



## Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (suurkoda)

5. september 2012\*

Schengeni piirieskirjad — Otsus 2010/252/EL — Patrull- ja vaatlustegevus välistel merepiiridel —  
Piiridel patrull- ja vaatlustegevust reguleerivate lisaeeskirjade kehtestamine —  
Komisjoni rakendusvolitused — Ulatus — Tühistamisnõue

Kohtuasjas C-355/10,

mille ese on 12. juulil 2010 ELTL artikli 263 alusel esitatud tühistamishagi,

**Euroopa Parlament**, esindajad: M. Dean, A. Auersperger Matic ja K. Bradley, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis,

hageja,

*versus*

**Euroopa Liidu Nõukogu**, esindajad: Z. Kupčová ja R. Szostak,

kostja,

keda toetab:

**Euroopa Komisjon**, esindajad: C. O'Reilly ja M. Wilderspin, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis,

menetlusse astujad,

EUROOPA KOHUS (suurkoda),

koosseisus: president V. Skouris, kodade esimehed A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot ja A. Prechal, kohtunikud R. Silva de Lapuerta, K. Schiemann, E. Juhász, G. Arestis, T. von Danwitz (ettekandja), M. Berger ja E. Jarašiūnas,

kohtujurist: P. Mengozzi,

kohtusekretär: vanemametnik L. Hewlett,

arvestades kirjalikus menetluses ja 25. jaanuari 2012. aasta kohtuistungil esitatut,

olles 17. aprilli 2012. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

\* Kohtumenetluse keel: inglise.

### otsuse

- 1 Euroopa Parlament palub oma hagi tühistada nõukogu 26. aprilli 2010. aasta otsuse 2010/252/EL, millega täiendatakse Schengeni piirieskirju seoses välistel merepiiridel toimuva patrull- ja vaatlustegevusega, mis toimub Euroopa Liidu Liikmesriikide Välispiiril Tehtava Operatiivkoostöö Juhtimise Euroopa Agentuuri kooskõlastatavas operatiivkoostöös (ELT L 111, lk 20) (edaspidi „vaidlustatud otsus”).
- 2 Parlament väidab oma hagi põhjenduseks eelkõige, et selle otsusega on ületatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. märtsi 2006. aasta määruse (EÜ) nr 562/2006, millega kehtestatakse isikute üle piiri liikumist reguleerivad ühenduse eeskirjad (Schengeni piirieskirjad) (ELT L 105, lk 1), muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. märtsi 2008. aasta määrusega (EÜ) nr 296/2008 (ELT L 97, lk 60) (edaspidi „Schengeni piirieskirjad”), artikli 12 lõikes 5 ette nähtud rakendusvolituste piire. Parlament toob esile, et vaidlustatud otsuse sätted oleks tulnud vastu võtta seadusandliku tavamenetluse teel, mitte rakendades selle artikli 12 lõikel 5 põhinevat komiteemenetlust.

### I – Õiguslik raamistik

#### A – *Otsus 1999/468/EÜ*

- 3 EÜ artikli 202 alusel võeti vastu nõukogu 28. juuni 1999. aasta otsus 1999/468/EÜ, millega kehtestatakse komisjoni rakendusvolituste kasutamise menetlused (EÜT L 184, lk 23), muudetud nõukogu 17. juuli 2006. aasta otsusega 2006/512/EÜ (ELT L 200, lk 11), (edaspidi „teine komiteemenetluse otsus”).
- 4 Teise komiteemenetluse otsuse põhjenduses 7a on kontrolliga regulatiivmenetluse kohta ette nähtud järgmist:

„(7a) kontrolliga regulatiivmenetlust on vaja kasutada üldmeetmete puhul, mille eesmärgiks on [EÜ] asutamislepingu artikliga 251 sätestatud korras vastuvõetud aktide vähem oluliste sätete muutmine, sealhulgas mõningaid selliseid sätteid välja jättes või uusi vähem olulisi sätteid juurde lisades. Kõnealune menetlus peab võimaldama seadusandliku võimu kahel harul teostada kontrolli enne taoliste meetmete vastuvõtmist. Õigusakti olulisi sätteid võib muuta üksnes seaduseandja ise asutamislepingu alusel.”
- 5 Teise komiteemenetluse otsuse artikli 2 lõikes 2 on sätestatud:

„Kui asutamislepingu artikliga 251 sätestatud korras vastuvõetud põhiaktis on ette nähtud üldmeetmete vastuvõtmine, mille eesmärgiks on muuta selle akti vähem olulisi sätteid, sealhulgas mõningaid selliseid sätteid välja jättes või uusi vähem olulisi sätteid juurde lisades, võetakse need meetmed vastu kontrolliga regulatiivmenetluse teel.”
- 6 Kontrolliga regulatiivmenetluse kulg on reguleeritud teise komiteemenetluse otsuse artikliga 5a. Selles menetluses osaleb ka kontrolli teostav regulatiivkomitee, kuhu kuuluvad liikmesriikide esindajad ja eesistujana Euroopa Komisjoni esindaja (edaspidi „komitee”), mis esitab võetavate meetmete eelnõu kohta oma arvamuse. Menetlus on erinev sõltuvalt sellest, kas kavandatavad meetmed on esiteks komitee arvamusega kooskõlas või teiseks, need ei ole selle arvamusega kooskõlas või komitee ei ole arvamust esitanud.

- 7 Juhuks, kui kavandatavad meetmed ei ole komitee arvamusega kooskõlas või komitee ei ole arvamust esitanud, on teise komiteemenetluse otsuse artikli 5a lõikes 4 ette nähtud, et kohaldatakse järgmist menetlust:
- „a) komisjon esitab võetavate meetmete kohta viivitamata ettepaneku nõukogule ning edastab selle samal ajal Euroopa Parlamendile;
  - b) nõukogu võtab ettepaneku kohta kvalifitseeritud häälteenamusega vastu otsuse, tehes seda kahe kuu jooksul alates ettepaneku kättesaamise kuupäevast;
  - c) kui nõukogu väljendab esitatud meetmete suhtes selle tähtaja jooksul kvalifitseeritud häälteenamusega vastuseisu, siis meetmeid vastu ei võeta. Sellisel juhul võib komisjon esitada nõukogule muudetud ettepaneku või seadusandliku ettepaneku asutamislepingu alusel;
  - d) kui nõukogu kavatses esitatud meetmed vastu võtta, esitab ta need viivitamata Euroopa Parlamendile. Kui nõukogu ei võta eespool nimetatud kahekuulise tähtaja jooksul otsust vastu, esitab komisjon meetmed viivitamata Euroopa Parlamendile;
  - e) Euroopa Parlament 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;
  - f) kui Euroopa Parlament väljendab esitatud meetmete suhtes selle tähtaja jooksul vastuseisu, siis meetmeid vastu ei võeta. Sellisel juhul võib komisjon esitada komiteele uue meetmete eelnõu või seadusandliku ettepaneku asutamislepingu alusel;
  - g) kui Euroopa Parlament ei ole eespool nimetatud tähtaja jooksul oma vastuseisu esitatud meetmete suhtes väljendanud, võtab kas nõukogu või komisjon need meetmed vastu.”

#### B – Schengeni piirieskirjad

- 8 Vastavalt Schengeni piirieskirjade artikli 1 teisele lõigule kehtestatakse nende piirieskirjadega Euroopa Liidu liikmesriikide välispiire ületavate isikute piirikontrolli reguleerivad eeskirjad.
- 9 Schengeni piirieskirjade põhjenduse 6 kohaselt on selle kontrolli eesmärk „aidata võidelda ebaseadusliku sisserände ja inimkaubandusega ning vältida ohtu liikmesriikide sisejulgeolekule, avalikule korrale, rahvatervisele ja rahvusvahelistele suhetele”.
- 10 Schengeni piirieskirjade põhjenduse 17 kohaselt „[t]uleks sätestada kord, mis võimaldab komisjonil kohandada teatavaid piirikontrolli reguleerivaid üksikasjalikke praktilisi eeskirju. Sellistel juhtudel tuleks [Schengeni piirieskirjade] rakendamiseks vajalikud meetmed vastu võtta vastavalt [...] otsusele 1999/468/EÜ [...]”.
- 11 Schengeni piirieskirjade artikli 2 punktis 9 on „piirikontroll” määratletud tegevusena, mis koosneb kontrollidest ning patrull- ja vaatlustegevusest, ning selle alla kuulub „vastavalt [Schengeni piirieskirjadele] ja selles sätestatud eesmärkidel piiril teostatav tegevus, mis igast muust põhjusest sõltumata leiab aset ainult piiriületamise kavatsuse või piiriületamise korral”.
- 12 Patrull- ja vaatlustegevus on Schengeni piirieskirjade artikli 2 punktis 11 määratletud kui „piiride valvamine piiripunktide vahel ja piiripunktide valvamine väljaspool nende ametlikku lahtiolekuaega selleks, et takistada isikutel kontrolli vältimist piiril”.

- 13 Schengeni piirieskirjade artiklites 6–11 on ette nähtud välispiirikontrolli puudutavad eeskirjad.
- 14 Patrull- ja vaatlustegevuse kohta on Schengeni piirieskirjade artiklis 12 sätestatud:
- „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.
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.”
- 15 Kolmanda riigi kodanikule kehtestatakse liikmesriikide territooriumile sisenemise keeld põhjendatud otsusega, mis Schengeni piirieskirjade artikli 13 lõike 2 kohaselt antakse nende V lisa B osas toodud standardvormi kujul.
- 16 Schengeni piirieskirjade artikli 33 lõikes 2 on sätestatud:
- „Käesolevale lõikele viitamisel kohaldatakse otsuse 1999/468/EÜ artikli 5a lõikeid 1 kuni 4 ja artiklit 7, võttes arvesse selle otsuse artikli 8 sätteid.”

*C – Määrus (EÜ) nr 2007/2004*

- 17 Nõukogu 26. oktoobri 2004. aasta määruses (EÜ) nr 2007/2004 Euroopa Liidu Liikmesriikide Välispiiril Tehtava Operatiivkoostöö Juhtimise Euroopa Agentuuri asutamise kohta (ELT L 349, lk 1), muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. juuli 2007. aasta määrusega (EÜ) nr 863/2007 (ELT L 199, lk 30), (edaspidi „Frontexi määrus”) on eelkõige kindlaks määratud selle Euroopa agentuuri (edaspidi „agentuur”) ülesanded.
- 18 Frontexi määruse artikli 2 lõike 1 järgi täidab agentuur järgmisi ülesandeid:
- „a) koordineerib liikmesriikidevahelist operatiivkoostööd välispiiri haldamisel;
- [...]
- e) abistab liikmesriike olukorras, mil välispiiril on vaja tõhustatud tehnilist ja operatiivabi;
- [...]

g) lähetab liikmesriikidesse piirivalve kiirreageerimisrühmad [...]”.

19 Kui agentuuri tegevdirektor otsustab liikmesriigi taotlusel lähetada ühe või mitu piirivalve kiirreageerimisrühma selle riigi välispiirile, koostavad agentuur ja taotluse esitanud liikmesriik vastavalt kõnealuse määruse artikli 8d lõikele 5 operatiivkava.

20 Frontexi määruse artiklis 8e „Operatiivkava” on ette nähtud:

„1. Tegevdirektor ja taotluse esitanud liikmesriik lepivad kokku operatiivkava, milles määratakse kindlaks rühmade lähetamise täpsed tingimused. Operatiivkava sisaldab järgmist:

- a) olukorra kirjeldus, töömeetodid ning lähetuse eesmärgid, sealhulgas operatiiveesmärk;
- b) rühmade lähetuse eeldatav kestus;
- c) rühmade lähetuse geograafiline vastutusala taotluse esitanud liikmesriigis;
- d) rühmade liikmete ülesannete ja neile antavate erikorralduste kirjeldus, sealhulgas vastuvõtvas liikmesriigis lubatud andmebaaside kasutamine ning lubatud teenistusrelvad, laskemoon ja varustus;
- e) rühmade koosseis;
- f) vastuvõtvas liikmesriigis rühmadega koostöö tegemise eest vastutavate piirivalvurite nimed ja auastmed (eelkõige nende piirivalvurite nimed ja auastmed, kes lähetuse ajal rühmadele korraldusi annavad) ning rühmade koht käsuliinis;
- g) tehniline varustus, mida vastavalt artiklile 8 kasutatakse rühmade lähetuse ajal.

2. Operatiivkavas mis tahes muudatuste või kohanduste tegemiseks on vaja nii tegevdirektori kui taotluse esitanud liikmesriigi nõusolekut. Agentuur saabab muudetud või kohandatud operatiivkava koopia viivitamata osalevatele liikmesriikidele.”

21 Operatiivkava rakendamise kohta on Frontexi määruse artikli 8g lõikes 2 ette nähtud:

„Kontaktametnik tegutseb rühmade lähetuse kõigis aspektides agentuuri nimel. Eelkõige teeb kontaktametnik järgmist:

[...]

- c) jälgib operatiivkava nõuetekohast rakendamist;

[...].”

#### D – Vaidlustatud otsus

22 Vaidlustatud otsus võeti vastu Schengeni piirieskirjade artikli 12 lõike 5 alusel teise komiteemenetluse otsuse artiklis 5a ette nähtud kontrolliga regulatiivmenetluse teel. Kuna komitee komisjoni esialgse ettepaneku kohta arvamust ei avaldanud, esitas komisjon artikli 5a lõike 4 alusel nõukogule võetavate meetmete kohta ettepaneku ning edastas selle parlamendile. Kuna parlament sellele vastu ei olnud, võttis nõukogu vaidlustatud otsuse vastu.

23 Vaidlustatud otsuse põhjenduses 9 on sätestatud:

„Operatsioonis osalevate liikmesriikide tegevuse paremaks kooskõlastamiseks sellistes olukordades ja selliste operatsioonide läbiviimise hõlbustamiseks peaks käesolev otsus sisaldama mittesiduvaid suuniseid. Käesolev otsus ei tohiks mõjutada otsingu- ja päästeasutuste kohustusi, sealhulgas kohustust tagada selline kooskõlastamine ja koostöö, et päästetud isikud oleks võimalik toimetada turvalisse kohta.”

24 Vaidlustatud otsuse artiklis 1 on ette nähtud:

„Välistel merepiiridel läbiviidavat patrull- ja vaatlustegevust, mis toimub [agentuuri] kooskõlastatavas [liikmesriikide] 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.”

25 Vaidlustatud otsuse lisa I osa punktis 1 on ära toodud agentuuri kooskõlastatavate merepiirioperatsioonide üldpõhimõtted ja punktis 2 eeskirjad konkreetsete meetmetega, mida tuleb nende operatsioonide käigus võtta. I osa punktides 2.1–2.3 on kindlaks määratud, kuidas tuleb tegutseda avastatud laevale lähenemisel ja jälgimisel ning pädevatele asutustele nende laevade kohta teabe edastamisel. Sama osa punkt 2.4 käsitleb avastatud laevade ja pardal viibivate isikute suhtes võetavaid meetmeid ning selle osa punktis 2.5 on loetletud tingimused, mida tuleb nende rakendamisel järgida. Need tingimused on erinevad sõltuvalt sellest, kas meetmeid tuleb võtta territoriaalvetes ja nendega piirneval alal või avamerel.

26 Avastatud laevade ja pardal viibivate isikute suhtes võetavate meetmete kohta on I osa punktis 2.4 sätestatud:

„Patrull- ja vaatlustegevuse käigus selliste laevade või muude veesõidukite suhtes võetavad meetmed, mille puhul on piisav alus kahtlustada, et nende pardal viibivad isikud püüavad vältida piiripunktides toimuvaid kontrolle, võivad hõlmata järgmist:

- a) laeva kuuluvust, selle registreerimist ning reisi üksikasju tõendava teabe ja dokumentide ning pardal viibivate isikute identiteeti ja kodakondsust tõendava ja muid isikuandmeid hõlmava teabe ja dokumentide nõudmine;
- b) laeva peatamine, selle pardale minemine ning laeva, selle lasti ja pardal viibivate isikute läbiotsimine ning pardal viibivate isikute küsitlemine;
- c) pardal viibivate isikute teavitamine sellest, et neil ei ole lubatud piiri ületada ning et sõidukit juhtivatele isikutele võidakse reisi jätkamise eest ette näha karistused;
- d) laeva arestimine ja pardal viibivate isikute vahistamine;
- e) laeva kursi muutmise nõudmine, nii et laev eemalduks territoriaalvetes või nendega piirnevatel aladel asuvast sihtkohast või suunduks mõnda muusse sihtkohta, mis ei asu territoriaalvetes või nendega piirnevatel aladel, ning laeva eskortimine või selle saatmine seni, kuni laev on sellisele kursile jõudnud;
- f) laeva või selle pardal viibivate isikute toimetamine kolmandasse riiki või laeva või selle pardal viibivate isikute muul viisil üleandmine kolmanda riigi ametiasutustele;
- g) laeva või selle pardal viibivate isikute toimetamine vastuvõtvasse liikmesriiki või mõnda teise operatsioonis osalevasse liikmesriiki.”



- 27 Vaidlustatud otsuse lisa II osa pealkiri on „Merepiiril toimuvate agentuuri kooskõlastatavate operatsioonidega seotud otsingu- ja päästeolukordade ja maaletoiemtamise suunised”.
- 28 Selle II osa punktis 1.1 on eelkõige ette nähtud, et liikmesriigid „rakendavad merehädaliste abistamise kohustust” ja et „[o]peratsioonis osalevad üksused annavad abi mis tahes merehädas olevale alusele või isikule”. Kõnealuse osa punktid 1.2–1.5 puudutavad olukorra hindamist, selle hinnangu ja muu teabe edastamist päästeasutusele ning kõigi vajalike meetmete võtmist ohustatud isikute turvalisuse tagamiseks. II osa punkti 1.6 kohaselt tuleb teatavatel tingimustel operatsiooni jätkata kooskõlas vaidlustatud otsuse lisa I osa sätetega.
- 29 Lisaks on vaidlustatud otsuse lisa II osa punkti 2.1. esimese lõigu esimeses lauses eelkõige ette nähtud, et „[o]peratsiooniplaan peaks kooskõlas rahvusvahelise õiguse ja kõigi kohaldatavate kahepoolsete kokkulepetega sisaldama eeskirju, mille kohaselt kinnipeetud või päästetud isikuid maale toimetatakse”. Vastavalt sama lõigu teisele lausele „ei kehtestata operatsiooniplaaniga kohustusi operatsioonis mitteosalevatele liikmesriikidele”. Punkti 2.1 teises lõigus on omakorda sätestatud, et juhul kui operatsiooniplaanis ei ole sätestatud teisiti, „tuleks maaletoiemtamisel eelistada kolmandat riiki, millest isikuid vedav laev väljus või mille territoriaalvett või otsingu- ja päästetsooni nimetatud laev läbis”.

## II – Poolte nõuded ja menetlus Euroopa Kohtus

- 30 Parlament palub Euroopa Kohtul:

- tühistada vaidlustatud otsus,
- otsustada, et vaidlustatud otsuse tagajärjed kehtivad kuni selle otsuse asendamiseni;
- mõista kohtukulud välja nõukogult.

- 31 Nõukogu palub Euroopa Kohtul:

- esimese võimalusena jätta parlamendi hagi vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata;
- teise võimalusena jätta kõnealune hagi põhjendamata tõttu rahuldamata;
- mõista kohtukulud välja parlamendilt.

- 32 Euroopa Kohtu president andis 30. novembri 2010. aasta määrusega komisjonile loa astuda nõukogu nõuete toetuseks menetlusse, kusjuures komisjon palub menetlusse astuja seisukohtades jätta parlamendi hagi rahuldamata ning mõista kohtukulud välja parlamendilt.

## III – Hagi

### A – Hagi vastuvõetavus

#### 1. Poolte argumendid

- 33 Nõukogu esitab esimese võimalusena parlamendi hagi vastuvõetamatuse väite. Tema sõnul ei ole parlamendil põhjendatud huvi ega ka õigust vaidlustatud otsust vaidlustada, sest ta jättis kasutamata õiguse väljendada vastuseisu asjaomase otsuse vastuvõtmisele teise komiteemenetluse otsuse artikli 5a

lõike 4 punktis e loetletud põhjenduste rikkumise tõttu. Kui parlamendil oli vaidlustatud otsuse õiguspärasuse osas kahtlusi, oleks ta pidanud sellele kontrolliga regulatiivmenetluse raames vastu seisma ning kõnealust otsust ei oleks saanud vastu võtta.

- 34 Nõukogu väitel erineb käesolevas kohtuasjas käsitletav olukord sellest, mida käsitleti 12. juuli 1979. aasta otsuses kohtuasjas C-166/78: Itaalia *vs.* nõukogu (EKL 1979, lk 2575), milles Euroopa Kohus tunnistas vastuvõetavaks hagi, mille oli esitanud nõukogus selles hagis vaidlustatud akti poolt hääletanud liikmesriik. Nimelt on parlamendi poolt selle kontrollimine, ega esitatud meede ei ületa põhiaktis ette nähtud rakendusvolitusi, asjaomase akti vastuvõtmise menetluse ametlik etapp, mille puhul ei tule anda poliitilist hinnangut, vaid teha kindlaks, kas õiguspärasuse tingimused on täidetud.
- 35 Parlament väidab, et ta ei ole vastavalt ELTL artikli 263 teisele lõigule ning Euroopa Kohtu praktikale kohustatud põhjendatud huvi olemasolu tõendama (vt 26. märtsi 1987. aasta otsus kohtuasjas 45/86: komisjon *vs.* nõukogu, EKL 1987, lk 1493, punkt 3). Isegi kui seda peaks tõendama, oleks tal käesolevas asjas vaieldamatult põhjendatud huvi, sest vaidlustatud on liidu siduva jõuga akti õiguspärasus ning kui õigusakt võetakse vastu seadusandliku menetluse asemel rakendusmenetluses, seatakse parlamendi õigused ohtu (18. juuni 1996. aasta otsus kohtuasjas C-303/94: parlament *vs.* nõukogu, EKL 1994, lk I-2943, punktid 19 ja 20).
- 36 See, et parlament kontrollib teise komiteemenetluse otsuse artikli 5a lõike 4 punkti e kohaselt esitatud rakendusmeedet, ei piira nimetatud institutsiooni õigust esitada niisuguse meetme kohtuliku kontrolli eesmärgil hagi. Peale selle väidab parlament, et ta ei ole kohustatud kasutama oma vetoõigust, kui tal on esitatud rakendusmeetme õiguspärasusega seoses kahtlusi.

## 2. Euroopa Kohtu hinnang

- 37 Vastavalt Euroopa Kohtu väljakujunenud kohtupraktikale ei ole ELTL artikli 263 lõikes 2 ette nähtud liikmesriikide, parlamendi, nõukogu ega komisjoni hagi esitamise õiguse eeltingimuseks põhjendatud huvi tõendamine (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsused Itaalia *vs.* nõukogu, punkt 6; komisjon *vs.* nõukogu, punkt 3; 21. jaanuari 2003. aasta otsus kohtuasjas C-378/00: komisjon *vs.* parlament ja nõukogu, EKL 2003, lk I-937, punkt 28; 1. oktoobri 2009. aasta otsus kohtuasjas C-370/07: komisjon *vs.* nõukogu, EKL 2009, lk I-8917, punkt 16, ning 13. oktoobri 2011. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-463/10 P ja C-475/10 P: Deutsche Post ja Saksamaa *vs.* komisjon, EKL 2011, lk I-9639, punkt 36).
- 38 Lisaks tuleneb Euroopa Kohtu praktikast samuti, et kõnealuse õiguse kasutamine ei sõltu sellest, millise seisukoha hagi esitav institutsioon või liikmesriik asjaomase akti vastuvõtmise menetluses võttis (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsused Itaalia *vs.* nõukogu, punkt 6, ning komisjon *vs.* parlament ja nõukogu, punkt 28).
- 39 Asjaolu, et parlamendil oli vastavalt teise komiteemenetluse otsuse artikli 5a lõike 4 punktile e võimalus väljendada oma liikmete häälteenamusega vaidlustatud otsuse vastuvõtmisele vastuseisu, ei välista selle institutsiooni hagi esitamise õigust, nagu kohtujurist oma ettepaneku punktides 20 ja 22 märkis.
- 40 Kuigi kontrolliga regulatiivmenetlus võimaldab parlamendil teise komiteemenetluse otsuse põhjenduse 7a kohaselt teostada kontrolli enne vastava meetme vastuvõtmist, ei asenda see menetlus kohtulikku kontrolli. Nii ei tingi tõsiasi, et parlament ei väljendanud kõnealuse menetluse käigus asjaomase akti vastuvõtmisele vastuseisu, selliselt vastu võetud akti õiguspärasust vaidlustava tühistamishagi vastuvõetamatust.
- 41 Eeltoodust tuleneb, et tühistamishagi tuleb tunnistada vastuvõetavaks.



## B – Sisulised küsimused

### 1. Poolte argumendid

42 Sisuliselt vaidlevad pooled esiteks rakendusvolitusi puudutavate põhimõtete üle ning teiseks selle üle, kas vaidlustatud otsuse võis vastu võtta rakendusvolituste alusel.

#### a) Rakendusvolitusi puudutavad põhimõtted

43 Parlament väidab, et kontrolliga regulatiivmenetluse eesmärk võib olla põhiakti vähem oluliste sätete muutmine või väljajätmine või uute vähem oluliste sätete juurdelisamine, mitte aga sellise akti oluliste sätete muutmine. Igal rakendusvolituste kasutamise juhul tuleb tema väitel järgida põhiakti sisu olulisi sätteid. Peale selle on parlament seisukohal, et komisjon ei ole volitatud kehtestama õigusnorme tegevuse kohta, mis ei kuulu põhiõigusakti esemelisse kohaldamisalasse.

44 Parlamendi sõnul hõlmab mõiste „olulised sätted” iseäranis põhiaktis selle esemelise kohaldamisala piiritlemiseks esitatud määratlusi ja kehtestab raamistiku, milles seda akti kohaldatakse, kusjuures aktile võib täienduseks lisada vähem olulisi sätteid. Rakendusvolituste piiride kindlaksmääramiseks tuleb parlamendi väitel eelkõige arvesse võtta rakendusvolituste esemelisi piiranguid, mis tulenevad põhiakti olulistest sätetest ning EÜ asutamislepingu sätetest ja põhiõiguste austamise kohustusest.

45 Nõukogu väidab seevastu, et liidu seadusandja võib ise kindlaks määrata volituse piirid, määratleda põhiakti eesmärgi ja otsustada, milliseid olulisi sätteid ei saa komisjonile delegeerida. Rakendusvolituste delegeerimise ulatus sõltub tema väitel eelkõige komisjonile seadusandja poolt antud kaalutluspädevusest ja sellega seoses on Euroopa Kohus möönnud, et kõnealusele institutsioonile võib rakendusvolitused delegeerida ulatuslikult.

46 Komisjoni sõnul tuleb mõiste „olulised sätted” osas tugineda Euroopa Kohtu praktikale, mille kohaselt on need käsitletava valdkonna jaoks olulised eeskirjad (17. detsembri 1970. aasta otsus kohtuasjas 25/70: Köster ja Berodt & Co., EKL 1970, lk 1161, punkt 6, ja 27. oktoobri 1992. aasta otsus kohtuasjas C-240/90: Saksamaa vs. komisjon, EKL 1992, lk I-5383, punkt 36). Teise komiteemenetluse otsuse artikli 2 lõikes 2 kasutatud sõnad „uusi vähem olulisi sätteid juurde lisades” võimaldavad anda komisjonile pädevuse konkretiseerida neid olulisi sätteid, mida kaasseadusandjad ei ole detailselt avanud. Komisjonil on lubatud neid sätteid täiendada ja kehtestada norme uue tegevuse suhtes, mis kuulub reguleeritava valdkonna ja selle põhieeskirjade kohaldamisalasse.

#### b) Vaidlustatud otsus

47 Vaidlustatud otsuse puhul ei sea parlament kahtluse alla selle eesmärgi, vaid leiab, et selle sisu oleks tulnud vastu võtta seadusandliku, mitte rakendusaktiga. Kõnealuse otsusega on ületatud Schengeni piirieskirjade artikli 12 lõikes 5 ette nähtud rakendusvolituste kohaldamisala piire, sest sellega on nendes eeskirjadesse lisatud uued olulised sätted ning muudetud nii olemasolevaid olulisi sätteid kui ka Frontexi määruse sisu.

#### i) Uute oluliste sätete lisamine Schengeni piirieskirjadesse

48 Schengeni piirieskirjadesse uute oluliste sätete lisamise kohta väidab parlament, et vaidlustatud otsuse lisa I ja II osas on ette nähtud meetmed, mida ei saa pidada patrull- ja vaatlustegevuse kohaldamisalasse kuuluvateks meetmeteks, nii nagu see kohaldamisala on nendes eeskirjades määratletud, ega ka selle vähem olulisteks säteteks.

- 49 Nii ei sisalda selle lisa I osa punkt 2.4 vastupidi Schengeni piirieskirjade artikli 12 lõikele 5 ja põhjendusele 17 mitte pelgalt patrull- ja vaatlustegevuse üksikasjalikke praktilisi eeskirju, vaid sellega on piirivalveametnikele antud väga ulatuslik pädevus. Schengeni piirieskirjades ei ole mainitud isikute või laevade suhtes võetavaid meetmeid. Vaidlustatud otsuses on aga nähtud ette laiaulatuslikud sunnimeetmed, olgugi et sellega ei ole tagatud avamerel kinnipeetud isikutele võimalust tugineda varjupaigaõigusele ja sellega seotud õigustele, samas kui vastavalt Schengeni piirieskirjade artiklile 13 võib asjaomaseid isikuid päritoluriiki tagasi saata üksnes ametliku sisenemiskeelu alusel.
- 50 Peale selle on parlament seisukohal, et näiteks otsinguid, päästetegevust ja maaletoiemetamist puudutavad eeskirjad, mis on toodud vaidlustatud otsuse lisa II osas, ei kuulu mõiste „patrull- ja vaatlustegevus” alla. Kuigi selle II osa pealkiri sisaldab sõna „suunised”, on see siduv ja mõeldud looma õiguslikke tagajärgi agentuuri kooskõlastatud operatsioonil osalevatele liikmesriikidele, kui võtta arvesse nii selle sõnastust kui ka asjaolu, et see on õiguslikult siduva akti ning Frontexi määruses ette nähtud operatiivkava osa. Nii sisaldab vaidlustatud otsus Schengeni piirieskirjade olulisi sätteid, mistõttu ei saa selle suhtes võtta rakendusmeedet.
- 51 Parlament väidab lisaks, et vaidlustatud otsusega on ületatud Schengeni piirieskirjade territoriaalset kohaldamisala. Nende artikli 2 punkti 11 kohaselt piirdub patrull- ja vaatlustegevus piiride valvamisega piiripunktide vahel ja piiripunktide valvamisega väljaspool nende ametlikku lahtiolekuaega, samas kui kõnealune otsus on vastavalt selle lisa I osa punktile 2.5 peale territoriaalvete kohaldatav ka nendega piirnevate alade ja avamere suhtes.
- 52 Nõukogu sõnul leidis liidu seadusandja, et kontrollid piiril on oluline osa välispiirikontrollist, mille kohta ta on kehtestanud ammendavad eeskirjad. Patrull- ja vaatlustegevusega seoses on seadusandja nõukogu väitel asunud aga vastupidisele seisukohale, et piisab, kui määratleda üldeesmärgid ja põhimeetodid, lubades komisjonil võtta vajaduse korral piirikontrolli suhtes kohaldatavaid lisameetmeid ja andes talle ulatuslikud rakendusvolitused.
- 53 Nõukogu väidab, et kõnealuse I osa punktis 2.4 loetletud meetmed ei ole vastuolus Schengeni piirieskirjade artiklis 12 määratletud patrull- ja vaatlustegevuse eesmärkidega. Sama I osa punktis 2.5 toodud eeskirjad ühisoperatsioonide käigus teostatavate patrull- ja vaatlusoperatsioonide kooskõlastamiseks on mõeldud operatsioonide käigu lihtsustamiseks. Argument Schengeni piirieskirjade territoriaalse kohaldamisala väidetava laiendamise kohta ei ole nõukogu hinnangul põhjendatud, sest nendes piirieskirjades ei ole mõistet „merepiir” määratletud, seda tuleb aga mõista nii, et see hõlmab ka patrull- ja vaatlustegevust, mis viiakse läbi territoriaalvetega piirnevatel aladel ning avamerel.
- 54 Mis puutub vaidlustatud otsuse lisa II osasse, siis mitte üksnes selle põhjenduste 7–9 sõnastus, vaid ka selle lisa kahe osa pealkirjade erinevus ning viis, kuidas suunised on sõnastatud, näitavad nõukogu väitel selle otsuse autori tahet nimetatud osa siduvaks mitte muuta. Tõsi, merehädas olevate aluste abistamine ei ole küll kitsas tähenduses patrull- või vaatlusmeede. Sellegipoolest tuleb juhtudel, mil selline olukord tekib agentuuri kooskõlastatud patrull- või vaatlusoperatsiooni käigus, vältimatult enne kooskõlastada viis, kuidas erinevad osalejatest liikmesriigid otsinguid ja päästetegevust läbi viivad. Neil asjaoludel leiab nõukogu, et vaidlustatud otsusega ei ole Schengeni piirieskirjadesse uusi sätteid lisatud.
- 55 Komisjon on seisukohal, et patrull- ja vaatlustegevus on Schengeni piirieskirjade oluline osa, kuid seda valdkonda reguleerivad põhinormid asuvad Schengeni piirieskirjade artiklis 12, milles on ette nähtud patrull- ja vaatlustegevuse sisu, eset ja eesmärki käsitlevad sätteid, olgugi et seda tegevust ei ole laiaulatuslikult ja ammendavalt reguleeritud. Kaasseadusandjad andsid komisjonile pädevuse neid olulisi osi täiendada. Uue tegevuse kohta normide kehtestamise pädevus võimaldab tal kindlaks määrata patrull- ja vaatlustegevuse sisu ning määratleda, mida see tegevus kaasa toob.

56 Komisjoni hinnangul ei ole vaidlustatud otsusega Schengeni piirieskirjadesse uusi olulisi sätteid lisatud. Partull- ja vaatlustegevus peaks oma eesmärgi järgi hõlmama mitte üksnes ebaseadusliku liitu sisenemise katsete avastamist, vaid ka konkreetseid meetmeid nagu nende laevade kinnipidamine, mille puhul on alust arvata, et need püüavad liitu siseneda piirikontrolli vältides. Schengeni piirieskirjade artikli 12 lõikes 4 on konkreetsetelt märgitud, et üks patrull- ja vaatlustegevuse eesmärkidest on kinni pidada isikud. Selle kindlakstegemiseks, kas „otsingud ja pääste” kuuluvad mõiste „patrull- ja vaatlustegevus” alla, on oluline võtta arvesse ebaseadusliku sisenemise katse faktiilist olukorda. Tihti käivitab patrull- ja vaatlustegevuse operatsioon otsingute ja päästeoperatsiooni, ilma et oleks võimalik kahte liiki operatsiooni vahel selget vahet teha. Küsimust selle kohta, kas suunised on siduvad, ei teki, kuna nendega ette nähtud meetmed on hõlmatud mõistega „patrull- ja vaatlustegevus”.

ii) Schengeni piirieskirjade oluliste sätete muutmise

57 Schengeni piirieskirjade oluliste sätete muutmise osas väidab parlament eelkõige, et vaidlustatud otsusega on muudetud nende eeskirjade artiklit 13. Arvestades, et nimetatud artikkel on kohaldatav iga kinnipidamise juhtumi suhtes, ei saa ebaseaduslikult territoriaalvetesse ja nendega piirnevatesse aladesse siseneda isikuid tagasi- või välja saata või paluda lahkuda ilma, et oleks tehtud otsust artikli 13 alusel. Seevastu on vaidlustatud otsuse lisa I osa punktis 2.4 antud piirivalveametnikele õigus nõuda laeva kursi muutmist, nii et laev eemalduks territoriaalvetest, ilma et oleks vastu võetud otsust artikli 13 alusel ja et asjaomased isikud oleks saanud sisenemiskeeldu edasi kaevata.

58 Nõukogu ja komisjon väidavad selle kohta, et Schengeni piirieskirjade artikkel 13 ei ole patrull- ja vaatlustegevuse suhtes kohaldatav, nii et vaidlustatud otsus ei saa seda artiklit muuta.

iii) Frontexi määruse muutmise

59 Parlament väidab Frontexi määruse muutmise kohta, et Schengeni piirieskirjade artikli 12 lõikes 5 ei ole komisjonile antud pädevust kehtestada eeskirju, mis muudavad Frontexi määrusega sätestatud õigusi ja kohustusi agentuuri kooskõlastatud operatsioonidel. Vaidlustatud otsus ei ole kohane õiguslik vahend niisuguste operatsioonidega seotud kohustuste kehtestamiseks ega Frontexi määruse sätete muutmiseks.

60 Kõnealune otsus on siiski mõeldud vaid agentuuri koordineeritud operatsioonidel kohaldamiseks ja on nii agentuuri kui ka liikmesriikide jaoks kohustuslik, kuna selle lisa on igaks operatsiooniks koostatava operatiivkava osa, samas kui selle kava põhiosad on kindlaks määratud Frontexi määruse artiklis 8e. Vaidlustatud otsuse lisas sätestatud eeskirjade ja suuniste kohustuslik lisamine operatiivkavasse muudab märkimisväärselt selle kava rakendamiseks vajalike tegurite, nagu näiteks piirivalveametnike, osalevate üksuste ja päästeasutuse roll nimekirja.

61 Nõukogu väidab selle kohta, et vaidlustatud otsus ei muuda agentuuri ülesandeid, isegi kui selle otsuse lisa on operatiivkava osa. Patrull- ja vaatlustegevuse üksikasjalikud eeskirjad tulenevad Frontexi määruse artiklis 8e loetletud operatiivkava vajalikest teguritest. Kuigi selle otsusega on artiklile 8e lisatud vähem olulisi sätteid, ei muuda see siiski kõnealust määrust õigusvastaseks. Schengeni piirieskirjad ja nende rakendusmeetmed ühelt poolt ning Frontexi määrus teiselt poolt täiendavad üksteist. Need kaks põhiakti on õigusinstrumendid, mis on mõeldud ELTL artiklis 77 määratletud piirikontrolli poliitika rakendamiseks, ning kooskõlastamine Frontexi määrusega rakendatava süsteemiga toimub Schengeni piirieskirjade alusel. Seetõttu on vaidlustatud otsusega lisatud uued vähem olulised sätted kooskõlas Frontexi määruse ja Schengeni piirieskirjadega.

62 Komisjoni väitel ei mõjuta vaidlustatud otsus Frontexi määruse toimimist. Otsuse artiklis 1 sätestatud nõue, et selle lisa mõlemad osad peavad moodustama operatsiooniplaani osa, ei ole siduv agentuurile, vaid liikmesriikidele kui selle otsuse adressaatidele, kelle vastutuses on ka tagada, et lisa plaani osaks tehakse. Neil asjaoludel ei muuda vaidlustatud otsus Frontexi määrust.

## 2. Euroopa Kohtu hinnang

63 Tuleb tõdeda, et käesolevas kohtuasjas vaatluse all olevas volitusnormis ehk Schengeni piirieskirjade artikli 12 lõikes 5 on ette nähtud, et võidakse võtta vastu „patrull- ja vaatlustegevust reguleerivad täiendavad meetmed [...], mille eesmärk on muuta [Schengeni piirieskirjade] vähem olulisi sätteid, täiendades seda”. See säte koostoimes Schengeni piirieskirjade artikli 33 lõikega 2 viitab järgitava menetluse osas teisele komiteemenetluse otsusele, mis omakorda põhineb EÜ artikli 202 kolmandal taandel.

64 Vastavalt väljakujunenud kohtupraktikale on reguleeritava valdkonna põhinormide kehtestamine üksnes liidu seadusandja pädevuses (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus Saksamaa vs. komisjon, punkt 36; 14. oktoobri 1999. aasta otsus kohtuasjas C-104/97 P: Atlanta vs. Euroopa Ühendus, EKL 1999, lk I-6983, punkt 76, ja 6. juuli 2000. aasta otsus kohtuasjas C-356/97: Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen, EKL 2000, lk I-5461, punkt 21). Asjaomase valdkonna põhinormid peavad olema sätestatud alusaktides ning nende kehtestamist ei saa delegeerida (vt selle kohta 13. juuli 1995. aasta otsus kohtuasjas C-156/93: parlament vs. komisjon, EKL 1995, lk I-2019, punkt 18; eespool viidatud kohtuotsus parlament vs. nõukogu, punkt 23; 11. novembri 1999. aasta otsus kohtuasjas C-48/98: Söhl & Söhlke, EKL 1999, lk I-7877, punkt 34, ning 6. mai 2008. aasta otsus kohtuasjas C-133/06: parlament vs. nõukogu, EKL 2006, lk I-3189, punkt 45).

65 Seega ei saa delegeerida nende sätete kehtestamist, mille vastuvõtmiseks on vaja teha liidu seadusandja vastutusalasse kuuluvaid poliitilisi valikuid.

66 Järelikult ei või rakendusmeetmed alusakti olulisi sätteid muuta ega seda uute oluliste sätetega täiendada.

67 Küsimus selle kohta, millised valdkonna sätted tuleb kvalifitseerida olulisteks, ei sõltu vastupidi nõukogu ja komisjoni väidetele üksnes liidu seadusandja hinnangust, vaid see peab põhinema objektiivsetel teguritel, mida saab kohtulikult kontrollida.

68 Sellega seoses on vaja arvestada asjaomase valdkonna omaduste ja eripäraga.

69 Seoses küsimusega, kas nõukogu oli Schengeni piirieskirjade artikli 12 lõike 5 alusel volitatud vaidlustatud otsust selle patrull- ja vaatlustegevust käsitleva artikli rakendusmeetmena vastu võtma, siis tuleb kõigepealt hinnata nimetatud artikli sisu.

70 Schengeni piirieskirjade artikli 12 lõigetes 1 ja 4 on sätestatud, et patrull- ja vaatlustegevuse eesmärk on tõkestada ebaseaduslikku piiriületamist, võidelda piiriülese kuritegevuse vastu ja võtta meetmeid ebaseaduslikult piiri ületanud isikute suhtes ning neid kinni pidada. Schengeni piirieskirjade põhjenduses 6 on ette nähtud, et piirikontrolli eesmärk on „võidelda ebaseadusliku sisserände ja inimkaubandusega ning vältida ohtu liikmesriikide sisejulgeolekule, avalikule korrale, rahvatervisele ja rahvusvahelistele suhetele”.

71 Mis puutub patrull- ja vaatlusoperatsioonidesse, siis Schengeni piirieskirjade artikli 12 lõigetes 2–4 on toodud sätted, mis käsitlevad patrull- ja vaatlusoperatsioonide toimimise teatavaid aspekte, piirdudes piirivalveametnike ülesannete abstraktse kirjeldamisega. Eeskätt artikli 12 lõike 2 teises lõigus on ette nähtud, et patrull- ja vaatlustegevus „toimub selliselt, et ära hoida ja takistada isikutel piiripunktides

toimuvate kontrollide vältimist”. Samuti on artikli 12 lõike 3 esimeses lauses sätestatud, et „[v]äljaspool piiripunkte toimuvad patrull- ja vaatlustegevust teostavad piirivalveametnikud, kelle arvu ja kelle kasutatavaid meetodeid kohandatakse olemasolevate või ette nähtavate riskide ja ohtudega”.

- 72 Vastavalt käesoleva kohtuotsuse punktis 64 viidatud kohtupraktikale on Schengeni piirieskirjade artikli 12 lõikes 5 seoses asjaomase institutsiooni volitusega võtta patrull- ja vaatlustegevuse rakendusmeetmeid sätestatud, et võtta võib „patrull- ja vaatlustegevust reguleerivad täiendavad meetmed [...], mille eesmärk on muuta [Schengeni piirieskirjade] vähem olulisi sätteid, täiendades seda”. Lisaks sellele puudutab rakendusvolituste delegerimine Schengeni piirieskirjade põhjenduse 17 ja määruse nr 296/2008 põhjenduse 4 kohaselt vaid teatavaid patrull- ja vaatlustegevust reguleerivaid praktilisi meetmeid.
- 73 Kuigi asjaomase valdkonna alusakti Schengeni piirieskirjade artikli 12 lõikes 4 on mainitud, et patrull- ja vaatlustegevuse eesmärk on pidada kinni ebaseaduslikult piiri ületavad isikud, ei sisalda need eeskirjad norme selle kohta, mis meetmeid – kas näiteks sunnimeetmete kohaldamist, relvajõu kasutamist või kinnipeetud isikute saatmist kindlaksmääratud kohta või ka inimkaubanduses kahtlustavate isikute suhtes kohaldatavaid meetmeid – on piirivalveametnikel isikute või laevade kinnipidamisel ja pärast seda nende suhtes lubatud rakendada.
- 74 Vaidlustatud otsuse lisa I osa punktis 2.4 on siiski ette nähtud meetmed, mida piirivalveametnikud võivad avastatud laevade ja nende pardal viibivate isikute suhtes võtta. Sealjuures on punkti 2.4 alapunktide b, d, f ja g kohaselt lubatud eelkõige laev peatada, selle pardale minna ning see läbi otsida ja arestida, pardal viibivad isikud läbi otsida ja vahistada ning nad toimetada kolmandasse riiki, ja seega võtta sunnimeetmeid isikute ja laevade suhtes, kelle ja mille üle võib teostada suveräänsust see riik, mille lipu all asjaomased laevad sõidavad.
- 75 Peale selle on kõnealuse lisa II osa punktis 1.1 eelkõige ette nähtud merepiiril toimuv agentuuri kooskõlastatavas operatsioonis osalevate üksuste kohustus anda abi mis tahes merehädas olevale alusele või isikule. II osa punktis 2 on ette nähtud kinnipeetud või päästetud isikute maaletoiemise eeskirjad, kusjuures punkti 2.1 teises lõigus on täpsustatud, et maaletoiemisel tuleks eelistada kolmandat riiki, millest isikuid vedav laev väljus.
- 76 Ühelt poolt on piirivalveametnikele käesoleva kohtuotsuse kahes eelnevas punktis mainitud sunnimeetmete rakendamise õiguse andmist puudutavaid eeskirju vastu võttes vaja teha liidu seadusandja vastutusalasasse kuuluvaid poliitilisi valikuid, sest seejuures tuleb asjaomaseid lahknevaid huve kaaluda mitme hinnangu põhjal. Sõltuvalt poliitilistest valikutest, mille põhjal need eeskirjad vastu võetakse, võivad piirivalveametnike volitused oluliselt varieeruda, kuna volituste kasutamine võib sõltuda näiteks sunnimeetmete rakendamise, relvajõu kasutamise või kinnipeetud isikute kindlaksmääratud kohta saatmise loa, kohustuse või keelu olemasolust. Lisaks, kuna need volitused puudutavad meetmete võtmist laevade suhtes, võib nende kasutamine nende ulatusest sõltuvalt põrkuda kolmandate riikide suveräänsusest tulenevate õigustega olenevalt sellest, mis riigi lipu all laev sõidab. Nii kujutab selliste eeskirjade vastuvõtmine endast suurt arengut Schengeni piirieskirjade süsteemis.
- 77 Teiselt poolt on tähtis rõhutada, et sätted, mis puudutavad piirivalveametnikele selliste avaliku võimu volituste andmist, nagu on antud vaidlustatud otsusega, sealhulgas kinnipeetud isikute vahistamine, laevade arestimine ja kinnipeetud isikute saatmine kindlaksmääratud kohta, võimaldavad asjaomaste isikute põhiõiguste riivamist määral, mis muudab vajalikuks liidu seadusandja sekkumise.
- 78 Seega tuleb niisuguste sätete vastuvõtmisel, nagu on ette nähtud vaidlustatud otsuse lisa I osa punktis 2.4 ja II osa punktides 1.1 ja 2.1, teha poliitilisi valikuid käesoleva kohtuotsuse kahe eelneva punkti tähenduses, nii et see ületab Schengeni piirieskirjade artikli 12 lõike 5 mõttes täiendavate meetmete piirid ja kuulub liidu institutsioonilises süsteemis liidu seadusandja pädevusse.



- 79 Neil asjaoludel tuleb tõdeda, et vaidlustatud otsuse lisa I ja II osa sisaldavad merepiiri patrull- ja vaatlustegevuse olulisi aspekte, nagu kohtujurist oma ettepaneku punktides 61 ja 66 märkis.
- 80 Ainult asjaolu, et vaidlustatud otsuse lisa II osa pealkiri sisaldab sõna „suunised” ja selle otsuse artikli 1 teises lauses on täpsustatud, et II osas sätestatud eeskirjad ja suunised on „mittesiduvad”, ei sea kahtluse alla nende kvalifitseerimist põhinormideks.
- 81 Nimelt kuulub selle lisa II osa kõnealuse otsuse artikli 1 teise lause kohaselt kõikide agentuuri kooskõlastatud operatsioonide operatiivkavasse. Vastavalt Frontexi määruse artiklile 8e määratakse operatiivkavas aga kindlaks „rühmade lähetamise täpsed tingimused”, mille „nõuetekohast rakendamist” jälgib sama määruse artikli 8d kohaselt kontaktametnik.
- 82 Kuna selle kavaga ette nähtud tingimusi tuleb seega järgida, tuleneb sellest paratamatult, et vaidlustatud otsuse lisa II osa punktides 1.1 ja 2.1 sisalduvate eeskirjade eesmärk on tekitada kohustuslikke õiguslikke tagajärgi.
- 83 Lõpuks, kuigi vaidlustatud otsuses on ka sätteid, mis reguleerivad patrull- ja vaatlustegevuse üksikasjalikke praktilisi eeskirju, tuleb siiski tõdeda, et kõik selle otsuse lisa I ja II osas ette nähtud eeskirjad on seotud tulenevalt asjaolust, et need puudutavad vastavalt patrull- ja vaatlus- ning päästeoperatsiooni läbiviimist.
- 84 Neil asjaoludel tuleb vaidlustatud otsus tervikuna tühistada, sest see sisaldab liikmesriikide merepiiri patrull- ja vaatlustegevuse olulisi aspekte, mis ületavad täiendavate meetmete piiri Schengeni piirieskirjade artikli 12 lõike 5 tähenduses ja selle oleks saanud vastu võtta üksnes liidu seadusandja.
- 85 Sellest tulenevalt puudub vajadus analüüsida parlamendi argumente, et vaidlustatud otsusega on muudetud Schengeni piirieskirjade olulisi sätteid ja Frontexi määrust.

#### **IV – Vaidlustatud otsuse tagajärgede kehtivuse säilitamise taotlus**

- 86 Parlament palub, et Euroopa Kohus loeks juhul, kui ta vaidlustatud otsuse tühistab, selle õiguslikud tagajärjed kehtivaks vastavalt ELTL artikli 264 teisele lõigule seni, kuni see otsus asendatakse.
- 87 Parlamendi sõnul on selle otsuse õiguslike tagajärgede kehtivuse säilitamine vajalik, arvestades kavandatud meetmete eesmärkide tähtsust liidu piirikontrollioperatsioonide poliitikas.
- 88 ELTL artikli 264 teise lõigu kohaselt võib Euroopa Kohus, kui ta seda vajalikuks peab, märkida, millised tühistatud õigusakti tagajärjed loetakse kehtivaks.
- 89 Vaidlustatud otsuse tühistamine ilma selle tagajärgi ajutiselt kehtivaks lugemata võib kahjustada käimasolevate või tulevaste agentuuri kooskõlastatud operatsioonide nõuetekohast läbiviimist ning sellest tulenevalt patrull- ja vaatlustegevust liikmesriikide merepiiril.
- 90 Neil asjaoludel on õiguskindluse olulise põhjuse tõttu õigustatud, et Euroopa Kohus kasutab talle ELTL artikli 264 teise lause alusel antud õigust. Käesoleval juhul tuleb pidada vaidlustatud otsuse õiguslikke tagajärgi kehtivaks seni, kuni mõistliku tähtaja jooksul jõustuvad uued õigusnormid, mis on vastu võetud käesoleva kohtuotsusega tühistatava vaidlustatud otsuse asendamiseks.



## V – Kohtukulud

- <sup>91</sup> Kodukorra artikli 69 lõike 2 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna parlament on kohtukulude hüvitamist nõukogult nõudnud ja kuna viimati nimetatu on kohtuvaidluse kaotanud, tuleb kohtukulud välja mõista nõukogult. Kodukorra artikli 69 lõike 4 esimese lõigu kohaselt kannab menetlusse astunud komisjon ise oma kohtukulud.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (suurkoda) otsustab:

- 1. Tühistada nõukogu 26. aprilli 2010. aasta otsus 2010/252/EL, millega täiendatakse Schengeni piirieskirju seoses välistel merepiiridel toimuva patrull- ja vaatlustegevusega, mis toimub Euroopa Liidu Liikmesriikide Välispiiril Tehtava Operatiivkoostöö Juhtimise Euroopa Agentuuri koostöös.**
- 2. Jätta otsuse 2010/252 tagajärjed kehtima kuni uute õigusnormide jõustumiseni mõistliku tähtaja jooksul.**
- 3. Mõista kohtukulud välja Euroopa Liidu Nõukogult.**
- 4. Jätta Euroopa Komisjoni kohtukulud tema enda kanda.**

Allkirjad