



## Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK  
PAOLO MENGOZZI  
esitatud 17. aprillil 2012<sup>1</sup>

**Kohtuasi C-355/10**

**Euroopa Parlament  
versus**

**Euroopa Liidu Nõukogu**

Tühistamishagi — Otsus 2010/252 — Rakendusvolitused — Volituste piirid — Määrus nr 562/2006 — Schengeni piirieskirjad — Patrull- ja vaatlustegevus

1. Käesolevas kohtuasjas palub Euroopa Parlament, et Euroopa Kohus tühistaks nõukogu 26. aprilli 2010. aasta otsuse 2010/252/EL, millega täiendatakse Schengeni piirieskirju<sup>2</sup> seoses välistel merepiiridel toimuva patrull- ja vaatlustegevusega, mis toimub Euroopa Liidu Liikmesriikide Välispiiril Tehtava Operatiivkoostöö Juhtimise Euroopa Agentuuri kooskõlastatavas operatiivkoostöös (edaspidi „vaidlustatud otsus“).<sup>3</sup> Hagi rahuldamise korral palub parlament jätta vaidlustatud otsuse tagajärjed kehtima kuni uue otsuse vastuvõtmiseni.

### **I. Õiguslik raamistik ja vaidlustatud otsus**

2. Schengeni piirieskirjad (edaspidi „SPE“) kehtestavad muu hulgas Euroopa Liidu liikmesriikide välispiire ületavate isikute piirikontrolli reguleerivad eeskirjad (artikli 1 teine lõik). Vastavalt artikli 3 punktile b kohaldatakse neid, „ilma et see mõjutaks [...] pagulaste ja rahvusvahelist kaitset taotlevate isikute õigusi, eriti seoses välja- või tagasisaatmise lubamatuse põhimõttega“.

3. Mõiste „välispiirid“ on artikli 2 punktis 2 määratletud kui „liikmesriikide maismaapiirid, sealhulgas jõe- ja järvepiirid, merepiirid ning liikmesriikide lennujaamad, jõe-, mere- ja järvesadamad, kui need ei ole sisepiirid“. Sama artikkel 2 määratleb oma punktis 10 „kontrollid piiril“ kui „piiripunktis teostatavad kontrollid tagamaks, et isikutel, sealhulgas nende transpordivahenditel ja nende valduses olevatel esemetel võib lubada siseneda liikmesriigi territooriumile või sealt lahkuda“. Mis puutub mõistesse „patrull- ja vaatlustegevus“, siis see on artikli 2 punktis 11 määratletud kui „piiride valvamine piiripunktide vahel ja piiripunktide valvamine väljaspool nende ametlikku lahtiolekuaga selleks, et takistada isikutel kontrolli vältimist piiril“.

4. SPE II jaotis „Välispiirid“ koosneb neljast peatükist. II peatüki sätete eesmärk on reguleerida seda, kuidas piirivalveametnikud piiril isikuid kontrollivad, patrull- ja vaatlustegevust ning sisenemiskeelde.

1 — Algkeel: itaalia.

2 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. märtsi 2006. aasta määrus nr 562/2006/EÜ, millega kehtestatakse isikute üle piiri liikumist reguleerivad ühenduse eeskirjad (Schengeni piirieskirjad) (ELT L 105, lk 1).

3 — ELT L 111, lk 20.

5. Patrull- ja vaatlustegevust reguleerivad sätted asuvad artiklis 12. Selle artikli lõiked 1–4, mis määravad kindlaks patrull- ja vaatlustegevuse eesmärgi, piirivalveametnike volitused ning patrull- ja vaatlustegevuse eeskirjad, on sõnastatud järgmiselt:

„1. Patrull- ja vaatlustegevuse põhieesmärgiks on tõkestada ebaseaduslikku piiriületamist, võidelda piiriülese kuritegevuse vastu ja võtta meetmeid ebaseaduslikult piiri ületanud isikute suhtes.

2. Piirivalveametnikud kasutavad patrull- ja vaatlustegevuseks paikseid üksuseid või patrulle. Selline patrull- ja vaatlustegevus toimub selliselt, et ära hoida ja takistada isikutel piiripunktides toimuvate kontrollide vältimist.

3. Väljaspool piiripunkte toimuvat patrull- ja vaatlustegevust teostavad piirivalveametnikud, kelle arvu ja kelle kasutatavaid meetodeid kohandatakse olemasolevate või ette nähtavate riskide ja ohtudega. See hõlmab patrull- ja vaatlustegevuse perioodide sagedasi ja ootamatuid muudatusi, nii et ebaseaduslikul piiriületamisel lasuks alati avastamise risk.

4. Patrull- ja vaatlustegevust teostavad paiksed üksused või patrullid, kes täidavad oma kohustusi ringkäike tehes või seades end sisse paikades, mida teatakse või arvatakse olevat tundlikud, ning sellise patrull- ja vaatlustegevuse eesmärk on pidada kinni piiri ebaseaduslikult ületavad isikud. Patrull- ja vaatlustegevust võib teostada ka tehniliste, sealhulgas elektrooniliste vahenditega.”

6. Artikli 12 lõige 5 sätestab määruse nr 296/2008<sup>4</sup> artikli 1 punktiga 1 muudetud redaktsioonis:

„5. Võidakse vastu võtta patrull- ja vaatlustegevust reguleerivad täiendavad meetmed. Need meetmed, mille eesmärk on muuta käesoleva määruse vähem olulisi sätteid, täiendades seda, võetakse vastu vastavalt artikli 33 lõikes 2 osutatud kontrolliga regulatiivmenetlusele.”<sup>5</sup>

7. SPE artikli 33 lõige 2, samuti määrusega nr 296/2008 muudetud redaktsioonis, sätestab:

„Käesolevale lõikele viitamisel kohaldatakse otsuse 1999/468/EÜ [millega kehtestatakse komisjoni rakendusvolituste kasutamise menetlused (EÜT L 184, lk 23; ELT eriväljaanne 01/03, lk 124; edaspidi „komitoloogia otsus”)]<sup>6</sup> artikli 5a lõikeid 1–4 ja artiklit 7, võttes arvesse selle otsuse artikli 8 sätteid.”

8. Komitoloogia otsuse artikkel 5a, mis kehtestati otsusega 2006/512/EÜ,<sup>7</sup> reguleerib rakendusvolituste kasutamise uut tüüpi menetlust, nimelt „kontrolliga regulatiivmenetlust”. Seda menetlust järgitakse üldmeetmete võtmisel, mille eesmärgiks on EÜ artikliga 251 sätestatud korras vastuvõetud aktide vähem oluliste sätete muutmise, sealhulgas mõningaid selliseid sätteid välja jättes või uusi vähem olulisi sätteid juurde lisades (otsuse 2006/512 põhjendus 3 ning komitoloogia otsuse artikli 2 lõige 2).

9. Vaidlustatud otsus võeti vastu SPE artikli 12 lõike 5 alusel, järgides komitoloogia otsuse artikli 5a lõikes 4 sätestatud menetlust, mida kohaldatakse juhul, kui komisjoni kavandatavad meetmed ei ole selle artikli lõikes 1 nimetatud komitee arvamusega kooskõlas või kui arvamust ei esitata.<sup>8</sup> Selle

4 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. märtsi 2008. aasta määrus nr 296/2008, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 562/2006, millega kehtestatakse isikute üle piiri liikumist reguleerivad ühenduse eeskirjad (Schengeni piirieskirjad), seoses komisjoni rakendusvolitustega (ELT L 97, lk 60).

5 — Määruse nr 296/2008 põhjendus 4 sätestab: „Komisjonile tuleks anda volitus võtta vastu teatavaid patrull- ja vaatlustegevust reguleerivaid praktilisi meetmeid ja muuta teatavaid lisasid. Kuna need on üldmeetmed ja nende eesmärk on muuta määruse (EÜ) nr 562/2006 vähem olulisi sätteid, muu hulgas täiendades seda uute vähem oluliste sätetega, tuleb need vastu võtta vastavalt otsuse 1999/468/EÜ artiklis 5a sätestatud kontrolliga regulatiivmenetlusele.”

6 — Nõukogu 28. juuni 1999. aasta otsus 1999/468/EÜ (EÜT L 184, lk 23; ELT eriväljaanne 01/03, lk 124), mis võeti vastu EÜ artikli 202 kolmanda taande alusel. Otsus tunnistati kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. veebruari 2011. aasta määrusega (EL) nr 182/2011, millega kehtestatakse eeskirjad ja üldpõhimõtted, mis käsitlevad liikmesriikide läbiviidava kontrolli mehhanisme, mida kohaldatakse komisjoni rakendusvolituste teostamise suhtes (ELT L 55, lk 13), mis anti EÜT artikli 291 lõike 3 alusel. Selle määruse artikkel 12 sätestab, et otsuse 1999/468/EÜ artiklile 5a viitavate kehtivate põhiõigusaktide tõttu säilitatakse kõnealuse artikli toime.

7 — Nõukogu 17. juuli 2006. aasta otsus 2006/512/EÜ (ELT L 200, lk 11).

8 — Käesoleval juhul selgub vaidlustatud otsuse põhjendusest 18, et Schengeni piirieskirjade komitee, kellega konsulteeriti 19. oktoobril 2009, ei esitanud arvamust. Hagiavalduses meenutab parlament, et komisjoni välja pakutud meetmete poolt hääletas komitees ainult kaheksa liikmesriiki, andes kokku 67 häält, ning et seega ei saavutatud komitee arvamuse avaldamiseks vajalikku künnist (223 häält).

menetluse kohaselt esitab komisjon võetavate meetmete kohta ettepaneku nõukogule ning edastab selle samal ajal Euroopa Parlamendile (artikli 5a lõike 4 punkt a). Kui nõukogu kavatseb esitatud meetmed vastu võtta, esitab ta need Euroopa Parlamendile (artikli 5a lõike 4 punkt d), kes „võib oma liikmete häälteenamusega väljendada vastuseisu kõnealuste meetmete vastuvõtmisele nelja kuu jooksul alates ettepaneku edastamise kuupäevast kooskõlas punktiga a, põhjendades oma vastuseisu sellega, et esitatud meetmed ületavad põhiaktis ettenähtud rakendusvolitusi, ei ole kooskõlas põhiakti eesmärgi või sisuga või ei pea kinni subsidiaarsuse või proportsionaalsuse põhimõtetest” (artikli 5a lõike 4 punkt e). Kui parlament väljendab esitatud meetmete suhtes vastuseisu, siis neid vastu ei võeta (artikli 5a lõike 4 punkt f). Vastupidisel juhul võtab nõukogu need meetmed vastu (artikli 5a lõike 4 punkt g).

10. Vaidlustatud otsuse põhjendustest 2 ja 11 selgub, et otsuse eesmärk on võtta vastu täiendavad eeskirjad määrusega nr 2007/2004 (edaspidi „Frontexi määrus”) asutatud Euroopa Liidu Liikmesriikide Välispiiril Tehtava Operatiivkoostöö Juhtimise Euroopa Agentuuri (edaspidi „agentuur” või „Frontex”) kooskõlastusel tegutsevate piirivalveametnike patrull- ja vaatlustegevuse reguleerimiseks merepiiridel.<sup>9</sup> Otsus koosneb kahest artiklist ja ühest lisast, mis jaguneb kaheks osaks; neist esimene on „Agentuuri kooskõlastatavate merepiiriooperatsioonide eeskirjad” ning teine „Merepiiril toimuvate agentuuri kooskõlastatavate operatsioonidega seotud otsingu- ja päästeolukordade ja maaletoiemtamise suunised”. Artikkel 1 sätestab, et „välistel merepiiridel läbiviidavat patrull- ja vaatlustegevust, mis toimub [...] agentuuri [...] kooskõlastatavas operatiivkoostöös, reguleeritakse lisa I osas sätestatud eeskirjadega. Nimetatud eeskirjad ja lisa II osas sätestatud mittesiduvad suunised moodustavad osa iga operatsiooni jaoks koostatud ja agentuuri kooskõlastatud operatsiooniplaanist”.

11. Lisa I osa sätestab punktis 1 mõningad üldpõhimõtted, mille eesmärk on muu hulgas tagada, et merel toimuvad patrull- ja vaatlusoperatsioonid oleks kooskõlas nii põhiõiguste kui ka tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõttega. Punkt 2 sisaldab üksikasjalikke sätteid kinnipidamise kohta ning loetleb meetmed, mida võib patrull- ja vaatlustegevuse käigus võtta „selliste laevade või muude veesõidukite suhtes [...], mille puhul on piisav alus kahtlustada, et nende pardal viibivad isikud püüavad vältida piiripunktides toimuvaid kontrole” (punkt 2.4). Nende meetmete võtmise tingimused varieeruvad sõltuvalt sellest, kas veesõiduk peetakse kinni mõne liikmesriigi territoriaalvetes või nendega piirnevatel aladel (punkt 2.5.1) või avamerel (punkt 2.5.2). Lisa II osa sätestab punktis 1 eeskirjad otsingu- ja päästeolukordades toimuva patrull- ja vaatlustegevuses osalevate üksuste jaoks, sh eeskirjad vastutavale päästeasutusele ja operatsiooni kooskõlastuskeskusele teadete edastamise ja teatamise kohta, ning määratleb hädaolukorra olemasolu tingimused (punkt 1.4). Punkt 2 sätestab suunised kinnipeetud või päästetud isikute maaletoiemtamise korra kohta.

## II. Menetlus Euroopa Kohtus ja poolte nõuded

12. Parlament esitas käesoleva menetluse algatamiseks hagiavalduse, mis saabus Euroopa Kohtu kantseleisse 12. juulil 2010. Nõukogu toetuseks astus menetlusse komisjon. Poolte esindajad kuulati ära 25. jaanuari 2012. aasta kohtuistungil.

13. Parlament palub Euroopa Kohtul tühistada vaidlustatud otsus, otsustada, et selle tagajärjed jäävad kehtima kuni uue otsuse vastuvõtmiseni, ning mõista kohtukulud välja nõukogult.

14. Nõukogu palub Euroopa Kohtul tunnistada hagi vastuvõetamatuks või jätta see teise võimalusena põhjendamatusse tõttu rahuldamata ning mõista kohtukulud välja parlamendilt.

15. Komisjon palub Euroopa Kohtul jätta hagi rahuldamata ning mõista kohtukulud välja parlamendilt.

9 — Nõukogu 26. oktoobri 2004. aasta määrus (EÜ) nr 2007/2004 Euroopa Liidu Liikmesriikide Välispiiril Tehtava Operatiivkoostöö Juhtimise Euroopa Agentuuri asutamise kohta (ELT L 349, lk 1). Selle määruse sisu käsitletakse parlamendi etteheiteid analüüsides põhjalikumalt.

### III. Hagi

#### A. Vastuvõetavus

16. Nõukogu esitab esimese võimalusena vastuvõetamatuse vastuväite. Ta väidab, et jättes kasutamata komitoloogia otsuse artikli 5a lõike 4 punktis e sätestatud vetoõiguse, kaotas parlament õiguse vaidlustatud otsuse vaidlustamiseks Euroopa Kohtus. Kuigi otsus ei ole parlamendi akt, võib seda teatud viisil omistada ka sellele institutsioonile, kuna muu hulgas võeti see vastu tänu parlamendi loobumisele vetoõigusest. Seega puudub parlamendil käesoleva menetluse algatamiseks põhjendatud huvi, kuna hagi tugineb samadele põhjustele – rakendusvolituste piiride ületamine –, mis oleks võimaldanud tal vaidlustatud otsusele kontrolliga regulatiivmenetluse käigus vastuseisu väljendada.

17. Minu arvates tuleb see vastuväide tagasi lükata.

18. Nagu parlament kohtuistungil õigustatult märkis, on parlamendi, nagu ka nõukogu ja komisjoni täieliku kaebeõiguse tunnustamine üks liidu konstitutsioonilise ülesehituse tugisambaid ning üks liidu institutsioonilise korralduse demokratiseerimisprotsessi etappe.

19. Euroopa Kohus on selgelt kinnitanud, et selleks, et nn eesõigustatud hagejad saaksid oma hagemisõigust kasutada, ei ole vaja tõendada põhjendatud huvi olemasolu,<sup>10</sup> ning seda õigust ei mõjuta seisukoht, mille on vaidlustatud akti vastuvõtmise menetluse käigus võtnud liikmesriik<sup>11</sup> või institutsioon.<sup>12</sup>

20. Kontrolliga regulatiivmenetluse puhul ei ole parlament kohustatud akti vastuvõtmisele vastuseisu väljendama isegi siis, kui ta leiab, et esineb õigusvastasusest tulenevaid põhjuseid, mis lubavad tal oma vetoõigust kasutada. Tema seisukoht võib seega oleneda ka poliitilistest kaalutlustest, nagu vaidlustatud otsuse puhul näibki olevat juhtunud,<sup>13</sup> ilma et ta seetõttu kaotaks oma õiguse taotleda ja saavutada akti tühistamist pärast selle vastuvõtmist. Seoses sellega on vaevalt vaja rõhutada, et akti õiguspärasuse kontroll selle akti vastuvõtmise menetluse käigus vetoõiguse kasutamise teel ei saa just sellepärast, et viimast võivad mõjutada poliitilised kaalutlused, asendada kohtuliku kontrolli.

21. Nõukogu täpsustab, et parlamendil on endiselt õigus kõnealust akti kohtus vaidlustada, kuid mitte samadel põhjustel, mille alusel ta oleks saanud selle vastuvõtmisele vastuseisu väljendada. Konkreetset juhul kohustab selline piirang parlamenti vaidlustama nimetatud akti selles sisalduvate rakendusmeetmetega seotud põhjustel, ilma et nende meetmete üle oleks seadusandlikus faasis toimunud normaalset poliitilist arutelu.

22. Viimaks rõhutan ma lisaks kõigele muule, et parlamendi vetoõiguse kasutamiseks kontrolliga regulatiivmenetluse käigus on nõutav suurem häälteenamus<sup>14</sup> kui see, mis on tavaliselt parlamendi otsuste tegemiseks ette nähtud,<sup>15</sup> ning selle üle, et parlamendi president esitab Euroopa Kohtule parlamendi nimel hagi, võib juhul, kui see toimub vastutava komisjoni soovitusel alusel, otsustada ka täiskogu hääletustulemusest olenemata.<sup>16</sup> Kui võtta parlamendilt õigus esitada kontrolliga regulatiivmenetluse käigus vastu võetud aktide tühistamiseks hagi, olenemata menetluse käigus väljendatud seisukohast, tähendaks see muu hulgas, et parlamendi vähemusest võetaks üks kaitsevahend.

10 — 26. märtsi 1987. aasta otsus kohtuasjas 45/86: komisjon vs. nõukogu (EKL 1987, lk 1493), ja 1. oktoobri 2009. aasta otsus kohtuasjas C-370/07: komisjon vs. nõukogu (EKL 2009, lk I-8917, punkt 16).

11 — 12. juuli 1979. aasta otsus kohtuasjas 166/78: Itaalia vs. nõukogu (EKL 1979, lk 2575).

12 — 21. jaanuari 2003. aasta otsus kohtuasjas C-378/00: komisjon vs. parlament ja nõukogu (EKL 2003, lk I-937).

13 — Parlament selgitab, et suur hulk parlamendiliikmeid, kes hääletas vaidlustatud otsuse poolt, oli seisukohal, et otsus ületab SPE rakendusvolituste piirid, kuid et siiski on eelistatav, et liit saab kas või ebatäiusliku õigusinstrumendi, et tulla toime meritsi toimuva sisserände oodatava suurenemisega 2010. aasta suvel.

14 — Parlamendi liikmete häälteenamus, nagu on sätestatud komitoloogia otsuse artikli 5a lõike 4 punktis e.

15 — Antud häälteenamus, nagu on sätestatud ELTL artiklis 231.

16 — Vt parlamendi kodukorra artikli 128 lõige 3. Sama säte täpsustab, et „[p]resident võib panna otsuse hagi kohta järgmise osaistungjärgu alguses täiskogul hääletusele. Kui parlament hääletab antud häälteenamusega hagi vastu, võtab president hagi tagasi.”

23. Kõigist esitatud põhjendustest lähtudes tuleb hagi minu arvates vastuvõetavaks tunnistada.

#### B. Sisulised küsimused

24. Parlament väidab, et vaidlustatud otsus ületab SPE artikli 12 lõikega 5 antud rakendusvolitusi ning järelikult väljub see oma õigusliku aluse kohaldamisalast. Selles kontekstis esitab ta kolm etteheidet. Esiteks lisab vaidlustatud otsus SPE-sse uusi olulisi sätteid. Teiseks muudab see SPE olulisi sätteid. Kolmandaks sekkub see Frontexi määrusega loodud süsteemi. Neid etteheiteid analüüsitakse alljärgnevalt eraldi.

25. Enne analüüsi juurde asumist tuleb siiski lühidalt läbi vaadata Euroopa Kohtu praktika arenguetapid, mis puudutavad ühenduse õigusaktide rakendusvolituste ulatust ja piire käesoleva kohtuasja jaoks olulistes aspektides.

#### 1. Ühenduse õigusaktide rakendusvolituste ulatust ja piire puudutav kohtupraktika

26. Komisjoni rakendusvolituste ulatuse ja piirid määras Euroopa Kohus kindlaks kohtupraktikas, mis sai alguse 1970. aastatel kohtuotsusega Köster.<sup>17</sup> Kohtuasjas, mille kohta see otsus tehti, paluti Euroopa Kohtult eelotsust muu hulgas ühe põllumajanduse valdkonna määrusega asutatud korralduskomitee menetluse õiguspärasuse kohta. Sellega seoses selgitas ta, et lähtudes asjaolust, et asutamislepingu kohaselt tuleb vahet teha õigusaktidel, mille õiguslik alus on otseselt asutamisleping, ning nende rakendusmeetmetel, on seadusandjal õigus kehtestada esimeste puhul „reguleeritava ala olulisi sätteid”, kuna teiste puhul jääb talle õigus kehtestada „rakendussätteid”, mis on mõeldud alusaktis sätestatud „põhimõtete praktiliseks teostamiseks”.<sup>18</sup> Kohtuotsuses Rey Soda täpsustas Euroopa Kohus, et „rakendamise” mõistet tuleb tõlgendada laialt.<sup>19</sup> See järeldus tuleneb Euroopa Kohtu arvates nii tollal kehtinud EÜ asutamislepingu artikli 155 (nüüd EÜ artikkel 211) sisust ja asutamislepingu ülesehitusest kui ka „konkreetsetest vajadustest”. Euroopa Kohtu arvates võib nõukogu anda teatud valdkondades, näiteks ühise põllumajanduspoliitika valdkonnas, komisjonile „laia kaalutlus- ning tegutsemisõiguse”. Sellistel juhtudel, st siis, kui nõukogu on andnud komisjonile laia kaalutlusõiguse, ei tule komisjoni pädevuse piire kindlaks määrata mitte niivõrd volituste grammatilisest tähendusest lähtuvalt, vaid pidades silmas alusakti olulisi üldesümbole.<sup>20</sup> Kohtuotsuses Zuckerfabrik Franken,<sup>21</sup> kus Euroopa Kohus tõlgendas ühes põllumajandusturgude ühise korralduse valdkonna määruuses sätestatud ja korralduskomitee menetluse käigus teostatava pädevuse delegerimise piire, kinnitas ta, et sellise delegerimise alusel on komisjonil õigus „võtta kõik algmääruse rakendamiseks vajalikud või kasulikud rakendusmeetmed<sup>22</sup> eeldusel, et need ei ole vastuolus algmääruse või nõukogu rakendusmäärusega”. Teistes kohtuotsustes täpsustas Euroopa Kohus, et komisjon on kohustatud tegutsema piires, mis võivad tuleneda alusakti kui terviku ülesehitusest ja eesmärgist<sup>23</sup> ning selle akti sätetest.<sup>24</sup>

17 — 17. detsembri 1970. aasta otsus kohtuasjas 25/70: Köster (EKL 1970, lk 1161).

18 — Punktid 6 ja 7.

19 — 30. oktoobri 1975. aasta otsus kohtuasjas 23/75: Rey Soda jt (EKL 1975, lk 1279, punkt 10).

20 — Vt ka 11. märtsi 1987. aasta otsus kohtuasjas 27/85: Vandemoortele vs. Euroopa Ühenduste Komisjon (EKL 1987, lk 1129, punkt 14).

21 — 15. mai 1984. aasta otsus kohtuasjas 121/83: Zuckerfabrik Franken (EKL 1984, lk 2039).

22 — Vt selle kohta 26. juuni 1980. aasta otsus kohtuasjas 808/79: Pardini (EKL 1980, lk 2103, punkt 16).

23 — Vt eelkõige 14. novembri 1989. aasta otsus liidetud kohtuasjades 6/88 ja 7/88: Hispaania ja Prantsusmaa vs. komisjon (EKL 1989, lk 3639), kus Euroopa Kohus asus seisukohale, et komisjoni võetud meetmed ei kuulu alusakti kohaldamisalasse, ning 24. veebruari 1988. aasta otsus kohtuasjas 264/86: Prantsusmaa vs. komisjon (EKL 1988, lk 973), ja 19. septembri 1985. aasta otsus kohtuasjas 192/83: Kreeka vs. komisjon (EKL 1985, lk 2791), kus Euroopa Kohus tühistas hagi esitanud liikmesriikide vaidlustatud rakendusmeetmed, mis olid võetud kalanduse ja ühise põllumajanduspoliitika valdkonnas: neist esimeses kohtuotsuses sellepärast, et meetmetega lisati selle sektori ettevõtjatele ette nähtud hüvitise arvutamise eeskirjad, mida alusmääruses sisalduvad ammendavad eeskirjad ei sätestanud, ning teises sellepärast, et meetmed läksid vastuollu ühenduse tootjate võrdse kohtlemise põhimõttega, mis on sätestatud asutamislepingus. Vt ka 16. juuni 1987. aasta otsus kohtuasjas 46/86: Romkes (EKL 1987, lk 2671); 2. veebruari 1988. aasta otsus kohtuasjas 61/86: Ühendkuningriik vs. komisjon (EKL 1988, lk 431), ja 27. septembri 1979. aasta otsus kohtuasjas 230/78: Eridania-Zuccherifici nazionali ja Società italiana per l'industria degli zuccheri (EKL 1979, lk 2749).

24 — Vt muu hulgas 13. juuli 1995. aasta otsus kohtuasjas C-156/93: parlament vs. komisjon (EKL 1995, lk I-2019, punkt 24), ja 18. juuni 1996. aasta otsus kohtuasjas C-303/94: parlament vs. nõukogu (EKL 1996, lk I-2943, punkt 23).

27. Ühise põllumajanduspoliitika valdkonnas on Euroopa Kohus alates eespool viidatud kohtuotsusest Rey Soda tunnustanud komisjoni ulatuslikke rakendusvolitusi, võttes arvesse komisjoni erilist rolli selles valdkonnas, kuna too on ainus, kes suudab „põllumajandusturgude arengut pidevalt ja tähelepanelikult jälgida ja olukorrale vastava kiirusega reageerida”.<sup>25</sup> Väljaspool seda valdkonda või sellega seotud valdkondi on Euroopa Kohtu praktika siiski piiravam. Kohtuotsuses Vreugdenhil,<sup>26</sup> kus käsitleti ühist tollitariifistikku, täpsustas Euroopa Kohus, et „komisjoni volituste lai tõlgendus on lubatav üksnes põllumajandusturge reguleerivate õigusaktide kohaldamisel”.<sup>27</sup>

28. Kohtuotsuses Saksamaa vs. komisjon<sup>28</sup> täpsustas Euroopa Kohus õigusakti „oluliste sätete” mõistet,<sup>29</sup> mille määratlemine on seadusandja ülesanne. Kohtuasjas, milles see otsus tehti, oli eesmärgiks ühenduse abikava raames kohaldatava sanktsioonide süsteemi õiguspärasust vaidlustav hagi, mille komisjon oli esitanud nõukogu volituse alusel. Saksamaa väitis, et neid sanktsioone tuleb käsitada kui asjassepuutuva valdkonna regulatsiooni olulisi sätteid, kuna nad riivavad isikute põhiõigusi. Ta väitis ka, et vaidlustatud meetmete eesmärk ei ole mitte alusakti rakendamine, vaid täiendamine. Euroopa Kohus vastas, et „olulisena” tuleb käsitada „ainult neid sätteid, mille eesmärk on ühenduse poliitika põhisuuniste elluviimine,” ning et kõnealusel juhul ei käsitata sellisena sanktsioone, mille eesmärk on tagada nende suuniste elluviimiseks mõeldud rahaliste vahendite usaldusväärne finantsjuhtimine. Ühes paar aastat hilisemas kohtuotsuses käsitas Euroopa Kohus „vähem olulisena” õigusnormi, mis oli sätestatud ühes TACIS-e programmi käsitlevas nõukogu määruses, mis lubas künnist muuta ilma parlamendiga konsulteerimata, kuna see ei „mõjuta” [...] asjassepuutuva regulatsiooni „üldist ülesehitust”.<sup>30</sup> Veel hiljem rahuldab Euroopa Kohus parlamendi hagi komisjoni otsuse peale, millega oli heaks kiidetud Filipiini Vabariigi riigipiiri turvalisusega seonduv projekt Aasia arengumaadele finants- ja tehnilise abi andmise ja nende maadega tehtava majanduskoostöö raames. Selles kohtuotsuses asus Euroopa Kohus seisukohale, et vaidlustatud otsuse eesmärk, nimelt terrorismi ja rahvusvahelise kuritegevuse vastane võitlus, ei kuulu selle määruse „eesmärkide” hulka, mida otsusega rakendatakse, ega ole otsuse eesmärgil sellega „otsest seost”.<sup>31</sup>

29. Eespool viidatud kohtupraktikast selgub, et rakendusvolituste piirid tuleb kindlaks määrata, pidades eelkõige silmas asjassepuutuva poliitika omadusi ja komisjonile selle elluviimiseks jäetud laiemat või kitsamat tegutsemisruumi. Eespool nimetatud piiride kindlaksmääramisel tuleb lisaks lähtuda volitusnormi sisust, alusakti sisust ja eesmärgist ning alusaktist kui tervikust. Eespool nimetatud piiride kindlaksmääramisel, nagu ka selle otsustamisel, kas rakendusaktiga alusakti lisatud või selles õigusaktis muudetud osad on olemuslikud või mitteolemuslikud,<sup>32</sup> tuleb selle asemel, et piirduda kohtupraktikas kasutatud vormelite mehaanilise ülevõtmisega, lähtuda hindamisest, mille juures võetakse arvesse kõiki eespool nimetatud tegureid.

2. Eespool viidatud kohtupraktikast tulenevate põhimõtete kohaldamine käesolevas kohtuasjas

30. Mitmesuguseid eelmises punktis mainitud tegureid käsitletakse alljärgnevalt käesoleva kohtuasja eesmärgiks oleva hagi raames.

25 — Eespool viidatud kohtuotsus Rey Soda, punkt 11.

26 — 29. juuni 1989. aasta otsus kohtuasjas 22/88: Vreugdenhil jt (EKL 1989, lk 2049).

27 — Punkt 17. Vt ka 18. juuni 2002. aasta otsus kohtuasjas C-314/99: Madalmaad vs. komisjon (EKL 2002, lk I-5521).

28 — 27. oktoobri 1992. aasta otsus kohtuasjas C-240/90: Saksamaa vs. komisjon (EKL 1992, lk I-5383).

29 — Vt ka 6. mai 2008. aasta otsus C-133/06: parlament vs. nõukogu (EKL 2008, lk I-3189, punkt 45).

30 — 10. mai 1995. aasta otsus kohtuasjas C-417/93: parlament vs. nõukogu (EKL 1995, lk I-1185, punktid 30–33).

31 — Vt 23. oktoobri 2007. aasta otsus kohtuasjas C-403/05: parlament vs. komisjon (EKL 2007, lk I-9045, eelkõige punktid 55 ning 66–68).

32 — Rõhutan lisaks, et käesoleva kohtuasja pooled näivad olevat üksmeel, et Euroopa Kohtu tehtav otsus mõjutab seda, kuidas tõlgendatakse ELTL artiklis 290 –, mis ei ole käesoleva vaidluse suhtes *ratione temporis* kohaldatav – kasutatud mõistet „seadusandliku akti mitteolemuslikud osad”. Seoses sellega märgin, et eespool viidatud kohtupraktika, millest lähtudes tuleb käesolevat hagi analüüsida, ei puuduta ELTL-is sätestatud „delegeeritud õigusaktide” ja „rakendusaktide” dihhotoomiat. Nende mõistete sisu ja ulatuse täpne määratlemine ning ELTL artikli 290 ja artikli 291 lõike 2 vahelise seose kindlakstegemine toob Euroopa Kohtule uusi tõlgendusprobleeme, mida ei saa lahendada lihtsalt eespool viidatud kohtupraktikat üle võttes. Eelõeldu kinnituseks piisab, kui mõelda sellele, et artikli 290 lõike 1 teise lõigu kohaselt on seadusandja juba kohustatud volituste delegeerimise eesmärgid, sisu, ulatuse ja kestuse sõnaselgelt kindlaks määrama ning seega määrama kindlaks alusakti olemuslikud aspektid. See piirab Euroopa Kohtu tõlgendusruumi märkimisväärselt ning selle süsteemi näol on tegemist seadusandliku ja kohtuvõimu rollide õigema jaotusega. Eespool viidatud probleemid ei puuduta, aga käesolevat juhtumit.

a) Kaalutlused, mis puudutavad valdkonda, kuhu alusakt ja vaidlustatud otsus kuuluvad

31. Välispiiridel toimuva kontrolli jaoks ette nähtud ja ebaseadusliku sisserände vastaste vahendite loomisel peab liidu seadusandja tegema delikaatseid valikuid, millel võib olla suur mõju isikuvabadustele ja ning mis võivad kahjustada inimõiguste austamist, liikmesriikide rahvusvahelisi kohustusi ning liikmesriikide ja kogu liidu suhteid kolmandate riikidega. See ei kehti mitte üksnes piiride haldamise poliitika põhisuuniste määramise, vaid ka nende suuniste rakendusmeetmete sätestamise kohta. Selles kontekstis on seega põhjendatud, et rakendusvolituste kasutamine on tehnilisemate valdkondadega võrreldes piiratum, ning et sellest tulenevalt on komisjoni tegevusruum vähem ulatuslik.<sup>33</sup>

32. Neil põhjustel leian ma, et Euroopa Kohtu praktikat, millele nõukogu eespool viitab, ning rakendusvolituste ulatust, mida selles tunnustatakse, tuleb käesoleval juhul käsitleda äärmise ettevaatusega.

b) SPE artikli 12 lõikes 5 sätestatud rakendusvolituste ese ja ulatus

33. Seoses sellega tuleb ennekõike rõhutada, et SPE artikli 12 lõike 5 itaalia versioonis on mainitud võimalust võtta „täiendavad patrull- ja vaatlustegevuse meetmed” („measure di sorveglianza supplementari”), samas kui teiste keeleversioonide sõnastuses on juttu täpsemalt patrull- ja vaatlustegevust reguleerivatest täiendavatest meetmetest.<sup>34</sup>

34. Sellest lähtudes ning vaadeldava sätte sõnastusest olenemata tundub, et selles sätestatud volituse eset tuleb mõista nii, et see puudutab patrull- ja vaatlustegevust reguleerivat praktilist korda. Selle kasuks räägivad nii SPE preambul,<sup>35</sup> määruse nr 296/2008 – millega muudeti SPE artikli 12 lõiget 5, lisades sinna viite kontrolliga regulatiivmenetlusele – preambul<sup>36</sup> kui ka SPE-d ettevalmistavad materjalid.<sup>37</sup> Pealegi tundub mulle, et selles küsimuses on parlament ja nõukogu sisuliselt ühel meelel.

35. Seevastu lahknevad nende seisukohad lisaks sellele, mis puudutab võimalust käsitada vaidlustatud otsuses sätestatud meetmeid lihtsalt „praktilise korrana”, ka üldisemalt komisjonile antud tegevusruumi, st volituste *ulatus* osas. Sisuliselt on parlament seisukohal, et artikli 12 lõige 5 lubab võtta üksnes olemuslikult tehnilisi meetmeid. Nõukogu märgib seevastu, et seadusandja otsustas jätta vastu võetavate normide sisu ja laadi täpsustamata, andes niiviisi komisjonile ulatuslikud rakendusvolitused.

36. Parlamendi väide tõlgendab minu arvates kõnealuste volituste ulatust liiga kitsendavalt. Nimelt, nagu nõukogu õigustatult rõhutas, näitab nii üldise sõnastuse kasutamine kui ka otsustamine komiteemenetluse kasuks, mis võimaldab võtta alusakti muutvaid meetmeid, olgugi et sellega kaasneb põhjalikum rakendusvolituste kasutamise menetluste kontroll, seda, et komisjonile kavatsesi anda teatav tegutsemisruum.

33 — SPE seadusandliku protsessiga seotud sündmused kinnitavad öeldut. Lähtudes määruse andmise ettepanekus eristusest „peamiste [välispiiridel toimuvat] kontrolli reguleerivate põhimõtete” ja „sellise kontrolli rakendamise praktilise korra”, sealhulgas eri liiki piiridele (maismaa, õhk ja meri) omase kontrolli korra vahel, soovitas komisjon, et olemasolevad normid, mida käsitatakse „praktilise korrana” ning mis on lisatud SPE lisadesse, oleksid tulevikus komiteemenetluse teel muudetavad (vt KOM(2004) 391 (lõplik)). See ettepanek lükati SPE kehtestamise järgus suures osas tagasi, kuna SPE näeb ette, et kontrolliga regulatiivmenetluse teel saaks muuta ainult teatavaid lisasid; nende hulka ei kuulu VI ja VII lisa – „Erinevat liiki piiride ja liikmesriikide välispiiride ületamisel kasutatavate erinevat liiki transpordivahenditega seotud erieeskirjad” ja „Teatavate isikute kategooriate kontrollimise erieeskirjad” –, samuti mitte V lisa „Sisenemiskeelu andmise kord”.

34 — Vt näiteks inglise versiooni „additional measures governing surveillance”, prantsuse „mesures supplémentaires applicables à la surveillance”, saksa „zusätzlichen Überwachungsmodalitäten”, hispaania „medidas adicionales relativas a la vigilancia”, rumeenia „măsuri suplimentare care reglementează supravegherea”, portugali „medidas adicionais relativas à vigilância”.

35 — Põhjendus 17.

36 — Põhjendus 4.

37 — Vt eriti 33. joonealuses märkuses viidatud komisjoni ettepanek anda määrus.

c) Alusakti eesmärgid ja üldine ülesehitus

37. Nõukogu märgib, et SPE-s kui tervikus kujutab piirikontroll endast välispiiridel toimuva kontrolli poliitika olemuslikku osa ning et seetõttu otsustas seadusandja EÜ artiklis 251 sätestatud menetluse raames reguleerida seda ammendavalt, sätestades, et selle kontrolli teatavaid eeskirju võib sätestada või muuta ainult kontrolliga regulatiivmenetluse teel. Piiridel toimuva patrull- ja vaatlustegevuse valdkonnas piirdus seadusandja seevastu ainult selle tegevuse eesmärkide ja põhieeskirjade sätestamisega, jättes komisjonile ulatusliku tegevusruumi täiendavate meetmete võtmiseks.

38. On mitu tegurit, mille tõttu ma nõukogu seisukohta ei toeta.

39. Esiteks ilmneb eeskätt komisjoni ettepanekust määruse andmiseks, et SPE struktuur tuleneb suurel määral asjaolust, et see liidab normid, mis on juba vastu võetud erinevate õigusaktide raames, eriti Schengeni konventsioonis<sup>38</sup> ja välispiire käsitlevas ühises käsiraamatus.<sup>39</sup> Need õigusaktid olid juba sätestanud piiridel toimuva kontrolli üksikasjaliku korra ning reguleerisid selle korra teatavaid rakenduseeskirju. Nende õigusnormide kogum asub osaliselt SPE regulatiivosas, osaliselt selle lisades.

40. Teiseks ei paista SPE preambul kinnitavat väidet, et SPE üldise ülesehituse kohaselt on patrull- ja vaatlustegevus piirikontrolli suhtes kuidagi täiendav või selle suhtes teisejärguline. Iseäranis sedastab põhjendus 8 pärast täpsustust, et piirikontroll hõlmab piiripunktis toimuvat isikute kontrollimist ja piiripunktide vahelist patrull- ja vaatlustegevust, et on „vaja kehtestada piiripunktides toimuvaid kontrole ning patrull- ja vaatlustegevust reguleerivad tingimused, kriteeriumid ja üksikasjalikud eeskirjad”. Põhjendus 17, mis puudutab rakendusvolituste andmist komisjonile, ei tee kontrollil ja patrull- ja vaatlustegevusel mingit vahet, kuid mainib üldisemalt, et sätestada „tuleks kord, mis võimaldab liikmesriikidel komisjonile teatada piirikontrolli reguleerivate muude üksikasjalike praktiliste eeskirjade muutmiseest”.

41. Viimaks ilmneb SPE kehtestamisele eelnenud ja seda ettevalmistavatest dokumentidest, samuti üldisemalt mitmest muust piirikontrolli puudutavast õigusaktist, nagu eeskätt Frontexi määrusest, mida puudutan põhjalikumalt allpool, et patrull- ja vaatlustegevus on üks selle poliitika olemuslike osi.<sup>40</sup> EÜTL artikli 77 lõike 1 punkt b sätestab, et liit „töötab välja poliitika, mille eesmärk on [...] tagada isikute kontrollimine ja tõhusa valve teostamine välispiiride ületamisel”, omistades selle poliitika mõlemale aspektile võrdse osakaalu.

42. Seda arvesse võttes leian ma, et nõustuda ei saa ka argumendiga, mida nõukogu esindaja kohtuistungil jõuliselt kaitses ning mille kohaselt on komisjonil SPE üldist ülesehitust ja komisjoni tegutsemisruumi silmas pidades lubatud oma rakendusvolituste teostamisel võtta kõiki meetmeid, mida ta peab SPE-s patrull- ja vaatlustegevusele ettenähtud eesmärkide saavutamiseks vajalikuks ja kasulikuks ning mis ei ole SPE sätetega vastuolus.

43. See argument lähtub eeldusest, et kuna SPE artikli 12 lõike 5 alusel võetavad meetmed on mõeldud patrull- ja vaatlustegevuse teatava praktilise korra reguleerimiseks, on definitsiooni kohaselt peaaegu võimatu, et nad puudutaksid alusakti olulisi osi, mis kuuluvad oma olemuselt seadusandja pädevusse.

44. Põhjusest, mille ma osaliselt esitasin juba punktis 38, arvan ma, et sellise eeldusega ei saa nõustuda. Siin piisab, kui lisada, et ebaseadusliku piiriületamise ennetamise eesmärgi praktilise saavutamiseks võib konkreetsel juhul kaasneda valikuid, mis võivad mõnes konkreetses õiguskorras sisserändepoliitikat põhjalikult iseloomustada. Mõeldagu näiteks piirivalveametnikele antavate volituste

38 — 19. juunil 1990. aastal Schengenis allkirjutatud konventsioon, millega rakendatakse 14. juuni 1985. aasta Schengeni lepingut Beneluxi Majandusliidu riikide, Saksamaa Liitvabariigi ja Prantsuse Vabariigi valitsuste vahel nende ühispiiridel kontrolli järkjärgulise kaotamise kohta. Selle konventsiooni terviktekst avaldati 22. septembri 2000. aasta EÜT-s L 239, lk 19.

39 — Selle käsiraamatu kehtestanud Schengeni täitevkomitee otsus avaldati 22. septembri 2000. aasta EÜT-s L 239, lk 317.

40 — Vt muu hulgas komisjoni teatis „Liikmesriikide välispiiride integreeritud haldamise suunas”, mis lisati „Euroopa Liidu liikmesriikide välispiiri haldamise kavasse”, mille nõukogu kinnitas 13. juunil 2002, ning mida toetasid 21. ja 22. juunil 2002 Sevillas kokku tulnud Euroopa Ülemkogu ning Thessalonikis 19. ja 20. juunil 2003 kokku tulnud Euroopa Ülemkogu.



ulatusele, jõu kasutamise lubamisele, ebaseaduslikku piiriületamist üritavate või selles kahtlustatavate isikute individuaalse olukorra arvessevõtmisele või arvesse võtmata jätmisele, nende suhtes võetavate meetmete laadile, kui nad on juba kinni peetud, nende väljasaatmise korrale ning üldisemalt vajadusele viia kogu ebaseadusliku sisserände vastaste meetmete kogum kooskõlla inimõigusi puudutavate sätetega.<sup>41</sup>

45. Vastupidiselt nõukogule ei arva ma seega, et SPE artikli 12 lõikes 5 sätestatud rakendusvolitusi saab määratleda üksnes selles sättes nimetatud üldiste patrull- ja vaatlustegevuse eesmärkide alusel.

46. Kõigist esitatud põhjendustest lähtudes tuleb nüüd asuda analüüsima parlamendi etteheiteid.

3. Esimene etteheide, mille kohaselt lisab vaidlustatud otsus SPE-sse uusi olulisi sätteid

a) Poolte argumendid

47. Esiteks väidab parlament, et vaidlustatud otsuse lisa I osa punkt 2.4, mis puudutab kinnipidamist, näeb ette selliste meetmete võtmist, mis ületavad SPE artiklis 12 patrull- ja vaatlustegevuse suhtes lubatud piire ning annab piirivalveametnikele selles valdkonnas erakordselt ulatuslikud volitused, millega kaasneb suure kaalutlusruumi kasutamine. Näiteks mainib parlament võimalust laev arestida ja pardal viibivad isikud vahistada või toimetada laev või selle pardal viibivad isikud kolmandasse riiki või anda laev või selle pardal viibivad isikud muul viisil üle kolmanda riigi ametiasutustele (punkti 2.4 alapunktid d ja f). Parlamendi väitel lubab SPE artikli 12 lõige 5 võtta üksnes tehnilisi ja praktilisi meetmeid, nagu nähtub eriti SPE põhjendusest 17 ja määruse nr 296/2008 preambulist.

48. Oma repliigis täpsustab parlament, et vaidlustatud otsuses sätestatud kinnipidamiseeskirjad väljuvad SPE artikli 2 punktis 11 määratletud mõiste „patrull- ja vaatlustegevus” kohaldamisalast nii esemeliselt kui ka geograafiliselt. Konkreetsemalt märgib parlament, viidates määratlusele, mille otsus 574/2007/EÜ<sup>42</sup> annab mõistele „välismerepiir”, et SPE ei luba võtta vastu patrull- ja vaatlustegevust reguleerivaid meetmeid, mis on mõeldud avamerel rakendamiseks.

49. Teiseks väidab parlament, et lisa II osa sätted, mis puudutavad otsingu- ja päästeolukordi, jäävad samuti välja patrull- ja vaatlustegevuse kohaldamisalast, nagu see on määratletud SPE artiklis 12. Pealegi kehtestavad need sätted liidu õiguses uusi kohustusi või uusi eeskirju, mida ei saa käsitada „vähem oluliste sätetena” komitoloogia otsuse artikli 2 lõike 2 tähenduses. Seoses sellega mainib parlament osalevate üksuste kohustust anda „abi mis tahes merehädas olevale alusele või isikule” (punkt 1.1) ja eeskirja, mille kohaselt tuleks maaletoimetamisel eelistada kolmandat riiki, millest isikuid vedav laev väljus (punkti 2.1 teine lõik). Parlament rõhutab, et vastupidiselt sellele, mis tundub nähtuvat lisa II osa pealkirjast, ei saa selles osas sätestatud suuniseid pidada mittesiduvaks, kuna vaidlustatud otsuse artikli 1 teise lause kohaselt moodustavad need suunised „osa iga operatsiooni jaoks koostatud ja agentuuri kooskõlastatud operatsiooniplaanist”.

50. Nõukogu vastab, et vaidlustatud otsuse lisa I osa punkt 2.4 loetleb meetmeid, mida võib patrull- ja vaatlustegevuse käigus võtta või mis igatahes vastavad rahvusvahelistele konventsioonidele. Sellised meetmed ei ole nõukogu arvates vastuolus SPE artiklis 12 sätestatud patrull- ja vaatlustegevuse eesmärkidega. Mis puutub parlamendi repliigis esitatud väitesse, mille kohaselt kinnipidamiseeskirjad väljuvad patrull- ja vaatlustegevuse esemelisest ja geograafilisest kohaldamisalast, siis väidab nõukogu eeskätt, et see on hilinevalt esitamise tõttu vastuvõetamatu. Pealegi on need argumendid nõukogu arvates põhjendamatud. Esiteks ei saa otsuses 574/2007 sätestatud mõiste „välismerepiir” määratlust,

41 — Vt Euroopa Inimõiguste Kohtu suurkoja 23. veebruari 2012. aasta otsus kohtuasjas Hirsi jt vs. Itaalia, *Reports of Judgments and Decisions* nr 27765/09.

42 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. mai 2007. aasta otsus nr 574/2007/EÜ, millega luuakse üldprogrammi „Solidaarsus ja rändevoogude juhtimine” raames Välispiirifond aastateks 2007–2013 (ELT L 144, lk 22).

millele parlament viitab, SPE kontekstis kohaldada. Teiseks tuleb selgesõnalise määratluse puudumisel käsitada patrull- ja vaatlustegevust merepiiridel nii, et see hõlmab ka avamerel toimuvaid operatsioone, kuna ainult selline tõlgendus, mis pealegi on kooskõlas kohaldatavate rahvusvahelise õiguse sätetega, eeskätt Palermo protokolliga,<sup>43</sup> võimaldab tagada SPE artikli 12 kasuliku mõju. Pealegi ei ole parlament esitanud piisavalt põhjendusi, miks peaks arvama, et avamerel toimuv patrull- ja vaatlustegevus ei kuulu SPE artiklis 12 käsitletud patrull- ja vaatlustegevuse esemelisse kohaldamisalasse.

51. Mis puutub lisa II osas sätestatud suunistesse, siis nõukogu rõhutab ennekõike seda, et need ei ole siduvad, mis tema arvates nende sõnastusest ja vaidlustatud otsusest kui tervikust selgelt ilmneb. Suuniste ulatuse kohta märgib ta, et liikmesriikide otsingu- ja päästetööde alaseid kohustusi reguleerivad rahvusvahelised lepingud. Nõukogu väidab, et kõnealused suunised tagavad nende lepingute sätete ühtse tõlgendamise, mis kohaldub siis, kui agentuuri kooskõlastatava patrull- ja vaatlustegevuse käigus tekib vajadus hätta sattunud laevale abi osutada, kusjuures selle tegevuse kohta mõonab nõukogu, et seda ei saa võtta patrull- ja vaatlustegevusena kitsas tähenduses. Liikmesriikidel on siiski õigus seda tõlgendust mitte järgida ning lisada agentuuriga kooskõlastatud operatsiooniplaani teistsuguseid meetmeid.

52. Komisjon leiab, et õigus täiendada õigusakti uute vähem oluliste sätetega hõlmab volitust sätestada täiendavaid kohustusi ja reguleerida uusi tegevusi neis piires, kus viimased on alusakti rakendamiseks vajalikud või kasulikud ega ole sellega vastuolus.

53. Komisjoni väitel on vaidlustatud otsus SPE artikli 2 punktis 11 ja artiklis 12 käsitletud ebaseadusliku piiriületamise tõkestamise eesmärgi saavutamiseks vajalik või vähemalt kasulik. Selles seisnebki vaidlustatud otsuse sätete eesmärk, mis käsitlevad patrullimist avamerel. Lisaks rõhutab komisjon, et ükski SPE säte ei välista nende eeskirjade kohaldamist ka rahvusvahelistes vetes toimuva patrull- ja vaatlustegevuse suhtes. Pealegi kinnitab SPE VI lisa, mis lubab piirikontrolli teha ka kolmanda riigi sadamas või piiri ületamisel, et SPE geograafiline kohaldamisala hõlmab ka väljaspool liikmesriikide territooriumi toimuvat tegevust, kui see kuulub nimetatud õigusakti esemelisse kohaldamisalasse, näiteks mõiste „patrull- ja vaatlustegevus” alla. Seoses sellega leiab komisjon, et parlament on kasutusele võtnud mõiste „patrull- ja vaatlustegevus” liiga kitsa tõlgenduse. Komisjoni arvates kuulub kinnipidamine patrull- ja vaatlustegevuse mõiste alla, kui see puudutab laevu, millest kahtlustatakse, et nad kavatsevad piirikontrolli vältides liidu territooriumile siseneda. Seega ei piirdu patrull- ja vaatlustegevus üksnes passiivse tegevusega, nagu kinnitab ka SPE artikli 12 lõige 4, mis lubab isikud kinni pidada. Samuti leiab komisjon, et mõiste „patrull- ja vaatlustegevus” alla kuuluvad ka otsingu- ja päästetööd, mida tehakse patrull- ja vaatlustegevuse käigus. Selle kohta märgib ta, et sageli põhjustab patrull- ja vaatlustegevus ise otsingu- ja päästetöid, kui reaktsioonina kinnipidamisele lastakse laev sihilikult põhja.

## b) Õiguslik analüüs

54. Esiteks tuleb tagasi lükata nõukogu esitatud vastuvõetamatuse vastuväide repliigis olnud väitele, mille kohaselt kinnipidamist puudutavad eeskirjad väljuvad patrull- ja vaatlustegevuse esemelisest ja geograafilisest kohaldamisalast. Vastupidiselt nõukogu väidetule laiendab ja arendab see argument tegelikult väiteid, mis esitati juba hagiavalduses, mitte ei ole uus, hilinenult esitatud väide. Lisaks meenutan, et Euroopa Kohus võib omal algatusel hinnata ebapädevust puudutavaid väiteid, kuna need põhinevad avalikul korral.<sup>44</sup>

43 — ÜRO rahvusvahelise organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemise konventsiooni täiendav rändajate salaja üle maa-, õhu- ja merepiiri toimetamist tõkestav protokoll, mis sõlmiti Palermos 12.–15. detsembril 2000 toimunud konverentsil.

44 — Vt muu hulgas 13. juuli 2000. aasta otsus kohtuasjas C-210/98 P: *Salzgitter vs. komisjon* (EKL 2000, lk I-5843, punkt 56).

55. Mis puutub kohtuasja sisusse, siis tuleb vaadelda, kas nõukogu ületas vaidlustatud otsuse vastuvõtmisega SPE artikli 12 lõikes 5 sätestatud rakendusvolitusi, reguleerides alusõigusakti olulisi osi, nagu väidab parlament. Esiteks väidab parlament eriti, et vaidlustatud otsus näeb ette meetmeid, mis ei kuulu SPE tähenduses mõiste „patrull- ja vaatlustegevus” esemelisse kohaldamisalasse.

56. Mõiste „patrull- ja vaatlustegevus” on SPE artikli 2 punktis 11 määratletud kui „piiride valvamine piiripunktide vahel ja piiripunktide valvamine väljaspool nende ametlikku lahtiolekuaega selleks, et takistada isikutel kontrolli vältimist piiril”. SPE artikli 12 lõige 1 täpsustab, et „[p]atrull- ja vaatlustegevuse põhieesmärgiks on tõkestada ebaseaduslikku piiriületamist, võidelda piiriülese kuritegevuse vastu ja võtta meetmeid ebaseaduslikult piiri ületanud isikute suhtes”.

57. Nagu nõukogu ja komisjon õigustatult rõhutasid, määratleb SPE patrull- ja vaatlustegevust peamiselt selle eesmärkide kaudu. Sellise määratlusega on piiritletud erakordselt lai mõiste, mis suudab hõlmata kõiki piirikontrolli vältimist ära hoidvaid ja ennetavaid meetmeid. Teiseks tuleb selleks, et valvemeetmed oleks tõhusad, nagu nõuab ETLT artikli 77 lõike 1 punkt b, neid kohandada nii asjassepuutuva piiri tüübi kui ka konkreetse ebaseadusliku sisserände ohu järgi, mis varieerub olenevalt mitmest tegurist (geograafilistest, majanduslikest, geopoliitilistest, kliimatilistest jne). Sellest järeldub, et mõistet „patrull- ja vaatlustegevus” tuleb tõlgendada dünaamiliselt ja paindlikult ning et SPE artikli 12 lõikes 1 nimetatud eesmärkide saavutamiseks vajalikuks osutuda võivate meetmete spekter on äärmiselt lai ja varieeruv.

58. Parlament väidab ka seda, et SPE näeb ette peamiselt passiivse patrull- ja vaatlustegevuse. See väide ei leia siiski kinnitust SPE artikli 12 sõnastuses, milles on patrull- ja vaatlustegevuse eesmärkide hulgas ära märgitud liidu territooriumile ebaseaduslikult sisenenud inimeste suhtes võetavad meetmed ja lubatud sekkumisi, mis väljuvad pelga piiride valvamise raamest.<sup>45</sup> Sama võib öelda ennetus- või hoiatusmeetmete kohta, mis ei paista olevat piiritletud kuidagi teisiti kui sedakaudu, et need on seotud piirikontrolli vältimise konkreetse ohuga.

59. Eelnevast lähtudes olen seisukohal, et enamik vaidlustatud otsuse lisa I osa punktis 2.4 loetletud kinnipidamismeetmeid kuuluvad patrull- ja vaatlustegevuse kohaldamisalasse sellisena, nagu see on eespool piiritletud. Seevastu on mul kahtlusi selles suhtes, kas selle mõistega saab hõlmata sama punkti alapunktides d ja f loetletud meetmeid – need punktid lubavad piirivalveametnikel võtta selliseid meetmeid, nagu „laeva arestimine ja pardal viibivate isikute vahistamine” ja „laeva või selle pardal viibivate isikute toimetamine kolmandasse riiki või laeva või selle pardal viibivate isikute muul viisil üleandmine kolmanda riigi ametiasutustele” –, nagu ka vaidlustatud otsuse lisa II osas sätestatud otsingu- ja päästetöid ja maaletoimetamist puudutavaid eeskirju, kuigi need meetmed ja sätted on mõeldud patrull- ja vaatlustegevuse lõpuleviimiseks või nende operatsioonide käigus tekkinud olukordade lahendamiseks.<sup>46</sup>

60. Selles küsimuses ei ole siiski vaja võtta lõplikku seisukohta. Nimelt, nagu selgub eespool esitatud mõttekäigust, siis isegi kui peaks asuma seisukohale, et vaidlustatud otsus sätestab praktilisi eeskirju patrull- ja vaatlustegevuse jaoks selle mõiste SPE-s antud määratluse piires, ei luba see veel välistada, et see otsus reguleerib alusakti olemuslikke osi.

61. Pidades silmas nii valdkonda, kuhu kõnealune instituut kuulub, kui ka SPE eesmarke ja üldist ülesehitust, milles patrull- ja vaatlustegevus on piirikontrolli poliitika põhikomponente, ning hoolimata komisjonile artikli 12 lõikes 5 antud tegutsemisruumist, leian, et sellised riivavad meetmed, nagu on loetletud vaidlustatud otsuse lisa I osa punktis 2.4, eriti alapunktides b, d, f ja g, ning selle lisa II osas

45 — Nagu näiteks isikute kinnipidamine, nende isikusamasuse kontrollimine, nende edasitoimetamine piiripunkti jne. Vt selle kohta 39. joonealuses märkuses viidatud Schengeni käsiraamat.

46 — Märgin lisaks, et vastupidiselt sellele, mida kohtuistungil väitis nõukogu, ei tähenda asjaolu, et need meetmed ja sätted ei kuulu SPE tähenduses mõiste „patrull- ja vaatlustegevus” alla, seda, et neid ei võiks liidu õiguse tasandil reguleerida. Tegelikult ei keela miski seadusandjal võtta kasutusele laiem patrull- ja vaatlustegevuse mõiste kui SPE oma, suurendades vajaduse korral ETLT artikli 77 lõike 1 punktis b sätestatud „tõhusa” valvetegevuse eesmärgi osatähtsust. Lisaks annavad artikli 79 lõige 1 ja lõike 2 punkt c täiendava õigusliku aluse sisserändevoogude tõhusa kontrollimise tagamise meetmete võtmiseks.

asuvad sätted maaletoimetamise kohta reguleerivad välispiiridel toimuva patrull- ja vaatlustegevuse olemuslikke aspekte. Need meetmed kätkevad võimalusi, mis võivad riivata inimeste isikuvabadusi ja põhiõigusi (näiteks läbiotsimine, kinnipidamine, laeva arestimine jne), nende isikute võimalust taotleda ja saada liidus kaitset, millele neil võib olla rahvusvahelise õiguse alusel õigus (nii on see maaletoimetamise eeskirjade puhul, kui puuduvad täpsed juhised, kuidas ametivõimud peavad kinni peetud laeva pardal oleva isikute individuaalset olukorda arvesse võtma),<sup>47</sup> ning liidu või patrull- ja vaatlusoperatsioonis osalevate liikmesriikide suhteid kolmandate riikidega, keda see operatsioon puudutab.

62. Samasugust arutluskäiku tuleb minu arvates kasutada seoses vaidlustatud otsuse sätetega, mille eesmärk on reguleerida laevade kinnipidamist avamerel. Esiteks lubavad need sätted nimelt sõnaselgelt võtta eelmises punktis nimetatud meetmeid rahvusvahelistes vetes, kusjuures see võimalus on eespool kirjeldatud kontekstis oluline, sõltumata sellest, kas parlamendi väide, et SPE geograafiline kohaldamisala piirdub merepiiride osas liikmesriikide territoriaalvete või nendega piirnevate alade välispiiriga ega ulatu avamerele, on põhjendatud.<sup>48</sup> Teiseks, isegi kui nimetatud sätted, mille eesmärk on tagada asjassepuutuvate rahvusvaheliste õigusnormide ühetaoline kohaldamine merepiiridel toimuva patrull- ja vaatlustegevuse raames,<sup>49</sup> ei loo selles tegevuses osalevatele liikmesriikidele kohustusi ega anna neile muid eesõigusi kui sellest õigusaktist tulenevaid, nagu väidavad jõuliselt nõukogu ja komisjon, seovad need sätted liikmesriike siiski nende kohustuste ja eesõiguste teatava tõlgendusega, mis võib kaalule panna nende rahvusvahelise vastutuse.<sup>50</sup>

63. Järeldust, millele ma eespool jõudsin, toetab veel kaks tähelepanekut.

64. Esiteks puudutab osa vaidlustatud otsuse sätteid probleeme, mis pole mitte ainult delikaatsed, vaid ka erakordselt vastuolulised, näiteks tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõtte kohaldamine rahvusvahelistes vetes<sup>51</sup> või selle koha kindlaksmääramine, kuhu tuleb päästetud isikud toimetada vastavalt SAR konventsiooniga kehtestatud korrale.<sup>52</sup> Nende probleemide osas, nagu selgub komisjoni esitatud ettepanekust otsuse vastuvõtmiseks, liikmesriikide arvamused lahknevad.<sup>53</sup>

65. Teiseks, kui võrrelda otsust SPE-s sätestatud piirikontrolli regulatsiooniga, selgub, et kuna selle kontrolli praktilise rakenduskorra kindlaksmääramine puudutab aspekte, mis on *mutatis mutandis* võrreldavad vaidlustatud otsuse aspektidega, on see jäetud seadusandja pädevusse, hoolimata sellest, et määruse andmise ettepanekus avaldas komisjon teistsugust arvamust.<sup>54</sup>

66. Kõigist eelnevatest kaalutlustest lähtudes asun ma seisukohale, et vaidlustatud otsus reguleerib alusakti olulisi aspekte käesoleva ettepaneku punktides 26–29 viidatud kohtupraktika tähenduses.

47 — Isegi kui vaidlustatud otsus tervikuna viib patrull- ja vaatlustegevuse paremasse kooskõlla inimõigustega ja pagulaste kaitse süsteemiga.

48 — Avamerel kehtib meresõiduvabaduse põhimõte ja selle liikmesriigi ainujurisdiiktsiooni põhimõte, kelle lipu all laev sõidab. Järelikult, nagu komisjon ise rõhutab ühes 2007. aasta uurimuses, mis käsitleb rahvusvahelise õiguse vahendeid meritsi toimuva ebaseadusliku sisserände vastu, „en principe, à part le droit de rapprocher le bateau aux fins de vérification de l'identité et de la nationalité, aucun État ne peut exercer de pouvoirs de puissance publique (tels que la visite, l'arraisonnement, la perquisition, y compris par l'examen des documents, la conduite à un port, l'arrestation ou la saisie) sur un navire naviguant en haute mer sous un pavillon étranger, même si ce navire transporte des immigrants illégaux vers les côtes de cet État et tant qu'il n'aurait pas pénétré dans la zone contiguë de celui-ci” [„põhimõtteliselt, kui jätta kõrvale õigus läheneda laevale isikusamasuse ja kodakondsuse kontrollimise eesmärgil, ei tohi ükski riik teostada avalikust võimust tulenevaid volitusi (näiteks ülevaatusi, laeva peatamist, läbiotsimist, sh dokumentide läbivaatamise teel, sadamasse toimetamist, vahi alla võtmist või arestimist) avamerel võõrriigi lipu all seilaval laeval isegi siis, kui see laev veab riigi ranniku poole ebaseaduslikke sisserändajaid, ent ei ole veel sellega piirnevale alale sisenenud”] [mitteametlik tõlge] [SEK(2007) 691, punkt 4.3.1.2].

49 — Vt vaidlustatud otsuse preambul ja komisjoni ettepanek otsuse vastuvõtmiseks KOM(2009) 658 (lõplik).

50 — Hoolimata sellest, et vaidlustatud otsuse preambuli põhjendus 6 sätestab, et otsuse rakendamine ei mõjuta liikmesriikide kohustusi, mis tulenevad asjakohastest rahvusvahelistest õigusaktidest.

51 — Sel teemal vt eespool viidatud EIÕK otsust kohtuasjas Hirsi ning kohtunik Pinto de Albuquerque nõustuvat arvamust.

52 — Rahvusvaheline mereotsingu ja merepääste konventsioon, mis sõlmiti Hamburgis 27. aprillil 1979.

53 — Pealegi tundub, et see, et komisjon otsustas seadusandliku tavamenetluse asemel kasutada SPE artikli 12 lõike 5 alusel komiteemenetluse mehhanismi, tulenes just arvamuste paljususest ning sellest johtuvast patiseisust, nagu nähtub ka komisjoni liikme Malmströmi kirjast, mis on repliigile lisatud. Arvamuste lahknevused kestavad ikka veel. Näiteks ei ole vaidlustatud otsuse sätteid, mis puudutavad otsingu- ja päästetegevust, kohaldatud Frontexi operatsioonides, mis käivitati pärast vaidlustatud otsuse jõustumist, ning seda Malta vastuseisu tõttu.

54 — Vt eespool 33. joonealune märkus.

67. Seega tuleb parlamendi esimese etteheitega minu arvates nõustuda.

4. Teine etteheide, mille kohaselt vaidlustatud otsus muudab SPE olulisi sätteid

68. Oma teises etteheites väidab parlament, et sätestades, et piirivalveametnikud võivad nõuda kinnipeetud laeva kursi muutmist, et see suunduks territoriaalvetest väljaspool asuvasse sihtkohta, ning toimetada laeva või selle pardal viibivad isikud kolmandasse riiki (lisa I osa punkti 2.4 alapunktid e ja f), muudab vaidlustatud otsus SPE olemuslikku osa, nimelt artiklis 13 sätestatud põhimõtet, et „sisenemist võib keelata üksnes põhjendatud otsusega, milles märgitakse keeldumise täpsed põhjused”.

69. Parlamendi seisukoht põhineb eeldusel, et viidatud artiklit 13 saab kohaldada ka patrull- ja vaatlustegevuse suhtes. Nii nõukogu kui ka komisjon on sellise tõlgenduse vastu, olles seisukohal, et selles sättes kehtestatud kohustus võtta vastu põhjendatud otsus kehtib ainult siis, kui liidu territooriumile keelatakse siseneda isikul, kes on nõuetekohaselt piiripunkti läbinud, läbides ka kõik SPE-s sätestatud kontrollid.

70. Minu arvates tuleb parlamendi etteheide tagasi lükata, ilma et oleks vaja sisuliselt otsustada SPE artikli 13 kohaldamisala delikaatse küsimuse üle, mille üle Euroopa Kohus peab suurima tõenäosusega tulevikus otsustama.

71. Nagu märgib nõukogu, kuigi on tõepoolest tõsi, et nimetatud sättele vaidlustatud otsuses sõnaselgelt ei viidata, ei tähenda see siiski, et võiks välistada sätte kohaldamise patrull- ja vaatlustegevuse kontekstis, mida see säte reguleerib. Sellisel kohaldamisel võib tekkida praktilisi raskusi, kuid see ei ole võimatu, isegi mitte parlamendi nimetatud olukordades. Selle kohta margin lisaks, et vaidlustatud otsuse lisa I osa punkti 1.2 kohaselt tuleb punktis 2.4 nimetatud meetmed võtta nii, et järgitaks rahvusvahelist tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõtet, isegi siis, kui kinnipidamine toimub avamerel. Nende meetmete rakenduseeskirjad peavad seega juba praegu võimaldama piirivalveametnikel teha kontrollimisi, mis on vajalikud, tegemaks kindlaks, et seda põhimõtet ei rikuta.<sup>55</sup>

72. Mis puutub parlamendi repliigis esitatud argumenti, mille kohaselt on vaidlustatud otsus igatahes väljunud SPE artikli 13 esemelisest ja geograafilisest kohaldamisalast, muutes selle sätte kohaldatavaks ka olukordade suhtes, mida SPE varem ei hõlmanud, langeb see kokku esimese etteheite kinnituseks esitatud argumentidega. Niisiis viitan seoses sellega arutluskäigule, mille ma esitasin juba esimest etteheidet analüüsides.

73. Eelnevast lähtudes asun seisukohale, et parlamendi teine etteheide tuleb põhjendamatus tõttu tagasi lükata.

5. Kolmas etteheide, mille kohaselt muudab vaidlustatud otsus Frontexi määrust

a) Poolte argumentid

74. Oma kolmandas etteheites väidab parlament, et vaidlustatud otsus väljub artikli 12 lõike 5 kohaldamisalast, kuna see säte ei anna komisjonile ega nõukogule volitusi kehtestada nende operatsioonide suhtes kohaldatavaid eeskirju, mida kooskõlastab agentuur, kelle ülesandeid ja tegevust reguleerib Frontexi määrus. Vaidlustatud otsuse ainus eesmärk on seevastu eespool nimetatud operatsioonide reguleerimine, luues niiviisi kohustusi ka agentuurile endale, mitte ainult liikmesriikidele. Näiteks märgib parlament, et vaidlustatud otsuse artikli 1 kohaselt moodustavad otsuse lisa I osas sätestatud eeskirjad ja II osas sätestatud mittesiduvad suunised „osa iga operatsiooni jaoks koostatud ja agentuuri kooskõlastatud operatsiooniplaanist”. Selline säte muudab parlamendi arvates Frontexi määruse artikli 8e lõiget 1, mille kohaselt „[agentuuri t]egevdirektor ja taotluse esitanud liikmesriik lepivad kokku

55 — Vt selle kohta eespool viidatud EIÖK otsus kohtuasjas Hirsi, punkt 201 jj.

operatiivkava, milles määratakse kindlaks rühmade lähetamise täpsed tingimused”.<sup>56</sup> Lisaks nõuab vaidlustatud otsus, et operatiivkavasse lisataks eeskirjad kinnipeetud või päästetud isikute maaletoimetamise korra kohta ning muudab märgatavalt operatsioonis osalevate piirivalveametnike rolli. Repliigis lisas parlament, et vaidlustatud otsus laiendab Frontexi määruse territoriaalset kohaldamisala, mis on kindlaks määratud selle määruse artikli 1a lõikes 1.

75. Nõukogu ja komisjon rõhutavad eelkõige, et SPE artikli 16 lõike 1 kohaselt peavad liikmesriikide piirivalveoperatsioonid toimuma liikmesriikide tihedas koostöös ning et nagu täpsustab sama artikli lõige 2, kooskõlastab seda koostööd Frontexi agentuur. Järelikult on seos Frontexi määrusega paratamatu. Ometi välistavad nad võimaluse, et vaidlustatud otsuse tagajärjel see määrus muutuks. Nad märgivad, et vaidlustatud otsuses sätestatud eeskirjade lõimimine operatiivkavasse ei eelda määruse muutmist, kuna patrull- ja vaatlustegevuse korda sätestavaid eeskirju saab kergesti käsitada Frontexi määruse artikli 8e punktides c või d nimetatud andmetena, mis tuleb operatiivkavasse märkida.<sup>57</sup> Komisjon lisab, et vaidlustatud otsuse adressaadiks on ainult liikmesriigid, kelle ülesanne on siis, kui neil tuleb koos agentuuriga operatiivkava koostada, teha seda nii, et otsuse lisa lõimitaks operatiivkavasse. Seega ei mõjuta vaidlustatud otsus kuidagi agentuuri toimimist. Vastupidi, pigem määrab hoopis Frontexi määrus kindlaks vaidlustatud otsusega liikmesriikidele seatava kohustuse ulatuse. Viimaks väidab nõukogu, et ka siis, kui peaks võetama seisukoht, et vaidlustatud otsus muudab artiklite 8e ja 8g sätteid, lisades sinna uusi vähem olulisi osi, ei oleks see otsus seepärast veel ise õigusvastane, kui võtta arvesse SPE ja Frontexi määruse vastastikust täiendavust, kuna mõlemad on ETL artiklis 77 sätestatud välispiiride haldamise poliitika rakendamiseks mõeldud õigusaktid.

#### b) Õiguslik analüüs

76. Esmalt tuleb tagasi lükata argument, mille nõukogu esitas teise võimalusena ning mille kohaselt vaidlustatud otsus ei oleks õigusvastane ka siis, kui sellega Frontexi määrust muudetak. Nagu parlament õigustatult kinnitas, ei ole komisjonil (või nõukogul) oma rakendusvolitusi kasutades õigust muuta õigusakti, mis ei ole alusakt, üksnes sellepärast, et mõlemad õigusaktid reguleerivad sama küsimuse eri aspekte ning neid võib teatud mõttes pidada üksteist täiendavaks. Sellega nõustub ka komisjon.

77. Niisiis tuleb uurida, kas vaidlustatud otsus muudab Frontexi määrust või kas selle tagajärjel muudetakse nimetatud määruse osi, nagu väidab parlament.

78. Nende kahe õigusakti vahel on vaieldamatu seos, nagu märkis õigustatult nii nõukogu kui ka komisjon. SPE ja selle rakendusaktid on mõeldud kohaldamiseks ka agentuuri juhitud patrull- ja vaatlusoperatsioonide suhtes, samuti tunnistab SPE artikli 16 lõige 2 sõnaselgelt agentuuri rolli välispiiridel toimuva liikmesriikide operatiivkoostöö kooskõlastamisel.

79. Siiski ei kehtesta ei see säte ega ükski muu SPE säte eeskirju ega luba võtta meetmeid, mille eesmärk oleks reguleerida liikmesriikide operatiivkoostööd ühenduse välispiiride haldamisel. Ning teisiti ei saagi olla, kuna EÜ artikkel 66, mis andis nõukogule õiguse selliseid meetmeid võtta – ning millel põhineb Frontexi määrus – ei kuulu SPE õiguslike aluste hulka.<sup>58</sup> Lisaks seab SPE liikmesriikidele kohustuse Frontexi toimimisse mitte sekkuda. Kui SPE artikli 16 lõike 3 esimene lõik

56 — Vastavalt Frontexi määruse hilisematele muudatustele on artikkel 8e praegu kohaldatav ainult kiirreageerimiste suhtes.

57 — Artikli 8e punktid c ja d nimetavad operatiivkavasse märgitavate andmete hulgas järgmisi: „rühmade lähetuse geograafiline vastutusala taotluse esitanud liikmesriigis” ja „rühmade liikmete ülesannete ja neile antavate erikorralduste kirjeldus”.

58 — EÜ artiklil 66 põhineb ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. juuli 2007. aasta määrus (EÜ) nr 863/2007, millega kehtestatakse mehhanism piirivalve kiirreageerimisrühmade loomiseks, muudetakse nõukogu määrust (EÜ) nr 2007/2004 kõnealuse mehhanismiga seoses ning reguleeritakse külalisametnike ülesandeid ja volitusi (ELT L 199, lk 30). Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. oktoobri 2011. aasta määrus (EL) nr 1168/2011, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 2007/2004 Euroopa Liidu Liikmesriikide Välispiiril Tehtava Operatiivkoostöö Juhtimise Euroopa Agentuuri asutamise kohta (ELT L 304, lk 1), põhineb ETL artiklil 74, millega asendati EÜ artikkel 66, ja artikli 77 lõike 2 punktidel b ja d. Eelkõige annab konkreetse õigusliku aluse, et võtta „meetmeid, mis on vajalikud välispiiride integreeritud piirivalvesüsteemi järkjärguliseks kehtestamiseks”, artikli 77 lõike 2 punkt d.

lubab neil jätkata välispiiril operatiivkoostööd teiste liikmesriikide ja/või kolmandate riikidega, seab see säte tingimuseks, et koostöö täiendaks agentuuri tegevust, ning jätab selgesõnaliselt agentuuri pädevuse piiramata. Lisaks on sama lõike teises lõigus sätestatud, et „[l]iikmesriigid hoiduvad tegevusest, mis võiks ohustada agentuuri toimimist või tema eesmärkide saavutamist”.<sup>59</sup>

80. Pidades silmas eespool rõhutatut, seab vaidlustatud otsus endale põhieesmärgiks võtta „täiendavaid eeskirju seoses liikmesriikide laeva- ja lennuüksuste patrull- ja vaatlustegevusega teiste liikmesriikide merepiiril,” mis toimub „agentuuri kooskõlastatavas operatiivkoostöös, ja sellise koostöö edasiseks tugevdamiseks” (põhjendused 2 ja 11) ning sätestab artiklis 1, et seda patrull- ja vaatlustegevust „reguleeritakse lisa I osas sätestatud eeskirjadega”, nähes selleks ette, et need „eeskirjad ja lisa II osas sätestatud mittesiduvad suunised moodustavad osa iga operatsiooni jaoks koostatud ja agentuuri kooskõlastatud operatsiooniplaanist”.<sup>60</sup>

81. On tõsi, et nagu märgib eelkõige komisjon, loob vaidlustatud otsus kohustusi ainult liikmesriikidele, mitte agentuurile, ning kuna operatiivkava tuleb agentuuri ja taotluse esitanud liikmesriigi vahel kokku leppida, võib konkreetses olukorras juhtuda, et vaidlustatud otsuse sätteid sellesse kavasse ei lõimita.<sup>61</sup>

82. See ei kõrvalda siiski asjaolu, et vaidlustatud otsuse artikkel 1 vähendab märkimisväärselt taotleva liikmesriigi ning sedakaudu ka agentuuri tegutsemisruumi, mis võib agentuuri toimimist märgatavalt mõjutada. Eespool öeldu kohta võib tuua näiteks sündmused, mis on seotud Frontexi sekkumisega Malta palvel 2011. aasta märtsis seoses Liibüa kriisiga. Malta taotlus jätta muu hulgas vaidlustatud otsuse lisa II osas sätestatud suunised operatiivkavasse lisamata leidis mitme liikmesriigi vastuseisu ning tõi kaasa pikad läbirääkimised agentuuri ja Malta valitsuse vahel, mis pidurdas operatsiooni alustamist.<sup>62</sup>

83. Konkreetsel juhul võib vaidlustatud otsuse lisa kui tervikut, sh mittesiduvaid suuniseid –, mille kohustuslikkus on artikli 1 sisu silmas pidades vaevalt vaieldav<sup>63</sup> – käsitada kui välispiiride haldamiseks võetavate ühenduse meetmete osa, mille kohaldamise hõlbustamise ja tõhustamise on agentuur Frontexi määruse artikli 1 lõike 2 kohaselt kohustatud tagama.<sup>64</sup>

84. Pealegi reguleerivad vaidlustatud otsuse lisa II osas sätestatud mittesiduvad suunised, mis puudutavad otsingu- ja päästeolukordi, operatsiooni selliseid aspekte, mis ei kuulu agentuuri ülesannete hulka. Nagu komisjon oma ettepanekus, mille alusel vaidlustatud otsus vastu võeti, ise rõhutas, ei ole agentuur otsingu- ja päästeasutus,<sup>65</sup> ning asjaolu, et enamikust „agentuuri kooskõlastatavatest mereoperatsioonidest saavad otsingu- ja päästeoperatsioonid [...] tähendab [...] seda, et need väljuvad agentuuri kooskõlastamise [...] kohaldamisalast”.<sup>66</sup> Sama mõttekäik kehtib ka maaletoiemise eeskirjade kohta. Sellest hoolimata näeb vaidlustatud otsus ette, et eespool nimetatud suunised lõimitaks operatsiooniplaani.

85. Esitatud kaalutlustest lähtudes asun seisukohale, et reguleerides liidu välispiiride haldamisega seotud liikmesriikide koostöö aspekte, mis kuuluvad Frontexi määruse kohaldamisalasse ja nii või teisiti sätestades eeskirju, mis sekkuvad nimetatud määrusega asutatud agentuuri toimimisse, väljub vaidlustatud otsus SPE artikli 12 lõikega 5 antud rakendusvolituste piirest.

59 — SPE artikli 16 lõiked 2 ja 3 kordavad peaaegu sõna-sõnalt Frontexi määruse artikli 2 lõiget 2.

60 — Märgin muu hulgas, et kuni määruse nr 1168/2011 jõustumiseni ei olnud operatiivkava koostamine ette nähtud mitte kõigi agentuuri kooskõlastatud operatsioonide puhul, vaid ainult kiirreageerimise puhul, mida reguleerivad õigusnormid lisati Frontexi määrusesse eespool viidatud määrusega nr 863/2007.

61 — Tundub, et operatsiooni Hermes puhul, mille Frontex käivitas 20. veebruaril 2011 Vahemere keskosas, lepiti kokku erieeskirjad.

62 — Seda sündmust võib meenutada, külastades veebilehte <http://migrantsatsea.wordpress.com/2011/04/03/maltese-conditions-for-hosting-frontex-mission-not-accepted-by-frontex/>

63 — Komisjon mõõnis käesoleva menetluse jooksul nende suuniste siduvust.

64 — Vt selle kohta komisjoni liikme Malmströmi 1. aprilli 2011. aasta kiri Malta siseministrile seoses Malta esitatud abitaotlusega, mida mainiti juba eespool.

65 — Mille rajamise näeb ette 52. joonealuses märkuses viidatud rahvusvaheline mereotsingu ja merepääste konventsioon.

66 — KOM(2009) 658 (lõplik).

86. Enne selle kohta järelduse tegemist tasub siiski märkida, et õiguslikku raamistikku, mida eespool toodud kaalutlused puudutavad, muudeti määrusega nr 1168/2011.<sup>67</sup> See määrus lisas muu hulgas artikli 1 lõikesse 2 selgesõnalise viite SPE-le, lisas artikli 2 lõikesse 1, mis määrab kindlaks agentuuri ülesanded, punkti da, mis sätestab, et agentuur annab abi „olukorras, mil [...] vajatakse humanitaarhädaabi või merel toimuvat päästetegevust”, ning sätestas uue artikli 3a punktis j ja artikli 8e punktis j andmed, mida operatiivkava peab mereoperatsioonide puhul sisaldama, sealhulgas „viited rahvusvahelistele ja liidu õigusnormidele, mis käsitlevad pealtkuulamist, merel toimuvat päästetegevust ja pardalt lahkumist”.

87. Isegi kui eeldada, et seda seadusandlikku muudatust tuleb käesolevas kohtuasjas arvesse võtta, ei muudaks see aga järeldust, millele ma eespool jõudsin. Tegelikult reguleeritakse meetmeid, mille eesmärk on määrata kindlaks agentuuri kooskõlastusel toimuvate mereoperatsioonide praktiline kord, ka pärast määruse nr 1168/2011 jõustumist endiselt, viidates muu õigusakti rakendusaktile, kusjuures see muu õigusakt ise põhineb õiguslikul alusel, mis ei oleks iseenesest lubanud selliseid meetmeid võtta. Selliseid sätteid kehtestades on vaidlustatud otsus väljunud SPE artikli 12 lõikes 5 sätestatud rakendusvolituste piires.

88. Kokkuvõttes leian ma, et ka parlamendi kolmanda etteheitega tuleb nõustuda.

### *C. Järeldus hagi kohta*

89. Eelnevast lähtudes tuleb hagi minu arvates rahuldada ning vaidlustatud otsus tühistada.

## **IV. Parlamendi palve jätta vaidlustatud otsuse tagajärjed kehtima kuni uue otsuse vastuvõtmiseni**

90. Parlament palub Euroopa Kohtul juhul, kui viimane peaks vaidlustatud otsuse tühistama, jätta selle tagajärjed ELTL artikli 264 teise lõiguga antud volituste alusel kehtima kuni uue õigusakti vastuvõtmiseni. Seda sätet, mille kohaselt Euroopa Kohus „märgib siiski, kui ta seda vajalikuks peab, milliseid tühiseks tunnistatud õigusakti tagajärgi loetakse kehtivaks”, on kasutatud ka selleks, et jätta kõik sellise õigusakti tagajärjed kuni uue õigusakti vastuvõtmiseni ajutiselt kehtima.<sup>68</sup>

91. Käesoleval juhul jääks liit siis, kui vaidlustatud otsus lihtsalt tühistataks, ilma olulisest õigusaktist, mille eesmärk on kooskõlastada liikmesriikide ühistegevust liidu merepiiridel toimuva patrull- ja vaatlustegevuse korraldamisel ning viia see tegevus paremasse kooskõlla inimõigustega ja pagulaste kaitse süsteemiga.

92. Esitatud põhjendustest lähtudes leian, et parlamendi taotlus tuleb rahuldada ning jätta vaidlustatud otsuse tagajärjed kehtima seni, kuni jõustub seadusandliku tavamenetluse teel vastu võetud õigusakt.

## **V. Ettepanek**

93. Kõigist eeltoodud kaalutlustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku:

- lükata nõukogu vastuväide tagasi ning tunnistada hagi vastuvõetavaks;
- rahuldada hagi sisuliselt ning vaidlustatud otsus tühistada;

<sup>67</sup> — Viidatud 58. joonealuses märkuses.

<sup>68</sup> — Vt muu hulgas otsused kohtuasjas C-166/07 ja kohtuasjas C-402/05, punkt 373 ja sellele järgnevad punktid, seoses EÜ artikli 231 teise lõiguga, ning otsus C-295/90, punkt 22 ja sellele järgnevad punktid, mis puudutavad EÜ asutamislepingu artikli 174 lõiget 2.



- tunnistada selle otsuse tagajärjed kehtivaks kuni jõustub seadusandliku tavamenetluse teel vastu võetud õigusakt;
- mõista kohtukulud välja nõukogult ja jätta komisjoni kohtukulud tema enda kanda.