri védelmi intézkedések fokozását biztosító szabályok megtartására irányuló közérdek követelményei miatt a Bíróság vagy hunyjon szemet a közzétételi kötelezettség nyilvánvaló megsértése felett, vagy használja fel kivételes hatáskörét a hibás jogi aktus joghatásainak végleges fenntartására. Álláspontom szerint azonban ez az érv megtevesztő. Ahogyan azt az imént jeleztem, a Bíróságnak nem szükséges ezt a hatáskört gyakorolnia annak érdekében, hogy a repülőtereken megelőzze a közbiztonság veszélyeztetését. Nehéz időkben nem ritkán hoznak fel hasonló érveket, hogy a rendes körülmények között alkalmazandó jogállamiság elvétől való eltérést igazolják – legyen az az alapvető jogok biztosításának felfüggesztése, a bírósági felülvizsgálat korlátozása vagy e felülvizsgálat következményeinek enyhítése. Ezeknek nincs helye a jogállamiság elve alapján működő Európai Unióban, amely Bíróságának az EK-Szerződésből eredő kötelezettsége a „jog tiszteletben tartásá[nak]” biztosítása.⁷⁹

101. Következésképpen javasolom, hogy a jelen ügyben meghozandó ítélet tekintetében időbeli korlátozás megállapítására ne kerüljön sor.

77 – A Bizottság mozgásterét illetően lásd az alábbi 111–120. pontot.

78 – Habár a tiltott tárgyak listájának tartalma nem ismert, az biztos, hogy a 622/2003/EK rendelet melléklete *tartalmaz* ilyen listát.

79 – Az EK 220. cikk (korábbi 164. cikk). Vessd össze Poiares Maduro főtanácsnok C-402/05. P. sz., Kadi kontra Tanács ügyben 2008. január 16-án ismertett beadványának 35. pontjával. „[A]mikor a közbiztonsági kockázat rendkívül magas, különösen nagy a nyomás, hogy az egyéni jogokat figyelmen kívül hagyó intézkedések megtételére kerüljön sor. [...] [E]zekben az esetekben a bíróságoknak fokozott elővigyázatossággal kell eleget tenniük a jogállam fenntartására irányuló kötelezettségeik teljesítésének.”

– A Bíróságnak tovább kell-e mennie, és a (módosított) 622/2003/EK rendeletet nem létezővé kell-e nyilvánítania?

102. A kérdést előterjesztő bíróság álláspontja szerint valamely rendelet kihirdetésének a hiánya a rendelet nem létező jellegét vonja maga után.

103. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint a közösségi intézmények jogi aktusait főszabály szerint megilleti a jogszerűség vétele, és ennél fogva mindaddig joghatásokat váltanak ki, amíg azokat vissza nem vonják, megsemmisítés iránti kereset alapján meg nem semmisítik, illetve előzetes döntéshozatal iránti kérelem vagy jogellenességi kifogás következtében nem nyilvánítják érvénytelennek.⁸⁰

104. A fenti elv alól a nem létező jogi aktus elmélete jelent kivételt. Ezen elmélet értelmében azok a jogi aktusok, amelyek olyan nyira nyilvánvalóan súlyos szabálytalanságot hordoznak magukban, amit a közösségi jogrend nem tűr el, olyannak tekintendők, amelyek semmilyen, még átmeneti joghatást sem váltottak ki, azaz azokat jogilag nem létezőnek kell tekinteni. Ez a kivétel olyan két alapvető, bár néha egymással szembenálló követelmény közötti egyensúly fenntartását célozza, amelyeknek meg kell felelniük a jogrendszernek, nevezetesen a jogviszonyok

stabilitásának és a jogszerűség tiszteletben tartásának.⁸¹

105. A Közösség intézményei által hozott jogi aktusok nem létező jellegének megállapításához fűződő következmények súlyossága a jogbiztonság igényéből fakadóan megköveteli, hogy erre kizárólag szélsőséges körülmények között kerülhessen sor.⁸² Egyes jogtudósok azzal érvelnek, hogy valamely rendelet közzétételének a hiánya ebbe a csoportba tartozik.⁸³

106. A Bíróság tudomásom szerint eddig csak egyetlen jogi aktust nyilvánított nem létezővé: a Société des usines à tubes de la Sarre

81 – A 80. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra BASF ügyben, a Chemie Linz ügyben és a Bizottság kontra Görögország ügyben hozott ítéletek 49., 94. illetve 19. pontja, és a 63. lábjegyzetben hivatkozott Hoechst-ügyben hozott ítélet 70. pontja.

82 – A 80. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra BASF ügyben, és a Chemie Linz és Bizottság kontra Görögország ügyben hozott ítélet 50., 95., illetve 20. pontja; a 63. lábjegyzetben hivatkozott Hoechst-ügyben hozott ítélet 76. pontja. A Bíróság a következő esetekben állapította meg a vitatott jogi aktus nemlétezőségét: a 7/56, 3/57–7/57. sz., Dineke Algiera és mások kontra ESZAK Közgylése egyesített ügyekben hozott ítélet (EBHT 1957., 39. o.) a 60. oldalon; a 15/73–33/73., 52/73., 53/73., 57/73–109/73., 116/73., 117/73., 123/73., 132/73. és a 135/73–137/73. sz., Roswitha Schots, született Kortner és társai kontra Tanács Bizottság és Parlament egyesített ügyekben hozott ítéletének (EBHT 1974., 177. o.) 33. pontja; a 15/85. sz., Consorzio Cooperative d'Abruzzo kontra Bizottság ügyben hozott ítéletének (EBHT 1987., 1005. o.) 10. és 11. pontja („Anélkül, hogy egyáltalán szükség lenne a Bizottság által állított szabálytalanságok súlyának megítélésére, elegendő annak a megállapítása, hogy egyik szabálytalanság sem nyilvánvaló. Egyik sem tűnhetett fel a határozat elolvasásakor.”); a 226/87. sz., Bizottság kontra Görögország ügyben hozott ítéletének (EBHT 1988., 3611. o.) 16. pontja; a C-199/92. P. sz., Hüls kontra Bizottság ügyben hozott ítéletének (EBHT 1999., I-4287. o.) 84–88. pontja; a C-200/92. P. sz., ICI kontra Bizottság ügyben hozott ítéletének (EBHT 1999., I-4399. o.) 70–73. pontja; a C-235/92. P. sz., Montecatini kontra Bizottság ügyben hozott ítéletének (EBHT 1999., I-4539. o.) 96–100. pontja; a C-107/99. sz., Olaszország kontra Bizottság ügyben hozott ítéletének (EBHT 2002., I-1091. o.) 45. pontja; a 80. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Görögország ügyben hozott ítélet 18–21. pontja, valamint a T-27/03., T-46/03., T-58/03., T-79/03., T-80/03., T-97/03. és T-98/03. sz., SP és társai kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítéletének (EBHT 2007., II-4331. o.) 122. pontja.

83 – Lásd például H. Von der Groeben, J. Thiesing és C.-D. Ehlermann (szerkesztők), Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, 6. Auflage, Band 4: Art. 189 – 314 (2004), 834. o. 14. pontját.

80 – E tekintetben lásd a Bíróság C-137/92. P. sz., Bizottság kontra BASF és társai ügyben hozott ítéletének (EBHT 1994., I-2555. o.) 48. pontját; 63. lábjegyzetben hivatkozott Hoechst-ügyben hozott ítéletének 69. pontját; C-245/92. P. sz., Chemie Linz kontra Bizottság ügyben hozott ítéletének (EBHT 1999., I-4643. o.) 93. pontját, valamint C-475/01. sz., Bizottság kontra Görögország ügyben hozott ítéletének (EBHT 2004., I-8923. o.) 18. pontját.

ügyben.⁸⁴ Ebben az ügyben a kérdés az volt, hogy egy Főhatóság által küldött levél az ESZAK 54. cikk (4) bekezdése értelmében véleménynek minősülhet-e. Az ilyen véleményeket többek közt indokolással kell ellátni. Ebben a levélben azonban indoklás nem volt. A Bíróság megállapította, hogy az ESZAK 5., 15. és 54. cikke egyértelműen előírja a vélemény indokolását, amely lényeges alkotóelemnek minősül. Az indoklás nélkül a vélemény jogilag nem létezik. Mivel a kereset által megsemmisíteni kért jogi aktus jogilag nem létezőnek tekintendő, a Bíróság a keresetet elfogadhatatlannak minősítette.

107. A BASF kontra Bizottság ügyben⁸⁵ az Elsőfokú Bíróság a Bizottság egyik határozatát nem létezővé nyilvánította. A Bíróság azonban a fellebbezési eljárásban megváltoztatta a döntést, és azt az álláspontot képviselte, hogy a hatáskörhöz és az alakeszerőségekhez kapcsolódóan az Elsőfokú Bíróság által megállapított szabálytalanságok sem elkülönülten, sem együttesen vizsgálva nem voltak olyan nyilvánvalóan súlyosak, hogy a határozatot jogilag nem létezőként kellene kezelni.⁸⁶

108. Úgy tűnik számomra, hogy a (módosított) 622/2003/EK rendelet szabálytalansága – az EK 254. cikk (2) bekezdésében meghatározott, a rendelet *teljes* érdemi részének kötelező kihirdetésére vonatkozó kötelezettségnek a folyamatos és szándékos figyelmen

kívül hagyása – olyannyira súlyos hibát hordoz magában, hogy azt a közösségi jogrend nem tűri el. Következésképpen én támogatom a módosított 622/2003/EK rendelet nem létezővé nyilvánítását. Ebben az esetben az ítélet esetleges időbeli korlátozásának kérdése nem bír jelentőséggel.

109. Amennyiben a Bíróság nem kíván ennyire messzire menni, nyilvánvaló, hogy legalábbis lényeges eljárási szabálysértés történt. A Bíróságnak ezért a módosított 622/2003/EK rendeletet legalábbis érvénytelenné kellene nyilvánítania.

110. Ha a Bíróság elfogadja a javaslatomat, és a (módosított) 622/2003 rendeletet nem létezővé vagy érvénytelenné nyilvánítja, egyértelmű lesz, hogy valamely rendelet egésze vagy egy része közzétételének hiánya – különösen, ha ez szándékos – elfogadhatatlan az Európai Unió jogrendjében.

Mit kellett volna tennie a Bizottságnak?

111. A tárgyaláson mind az Európai Parlament, mind a Tanács azt az álláspontot képviselte, hogy a 2320/2002/EK rendelet 8. cikke nem hatalmazza fel a Bizottságot arra, hogy olyan nem nyilvános melléklettel rendelkező végrehajtási rendeletet fogadjon el, amely a légiközlekedés-védelmi intézkedésekre vonatkozó közös alapkövetelmények végrehajtásához és átdolgozásához szükséges

84 – A Bíróság 1/57. és 14/57. sz. egyesített ügyekben hozott ítéletének (EBHT 1957., 105. o.) 112. pontja.

85 – Az Elsőfokú Bíróság T-79/89., T-84/89–T-86/89., T-89/89., T-91/89., T-92/89., T-94/89., T-96/89., T-98/89., T-102/89. és T-104/89. sz., BASF és mások kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélete (EBHT 1992., II-315. o.).

86 – A 80. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra BASF ügyben hozott ítélet 52. pontja.

részletes intézkedéseket tartalmazza. A Bizottság a maga részéről jelezte, hogy hasznos lenne számára, ha a Bíróság iránymutatást adna a tekintetben, milyen jogi eszközt kellene használnia a 2320/2002/EK rendelet 4. cikkének (2) bekezdése szerinti, az ilyen intézkedések elfogadására irányuló kötelezettsége teljesítése érdekében.

nyilvános dokumentum fogja tartalmazni, és a hozzáférés csak a dokumentumokhoz való hozzáférésről szóló rendeleten keresztül lesz majd lehetséges (amely alapján azonban a hozzáférést valószínűleg megtagadják azon az alapon, hogy a kérdéses dokumentum a 4. cikkben felsorolt kivételek közé tartozik, és/vagy az a 9. cikk szerinti „minősített dokumentum”).

112. Bár a módosított 622/2003/EK rendelet kihirdetésével kapcsolatban bíráltam a Bizottságot, nehéz helyzetének okait megértem. A fentiekre tekintettel az alábbi megjegyzéseket teszem.

113. A 2320/2002/EK rendelet 8. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy a repülőterek védelmi intézkedéseinek működésével kapcsolatos intézkedéseket⁸⁷ „titokban kell tartani, és tilos közzétenni”. Mindezt a dokumentumokhoz való hozzáférésről szóló rendeletben meghatározottak „sérelem nélkül” kell megvalósítani. Ebből azt a következtetést vonom le, hogy a jogszabály megszővezői nem gondolták, hogy ezek az intézkedések valaha is valamely közösségi jogi aktus részét fogják képezni, amely az EK 254. cikk alapján a Hivatalos Lapban való kötelező kihirdetési kötelezettség hatálya alá tartozik. A szándék inkább az volt, hogy ezeket egy nem

114. Hangsúlyozom, hogy a 2320/2002/EK rendelet 8. cikke az átláthatóság és az információkhoz való hozzáférés általános kötelezettsége alóli kivételként működik. Mint olyat, ezért megszorítóan kell értelmezni. Ebből következik, hogy – objektívan tekintve – valóban csak a 8. cikk (1) bekezdésében meghatározott titkos információk csoportjaiba⁸⁸ tartozó anyagokat kellene ily módon kezelni. Különösen a 2320/2002/EK rendelet részeként már nyilvánosságra hozott anyagok helyébe lépő anyagoknak továbbra is nyilvánosan elérhetőnek kell maradniuk.

115. Ami a tiltott tárgyak listáját illeti, teljesen világos számomra, hogy ennek a listának nem titkosnak, hanem nyilvánosnak kellene lennie. Ezért ezt – és minden más intézkedést, amelyet objektívan tekintve nem szükséges titokban tartani – a rendelet mellékleteként a Hivatalos Lapban közzé kell tenni.

87 – Azaz: a) a felszerelésekre vonatkozó teljesítménykövetelmények és átvételi vizsgálatok; különleges információkat tartalmazó részletes eljárások; a védelmi intézkedések alóli kivételre vonatkozó részletes követelmények; b) a megfelelőség-ellenőrzés részletes leírása; c) a megfelelőség-ellenőrzéssel kapcsolatos vizsgálati jelentések és a tagállamok válaszai. A 8. cikk (2) és (3) bekezdése a vizsgálati jelentésekből és a tagállamok válaszaiból származó, más tagállamokra vonatkozó információk tekintetében bizalmasságot ír elő „a nemzeti jogszabályoknak megfelelően, amennyire csak lehetséges”.

88 – Lásd a 87. lábjegyzetet.

116. Melyek azok az anyagok, amelyek valóban a repülőterek védelmi intézkedéseinek működésével kapcsolatosak, és ezért valóban szükséges, hogy titokban maradjanak?

117. Ha a Bizottság jónak látja, hogy meggyőződjön arról, hogy az ilyen anyagok egy részét vagy egészét jogilag kötelező aktus tartalmazza, elméletileg korlátozás nélkül választhat a jogi eszközök közül. A 2320/2002/EK rendelet jogalapja az EK 80. cikk (2) bekezdése.⁸⁹ A Tanács a rendeletet választotta, erre azonban nem volt köteles.

118. A gyakorlatban azonban a valamennyi tagállamhoz címzett rendelet vagy irányelv nem megfelelő jogi eszköz az olyan anyagokra, amelyeket titokban kell tartani. Mindkettő ugyanis az EK 254. cikk (2) bekezdésében meghatározott kötelező kihirdetési követelmény hatálya alá tartozik.

119. Természetesebb választás lett volna ezért az EK 249. cikke szerinti, valamennyi tagállamhoz címzett határozat. Az EK 254. cikk

az ilyen jogi aktusok tekintetében nem ír elő kihirdetési kötelezettséget, csupán annyit, hogy azokról „értesíteni kell a címzettjeiket”.⁹⁰ A határozat „az értesítéssel lép hatályba”.⁹¹ Megjegyzem, hogy a dokumentumokhoz való hozzáférésről szóló rendelet 13. cikke (2) bekezdésének c) pontja szerint az ilyen határozatokat a Hivatalos Lapban annyiban kell közzétenni, „amennyiben lehetséges”. Ha a határozat tartalma alapján a rendelet 4. cikkének (kivételek) vagy a 9. cikkének (minősített dokumentumok) hatálya alá tartozik, a határozathoz való hozzáférést jogszerűen lehetne megtagadni, és *a fortiori* a közzétételt jogszerűen lehetne mellőzni.

120. A Bizottság az írásbeli észrevételeiben valóban megemlíti, hogy az 1683/95/EK rendelet⁹² elfogadásakor hasonló megoldást alkalmazott a minősített és nem minősített anyagok tekintetében. A fenti rendelet közzétett melléklete bizonyos előírásokat tartalmazott a tagállamok által kiadott vízumok formáját illetően. A rendelet 2. cikke értelmében a Bizottság fogadja el az egységes formátumú vízumok további elemeket és biztonsági követelményeket – ideértve

⁸⁹ – Az EK 254. cikk (3) bekezdése.

⁹¹ – Ua.

⁹² – A legutóbb az áruk szabad mozgása, a személyek szabad mozgása, a vállalati jog, a versenypolitika, a mezőgazdaság (ideértve az állat- és növény-egészségügyi jogszabályokat), a közlekedéspolitikát, az adózás, a statisztika, az energia, a környezetvédelem, a bel- és igazságügyi együttműködés, a vámunió, a külkapcsolatok, a közös kül- és biztonságpolitika, valamint az intézmények területén elfogadott egyes rendeleteknek és határozatoknak Bulgária és Románia csatlakozására tekintettel történő kiigazításáról szóló, 2006. november 20-i 1791/2006/EK tanácsi rendelettel (HL 2006. L 363., 1. o.) módosított, a vízumok egységes formátumának meghatározásáról szóló, 1995. május 29-i 1683/95/EK tanácsi rendelet (HL 1995. L 164., 1. o.).

⁸⁹ – „A Tanács minősített többséggel határozhat arról, hogy lehet-e, és ha igen, milyen mértékben és milyen eljárással, a tengeri és légi közlekedésre vonatkozóan megfelelő rendelkezéseket hozni.”

az egységes formátumú vízum kitöltése során a vízum hamisítását vagy meghamisítását megnehezítő fokozott előírásokat, technikai előírásokat és módszereket – figyelembe vevő további műszaki előírásait. A 3. cikk előírta, hogy ezeket az előírásokat titokban kell tartani. A Bizottság ezért valamennyi tagállamhoz címzett végrehajtási határozatot hozott, amelyet nem tett közzé.⁹³ Úgy tűnik számomra, hogy a Bizottság a 2320/2002/EK rendelet végrehajtása során hasonló megoldást alkalmazhat annak érdekében, hogy az ilyen védelmet igénylő anyagok titkosságát megőrizze.

Az első kérdésről

121. Ha a Bíróság a második kérdést az általam javasolt módon válaszolja meg, az első kérdést nem szükséges megválaszolni. Mivel azonban az első kérdés mind az írásbeli mind a szóbeli beadványokban heves vitákat

váltott ki a felek között,⁹⁴ a következő észrevételeket teszem.

122. Első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság azt kívánja megtudni, hogy az EK 254. cikke értelmében kihirdetendő jogi aktusok a dokumentumokhoz való hozzáférésről szóló rendelet 2. cikkének (3) bekezdése értelmében a dokumentumok fogalmába beletartoznak-e.⁹⁵

123. A rendelet 2. cikkének (3) bekezdése az 1. cikkben meghatározott célnak megfelelően⁹⁶ kiterjedt hatályt határoz meg. A rendelet „az intézmény birtokában lévő dokumentumokra vonatkozik, amely dokumentumokat az intézmény állított ki, vagy azok hozzá érkeztek, és amelyek az Európai Unió tevékenységi területeire vonatkoznak”. A dokumentumokhoz való hozzáférésről szóló rendelet hatálybalépését megelőzően egy intézmény nem volt jogosult rendelkezésre bocsátani a harmadik személyektől származó dokumentumokat, a hozzáférés iránti kérelmet a kérelmezőnek közvetlenül a dokumentum szerzőjéhez kellett címeznie (az úgynevezett kibocsátói szabály).⁹⁷ A hatálynak a 2. cikk (3) bekezdés szerinti tág fogalma megfordítja ezt a szabályt. Feltéve, hogy az intézmény valóban *rendelkezik*

93 – A Bizottság írásbeli beadványaiban német szakírókat idéz, azt sugallva, hogy a határozat csak egyedi esetekre vonatkozik: lásd például a 83. lábjegyzetben hivatkozott H. Von der Groeben, J. Thiesing és C.-D. Ehlermann (szerkesztők): *Kommentar zum EU-/EG-Vertrag*, 791. o. 43. pontját. Más írók azonban ezzel ellentétes álláspontot foglaltak el: lásd J. Bast: „On the Grammar of EU Law: Legal Instruments”, Jean Monnet Working Paper 9/03, Heidelberg, 2003., 65. és 66. o., on-line elérhető a következő címen: <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/03/030901-05.pdf>. Lásd továbbá R. Greaves: „The Nature and Binding Effect of Decisions under Article 189 EC”, *European Law Review*, 1996., 3–16. o., aki kiemeli, hogy a valamennyi tagállamhoz címzett határozatnak kvázijogszabály jellege lehet. Egyértelmű példa a vasúti, a közúti és a belvízi fuvarozás versenyt érintő egyes rendelkezések összehangolásáról szóló 1965. május 13-i 65/271/EGK tanácsi határozat (HL angol nyelvű kiadása 1965., 67. o.), amely a Bíróság 9/70. sz. Grad-ügyben hozott ítéletének (EBHT 1970., 825. o.) a tárgya volt.

94 – Így a cseh, a lengyel, és a finn kormány szerint a rendelet egyértelműen *nem* a dokumentumokhoz való hozzáférésről szóló rendelet szerinti dokumentum, míg az osztrák, a dán, a francia, a görög, a magyar és a svéd kormány, valamint a Tanács és a Bizottság ugyanolyan hűvel azzal érvel, hogy egyértelműen *az*.

95 – Lásd a fenti 49. pontot. Már felhívtam a figyelmet az EK 254. és 255. cikk szőkebb összefüggéseire: lásd a fenti 54–60. pontot.

96 – Lásd a fenti 58. pontot.

97 – Lásd, például az Elsőfokú Bíróság T-110/03., T-150/03. és T-405/03. sz., Sison kontra Tanács egyesített ügyekben hozott ítéletének (EBHT 2005., II-1429. o.) 92. pontját.

a dokumentummal, a hozzáférés a kibocsátótól függetlenül kérhető. Következésképpen az intézményeknek a harmadik személyektől – ideértve különösen a tagállamokat – származó dokumentumokat is ki kell adniuk.⁹⁸

124. A „dokumentum” fogalmának meghatározása hasonlóképpen széles: „az adathordozótól (papír, elektronikus forma vagy hang-, kép- vagy audiovizuális felvétel) függetlenül az intézmény feladatkörébe tartozó politikára, tevékenységre és döntéshozatalra vonatkozó üggyel kapcsolatos adattartalom.”⁹⁹

125. A 4. cikk (Kivételek) és a 9. cikk (Minősített dokumentumok) a köz- vagy magánérdek alapján határozza meg a dokumentumokhoz való hozzáférés jogának korlátait. A fent említett cikkek az EK 255. cikk szerkezetét követik. A kivételeket, a közösségi jog értelmezésére vonatkozó általános szabályok szerint, szigorúan kell értelmezni.¹⁰⁰ A szigorú értelmezésük szükségességét támasztja alá az a tény is, hogy egy olyan rendelet kötelező kivételeiről van szó,¹⁰¹ amelynek célja egyéb-

ként, hogy a „dokumentumokhoz a lehető legszélesebb körű hozzáférést” biztosítsa.¹⁰²

126. A 13. cikk „A dokumentumok közzététele a Hivatalos Lapban” címet viseli. A 13. cikk (1) bekezdése kifejti, hogy „[a]z EK-Szerződés 254. cikkének (1) és (2) bekezdésében [...] említett jogi aktusok *mellett*,¹⁰³ figyelembe véve e rendelet 4. és 9. cikkét,” a dokumentumok több csoportját „kell közzétenni a Hivatalos Lapban”. Vitathatatlanul egyértelműnek tűnik számomra, hogy a jogszabály megszövegezői itt egyes további (az EK 254. cikk (1) és (2) bekezdése értelmében egyébként is kihirdetésre kerülő szövegeken kívüli) szövegcsoportokat jelölnek meg olyanokként, amelyek a Hivatalos Lapban való kihirdetésből származó széles körű, rendszeres megismerhetőségre érdemesek. A további dokumentumcsoportokat szintén annyiban kell közzétenni, „amennyiben lehetséges”.¹⁰⁴

127. Csak azon dokumentumokat kell egyedileg kérni, amelyek nem tartoznak sem a 12. cikk, sem a 13. cikk hatálya alá.¹⁰⁵

98 – Lásd a (10) preambulumbekezdést. Lásd még a Bíróság C-64/05. P. sz., Svédország kontra Bizottság és társai ügyben hozott ítéletének (EBHT 2007., I-11389. o.) 55. és 56. pontját, és Poiares Maduro főtanácsnok ezen ügyre vonatkozó indítványának 27. és 28. pontját.

99 – A 3. cikk a) pontja.

100 – A 4. cikk tekintetében lásd a Bíróság C-266/05. P. sz., Sison kontra Tanács ügyben hozott ítéletének (EBHT 2007., I-1233. o.) 63. pontját és a 98. lábjegyzetben hivatkozott Svédország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 66. pontját.

101 – Így a 4. cikk (1) bekezdése előírja, hogy az intézmények megtagadják a rendeletben meghatározott csoportokba tartozó dokumentumokhoz való hozzáférést. A 9. cikk már meghatározta a „minősített dokumentumok” körét (9. cikk (1) bekezdés), így főigét nem tartalmaz, azaz nem kötelező utasítás.

102 – 1. cikk a) pont.

103 – Kiemelés tőlem.

104 – A 13. cikk (2) bekezdése; a 13. cikk (3) bekezdése alapján az intézmények további mérlegelési jogkört kaptak arra, hogy még szélesebb körben tegyék közzé a dokumentumaikat.

105 – Általában lásd a 6., 7., 8. és 10. cikket. A 12. cikk értelmében az intézményeknek, „amennyiben lehetséges”, a dokumentumokat a nyilvánosság számára elektronikus formában vagy nyilvánvántartáson keresztül, széles körben, közvetlenül hozzáférhetővé kell tenniük. „A 4. és 9. cikk figyelembevételével különösen a jogalkotási dokumentumokat, vagyis a tagállamokban vagy azok számára törvényileg kötelező jogi aktusok elfogadására irányuló eljárások folyamán összeállított vagy megküldött dokumentumokat kell közvetlenül hozzáférhetővé tenni.”

128. E körülmények között az első kérdésre adandó válasz egyértelműbbé válik. A rendeletek szövege a dokumentumnak a dokumentumokhoz való hozzáféréstől szóló rendelet 3. cikkének a) pontjában meghatározott nagyon széles fogalmába tartozik. Az ilyen szöveget „[...] az intézmény feladatkörébe tartozó [...] döntéshozatalra vonatkozó üggyel kapcsolatos adattartalom” és a 3. cikk a) pontjában felsorolt adathordozó jellemzi. Így a dokumentumokhoz való hozzáféréstől szóló rendelet 3. cikkének a) pontjában található „dokumentum” fogalma elég széles ahhoz, hogy az EK 254. cikk (1) és (2) bekezdése szerinti kihirdetés hatálya alá tartozó jogi eszközöket is magában foglalja. Ez azonban nem jelenti azt, hogy az ilyen jogi eszközök a dokumentumokhoz való hozzáféréstől szóló rendelet hatálya alá tartoznának, és a hozzáférés megtagadása érdekében a 4. cikkre vagy a 9. cikkre lehetne hivatkozni. Álláspontom szerint a helyzet épp ennek az ellenkezője.

129. A dokumentumokhoz való hozzáféréstől szóló rendelet 2. cikkének (3) bekezdése szerint a rendelet „az intézmény *birtokában lévő* dokumentumokra vonatkozik, amely dokumentumokat az intézmény *állított ki, vagy azok hozzá érkeztek*, és amelyek az Európai Unió tevékenységi területeire vonatkoznak.”¹⁰⁶ Az természetesen igaz, hogy az intézmény valószínűleg rendelkezik a rendelet elfogadott végleges szövegének példányaival. A szövegnek azonban a Hivatalos Lapban való (kötelező) kihirdetés útján ekkorra már nyilvánossá kellett válnia. Technikai szempontból úgy tekinthető, hogy az intézmény a szöveget „dokumentumként” „birtokolja”. A dokumentumokhoz való hozzáféréstől szóló rendelet ilyen szó szerinti olvasata azonban nem veszi figyelembe azt a tényt, hogy a rendelet célja az egyébként

automatikusan el *nem* érhető dokumentumokhoz való hozzáférés biztosítása. A teleológia és a józan ész egyaránt ahhoz a következtetéshez vezet, hogy ha egy szöveg az EK 254. cikk (1) és (2) bekezdése szerinti kötelező kihirdetés útján hozzáférhető (vagy annak kellene lennie), azt nem szükséges (és nem kellene) az intézmény „birtokában lévő” „dokumentumnak” tekinteni a dokumentumokhoz való hozzáféréstől szóló rendelet 2. cikkének (3) bekezdése, illetőleg 3. cikkének a) pontja értelmében. Továbbá az 1. cikk a) pontja a dokumentumokhoz való hozzáféréstől szóló rendelet célját a „lehető legszélesebb körű hozzáférés” biztosítására való utalással határozza meg. Ez magában foglalja azt is, hogy a valamely dokumentumhoz a rendelet útján való hozzáférés joga felesleges akkor, ha a dokumentum az EK 254. cikk alapján egyébként is kihirdetésre kerül. A Hivatalos Lapban való kihirdetés már önmagában biztosítja a „lehető legszélesebb körű hozzáférést”.

130. A dokumentumokhoz való hozzáféréstől szóló rendelet 13. cikke megerősíti ezt az elemzést. A rendelet csak akkor nyer értelmet, ha úgy olvassuk, hogy az EK 254. cikket az nem aláassa, hanem kiegészíti. Az EK 254. cikk (1) és (2) bekezdésében felsorolt szövegek közé tartozó dokumentumok esetében nincs szükség a dokumentumokhoz való hozzáféréstől szóló rendelet szerinti (további) hozzáférés vagy közzététel biztosítására. Fordítva azonban, ha valamely dokumentum *nem* ilyen szöveg, minden ok megvan arra, hogy a dokumentumokhoz való hozzáféréstől szóló rendelet hatálya alá tartozóként kell kezelni, és ekkor kell megnézni, hogy a 13. cikk értelmében közzétehető-e. A helyes értelmezés ezért az, hogy a dokumentumokhoz való hozzáféréstől szóló rendelet azokra a (bármilyen megjelenési formájú) dokumentumokra vonatkozik, amelyek *nem* tartoznak az EK 254. cikk (1) és (2) bekezdésének hatálya alá.

106 – Kiemelés tőlem.

131. Felmerülhet a kérdés, hogy mi a rendelet szövegének a státusza az illetékes intézmény általi elfogadása és a Hivatalos Lapban történő kihirdetése között. Álláspontom szerint önmagában a rendelet a dokumentumokhoz való hozzáférésről szóló rendelet értelmében nem minősül „dokumentumnak” (mivel ahhoz az EK 254. cikk szerinti kihirdetési kötelezettség kapcsolódik). A fenti rendeletnek az intézmény birtokában lévő bármilyen *példánya* azonban (például nyomtatott vagy elektronikus formában) ilyen dokumentumnak minősül; és ennek megfelelően e példányokhoz a dokumentumokhoz való hozzáférésről szóló rendelet értelmében hozzáférést kell biztosítani. Gyakorlati értelemben az ilyen példány álláspontom szerint valahol mindig fellelhető. Következésképpen nem lesz olyan időbeli hézag, amely alatt a rendelet sem a dokumentumokhoz való hozzáférésről szóló rendelet, sem az EK 254. cikk szerinti kötelező kihirdetés alapján ne lenne hozzáférhető.

132. Ennek következtében a dokumentumokhoz való hozzáférésről szóló rendelet nem használható fel az EK 254. cikk (1)

és (2) bekezdésének hatálya alá tartozó dokumentumok kihirdetésének korlátozásához. A rendelet másodlagos jogszabályként nem értelmezhető oly módon, hogy az ellentétes legyen az EK-Szerződés valamely rendelkezésében foglalt elsődleges joggal. A dokumentumokhoz való hozzáférésről szóló rendelet 4. és 9. cikkében meghatározott kivételek ezért csak azokra a dokumentumokra vonatkoznak, amelyekhez a hozzáférés e rendelet alapján biztosított. Különösen nem lehet e rendelkezésekre oly módon hivatkozni, hogy az EK-Szerződés szerinti kötelező kihirdetés alóli jogszerűtlen kivételt képezzenek.

133. Következésképpen az első kérdésre azt a választ kell adni, hogy az EK 254. cikk (1) és (2) bekezdése értelmében az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* kötelezően kihirdetendő jogi aktusok nem tartoznak bele az 1049/2001/EK rendelet 2. cikkének (3) bekezdésében és 3. cikkének a) pontjában meghatározott dokumentumok fogalmába, mivel ezeket az EK-Szerződés értelmében kötelezően ki kell hirdetni, így a nyilvánosság számára teljes körűen hozzáférhetők.

Véggkövetkeztetések

134. A fent kifejtett indokok alapján álláspontom szerint a Verwaltungssenat im Land Niederösterreich által előterjesztett kérdésekre a következőképpen kell válaszolni:

- Azok a rendeletek, amelyek az EK 254. cikk (2) bekezdésében megállapított követelmény ellenére az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* nem kerültek kihirdetésre, jogilag nem léteznek minősülnek;

- Az EK 254. cikk (1) és (2) bekezdése értelmében az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* kötelezően kihirdetendő jogi aktusok nem tartoznak bele az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló, 2001. május 30-i 1049/2001/EK rendelet 2. cikkének (3) bekezdésében és 3. cikkének a) pontjában meghatározott, az intézmények birtokában lévő dokumentumok fogalmába, mivel ezeket az EK-Szerződés értelmében kötelezően ki kell hirdetni, így a nyilvánosság számára teljes körűen hozzáférhetők.