



Judikatūras krājums

ĢENERĀLADVOKĀTA PAOLO MENGOCI [*PAOLO MENGOZZI*] SECINĀJUMI,
sniegti 2012. gada 17. aprīlī¹

Lieta C-355/10

**Eiropas Parlaments
pret**

Eiropas Savienības Padomi

Prasība atcelt tiesību aktu — Lēmums 2010/252/ES — Īstenošanas pilnvaras — Robežas — Regula (EK)
Nr. 562/2006 — Šengenas Robežu kodekss — Robežuzraudzība

1. Šajā tiesvedībā Eiropas Parlaments lūdz Tiesu atcelt Padomes 2010. gada 26. aprīļa Lēmumu 2010/252/ES, ar ko papildina Šengenas Robežu kodeksu² attiecībā uz jūras ārējo robežu uzraudzību saistībā ar operatīvo sadarbību, kuru koordinē Eiropas Aģentūra operatīvās sadarbības vadībai pie Eiropas Savienības dalībvalstu ārējām robežām (turpmāk tekstā – “apstrīdētais lēmums”)³. Prasības apmierināšanas gadījumā Parlaments lūdz atstāt spēkā apstrīdētā lēmuma sekas, līdz minētais lēmums tiks aizstāts.

I – Atbilstošās tiesību normas un apstrīdētais lēmums

2. Šengenas Robežu kodekss (turpmāk tekstā – “ŠRK”) cita starpā paredz noteikumus par to personu robežkontroli, kuras šķērso Eiropas Savienības dalībvalstu ārējās robežas (1. panta otrā daļa). Saskaņā ar Kodeksa 3. panta b) punktu to piemēro, “neskarot bēgļu tiesības, kā arī tādu personu tiesības, kuras lūdz starptautisku aizsardzību, jo īpaši attiecībā uz neizdošanu”.

3. Jēdziens “ārējas robežas” 2. panta 2. punktā ir definēts kā “dalībvalstu sauszemes, arī upju un ezeru robežas, jūras robežas un lidostas, upju ostas, jūras ostas un ezeru ostas, ar nosacījumu, ka tās nav iekšējās robežas”. Tā paša 2. panta 10. punktā ir noteikts, ka “robežpārbaudes” ir “pārbaudes, ko veic robežšķērsošanas vietās, lai nodrošinātu, ka personām, tostarp viņu transportlīdzekļiem un mantām, drīkst atļaut ieeļot dalībvalstu teritorijā vai izceļot no tās”. Savukārt jēdziens “robežuzraudzība” ir definēts 2. panta 11. punktā kā “robežu uzraudzība starp robežšķērsošanas vietām un robežšķērsošanas vietu uzraudzība pēc noteiktā darba laika beigām, lai nepieļautu personu izvairīšanos no robežpārbaudēm”.

4. ŠRK II sadaļu ar nosaukumu “Ārējās robežas” veido četras nodaļas. II nodaļā ir paredzēti noteikumi, kuru mērķis ir reglamentēt personu robežpārbaudes, ko veic robežsargi, robežuzraudzību un ieeļošanas atteikumu.

1 — Oriģinālvaloda – itāļu.

2 — Eiropas Parlamenta un Padomes 2006. gada 15. marta Regula (EK) Nr. 562/2006, ar kuru ievieš Kopienas Kodeksu par noteikumiem, kas reglamentē personu pārvietošanos pār robežām (OV L 105, 1. lpp.).

3 — OV L 111, 20. lpp.

5. Robežuzraudzības noteikumi ir ietverti 12. pantā. Minētā panta 1.–4. punktā ir noteikts uzraudzības mērķis, robežsargu pilnvaras un uzraudzības īstenošanas procedūras, un tie ir izteikti šādā redakcijā:

“1. Robežuzraudzības galvenais mērķis ir nepieļaut neatļautu robežas šķērsošanu, apkarot pārrobežu noziedzību un veikt pasākumus pret personām, kas robežu šķērsojušas nelikumīgi.

2. Robežsargi robežuzraudzībai izmanto stacionāras vai mobilas vienības. Uzraudzību veic tā, lai nepieļautu personu izvairīšanos no pārbaudēm robežšķērsošanas vietās un atturētu no mēģinājumiem to darīt.

3. Uzraudzību starp robežšķērsošanas vietām veic robežsargi, kuru skaits un darbības metodes ir atbilstīgas esošiem vai paredzamiem draudiem un apdraudējumiem. Uzraudzība paredz biežas un negaidītas uzraudzības periodiskuma pārmaiņas, lai visu laiku pastāvētu risks, ka neatļauta robežšķērsošana tiks atklāta.

4. Uzraudzību veic stacionāras vai mobilas vienības, kas pienākumus veic patrulējot vai izvietojot posteņus vietās, kas ir zināmas kā paaugstināta riska vietas vai ko uzskata par tādām; šādas uzraudzības mērķis ir aizturēt personas, kas nelikumīgi šķērso robežu. Uzraudzību var veikt, arī izmantojot tehniskus līdzekļus, tostarp elektroniskus līdzekļus.”

6. [ŠRK] 12. panta 5. punktā, kas grozīts ar Regulas Nr. 296/2008⁴ 1. panta 1. punktu, ir noteikts:

“5. Var pieņemt papildu pasākumus, kas reglamentē uzraudzību. Pasākumus, kas ir paredzēti, lai grozītu nebūtiskus šīs regulas elementus, pieņem saskaņā ar 33. panta 2. punktā minēto regulatīvo kontroles procedūru.”⁵

7. ŠRK 33. panta 2. punktā, kas arī ir grozīts ar Regulu Nr. 296/2008, ir noteikts:

“Ja ir norāde uz šo punktu, piemēro Lēmuma 1999/468/EK [ar ko nosaka Komisijai piešķirto ieviešanas pilnvaru īstenošanas kārtību (turpmāk tekstā – “komitoloģijas lēmums”)⁶] 5.a panta 1.–4. punktu un 7. pantu, ņemot vērā tā 8. panta noteikumus.”

8. Komitoloģijas lēmuma 5.a pants, kas ieviests ar Lēmumu 2006/512⁷, reglamentē jaunu īstenošanas pilnvaru izpildes kārtību, nosaucot to par “regulatīvo kontroles procedūru”. Minēto procedūru piemēro, lai veiktu vispārīgus pasākumus, kuru mērķis ir grozīt nebūtiskus elementus pamataktā, kas pieņemts saskaņā ar EK līguma 251. pantā noteikto procedūru, tostarp svītrot dažus šādus elementus vai papildināt aktu, iekļaujot jaunus nebūtiskus elementus (Lēmuma 2006/512 preambulas trešais apsvērums un komitoloģijas lēmuma 2. panta 2. punkts).

4 — Eiropas Parlamenta un Padomes 2008. gada 11. marta Regula (EK) Nr. 296/2008, ar ko Regulu (EK) Nr. 562/2006, ar kuru ievieš Kopienas Kodeksu par noteikumiem, kas reglamentē personu pārvietošanos pār robežām (Šengenas Robežu kodekss), groza attiecībā uz Komisijai piešķirtajām ieviešanas pilnvarām (OV L 97, 60. lpp.).

5 — Regulas Nr. 296/2008 preambulas ceturtnajā apsvērumā ir teikts: “Komisija būtu jāpilnvaro pieņemt konkrētus praktiskus robežu uzraudzības pasākumus un grozīt konkrētus pielikumus. Šie pasākumi, kuri ir vispārīgi un kuru mērķis ir grozīt nebūtiskus Regulas (EK) Nr. 562/2006 elementus, *inter alia*, to papildinot ar jauniem nebūtiskiem elementiem, jāpieņem saskaņā ar Lēmuma 1999/468/EK 5.a pantā paredzēto regulatīvo kontroles procedūru.”

6 — Padomes 1999. gada 28. jūnija Lēmums 1999/468/EK (OV L 184, 23. lpp.), kas pieņemts, pamatojoties uz EK līguma 202. panta trešo ievilkumu. Lēmumu atcēla ar Eiropas Parlamenta un Padomes 2011. gada 16. februāra Regulu (ES) Nr. 182/2011, ar ko nosaka normas un vispārīgus principus par dalībvalstu kontroles mehānismiem, kuri attiecas uz Komisijas īstenošanas pilnvaru izmantošanu (OV L 55, 13. lpp.), kas pieņemta saskaņā ar LESD 291. panta 3. punktu. Minētās regulas 12. pantā ir noteikts, ka Lēmuma 1999/468 5.a panta ietekme tiek saglabāta spēkā esošajos pamataktos, kuros uz to ir norāde.

7 — Padomes 2006. gada 17. jūlija Lēmums 2006/512/EK (OV L 200, 11. lpp.).

9. Apstrīdētais lēmums tika pieņemts, pamatojoties uz ŠRK 12. panta 5. punktu, ievērojot komitoloģijas lēmuma 5.a panta 4. punktā paredzēto procedūru, ko piemēro, ja Komisijas paredzētie pasākumi neatbilst komitejas, kas izveidota ar tā paša panta 1. punktu, atzinumam vai ja atzinums nav sniegts⁸. Pamatojoties uz minēto procedūru, Komisija priekšlikumu par veicamajiem pasākumiem iesniedz Padomei, vienlaikus to nosūtot Parlamentam (5.a panta 4. punkta a) apakšpunkts). Ja Padome paredz pieņemt ierosinātos pasākumus, tā tos iesniedz Parlamentam (5.a panta 4. punkta d) apakšpunkts), kurš “ar tā locekļu balsu vairākumu četros mēnešos pēc priekšlikuma iesniegšanas saskaņā ar a) apakšpunktu var iebilst pret attiecīgo pasākumu pieņemšanu, šādu iebildumu pamatojot ar to, ka ierosinātajos pasākumos pārsniegtas pamataktā noteiktās ieviešanas pilnvaras vai ka pasākumi nav saderīgi ar pamataakta mērķi vai saturu, vai ka tajos nav ievērots subsidiaritātes princips vai proporcionalitātes princips” (5.a panta 4. punkta e) apakšpunkts). Ja Parlaments iebilst, pasākumus nepieņem (5.a panta 4. punkta f) apakšpunkts). Pretējā gadījumā Padome pieņem pasākumus (5.a panta 4. punkta g) apakšpunkts).

10. No apstrīdētā lēmuma preambulas otrā un vienpadsmitā apsvēruma izriet, ka minētā lēmuma mērķis ir pieņemt papildu noteikumus attiecībā uz jūras robežu uzraudzību, ko veic robežsargi, kuru darbību koordinē Eiropas Aģentūra operatīvās sadarbības vadībai pie Eiropas Savienības dalībvalstu ārējām robežām (turpmāk tekstā – “Aģentūra” vai “*Frontex*”), kas izveidota ar Regulu Nr. 2007/2004 (turpmāk tekstā – “*Frontex* regula”)⁹. Apstrīdēto lēmumu veido divi panti un divās daļās sadalīts pielikums, un šo daļu nosaukumi ir attiecīgi “Aģentūras koordinēto jūras robežu uzraudzības operāciju noteikumi” un “Meklēšanas un glābšanas situāciju un izcelšanas krastā pamatnostādnes saistībā ar Aģentūras koordinētām jūras robežu uzraudzības operācijām”. Pamatojoties uz 1. pantu, “jūras ārējo robežu uzraudzību saistībā ar operatīvo sadarbību starp dalībvalstīm, kuru koordinē [...] Aģentūra [...], reglamentē ar pielikuma I daļā izklāstītajiem noteikumiem. Šie noteikumi, kā arī pielikuma II daļā dotās nesaistošās pamatnostādnes ir daļa no katrai Aģentūras koordinētajai operācijai izstrādātā operatīvā plāna”.

11. Pielikuma I daļas 1. punktā ir noteikti vairāki vispārīgi principi, kuru mērķis cita starpā ir garantēt, lai kuģošanas uzraudzības operācijas īstenotu saskaņā ar pamattiesībām un neizraidīšanas principu. Tālāk 2. punktā ir ietvertas sīki izstrādātas normas pārtveršanas jomā un ir uzskaitīti pasākumi, ko var veikt uzraudzības operācijas gaitā “pret kuģiem un citiem jūras kuģošanas līdzekļiem, attiecībā uz kuriem ir pamats aizdomām, ka tie pārvadā personas, kas gatavojas izvairīties no pārbaudēm robežšķērsošanas punktos” (2.4. punkts). Tādu pasākumu veikšanas nosacījumi mainās atkarībā no tā, vai kuģošanas līdzekļa pārtveršana notiek kādas dalībvalsts teritoriālajos ūdeņos vai piekrastes ūdeņos (2.5.1. punkts), vai atklātā jūrā (2.5.2. punkts). Pielikuma II daļas 1. punktā ir paredzēti noteikumi attiecībā uz vienībām, kuras piedalās uzraudzības pasākumos meklēšanas un glābšanas operāciju laikā, tostarp attiecībā uz informācijas paziņošanu teritoriāli kompetentajam glābšanas koordinācijas centram un operācijas koordinācijas centram, un ir paredzēti daži nosacījumi ārkārtas situācijas pastāvēšanai (1.4. punkts). Tālāk 2. punktā ir noteiktas pamatnostādnes saistībā ar pārtverto vai izglābto personu izcelšanu krastā.

II – Tiesvedība Tiesā un lietas dalībnieku prasījumi

12. Ar prasības pieteikumu, kas Tiesas kancelejā tika saņemts 2010. gada 12. jūlijā, Parlaments cēla šo prasību. Komisija iestājās lietā, lai atbalstītu Padomi. Visu trīs iestāžu pārstāvji tika uzklauti tiesas sēdē 2012. gada 25. janvārī.

8 — Konkrētajā gadījumā no apstrīdētā lēmuma preambulas astoņpadsmitā apsvēruma izriet, ka Šengenas Robežu kodeksa komiteja, ar kuru notika apspriešanās 2009. gada 19. oktobrī, nav sniegusi atzinumu. Prasībā Parlaments norāda, ka komitejā tikai astoņas dalībvalstis balsoja par labu Komisijas ierosinātajiem pasākumiem, kopumā atdodot 67 balsis, un tādējādi netika sasniegts 223 balsu sliekšnis, kas vajadzīgs atzinuma pieņemšanai.

9 — Padomes 2004. gada 26. oktobra Regula (EK) Nr. 2007/2004, ar ko izveido Eiropas Aģentūru operatīvās sadarbības vadībai pie Eiropas Savienības dalībvalstu ārējām robežām (OV L 349, 1. lpp.). Minētās regulas saturs tiks skatīts sīkāk, izskatot Parlamenta iebildumus.

13. Parlaments lūdz Tiesu atcelt apstrīdēto lēmumu, atstāt spēkā tā sekas, līdz tas tiek aizstāts, un piespriest Padomei atlīdzināt tiesāšanās izdevumus.

14. Padome lūdz Tiesu atzīt prasību par nepieņemamu vai, pakārtoti, noraidīt to kā nepamatotu un piespriest Parlamentam atlīdzināt tiesāšanās izdevumus.

15. Komisija lūdz Tiesu prasību noraidīt un piespriest Parlamentam atlīdzināt tiesāšanās izdevumus.

III – Par prasību

A – Par pieņemamību

16. Padome, galvenokārt, iebilst, ka prasība ir nepieņemama. Tā apgalvo, ka, neizmantojot komitoloģijas lēmuma 5.a panta 4. punkta e) apakšpunktā paredzētās veto tiesības, Parlaments esot zaudējis tiesības apstrīdēto lēmumu apstrīdēt Tiesā. Lai gan apstrīdētais lēmums nav Parlamenta pieņemts tiesību akts, Parlaments arī esot zināmā mērā par to atbildīgs, jo minēto lēmumu pieņēma arī tāpēc, ka Parlaments neizmantoja savas [veto] tiesības. Tādējādi Parlamentam neesot intereses celt šo prasību, kas pamatojas uz tiem pašiem pamatiem – īstenošanas pilnvaru robežu pārsniegšanu –, kuri tam būtu ļāvuši iebilst pret apstrīdētā lēmuma pieņemšanu regulatīvajā kontroles procedūrā.

17. Iebilde, manuprāt, ir jānoraida.

18. Kā Parlaments pareizi norādīja tiesas sēdē, tas, ka Parlamentam – tāpat kā Padomei un Komisijai – tiek atzītas pilnas tiesības celt prasību tiesā, ir Savienības konstitucionālās uzbūves pamatelements, kā arī viens no tās institucionālās sistēmas demokratizācijas posmiem.

19. Tiesa ir skaidri apliecinājusi, ka tā saukto privilēģēto dalībnieku prasības celšanas tiesību īstenošana nav atkarīga no tā, vai ir pierādīta intereses celt prasību pastāvēšana¹⁰, kā arī to neietekmē nostāja, ko kāda dalībvalsts¹¹ vai iestāde¹² ieņēmusi apstrīdētā tiesību akta pieņemšanas procedūras laikā.

20. Saistībā ar regulatīvo kontroles procedūru Parlamentam nav pienākuma iebilst pret tiesību akta pieņemšanu, pat ja tas uzskata, ka pastāv nelikumības pamati, kas tam ļauj īstenot veto tiesības. Tāpēc Parlamenta nostāja var būt atkarīga arī no politiskiem apsvērumiem, kā, šķiet, ir noticis saistībā ar apstrīdēto lēmumu¹³, un minētā iestāde tāpēc nebūt nezaudē tiesības lūgt un panākt pieņemta tiesību akta atcelšanu. Šajā ziņā būtu arī jānorāda, ka kāda tiesību akta likumības kontroli, īstenojot veto tiesības minētā tiesību akta pieņemšanas procedūras laikā, nevar uzskatīt par aizstājēju kontrolei tiesā tieši tāpēc, ka tā var būt pakļauta politiska rakstura apsvērumiem.

21. Padome precīzē, ka Parlaments saglabātu savas tiesības celt Tiesā prasību par konkrēto tiesību aktu, tomēr ne to iemeslu dēļ, kuri tam būtu ļāvuši iebilst pret minētā tiesību akta pieņemšanu. Konkrēti, minētais ierobežojums noteiktu Parlamentam pienākumu apstrīdēt minēto tiesību aktu, balstoties uz tādiem pamatiem, kuri attiecas uz minētajā tiesību aktā paredzēto īstenošanas pasākumu būtību, likumdevējam iepriekš neapspriežot minētos pasākumus parastajās politiskajās debatēs.

10 — 1987. gada 26. marta spriedums lietā 45/86 Komisija/Padome (*Recueil*, 1493. lpp.) un 2009. gada 1. oktobra spriedums lietā C-370/07 Komisija/Padome (Krājums, I-8917. lpp., 16. punkts).

11 — 1979. gada 12. jūlija spriedums lietā 166/78 Itālija/Padome (*Recueil*, 2575. lpp.).

12 — 2003. gada 21. janvāra spriedums lietā C-378/00 Komisija/Parlaments un Padome (*Recueil*, I-937. lpp.).

13 — Parlaments paskaidro, ka ievērojamais parlamentāriešu skaits, kuri balsoja par labu apstrīdētajam lēmumam, uzskatīja, ka tas pārsniedz ŠRK piešķirtās īstenošanas pilnvaras, bet ka tomēr bija vēlams nodot Savienības rīcībā juridisku instrumentu – kaut arī nepilnīgu –, lai varētu risināt jautājumus, kas saistīti ar 2010. gada vasarā gaidāmo pieaugošo imigrāciju pa jūru.

22. Visbeidzot, es papildus norādu, ka, lai Parlaments izmantotu savas veto tiesības regulatīvās kontroles procedūrā, ir vajadzīgs balsu vairākums¹⁴, kas pārsniedz parasti Parlamenta lēmumiem vajadzīgo balsu vairākumu¹⁵, un ka lēmumu par to, ka Parlamenta priekšsēdētājs Parlamenta vārdā cels prasību Tiesā, ja tas notiek pēc kompetentās komisijas ieteikuma, var pieņemt arī neatkarīgi no parlamentārās asamblejas balsojuma¹⁶. Tāpēc liegt Parlamentam tiesības celt Tiesā prasību par tāda tiesību akta atcelšanu, kas pieņemts regulatīvās kontroles procedūrā, neatkarīgi no minētās procedūras gaitā paustās nostājas, cita starpā nozīmē atņemt parlamentārajam mazākumam aizsardzības instrumentu.

23. Visu iepriekš izklāstīto iemeslu dēļ prasība, manuprāt, ir jāatzīst par pieņemamu.

B – Par lietas būtību

24. Parlaments uzskata, ka apstrīdētais lēmums pārsniedz ar ŠRK 12. panta 5. punktu piešķirto īstenošanas pilnvaru robežas un tāpēc neietilpst tā juridiskā pamata piemērošanas jomā. Minētajā kontekstā Parlaments izvirza trīs iebildumus. Pirmkārt, apstrīdētais lēmums ieviešot Šengenas Robežu kodeksā jaunus būtiskus elementus. Otrkārt, tas grozot būtiskus ŠRK elementus. Treškārt, tas traucējot ar *Frontex* regulu izveidotajai sistēmai. Minētie iebildumi turpmāk tiks izskatīti atsevišķi.

25. Pirms sākt minēto izskatīšanu, tomēr īsumā jāpārskata Tiesas judikatūras posmi saistībā ar Kopienų tiesību aktu īstenošanas pilnvaru apjomu un robežām tajos aspektos, kuri attiecas uz šo konkrēto lietu.

1) Judikatūra Kopienų tiesību aktu īstenošanas pilnvaru apjoma un robežu jomā

26. Komisijas īstenošanas pilnvaru apjomu un robežas ir noteikusi Tiesa judikatūrā, kurā pirmais spriedums tika pieņemts 70. gados lietā

*Köster*¹⁷. Lietā, kurā tika pieņemts minētais spriedums, Tiesai bija jāsniedz prejudiciāls nolēmums cita starpā par pārvaldības komitejas, kas bija izveidota ar kādu regulu lauksaimniecības jomā, procedūras likumību. Toreiz Tiesa paskaidroja, ka, pamatojoties uz tajā pašā Līgumā paredzēto nošķirtību starp tiesību aktiem, kuru juridiskais pamatojums ir pašā Līgumā, un to īstenošanai paredzētajiem pasākumiem, likumdevējam ir tiesības pirmajos noteikt “izdodamās tiesību normas būtiskos punktus”, atstājot otrajiem iespēju pieņemt “īstenošanas noteikumus”, lai “praksē īstenotu principus”, kuri ietverti pamataktā¹⁸. Spriedumā lietā *Rey Soda* Tiesa precizēja, ka jēdziens “īstenošana” ir jāinterpretē plaši¹⁹. Minētais secinājums, pēc Tiesas domām, izriet gan no tolaik spēkā esošā EK līguma 155. panta (tagad – EKL 211. pants) būtības, gan no Līguma struktūras, gan no “konkrētām prasībām”. Pēc Tiesas domām, noteiktās jomās, kāda ir kopējā lauksaimniecības politika, Padome var Komisijai uzticēt “plašu vērtēšanas un rīcības brīvību”. Tādos gadījumos, proti, kad Padome ir piešķirusi Komisijai plašas pilnvaras, tās pilnvaru robežas, pēc Tiesas ieskatiem, ir jānosaka “ne tik daudz atkarībā no pilnvaras burtiskās nozīmes, cik no pamataкта vispārīgajiem būtiskajiem mērķiem”²⁰. Spriedumā lietā *Zuckerfabrik Franken*²¹, interpretējot tādu deleģētu pilnvaru robežas, kas jāīsteno, piemērojot pārvaldības komitejas procedūru, kas ietverta kādā regulā kopējās lauksaimniecības tirgu organizācijas jomā, Tiesa apliecināja, ka, pamatojoties uz minēto pilnvaru, Komisija drīkstēja “veikt visus

14 — Parlamenta sastāvā esošo locekļu vairākums saskaņā ar komitoloģijas lēmuma 5.a panta 4. punkta e) apakšpunktu.

15 — Nodoto balsu vairākums, pamatojoties uz LESD 231. pantu.

16 — Skat. Parlamenta Reglamenta 128. panta 3. punktu. Šajā noteikumā ir precizēts, ka “nākamās sesijas sākumā [Parlamenta priekšsēdētājs] var ierosināt, lai plenārsēdē pieņem lēmumu par prasības uzturēšanu. Ja plenārsēdē ar nodoto balsu vairākumu nobalso pret prasības uzturēšanu, Parlamenta priekšsēdētājs to atsauc”.

17 — 1970. gada 17. decembra spriedums lietā 25/70 *Köster* (*Recueil*, 1161. lpp.).

18 — 6. un 7. punkts.

19 — 1975. gada 30. oktobra spriedums lietā 23/75 *Rey Soda* u.c. (*Recueil*, 1279. lpp., 10. punkts).

20 — Skat. arī 1987. gada 11. marta spriedumu lietā 27/85 *Vandemoortele/EEK* (*Recueil*, 1129. lpp., 14. punkts).

21 — 1984. gada 15. maija spriedums lietā 121/83 (*Recueil*, 2039. lpp.).

pasākumus, kas vajadzīgi²² vai noderīgi, lai īstenotu pamata regulējumu, ja vien tas [...] nav [...] pretrunā minētajam regulējumam vai Padomes noteiktajām piemērošanas normām”. Citos spriedumos Tiesa ir precizējusi, ka Komisijai ir jārikojas robežās, kuras var secināt no pamataкта sistēmas kopuma un mērķiem²³, kā arī no tā noteikumiem²⁴.

27. Kopējās lauksaimniecības politikas jomā, sākot no minētā sprieduma lietā *Rey Soda*, Tiesa ir atzinusi Komisijai plašas īstenošanas pilnvaras, ņemot vērā īpašo nozīmi, kāda tai ir minētajā nozarē, jo [Komisija] “ir vienīgā iestāde, kas ir spējīga pastāvīgi un uzmanīgi sekot lauksaimniecības produktu tirgus attīstībai un rīkoties steidzami, kad pastāv šāda nepieciešamība”²⁵. Ārpus minētās jomas vai radniecīgās jomās Tiesas judikatūra tomēr ir ierobežojošāka. Spriedumā lietā *Vreugdenhil*²⁶ Kopiesas muitas tarifu jomā Tiesa ir precizējusi, ka “Komisijas pilnvaru plašu interpretāciju var pieļaut tikai lauksaimniecības tirgu regulējošo tiesību normu piemērošanas jomā”²⁷.

28. Spriedumā lietā Vācija/Komisija²⁸ Tiesa ir sniegusi precizējumus par kāda normatīvā akta “būtisko elementu” jēdzienu²⁹, kas jādefinē likumdevējam. Lietas, kurā tika pieņemts šis spriedums, pamatā bija prasība, kuras mērķis bija apstrīdēt kādas sodu sistēmas, kas bija piemērojama Kopiesas atbalsta shēmā un ko bija ieviesusi Komisija, pamatojoties uz Padomes pilnvaru, likumību. Vācija apgalvoja, ka minētie sodi ir jāuzskata par konkrētās nozares regulējuma būtisku sastāvdaļu, jo tie ietekmēja atsevišķu personu pamattiesības. Vācija arī apgalvoja, ka apstrīdētie pasākumi bija paredzēti nevis pamataкта izpildei, bet gan tā papildināšanai. Tiesa norādīja, ka par “būtiskiem” ir jāatzīst “tikai noteikumi, kuru mērķis ir konkrēti iedzīvināt Kopiesas politikas pamatnostādnes”, un ka konkrētajā gadījumā par būtiskiem netika atzīti sodi, kuru mērķis bija nodrošināt, ka tiek pareizi pārvaldīts minēto pamatnostādņu īstenošanai paredzētais finansējums. Kādā spriedumā dažus gadus vēlāk Tiesa par “nebūtisku” atzina kādu noteikumu, kas ietverts Padomes regulā par *TACIS* programmu, kas atļāva grozīt maksimālo apjomu, neapspriežoties ar Parlamentu, jo tas “neskāra [...] konkrētās regulas vispārējo struktūru”³⁰. Jau vēlāk Tiesa apmierināja prasību, ko Parlaments bija cēlis pret Komisijas lēmumu, ar kuru Komisija apstiprināja projektu saistībā ar robežu drošību Filipīnās saskaņā ar finanšu un tehniskā atbalsta sistēmu un ekonomiskās sadarbības plāniem ar Āzijas jaunattīstības valstīm. Minētajā spriedumā Tiesa uzskatīja, ka apstrīdētā lēmuma izvirzītais mērķis, proti, cīņa pret terorismu un starptautisko noziedzību, neietilpst regulas – ko īstenoja ar attiecīgo lēmumu – “mērķos”, un ka tam nav “tiešas saiknes” ar minētajiem mērķiem³¹.

22 — Šajā ziņā skat. 1980. gada 26. jūnija spriedumu lietā 808/79 *Pardini* (*Recueil*, 2103. lpp., 16. punkts).

23 — Skat. it īpaši 1989. gada 14. novembra spriedumu apvienotajās lietās 6/88 un 7/88 Spānija un Francija/Komisija (*Recueil*, 3639. lpp.), kurā Tiesa ir uzskatījusi, ka Komisijas veiktie pasākumi neietilpst pamata regulējuma piemērošanas jomā, kā arī 1988. gada 24. februāra spriedumu lietā 264/86 Francija/Komisija (*Recueil*, 973. lpp.) un 1985. gada 19. septembra spriedumu lietā 192/83 Grieķija/Komisija (*Recueil*, 2791. lpp.), kuros Tiesa atcēla dalībvalstu, kas bija prasītājas, apstrīdētos ieviešanas pasākumus, kuri bija pieņemti kopējās zivsaimniecības un lauksaimniecības politikas nozarē, attiecīgi tāpēc, ka tie ieviesa kompensācijas, kas pienācās nozares uzņēmējiem, aprēķina kārtību, kas nebija paredzēta pamata regulējumā ietvertajā izsmelšajā tiesību normā, un tāpēc, ka tie bija pretrunā Līgumā paredzētajam principam, kas nosaka vienlīdzīgu attieksmi pret Kopiesas ražotājiem. Skat. arī 1987. gada 16. jūnija spriedumu lietā 46/86 *Romkes* (*Recueil*, 2671. lpp.), 1988. gada 2. februāra spriedumu lietā 61/86 Apvienotā Karaliste/Komisija (*Recueil*, 431. lpp.) un 1979. gada 27. septembra spriedumu lietā 230/78 *Eridania-Zuccherifici nazionali un Società italiana per l'industria degli zuccheri* (*Recueil*, 2749. lpp.).

24 — Skat. tostarp 1995. gada 13. jūlija spriedumu lietā C-156/93 Parlaments/Komisija (*Recueil*, I-2019. lpp., 24. punkts) un 1996. gada 18. jūnija spriedumu lietā C-303/94 Parlaments/Padome (*Recueil*, I-2943. lpp., 23. punkts).

25 — Minētais spriedums lietā *Rey Soda*, 11. punkts.

26 — 1989. gada 29. jūnija spriedums lietā 22/88 *Vreugdenhil* u.c. (*Recueil*, 2049. lpp.).

27 — 17. punkts. Skat. arī 2002. gada 18. jūnija spriedumu lietā C-314/99 Nīderlande/Komisija (*Recueil*, I-5521. lpp.).

28 — 1992. gada 27. oktobra spriedums lietā C-240/90 Vācija/Komisija (*Recueil*, I-5383. lpp.).

29 — Skat. arī 2008. gada 6. maija spriedumu lietā C-133/06 Parlaments/Padome (Krājums, I-3189. lpp., 45. punkts).

30 — 1995. gada 10. maija spriedums lietā C-417/93 Parlaments/Padome (*Recueil*, I-1185. lpp., 30.–33. punkts).

31 — Skat. 2007. gada 23. oktobra spriedumu lietā C-403/05 Parlaments/Komisija (Krājums, I-9045. lpp., it īpaši 55., 66.–68. punkts).

29. No iepriekš izklāstītās judikatūras izriet, ka īstenošanas pilnvaru robežas nosaka vispirms atkarībā no konkrētās politikas raksturojuma un vairāk vai mazāk plašās rīcības brīvības, kas Komisijai piešķirta attiecīgās politikas īstenošanā. Minētās robežas ir jānosaka, arī pamatojoties uz pilnvaras noteikumu būtību, uz pamataкта saturu un mērķiem, kā arī uz tā sistēmu kopumā. Minētās robežas, kā arī pamataкта elementu, ko ievieš vai groza ar izpildes aktu³², būtiskais vai nebūtiskais raksturs, ko nekādā ziņā nevar noteikt, mehāniski transponējot judikatūrā izmantotās formulas, ir jānosaka pēc vērtējuma, kas veikts, ņemot vērā visus iepriekš minētos elementus.

2) Iepriekš minētajā judikatūrā noteikto principu piemērošana konkrētajā gadījumā

30. Dažādie iepriekšējā punktā minētie elementi turpmāk tiks skatīti prasības – šīs tiesvedības priekšmeta – kontekstā.

a) Apsvērumi saistībā ar jomu, kurā ietilpst pamataκts un apstrīdētais lēmums

31. Sagatavojot instrumentus, ar kuriem īsteno ārējo robežu kontroli un cīnīties pret nelegālo imigrāciju, Savienības likumdevējam ir jāveic sensitīva izvēle, kas var nopietni ietekmēt personas individuālās brīvības un cilvēktiesību ievērošanu, dalībvalstu starptautiskos pienākumus un minēto dalībvalstu un Savienības attiecības ar trešām valstīm. Tas attiecas ne tikai uz robežu pārvaldības politikas būtisko pamatnostādņu noteikšanu, bet arī uz to pasākumu noteikšanu, kuru mērķis ir īsteno minētās pamatnostādnes. Tādējādi minētajā jomā var uzskatīt par pamatotu, ka īstenošanas pilnvaru izpilde ir labāk noregulēta salīdzinājumā ar tehniskākām nozarēm un ka Komisijas rīcības brīvība tāpēc ir šaurāka³³.

32. Minēto iemeslu dēļ es uzskatu, ka Padomes atsauce uz iepriekš minēto Tiesas judikatūru un uz plašajām īstenošanas pilnvarām, ko minētā judikatūra piešķirot Komisijai, konkrētajā gadījumā jāskata ārkārtīgi piesardzīgi.

b) Par ŠRK 12. panta 5. punktā paredzēto īstenošanas pilnvaru priekšmetu un apjomu

33. Šajā ziņā vispirms jānorāda, ka ŠRK 12. panta 5. punkta redakcija itāļu valodā min iespēju veikt “papildu uzraudzības pasākumus” [“misura di sorveglianza supplementari”], savukārt citu valodu versijās ir izmantots formulējums, kas konkrētāk atsaucas uz papildu pasākumiem, kuri regulē uzraudzības īstenošanu³⁴.

32 — Pakārtoti es norādu, ka šīs tiesvedības dalībnieki šķiet esam vienprātis jautājumā, ka Tiesas taisītais spriedums ietekmēs LESD 290. pantā, kas nav piemērojams *ratione temporis* šim strīdam, minētā jēdziena “nebūtiski tiesību akta elementi” interpretāciju. Šajā ziņā es norādu, ka iepriekš minētā judikatūra, kura jāņem vērā šīs prasības izskatīšanā, neievēro ar LESD ieviesto dihotomiju starp jēdzieniem “deleģētie akti” un “izpildes akti”. Tādējādi, precīzi definējot minēto jēdzien saturu un apjomu, kā arī apzinot pareizu sadalījumu starp LESD 290. panta un 291. panta 2. punkta noteikumiem, Tiesai tiks uzdotas jaunas interpretācijas problēmas, kas nav atrisināmas, vienkārši transponējot iepriekš skatīto judikatūru. Šo apgalvojumu apstiprina arī tas, ka, piemēram, pamatojoties uz 290. panta 1. punkta otro daļu, likumdevējam ir konkrēti jānosaka pilnvaru deleģēšanas mērķi, saturs, apjoms un ilgums un tāpēc jānosaka pamataκta būtiskie elementi. Tas ievērojami samazinātu Tiesas iespēju interpretēt tiesību aktu, jo būtu pareizāks pienākumu sadalījums starp likumdošanas varu un tiesu varu. Taču minētās problēmas neattiecas uz konkrēto gadījumu.

33 — Ar ŠRK likumdošanas procedūru saistītie notikumi apstiprina šo apgalvojumu. Priekšlikumā regulai Komisija, pamatojoties uz to, ka tiek nošķirti “ārējo robežu kontroles pamatprincipi” un “praktiskās procedūras minētās kontroles veikšanā”, tostarp tipiskas dažāda veida (sauszemes, gaisa un jūras) robežu kontroles procedūras, ierosināja noteikt, ka jau esošās tiesību normas, kas kvalificētas kā “praktiskās procedūras” un iekļautas ŠRK pielikumos, nākotnē varētu grozīt, piemērojot komitoloģijas procedūru (skat. COM(2004) 391, galīgā redakcija). Minētais priekšlikums lielā mērā tika noraidīts ŠRK pieņemšanas posmā, kurā ir paredzēts, ka tikai dažus pielikums var grozīt pamatojoties uz regulatīvās kontroles procedūru; tajos nav ietverts VI un VII pielikums, kuros ir ietverti attiecīgi “īpaši noteikumi attiecībā uz dažādu tipu robežām un dažādiem transportlīdzekļu veidiem, ko izmanto dalībvalstu ārējo robežu šķērsošanai” un “īpašas procedūras konkrētu kategoriju personām”, kā arī V pielikums, kurā ir noteiktas “procedūras iecelšanas atteikumam pie robežas”.

34 — Skat., piemēram, versiju angļu valodā “additional measures governing surveillance”, franču valodā “mesures supplémentaires applicables à la surveillance”, vācu valodā “zusätzlichen Überwachungsmodalitäten”, spāņu valodā “medidas adicionales relativas a la vigilancia”, rumāņu valodā “măsuri suplimentare care reglementează supravegherea”, portugāļu valodā “medidas adicionais relativas à vigilância”.

34. Ņemot to vērā un neatkarīgi no konkrētās normas formulējuma, šķiet, ka ar noteikumā paredzētās pilnvaras *priekšmetu* faktiski jāsaprot pilnvaras saistībā ar uzraudzības īstenošanas praktiskajām procedūrām. Šajā ziņā pamatojums ir rodams gan ŠRK preambulā³⁵, gan Regulas Nr. 296/2008 – ar kuru tika grozīts ŠRK 12. panta 5. punkts, ieviešot tajā norādi uz regulatīvās kontroles procedūru – preambulā³⁶, gan ŠRK sagatavošanas darbos³⁷. Turklāt par šo punktu, šķiet, Parlaments un Padome būtībā ir vienprātis.

35. Taču to nostāja atšķiras ne tikai jautājumā par iespēju kvalificēt apstrīdētajā lēmumā ietvertos pasākumus kā vienkāršas “praktiskas procedūras”, bet arī – vispārīgāk – par Komisijai piešķirto rīcības brīvību, proti, par pilnvaru *apjomu*. Parlaments būtībā uzskata, ka 12. panta 5. punktā ir atļauts veikt tikai pamatā tehniskus pasākumus. Savukārt Padome norāda, ka likumdevējs ir izvēlējis neprecizēt pieņemamo noteikumu saturu un būtību, tādējādi piešķirot Komisijai plašas īstenošanas pilnvaras.

36. Manuprāt, ar Parlamenta apgalvojumu konkrētās pilnvaras apjoms tiek interpretēts ārkārtīgi ierobežojoši. Faktiski – kā pareizi ir uzsvērusi Padome – gan vispārīga formulējuma izmantojums, gan tādas komitoloģijas procedūras izvēle, kas ļauj veikt pasākumus, kuri groza pamataktu, lai gan tiem piemēro stingrāku īstenošanas pilnvaru īstenošanas procedūru kontroli, liecina par nodomu piešķirt Komisijai zināmu rīcības brīvību.

c) Par pamataakta mērķiem un struktūru

37. Padome norāda, ka ŠRK sistēmā robežpārbaudes veido ārējo robežu kontroles politikas būtisku elementu un ka tāpēc likumdevējs, ievērojot EKL 251. pantā paredzēto procedūru, esot nolēmis to reglamentēt izsmelīgi, paredzot, ka vairākas procedūras var pieņemt un grozīt tikai uz regulatīvās kontroles procedūras pamata. Savukārt robežuzraudzības jomā likumdevējs esot vienīgi noteicis tās mērķus un pamatprocedūras, piešķirot Komisijai plašu rīcības brīvību papildu pasākumu veikšanā.

38. Vairāku iemeslu dēļ es sliecos nepieņemt Padomes paustajam viedoklim.

39. Pirmkārt, kā izriet it īpaši no priekšlikuma Komisijas regulai, ŠRK uzbūve lielā mērā ir tāda tāpēc, ka tajā ir iekļautas tiesību normas, kas jau pieņemtas saistībā ar dažādiem citiem juridiskiem instrumentiem, proti, Šengenas Konvenciju³⁸ un Kopējo rokasgrāmatu attiecībā uz ārējām robežām³⁹. Minētajos instrumentos jau bija sīki reglamentētas gan robežpārbaudes, gan vairākas to piemērošanas procedūras. Visas šīs tiesību normas daļēji ir iekļautas ŠRK pantos un daļēji – tā pielikumos.

40. Otrkārt, šķiet, ka apgalvojums, saskaņā ar kuru uzraudzībai ŠRK sistēmā ir ierādīta zināmā mērā pakārtota nozīme salīdzinājumā ar robežpārbaudēm, nerod apstiprinājumu ŠRK preambulā. It īpaši tās astotajā apsvērumā pēc precizējuma, ka robežkontrolē ir personu kontrole robežšķērsošanas vietās un uzraudzība starp robežšķērsošanas vietām, ir noteikts, ka ir “jāparedz nosacījumi, kritēriji un sīki izstrādāti noteikumi, kas reglamentē kontroli robežšķērsošanas vietās un uzraudzību”. Preambulas septiņpadsmitajā apsvērumā, kas attiecas uz īstenošanas pilnvaru piešķiršanu Komisijai, pārbaudes un uzraudzība nav nošķirtas, bet ir vispārīgāka norāde uz to, ka “būtu jāizstrādā procedūra, kas dalībvalstīm ļautu Komisijai darīt zināmus grozījumus citos sīki izstrādātos praktiskos noteikumos, kas reglamentē robežkontroli”.

35 — Preambulas septiņpadsmitais apsvērumš.

36 — Preambulas ceturtais apsvērumš.

37 — Skat. it īpaši 33. zemsvītras piezīmē minēto priekšlikumu Komisijas regulai.

38 — 1990. gada 19. jūnijā Šengēnā noslēgtā Konvencija, ar ko īsteno 1985. gada 14. jūnija Šengenas Nolīgumu starp Beniluksa Ekonomikas savienības valstu valdībām, Vācijas Federatīvās Republikas valdību un Francijas Republikas valdību par pakāpenisku kontroles atcelšanu pie kopīgām robežām. Šīs konvencijas pilns teksts ir publicēts 2000. gada 22. septembra OV L 239, 19. lpp.

39 — Šengenas Izpildu komitejas, kura pieņēma šo rokasgrāmatu, lēmums ir publicēts 2000. gada 22. septembra OV L 239, 317. lpp.

41. Visbeidzot, no dokumentiem, kas pieņemti pirms ŠRK pieņemšanas un kuri sagatavoja ŠRK pieņemšanu, un – vispārīgāk – no vairākiem citiem robežkontroles politikas instrumentiem, vispirms no *Frontex* regulas, kuru sīkāk skatīsim vēlāk, izriet, ka uzraudzība ir viens no minētās politikas būtiskajiem elementiem⁴⁰. LESD 77. panta 1. punkta b) apakšpunktā ir paredzēts, ka Savienība “veido politiku, lai veiktu personu kontroli un ārējo robežu šķērsošanas efektīvu uzraudzību”, piešķirot vienādu svaru abiem minētās politikas aspektiem.

42. Ievērojot minēto, es uzskatu, ka ir jānoraida arī arguments, ko tiesas sēdē dedzīgi aizstāvēja Padomes pārstāvis un atbilstīgi kuram, ņemot vērā ŠRK vispārējo struktūru un Komisijai uzticēto rīcības brīvību, Komisijai, īstenojot savas īstenošanas pilnvaras, esot atļauts veikt jebkuru pasākumu, ko tā uzskata par vajadzīgu un noderīgu, lai sasniegtu ŠRK noteiktos mērķus saistībā ar robežu uzraudzību, un kas nav pretrunā ŠRK noteikumiem.

43. Minētais arguments pamatojas uz apgalvojumu, ka saskaņā ar ŠRK 12. panta 5. punktu veicamie pasākumi, ciktāl tie ir paredzēti dažu praktisku uzraudzības īstenošanas procedūru reglamentēšanai, gandrīz nekad neskar pamatakta būtiskos elementus, jo tie ir likumdevēja ziņā.

44. Šo secinājumu 38. punktā daļēji jau izklāstīto iemeslu dēļ es minētajam apgalvojumam nevaru piekrist. Vēl tikai jāpiebilst, ka, lai praktiski īstenotu mērķi novērst neatļautu robežšķērsošanu, konkrētās situācijās var nākties izdarīt izvēli, kas spēj padziļināti raksturot noteiktas valsts tiesiskā regulējuma imigrācijas politiku. Piemēram, iedomāsimies robežsargiem uzticēto pilnvaru jomu, atļauj izmantot spēku, cilvēku, kuri cenšas vai domājami cenšas nelikumīgi šķērsot robežu, individuālo situāciju ņemšanu vai neņemšanu vērā, to pasākumu būtību, kas veicami pret minētajiem cilvēkiem pēc aizturēšanas, viņu izraidīšanas procedūrām un – vispārīgāk – vajadzību padarīt visus nelegālās imigrācijas apkaršanas pasākumus atbilstīgus normām cilvēktiesību jomā⁴¹.

45. Tāpēc atšķirībā no Padomes es neuzskatu, ka ŠRK 12. panta 5. punktā minēto īstenošanas pilnvaru robežas ir nosakāmas, pamatojoties tikai uz minētajā normā paredzētajiem vispārīgajiem uzraudzības mērķiem.

46. Ņemot vērā visus iepriekš minētos apsvērumus, tagad ir jāizskata Parlamenta iebildumi.

3) Par pirmo iebildumu, atbilstoši kuram apstrīdētais lēmums ieviešot ŠRK jaunus būtiskus elementus

a) Lietas dalībnieku argumenti

47. Pirmkārt, Parlaments apgalvo, ka apstrīdētā lēmuma pielikuma I daļas 2.4. punkts pārtveršanas jomā paredz tādu pasākumu veikšanu, kuri pārsniedz ŠRK 12. pantā atļauto saistībā ar uzraudzības darbību, un piešķir robežsargiem minētajā jomā īpaši plašas pilnvaras, kas nozīmē plašas rīcības brīvības īstenošanu. Piemēram, Parlaments min iespēju “aizturēt kuģi un personas, kas atrodas uz kuģa” vai “nogādāt kuģi vai personas, kas uz tā atrodas, uz trešo valsti vai citādā veidā nodot kuģi vai uz tā esošās personas trešo valsti iestādēm” (2.4. punkta d) un f) apakšpunkts). Pēc Parlamenta uzskata, ŠRK 12. panta 5. punkts atļauj vienīgi veikt tehniskus vai praktiskus pasākumus, kā izriet it īpaši no ŠRK preambulas septiņpadsmitā apsvēruma un no Regulas Nr. 296/2008 preambulas.

40 — Skat. tostarp Komisijas paziņojumu “Ceļā uz Eiropas Savienības dalībvalstu ārējo robežu integrētu pārvaldību”, kas iekļauts “Eiropas Savienības dalībvalstu ārējo robežu pārvaldības plānā”, ko Padome apstiprināja 2002. gada 13. jūnijā un kam atbalstu pauda Seviļas Eiropadome 2002. gada 21. un 22. jūnijā, bet Saloniku Eiropadome – 2003. gada 19. un 20. jūnijā.

41 — Skat. ECT Lielās palātas 2012. gada 23. februāra spriedumu lietā *Hirsi u.c./Itālija* (prasības pieteikums Nr. 27765/09).

48. Atbildes rakstā uz repliku Parlaments precizē, ka apstrīdētajā lēmumā ietvertie pārtveršanas noteikumi neietilpst nedz ŠRK 2. panta 11. punktā noteiktā “robežuzraudzības” jēdziena materiālās, nedz ģeogrāfiskās piemērošanas jomā. It īpaši, norādot uz “ārējo jūras robežu” definīciju Lēmumā 574/2007/EK⁴², Parlaments norāda, ka ŠRK neatļauj pieņemt tādas uzraudzības pasākumus, ko paredzēts piemērot atklātā jūrā.

49. Otrkārt, Parlaments apgalvo, ka pielikuma II daļas normas, kuras attiecas uz meklēšanas un glābšanas situācijām, arī atrodas ārpus ŠRK 12. pantā noteiktā uzraudzības darbību loka. Turklāt minētās normas radītu jaunus pienākumus vai jaunus noteikumus Savienības tiesībās, ko nevar definēt kā “nebūtiskus elementus” saskaņā ar komitoloģijas lēmuma 2. panta 2. punktu. Šajā ziņā Parlaments min pienākumu vienībām, kas piedalās operācijās, “sniegt palīdzību visiem kuģiem vai cilvēkiem, kas jūrā atrodas briesmās” (1.1. punkts), un noteikumu, saskaņā ar kuru par prioritāti būtu jāizvirza izcelšanu krastā tajā trešā valstī, no kuras ieradīs kuģis, kas pārvadā šīs personas (2.1. punkta otrā daļa). Parlaments turklāt uzsver, ka pretēji tam, ko šķietami var secināt no pielikuma II daļas nosaukuma, tajā noteiktās pamatnostādnes nevar uzskatīt par nesaistošām, jo saskaņā ar apstrīdētā lēmuma 1. panta otro teikumu minētās pamatnostādnes “ir daļa no katrai Aģentūras koordinētajai operācijai izstrādātā operatīvā plāna”.

50. Padome atbild, norādot, ka apstrīdētā lēmuma pielikuma I daļas 2.4. punktā ir uzskaitīti pasākumi, kurus var veikt uzraudzības operāciju gaitā vai kuri katrā ziņā ir saskaņā ar starptautiskajām konvencijām. Šie pasākumi neesot pretrunā ŠRK 12. pantā minētajiem uzraudzības mērķiem. Attiecībā uz Parlamenta apgalvojumu atbildes rakstā uz repliku, atbilstīgi kuram pārtveršanas jomas noteikumi atrodas ārpus “uzraudzības” jēdziena materiālās un ģeogrāfiskās piemērošanas jomas, Padome iebilst vispirms pret tā pieņemamību, jo tas esot iesniegts novēloti. Turklāt minētie argumenti neesot pamatoti. Pirmkārt, Lēmumā 574/2007 ietvertā jēdziena “jūras ārējās robežas” definīcija, uz ko atsaucas Parlaments, neesot piemērojama ŠRK kontekstā. Otrkārt, tā kā nav konkrētas definīcijas, jūras robežu uzraudzība esot jāuzskata par tādu, kurā ietilpst arī operācijas atklātā jūrā, jo tikai tāda interpretācija, kas cita starpā ir savienojama arī ar piemērojamo starptautisko tiesību, proti, Palermo Protokola⁴³, normām, atļautu nodrošināt ŠRK 12. panta lietderīgo iedarbību. Attiecībā uz pārējo Parlaments neesot iesniedzis pietiekamus pierādījumus, lai varētu uzskatīt, ka uzraudzības operācijas atklātā jūrā neietilpst ŠRK 12. pantā minētā “uzraudzības” jēdziena materiālās piemērošanas jomā.

51. Attiecībā uz pielikuma II daļā ietvertajām pamatnostādnēm Padome vispirms uzsver to nesaistošo raksturu, kas skaidri izrietot no minēto pamatnostādņu teksta un no apstrīdētā lēmuma kopumā. Saistībā ar pamatnostādņu apjomu Padome norāda, ka dalībvalstu pienākumus meklēšanas un glābšanas jomā reglamentējot starptautiskās konvencijas. Konkrētās pamatnostādnes nodrošinot minētajās konvencijās paredzēto normu konsekventu interpretāciju, kas jāpiemēro, ja kādas Aģentūras koordinētas uzraudzības operācijas gaitā rodas nepieciešamība sniegt palīdzību grūtībās nonākušam kuģošanas līdzeklim – šo darbību Padome neatzīst kā daļu no uzraudzības šaurā nozīmē. Tomēr dalībvalstīm esot izvēles iespēja neievērot minēto interpretāciju un iekļaut ar Aģentūru saskaņotajā darbības plānā citus pasākumus.

52. Komisija uzskata, ka, lai iegūtu pilnvaras papildināt kādu aktu, iekļaujot tajā jaunus nebūtiskus elementus, jāsaņem atļauja noteikt papildu pienākumus un reglamentēt jaunas darbības tiktāl, ciktāl tās ir nepieciešamas vai noderīgas pamataakta izpildei un nav tam pretrunā.

42 — Eiropas Parlamenta un Padomes 2007. gada 23. maija Lēmums 574/2007/EK, ar ko laikposmam no 2007. gada līdz 2013. gadam izveido Eiropas Ārējo robežu fondu kā daļu no Vīspārīgās programmas “Solidaritāte un migrācijas plūsmu pārvaldība” (OV L 144, 22. lpp.).

43 — 2000. gada 12.–15. decembrī Palermo Konferencēs laikā parakstītais Apvienoto Nāciju Organizācijas Konvencijas pret transnacionālo organizēto noziedzību Papildu protokols pret nelegālo imigrantu pārvadātājiem pa sauszemes, ūdens un gaisa ceļiem.

53. Pēc Komisijas domām, apstrīdētais lēmums ir nepieciešams vai vismaz noderīgs, lai īstenotu mērķi – nepieļaut neatļautu robežšķērsošanu, kā noteikts ŠRK 2. panta 11. punktā un 12. pantā. Tāds esot apstrīdētā lēmuma normu mērķis saistībā ar patrulēšanu atklātā jūrā. Komisija arī uzsver, ka neviena ŠRK norma neliedz to piemērot uzraudzības operācijām starptautiskajos ūdeņos. Turklāt ŠRK VI pielikums, kas atļauj veikt robežpārbaudes trešās valsts ostā vai brauciena laikā, apstiprinot, ka ŠRK ģeogrāfiskās piemērošanas joma ietverot arī darbības, ko veic ārpus dalībvalstu teritorijas, ar nosacījumu, ka tās ietilpst minētā akta materiālās piemērošanas jomā, piemēram, “uzraudzības” jēdzienā. Šajā ziņā Komisija uzskata, ka Parlaments esot pieņēmis pārāk sašaurinātu “uzraudzības jēdziena” interpretāciju. Pēc Komisijas domām, pārtveršana ietilpst “uzraudzības” jēdzienā, ja pārtverti tiek kuģošanas līdzekļi, par kuriem pastāv aizdomas, ka tie grasās iepeldēt Savienības teritorijā, izvairoties no robežkontroles. Tādējādi uzraudzība neesot tikai pasīva darbība, kā to apliecinot arī ŠRK 12. panta 4. punkts, kas atļauj “aizturēt personas”. Komisija arī uzskata, ka meklēšanas un glābšanas darbības, ko veic uzraudzības operāciju gaitā, ietilpstot “uzraudzības” jēdzienā. Šajā ziņā Komisija norāda, ka bieži vien tieši pati uzraudzības operācija izraisa meklēšanas un glābšanas operācijas, jo pēc pārtveršanas kuģošanas līdzekli apzināti cenšas nogremdēt.

b) Analīze

54. Vispirms ir jānoraida Padomes izvirzītā iebilde par nepieņemamību attiecībā pret atbildes rakstā uz repliku ietvertu apgalvojumu, ka pārtveršanas normas neietilpstot nedz uzraudzības jēdziena materiālās, nedz ģeogrāfiskās piemērošanas jomā. Pretēji Padomes apgalvotajam runa ir par argumentu, kas tikai paplašina prasības pieteikumā jau izklāstītos pamatus, tos iztīrājot, nevis par jaunu, novēloti izvirzītu pamatu. Turklāt es atgādinu, ka, tā kā pamati saistībā ar jurisdikcijas neesību ir sabiedriskās kārtības pamati, tos var konstatēt Tiesa pēc savas ierosmes⁴⁴.

55. Attiecībā uz lietas būtību jāizskata, vai, kā apgalvo Parlaments, Padome ar apstrīdēto lēmumu esot pārsniegusi ŠRK 12. panta 5. punktā minētās īstenošanas pilnvaras, reglamentējot būtiskus pamataakta elementus. It īpaši Parlaments apgalvo, pirmkārt, ka apstrīdētais lēmums paredzot pasākumus, kuri neietilpst uzraudzības jēdziena materiālās piemērošanas jomā saskaņā ar ŠRK.

56. ŠRK 2. panta 11. punktā “robežuzraudzība” ir definēta kā “robežu uzraudzība starp robežšķērsošanas vietām un robežšķērsošanas vietu uzraudzība pēc noteiktā darbalaika beigām, lai nepieļautu personu izvairīšanos no robežpārbaudēm”. ŠRK 12. panta 1. punktā ir precizēts, ka “robežuzraudzības galvenais mērķis ir nepieļaut neatļautu robežas šķērsošanu, apkarot pārrobežu noziedzību un veikt pasākumus pret personām, kas robežu šķērsojušas nelikumīgi”.

57. Kā pareizi ir norādījušas Padome un Komisija, uzraudzība ŠRK ir definēta, galvenokārt norādot tās mērķus. Pamatojoties uz minēto definīciju, šis jēdziens ir īpaši plašs un spēj ietvert ikvienu pasākumu, kura mērķis ir novērst un preventīvi novērst izvairīšanos no robežpārbaudēm. No otras puses, lai uzraudzības pasākumi būtu efektīvi, kā prasīts LESD 77. panta 1. punkta b) apakšpunktā, tiem jābūt pielāgotiem gan konkrētās robežas veidam, gan konkrētajam nelegālās imigrācijas riskam, kas mainās atkarībā no daudziem faktoriem (ģeogrāfiskajiem, ekonomiskajiem, ģeopolitiskajiem, klimatiskajiem u.c.). No tā izriet, ka “uzraudzības” jēdziens ir jāinterpretē dinamiski un elastīgi un ka to pasākumu klāsts, kuri var izrādīties nepieciešami, lai sasniegtu ŠRK 12. panta 1. punktā izvirzītos mērķus, ir ārkārtīgi plašs un mainīgs.

44 — Skat. tostarp 2000. gada 13. jūlija spriedumu lietā C-210/98 P *Salzgitter*/Komisija (*Recueil*, I-5843. lpp., 56. punkts).

58. Parlaments apgalvo arī, ka ŠRK paredzot būtībā pasīvu uzraudzību. Šis apgalvojums tomēr nerod apstiprinājumu ŠRK 12. panta tekstā, kurš, ietverot uzraudzības mērķu skaitā tādu pasākumu veikšanu, kas vērsti pret Savienības teritorijā nelikumīgi iecelojušām personām, atļauj pasākumus, kuri pārsniedz vienkāršu robežu vērošanas darbību⁴⁵. Tas pats ir sakāms par preventīviem un atturošiem pasākumiem, kuru vienīgais ierobežojums šķiet tas, ka tiem jābūt saistītiem ar konkrētu izvairīšanās no robežkontroles risku.

59. Pamatojoties uz iepriekš minēto, es uzskatu, ka lielākā daļa pārtveršanas pasākumu, kas uzskaitīti apstrīdētā lēmuma pielikuma I daļas 2.4. punktā, ietilpst iepriekš izklāstītajā uzraudzības jēdzienā. Tomēr man ir šaubas par to, vai par minētajā jēdzienā iekļaujamiem var uzskatīt pasākumus, kuri noteikti minētā punkta d) un f) apakšpunktā un atļauj robežsargiem attiecīgi “aizturēt kuģi un personas, kas atrodas uz kuģa” un “nogādāt kuģi vai personas, kas uz tā atrodas, uz trešo valsti vai citādā veidā nodot kuģi vai uz tā esošās personas trešo valstu iestādēm”, kā arī meklēšanas un glābšanas, un izceļšanas krastā normas, kas iekļautas apstrīdētā lēmuma pielikuma II daļā, lai gan minētie pasākumi un normas ir vērsti uz to, lai veiksmīgi īstenotu uzraudzības operācijas vai lai atrisinātu situācijas, kas radušās minēto operāciju gaitā⁴⁶.

60. Par šo punktu tomēr nav jāņem galīga nostāja. Kā izriet no iepriekš minētajiem apsvērumiem, pat ja uzskatītu, ka apstrīdētais lēmums nosaka praktiskas procedūras uzraudzības īstenošanai minētā jēdziena definīcijas robežās saskaņā ar ŠRK, tas neļautu izslēgt, ka minētais lēmums, kā apgalvo Parlaments, reglamentē būtiskus pamataakta elementus.

61. Ņemot vērā gan jomu, ko konkrētās normas reglamentē, gan ŠRK mērķus un vispārējo struktūru, kurā uzraudzība figurē kā robežu kontroles politikas būtiska sastāvdaļa, – lai gan Komisijai ar 12. panta 5. punktu ir uzticēta zināma rīcības brīvība – es uzskatu, ka apstrīdētā lēmuma pielikuma I daļas 2.4. punktā minētie efektīvie pasākumi, it īpaši tie, kas uzskaitīti b), d), f) un g) apakšpunktā, kā arī izceļšanas krastā normas, kas paredzētas minētā pielikuma II daļā, reglamentē jūras ārējo robežu uzraudzības būtiskos elementus. Minētie pasākumi ir arī tādi, kas spēj ietekmēt personu individuālās brīvības un viņu pamattiesības (piemēram, pārmeklēšana, aizturēšana, kuģa aizturēšana utt.), iespēju minētajām personām Savienībā lūgt un saņemt aizsardzību, ko tām, iespējams, ir tiesības izmantot saskaņā ar starptautiskajām tiesībām (tā tas ir gadījumā ar izceļšanas krastā normām, ja nav precīzu norāžu par to, kā varas iestādēm jāņem vērā personu, kuras atrodas uz pārtvertā kuģošanas līdzekļa, individuālā situācija)⁴⁷, kā arī Savienības vai dalībvalstu, kuras piedalās uzraudzības operācijās, attiecības ar trešām valstīm, kas iesaistītas minētajā operācijā.

62. Manuprāt, analogi apsvērumi jāattiecina uz tām apstrīdētā lēmuma normām, kuru mērķis ir reglamentēt kuģošanas līdzekļu pārtveršanu atklātā jūrā. No vienas puses, ar minētajām normām nepārprotami ir atļauts starptautiskajos ūdeņos veikt iepriekšējā punktā minētos pasākumus – tā ir iespēja, kam iepriekš aprakstītajā kontekstā ir būtiska nozīme neatkarīgi no Parlamenta apgalvojuma, atbilstīgi kuram ŠRK ģeogrāfiskās piemērošanas joma saistībā ar jūras robežām stiepjas tikai līdz dalībvalstu teritoriālo ūdeņu vai piekrastes zonas ārējai robežai un neattiecas uz atklāto jūru⁴⁸,

45 — Piemēram, aizturēt personas, pārbaudīt to identitāti, nogādāt tās līdz robežpostei utt. Šajā ziņā skat. 39. zemsvitras piezīmē minēto Šengenas rokasgrāmatu.

46 — Papildus es norādu, ka pretēji Padomes apgalvojumiem tiesas sēdē tas, ka minētie pasākumi un normas nav ietverti uzraudzības jēdzienā ŠRK izpratnē, nenozīmē, ka tos nevar reglamentēt Savienības tiesībās. Faktiski nekas neliedz likumdevējam pieņemt tādu robežuzraudzības jēdzienu, kas ir plašāks salīdzinājumā ar ŠRK paredzēto, vajadzības gadījumā lielāku vērtību piešķirot “efektīvas” uzraudzības mērķim, kas minēts LESD 77. panta 1. punkta b) apakšpunktā. Turklāt [LESD] 79. panta 1. punktā un 2. punkta c) apakšpunktā ir sniegts turpmāks juridisks pamats tādu pasākumu veikšanai, kuru mērķis ir nodrošināt efektīvu migrācijas plūsmu pārvaldību.

47 — Kaut arī kopumā apstrīdētais lēmums padara uzraudzības operāciju veikšanu atbilstošāku cilvēktiesībām un bēgļu aizsardzības režīmam.

48 — Atklātā jūrā darbojas kuģošanas brīvības princips un princips, saskaņā ar kuru ekskluzīva jurisdikcija ir tai dalībvalstij, ar kuras karogu peld kuģis. No tā izriet, kā uzsver pati Komisija kādā 2007. gada pētījumā par starptautisko tiesību instrumentiem, lai apkarotu nelegālu imigrāciju pa jūru, ka “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” (SEC(2007) 691, 4.3.1.2. punkts).

pamatotības. No otras puses, lai arī minētās normas, kuru mērķis ir garantēt attiecīgo starptautisko normatīvu vienotu piemērošanu jūras robežu uzraudzības operācijās⁴⁹, kā to aktīvi uzsver Padome un Komisija, nerada dalībvalstīm, kuras piedalās operācijās, pienākumus un nepiešķir tām prerogātas, kas atšķirtos no tām, kuras izriet no minētā normatīvā akta, minētās normas tomēr uzliek attiecīgajām dalībvalstīm saistības īpašā veidā interpretēt minētos pienākumus un prerogātas, potenciāli apdraudot minēto valstu starptautisko atbildību⁵⁰.

63. Ir vēl divi apsvērumi, kuri pamato manis iepriekš izdarīto secinājumu.

64. Pirmkārt, dažas no apstrīdētā lēmuma normām skar jautājumus, kas ir ne tikai sensitīvi, bet arī ļoti pretrunīgi, piemēram, neizraidišanas principa piemērojamība starptautiskajos ūdeņos⁵¹ vai arī tās vietas noteikšana, uz kuru ir jānogādā personas, kuras izglābtas, pamatojoties uz režīmu, kas ieviests ar SAR konvenciju⁵². Par tādiem jautājumiem, kā izriet no Komisijas iesniegtā lēmuma priekšlikuma, dalībvalstu viedokļi atšķiras⁵³.

65. Otrkārt, no salīdzinājuma ar ŠRK ietverto robežpārbaucēju regulējumu izriet, ka minēto pārbaucēju īstenošanas praktisko procedūru definīcija tiktāl, ciktāl tā attiecas uz aspektiem, kas *mutatis mutandis* ir salīdzināmi ar apstrīdētajā lēmumā reglamentētajiem aspektiem, ir atstāta likumdevēja ziņā, neraugoties uz to, ka priekšlikumā regulai Komisija ir paudusi atšķirīgu viedokli⁵⁴.

66. Pamatojoties uz visiem iepriekš minētajiem noteikumiem, es uzskatu, ka apstrīdētais lēmums reglamentē būtiskus pamataakta elementus šo secinājumu 26.–29. punktā izklāstītās judikatūras izpratnē.

67. Tāpēc Parlamenta pirmais iebildums, manuprāt, ir jāpieņem.

4) Par otro iebildumu, saskaņā ar kuru apstrīdētais lēmums grozot būtiskus ŠRK elementus

68. Savā otrajā iebildumā Parlaments apgalvo, ka, paredzot, ka robežsargi var likt pārtvertajam kuģošanas līdzeklim mainīt kursu, novirzot to ārpus teritoriālajiem ūdeņiem vai uz mērķi, kas neatrodas teritoriālajos ūdeņos, un nogādāt kuģi vai personas, kas uz tā atrodas, uz trešo valsti (pielikuma I daļas 2.4. punkta e) un f) apakšpunkts), apstrīdētais lēmums grozot būtisku ŠRK elementu, proti, tā 13. pantā minēto principu, saskaņā ar kuru “ieceļošanu var atteikt tikai ar pamatotu lēmumu, uzrādot precīzus atteikuma iemeslus”.

69. Parlamenta apgalvojums balstās uz premisu, ka minētais 13. pants ir piemērojams arī robežuzraudzībai. Pret tādu interpretāciju iebilst gan Padome, gan Komisija, kuras uzskata, ka pienākums veikt pamatotu pasākumu saskaņā ar minēto normu pastāv tikai tajā gadījumā, ja atteikumu ieceļot Savienības teritorijā saņem persona, kura ir saskaņā ar spēkā esošajiem noteikumiem ieradusies robežšķērsošanas vietā, lai izietu ŠRK paredzētās pārbaudes.

70. Parlamenta iebildums, manuprāt, ir jānoraida, pat neizspriežot pēc būtības sensitīvo jautājumu par ŠRK 13. panta piemērošanu, par ko Tiesu, ļoti iespējams, lūgs spriest nākotnē.

49 — Skat. apstrīdētā lēmuma preambulu un priekšlikumu Komisijas lēmumam COM(2009) 658, galīgā redakcija.

50 — Tomēr apstrīdētā lēmuma preambulas sestajā apsvērumā ir teikts, ka šā lēmuma īstenošana neietekmē dalībvalstu pienākumus saskaņā ar attiecīgajām starptautiskajām tiesībām.

51 — Par šo jautājumu skat. iepriekš minēto ECT spriedumu lietā *Hirsi*, un tiesneša Pinto de Albuquerque [*Pinto de Albuquerque*] piekritošo viedokli.

52 — 1979. gada 27. aprīlī Hamburgā noslēgtā Starptautiskā Konvencija par meklēšanu un glābšanu jūrā.

53 — Turklāt, kā šķiet, tieši atšķirīgās nostājas un tādējādi radušās bezizejas dēļ Komisija izvēlējās rīkoties, izmantojot ŠRK 12. panta 5. punktā minēto komitejas mehānismu, nevis parasto likumdošanas procedūru, kā izriet arī no komisāres Malmströmas [*Malmström*] vēstules, kas pievienota atbildes rakstam uz repliku. Minētās atšķirības [viedokļos] joprojām pastāv. Piemēram, apstrīdētā lēmuma normas meklēšanas un glābšanas jomā Maltas iebildumu dēļ netika piemērotas *Frontex* operācijās, ko uzsāka pēc apstrīdētā lēmuma stāšanās spēkā.

54 — Skat. iepriekš 33. zemsvirtras piezīmi.

71. Faktiski, kā norāda Padome, ja ir taisnība, ka minētā norma nav konkrēti minēta apstrīdētajā lēmumā, nekā tomēr neļauj izslēgt tās piemērošanu saistībā ar minētās normas reglamentētajām uzraudzības operācijām. Minētā piemērošana, iespējams, var radīt praktiskus sarežģījumus, bet tā nav neiespējama arī Parlamenta minētajās situācijās. Šajā ziņā es arī norādu, ka saskaņā ar apstrīdētā lēmuma pielikuma I daļas 1.2. punktu turpmāk 2.4. punktā minētie pasākumi ir pieņemti, ievērojot starptautisko neizraidīšanas principu, pat ja pārtveršana notiek atklātā jūrā. Tāpēc minēto pasākumu īstenošanas procedūrām ir jāļauj robežsargiem veikt vajadzīgās kontroles, lai pārliecinātos, ka minētais princips netiek pārkāpts⁵⁵.

72. Arguments, ko Parlaments izvirzīja atbildes rakstā uz repliku un atbilstīgi kuram apstrīdētais lēmums esot vismaz paplašinājis 13. panta materiālās un ģeogrāfiskās piemērošanas jomu, padarot to piemērojamu situācijās, uz kurām ŠRK agrāk neattiecās, pārklājas ar argumentiem, kuri atbalsta pirmo iebildumu. Tāpēc šajā ziņā ir jāskata apsvērumi, kas jau izklāstīti, izskatot pirmo iebildumu.

73. Pamatojoties uz iepriekš minēto, es uzskatu, ka Parlamenta otrais iebildums ir jānoraida kā nepamatots.

5) Par trešo iebildumu, saskaņā ar kuru apstrīdētais lēmums grozot *Frontex* regulu

a) Lietas dalībnieku argumenti

74. Trešajā iebildumā Parlaments apgalvo, ka apstrīdētais lēmums pārsniedzot 12. panta 5. punkta piemērošanas jomu, saskaņā ar kuru Komisijai vai Padomei nav piešķirtas pilnvaras paredzēt noteikumus, kas piemērojami Aģentūras koordinētajām operācijām, jo Aģentūras uzdevumus un darbību reglamentē *Frontex* regula. Savukārt apstrīdētā lēmuma vienīgais mērķis esot reglamentēt minētās operācijas, tādējādi radot pienākumus ne tikai dalībvalstīm, bet arī pašai Aģentūrai. Parlaments, piemēram, norāda, ka, ņemot vērā apstrīdētā lēmuma 1. pantu, minētā lēmuma pielikuma I daļā izklāstītie noteikumi un II daļā norādītās nesaistošās pamatnostādnes "ir daļa no katrai Aģentūras koordinētajai operācijai izstrādātā operatīvā plāna". Minētā norma grozot *Frontex* regulas 8.e panta 1. punktu, pamatojoties uz kuru "[Aģentūras] izpilddirektors un pieprasītāja dalībvalsts vienojas par darbības plānu, kurā ietverti detalizēti nosacījumi vienību izvietošanai"⁵⁶. Turklāt tas liekot iekļaut darbības plānā noteikumus saistībā ar pārtverto vai izglābto personu izcelšanas krastā procedūrām un ievērojami grozot robežsargu, kuri piedalās operācijā, uzdevumus. Atbildes rakstā uz repliku Parlaments piebilst, ka apstrīdētais lēmums paplašina *Frontex* regulas teritoriālās piemērošanas jomu, kas noteikta tās 1.a panta 1. punktā.

75. Padome un Komisija vispirms norāda, ka, ievērojot ŠRK 16. panta 1. punktu, uzraudzības operācijas ir jāveic dalībvalstīm, savstarpēji cieši sadarbojoties, un ka, kā precizēts tā paša panta 2. punktā, minēto sadarbību koordinē Aģentūra *Frontex*. Tādējādi saikne ar *Frontex* regulu esot neizbēgama. Tomēr Padome un Komisija noliedz, ka apstrīdētā lēmuma sekas esot minētās regulas grozīšana. Tās norāda, ka apstrīdētajā lēmumā ietverto noteikumu iekļaušana darbības plānā nenozīmējot regulas grozīšanu, jo tādi noteikumi, kas paredz uzraudzības procedūras, var tikt iekļauti plāna elementos, kuri uzskaitīti *Frontex* regulas 8.e panta c) vai d) apakšpunktā⁵⁷. Komisija piebilst, ka apstrīdētā lēmuma adresāti esot vienīgi dalībvalstis, kurām brīdī, kad tām būs jāizstrādā darbības plāns kopā ar Aģentūru, nāksies gādāt, lai minētajā plānā tiktu iekļauts lēmuma pielikums. Tāpēc apstrīdētais lēmums nekādi neietekmējot Aģentūras darbību. Gluži pretēji, tieši *Frontex* regula nosakot to pienākumu apjomu, ko apstrīdētais

55 — Par šo punktu skat. iepriekš minēto ECT spriedumu lietā *Hirsi* (201. un nākamie punkti).

56 — Pamatojoties uz turpmākiem *Frontex* regulas grozījumiem, 8.e pantu pašlaik piemēro tikai ātrās reaģēšanas operācijām.

57 — [*Frontex* regulas] 8.e panta c) un d) punktā ir norādīti elementi, kas ir jānosaka darbības plānā, attiecīgi "ģeogrāfiskā atbildības teritorija pieprasītajā dalībvalstī, kur tiks izvietotas vienības" un "uzdevumu apraksts un īpaši norādījumi vienību dalībniekiem".

lēmums uzliek dalībvalstīm. Visbeidzot, Padome apgalvo, ka, pat ja uzskatītu, ka apstrīdētais lēmums groza 8.e un 8.g panta noteikumus, pievienojot jaunus nebūtiskus elementus, minētais lēmums vienalga nebūtu nelikumīgs, ņemot vērā ŠRK un *Frontex* regulas komplementaritāti, jo tie ir juridiskie instrumenti, lai īstenotu LESD 77. pantā minēto ārējo robežu pārvaldības politiku.

b) Analīze

76. Vispirms ir jānorāda arguments, ko Padome izvirzījusi pakārtoti un atbilstīgi kuram apstrīdētais lēmums neesot nelikumīgs, pat ja tas grozītu *Frontex* regulu. Kā pareizi norādījis Parlaments, īstenojot savas īstenošanas pilnvaras, Komisijai (vai Padomei) nav tiesību grozīt tiesību aktu, kas nav pamataktis, tikai tāpēc vien, ka abi juridiskie instrumenti reglamentē atšķirīgus viena un tā paša jautājuma aspektus un ka tos var zināmā mērā uzskatīt par savstarpēji papildinošiem. Par šo jautājumu vienisprātis ir arī Komisija.

77. Tāpēc ir jāizskata, vai, kā apgalvo Parlaments, apstrīdētais lēmums groza *Frontex* regulu vai arī tā sekas ir tādas, ka tiek grozīti minētās regulas elementi.

78. Starp abiem tiesību aktiem nešaubīgi pastāv saikne, kā pareizi norāda gan Padome, gan Komisija. ŠRK un tā īstenošanai pieņemto regulējumu ir tendence piemērot arī *Frontex* veiktajām uzraudzības operācijām, un Aģentūras uzdevums – koordinēt dalībvalstu operatīvo sadarbību ārējo robežu pārvaldībā – ir konkrēti atzīts ŠRK 16. panta 2. punktā.

79. Tomēr nedz minētā norma, nedz kāda cita ŠRK norma neparedz noteikumus, kā arī neatļauj veikt pasākumus, kuru mērķis ir reglamentēt dalībvalstu operatīvo sadarbību Kopienas ārējo robežu pārvaldībā. Nevarētu arī būt citādi, jo EKL 66. pants, kas piešķir Padomei pilnvaras veikt minētos pasākumus – un uz ko balstās *Frontex* regula – nav ietverts ŠRK juridiskajos pamatos⁵⁸. Turklāt ŠRK paredz dalībvalstīm pienākumu neiesaistīties *Frontex* darbībā. Atļaujot minētajām dalībvalstīm ārpus *Frontex* konteksta turpināt operatīvo sadarbību ar citām dalībvalstīm un/vai trešām valstīm uz ārējām robežām, ŠRK 16. panta 3. punkta pirmā daļa faktiski paredz nosacījumu, ka minētā sadarbība papildina Aģentūras darbību un konkrēti neskar tās pilnvaras. Turklāt saskaņā ar tā paša noteikuma otro daļu “dalībvalstis atturas veikt darbības, kas varētu traucēt Aģentūras darbību vai tās mērķu sasniegšanu”⁵⁹.

80. Ņemot vērā iepriekš norādīto, apstrīdētā lēmuma primārais mērķis ir pieņemt “saistībā ar operatīvo sadarbību, ko koordinē Aģentūra, un lai turpinātu nostiprināt minēto sadarbību” “papildu noteikumus attiecībā uz jūras robežu uzraudzību, ko veic robežsargi” (preambulas otrais un vienpadsmitais apsvērumi), un minētā lēmuma 1. pantā ir noteikts, ka minēto uzraudzību “reglamentē ar pielikuma I daļā izklāstītajiem noteikumiem”, šajā nolūkā paredzot, ka “šie noteikumi, kā arī pielikuma II daļā dotās nesaistošās pamatnostādnes ir daļa no katrai Aģentūras koordinētajai operācijai izstrādātā operatīvā plāna”⁶⁰.

58 — Uz EKL 66. pantu pamatojas arī Eiropas Parlamenta un Padomes 2007. gada 11. jūlija Regula (EK) Nr. 863/2007, ar ko izveido mehānismu ātrās reaģēšanas robežapsardzes vienību izveidei un ar ko groza Padomes Regulu (EK) Nr. 2007/2004 attiecībā uz šo mehānismu, kā arī reglamentē pieaicināto amatpersonu pienākumus un pilnvaras (OV L 199, 30. lpp.). Eiropas Parlamenta un Padomes 2011. gada 25. oktobra Regula (ES) Nr. 1168/2011, ar kuru groza Padomes Regulu (EK) Nr. 2007/2004, ar ko izveido Eiropas Aģentūru operatīvās sadarbības vadībai pie Eiropas Savienības dalībvalstu ārējām robežām (OV L 304, 1. lpp.), pamatojas uz LESD 74. pantu, kas aizstāja EKL 66. pantu, un uz LESD 77. panta 2. punkta b) un d) apakšpunktu. It īpaši 77. panta 2. punkta d) apakšpunkts nodrošina specifisku juridisko pamatu, lai varētu veikt “jebkādas pasākumus, kas vajadzīgi, lai pakāpeniski ieviestu integrētu ārējo robežu pārvaldības sistēmu”.

59 — ŠRK 16. panta 2. un 3. punktā gandrīz burtiski ir pārņemts *Frontex* regulas 2. panta 2. punkts.

60 — Papildus es norādu, ka, pirms stājas spēkā Regula (ES) Nr. 1168/2011, darbības plāna noteikšana bija paredzēta nevis visām Aģentūras koordinētajām operācijām, bet gan tikai ātrās reaģēšanas operācijām, kuras reglamentējošās normas *Frontex* regulā tika ieviestas ar minēto Regulu Nr. 863/2007.

81. Taisnība, kā it īpaši norāda Komisija, ka apstrīdētais lēmums rada pienākumus vienīgi dalībvalstīm, nevis Aģentūrai un ka tiktāl, ciktāl darbības plāns jāsaskaņo starp Aģentūru un pieprasītāju dalībvalsti, konkrētā situācijā var gadīties, ka apstrīdētā lēmuma normas netiek iekļautas attiecīgajā plānā⁶¹.

82. Tas tomēr neskar to, ka apstrīdētā lēmuma 1. pants ievērojami samazina pieprasītājas dalībvalsts rīcības brīvību un – netieši – Aģentūras rīcības brīvību, iespējams, būtiski ietekmējot tās darbību. Piemērs šim apgalvojumam ir rodams notikumos, kas saistīti ar *Frontex* iesaistīšanos pēc Maltes lūguma 2011. gada martā saistībā ar Lībijas krīzi. Pret Maltes lūgumu tostarp neiekļaut darbības plānā pamatnostādnes, kas minētas apstrīdētā lēmuma pielikuma otrajā daļā, iebilda vairākas dalībvalstis, un minētais lūgums izraisīja ilgas pārrunas starp Aģentūru un Maltes valdību, kavējot operācijas sākšanu⁶².

83. Konkrēti, apstrīdētā lēmuma pielikums kopumā, ieskaitot nesaistošās pamatnostādnes – kuru saistošo raksturu, ņemot vērā 1. panta saturu, ir grūti apstrīdēt⁶³ –, tiek uzvertts kā daļa no Kopienas pasākumiem saistībā ar ārējo robežu pārvaldību, kuru vienkāršotu un maksimāli efektīvu piemērošanu garantē Aģentūra saskaņā ar *Frontex* regulas 1. panta 2. punktu⁶⁴.

84. Turklāt nesaistošās pamatnostādnes, kas ietvertas apstrīdētā lēmuma pielikuma II daļā un attiecas uz meklēšanas un glābšanas situācijām, reglamentē tādus operācijas aspektus, kuri neietilpst *Frontex* uzdevumos. Kā uzsvērusi pati Komisija priekšlikumā, uz kuru pamatojoties tika pieņemts apstrīdētais lēmums, *Frontex* nav meklēšanas un glābšanas aģentūra⁶⁵ un tas, ka “lielākā daļa jūras operāciju, ko koordinē *Frontex*, pārvēršas par meklēšanas un glābšanas operācijām, [...] izslēdz tās no *Frontex* koordinācijas [...] darbības jomas”⁶⁶. Tie paši apsvērumi attiecas uz izcelšanas krastā noteikumiem. Tomēr apstrīdētais lēmums paredz iekļaut minētās norādes darbības plānā.

85. Pamatojoties uz iepriekš minētajiem apsvērumiem, es uzskatu, ka, reglamentējot aspektus, kuri attiecas uz dalībvalstu operatīvo sadarbību Savienības ārējo robežu pārvaldībā, kas ietilpst *Frontex* regulas piemērošanas jomā, un tomēr paredzot noteikumus, kas ietekmē ar minēto regulu izveidotās Aģentūras darbību, apstrīdētais lēmums pārsniedz ar ŠRK 12. panta 5. punktu piešķirto īstenošanas pilnvaru robežas.

86. Pirms pabeigt šī jautājuma izskatīšanu, ir tomēr jānorāda, ka normatīvais konteksts, kam piemēro iepriekš minētos apsvērumus, ir grozīts ar Regulu Nr. 1168/2011⁶⁷. Minētās regulas 1. panta 2. punktā tostarp ir iekļauta konkrēta norāde uz ŠRK, un 2. panta 1. punktam, kas nosaka Aģentūras uzdevumus, ir pievienots d) a) apakšpunkts, kas paredz Aģentūras palīdzību “gadījumos, kas var būt saistīti ar ārkārtēju humāno situāciju un glābšanu jūrā”, kā arī jaunā 3.a panta j) punktā un 8.e pantā paredz elementus, kas ir jāiekļauj darbības plānā operāciju gadījumā jūrā un kuru vidū figurē “atsauces uz starptautiskajiem un Savienības tiesību aktiem, kas attiecas uz pārtveršanu, glābšanu jūrā un izcelšanu krastā”.

61 — Operācijai *Hermes*, ko *Frontex* īstenoja 2011. gada 20. februārī Vidusjūras centrālajā daļā, šķiet, tika saskaņoti īpaši noteikumi.

62 — Notikumu gaitai var izsekot, konsultējoties tīmekļa vietnē <http://migrantsatsea.wordpress.com/2011/04/03/maltese-conditions-for-hosting-frontex-mission-not-accepted-by-frontex/>.

63 — Pamatnostādņu saistošo raksturu ir atzinusi arī pati Komisija šajā tiesvedībā.

64 — Skat. šajā ziņā komisāres Malmstrēmas 2011. gada 1. aprīļa vēstuli Maltes iekšlietu ministram saistībā ar iepriekš minēto Maltes iesniegto palīdzības lūgumu.

65 — Kuras izveide ir paredzēta 52. zemsvītras piezīmē minētajā SAR konvencijā.

66 — COM(2009) 658, galīgā redakcija.

67 — Minēta 58. zemsvītras piezīmē.

87. Pat ja pieņemtu, ka minētais leģislatīvais grozījums ir jāņem vērā šajā tiesvedībā, tas neskar manis iepriekš izdarīto secinājumu. Faktiski arī pēc Regulas Nr. 1168/2011 stāšanās spēkā pasākumus, kuru mērķis ir noteikt *Frontex* koordinēto jūras operāciju praktiskās procedūras, konkrētajā situācijā turpina reglamentēt ar atsauci uz atšķirīga juridiskā instrumenta izpildes aktu un minētais juridiskais instruments pats ir balstīts uz tādu juridisku pamatu, kas viens pats nebūtu ļāvis pieņemt minētos pasākumus. Paredzot minētās normas, apstrīdētais lēmums ir pārsniedzis ar ŠRK 12. panta 5. punktu piešķirto īstenošanas pilnvaru robežas.

88. Noslēgumā es uzskatu, ka arī trešais Parlamenta iebildums ir jāapmierina.

C – Secinājumi par prasību

89. Pamatojoties uz iepriekš minēto, prasība, manuprāt, ir jāapmierina un apstrīdētais lēmums ir jāatceļ.

IV – Par Parlamenta lūgumu atstāt spēkā apstrīdētā lēmuma sekas

90. Parlaments lūdz Tiesu, ja tā atceļ apstrīdēto lēmumu, atstāt spēkā minētā lēmuma sekas, līdz tiks pieņemts jauns tiesību akts, saskaņā ar pilnvarām, kas tai piešķirtas ar LESD 264. panta otro daļu. Minētā norma, uz kuru pamatojoties, “pasludinot tiesību aktu par spēkā neesošu, Tiesa, ja uzskata par vajadzīgu, nosaka, kuras no šā tiesību akta sekām jāuzskata par galīgām”, ir izmantota arī, lai provizoriski atstātu spēkā visas minētā tiesību akta sekas līdz tā aizstāšanai⁶⁸.

91. Konkrētajā gadījumā, vienkārši atceļot apstrīdēto lēmumu, Savienībai tiktu atņemts svarīgs juridiskais instruments, kura mērķis ir koordinēt dalībvalstu kopīgo darbību Savienības ārējo robežu uzraudzības darbības pārvaldībā, kā arī padarīt minēto darbību vairāk atbilstīgu cilvēktiesībām un bēgļu aizsardzības režīmam.

92. Iepriekš izklāstīto iemeslu dēļ es uzskatu, ka Parlamenta lūgums ir jāapmierina un ka apstrīdētā lēmuma sekām ir jāpaliek spēkā līdz brīdim, kad stājas spēkā tiesību akts, kas pieņemts saskaņā ar parasto likumdošanas procedūru.

V – Secinājumi

93. Ņemot vērā visus iepriekš minētos apsvērumus, es iesaku Tiesai:

- noraidīt Padomes iebildi un atzīt prasību par pieņemamu;
- apmierināt prasību pēc būtības un atcelt apstrīdēto lēmumu;
- atzīt, ka apstrīdētā lēmuma sekas paliek spēkā līdz brīdim, kad stājas spēkā tiesību akts, kas pieņemts saskaņā ar parasto likumdošanas procedūru;
- piespriest Padomei atlīdzināt tiesāšanās izdevumus un atzīt, ka Komisija sedz savus tiesāšanās izdevumus pati.

68 — Skat. tostarp spriedumu lietā C-166/07 un lietā C-402/05 (373. un nākamie punkti), piemērojot EKL 231. panta otro daļu, kā arī spriedumu lietā C-295/90 (22. un nākamie punkti) attiecībā uz EEK līguma 174. panta 2. punktu.