Ġabra tal-ġurisprudenza

KONKLUŻJONIJIET TAL-AVUKAT ĠENERALI
MENGOZZI
ppreżentati fis-17 ta' April 2012[1]

Kawża C-355/10

Il-Parlament Ewropew
vs

Il-Kunsill tal-Unjoni Ewropea

"Rikors għal annullament — Deċiżjoni 2010/252 — Setgħat ta' implementazzjoni — Limiti — Regolament Nru 562/2006 — Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen — Sorveljanza tal-fruntieri"

1. Fil-kawża preżenti, il-Parlament Ewropew qed jitlob lill-Qorti tal-Ġustizzja tannulla d-Deċiżjoni tal-Kunsill 2010/252/UE, tas-26 ta' April 2010, li tissupplimenta l-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen[2] rigward is-sorveljanza tal-fruntieri esterni tal-baħar fil-kuntest tal-kooperazzjoni operattiva kkoordinata mill-Aġenzija Ewropea għall-Ġestjoni tal-Kooperazzjoni Operattiva fil-Fruntieri Esterni tal-Istati Membri tal-Unjoni Ewropea (iktar 'il quddiem, id-"deċiżjoni kkontestata")[3]. Fil-każ li r-rikors jiġi milqugħ, il-Parlament jitlob li jinżammu l-effetti tad-deċiżjoni kkontestata sakemm tiġi ssostitwita.

I – Il-kuntest ġuridiku u d-deċiżjoni kkontestata

2. Il-kodiċi tal-fruntieri ta' Schengen (iktar 'il quddiem, il-"KFS") fost l-oħrajn jistabbilixxi r-regoli applikabbli għall-kontrolli tal-fruntiera fuq persuni li jaqsmu l-fruntieri esterni tal-Istati Membri tal-Unjoni Ewropea (it-tieni paragrafu tal-Artikolu 1). Skont l-Artikolu 3(b) tiegħu, huwa japplika "mingħajr preġudizzju [...] għad-drittijiet ta' refuġjati u persuni li jitolbu protezzjoni internazzjonali, b'mod partikulari fir-rigward tan-non refoulement".

3. Il-kunċett ta' "fruntieri esterni" huwa definit fl-Artikolu 2(2) bħala "l-fruntieri ta' l-art ta' l-Istati Membri, inklużi l-fruntieri tax-xmajjar u l-lagi, il-fruntieri marittimi u l-ajruporti, il-portijiet tax-xmajjar, tal-baħar u tal-lagi tagħhom, sakemm m'humiex fruntieri interni". L-istess Artikolu 2(10) tar-Regolament jiddefinixxi l-"verifiki fuq il-fruntiera" bħala "l-verifiki mwettqa f'punti tal-qsim tal-fruntiera, sabiex ikun żgurat li persuni, il-mezzi tat-trasport tagħhom u l-oġġetti fil-pussess tagħhom jitħallew jidħlu fit-territorju ta' l-Istati Membri jew jitilqu minnu". Fir-rigward tal-kunċett ta' "sorveljanza fuq il-fruntiera" din hija definita fl-Artikolu 2(11) bħala s-"sorveljanza tal-fruntieri bejn il-punti ta' qsim tal-fruntiera u s-sorveljanza ta' punti ta' qsim tal-fruntiera barra mill-ħinijiet stabbiliti ta' ftuħ, sabiex persuni ma jitħallewx jevitaw il-verifiki fuq il-fruntiera".

4. It-Titolu II tal-KFS bl-isem ta' "Fruntieri esterni", fih erba' kapitoli. Il-Kapitolu II jispeċifika d-dispożizzjonijiet li jirregolaw il-verifiki fil-fruntieri fuq persuni min-naħa tal-gwardji tal-fruntiera, is-sorveljanza tal-fruntiera u ċ-ċaħda tad-dħul.

1 — Lingwa oriġinali: it-Taljan.

2 — Regolament (KE) Nru 562/2006 tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill, tal-15 ta' Marzu 2006, li jistabbilixxi Kodiċi Komunitarju dwar ir-regoli li jirregolaw il-moviment ta' persuni minn naħa għal oħra tal-fruntiera (Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen) (ĠU L 105, p. 1).

3 — ĠU L 111, p. 20.

5. Id-dispożizzjonijiet dwar is-sorveljanzi tal-fruntieri jinsabu fl-Artikolu 12. Il-paragrafi 1 sa 4 ta' dan l-Artikolu, li jiddefinixxu l-iskop tas-sorveljanza, il-poteri tal-gwardji tal-fruntieri u l-modalitajiet tal-eżerċizzju tas-sorveljanza, jgħidu dan li gej:

"1. L-għan ewlieni tas-sorveljanza tal-fruntieri għandu jkun biex ma jitħalliex li jsir il-qsim mhux awtorizzat tal-fruntiera, sabiex tiġi miġġielda l-kriminalità trans-konfinali u biex jittieħdu miżuri kontra persuni li jkunu qasmu l-fruntiera b'mod illegali.

2. Il-gwardji tal-fruntiera għandhom jużaw unitajiet stazzjonarji jew mobbli biex iwettqu s-sorveljanza tal-fruntieri. Din is-sorveljanza għandha sseħħ b'tali mod li ma tħallix u tiskoraġġixxi persuni milli jevitaw il-verifiki f'punti ta' qsim tal-fruntiera.

3. Is-sorveljanza bejn punti ta' qsim tal-fruntiera għandha titwettaq minn gwardji tal-fruntiera li n-numru u l-metodi tagħhom għandhom jiġu adattati għar-riskji u t-theddid eżistenti jew previsti. Hija għandha tinvolvi bdil frekwenti u għall-għarrieda tal-perijodi ta' sorveljanza, sabiex qsim mhux awtorizzat tal-fruntiera jkun dejjem f'riskju li jinqabad.

4. Is-sorveljanza għandha ssir permezz ta' unitajiet stazzjonarji jew mobbli li jwettqu dmirijiethom permezz ta' rondi jew billi jistazzjonaw irwieħhom f'postijiet magħrufa li huma jew huma meqjusa sensittivi, bl-għan li b'din is-sorveljanza jinqabdu individwi li jkunu qed jaqsmu l-fruntiera illegalment. Is-sorveljanza tista' titwettaq ukoll b'mezzi teknići, inklużi dawk elettroniċi".

6. L-Artikolu 12(5), kif emendat bl-Artikolu 1(1) tar-Regolament Nru 296/2008 [4] jgħid:

"5. Jistgħu jiġu adottati miżuri addizzjonali li jirregolaw is-sorveljanza. Dawk il-miżuri huma imfassla sabiex jemendaw elementi mhux essenzjali ta' dan ir-Regolament billi jissupplimentawh għandhom jiġu adottati skont il-proċedura regolatorja bi skrutinju msemmija fl-Artikolu 33(2)." [5].

7. L-Artikolu 33(2) tal-KFS, emendat wkoll mir-Regolament Nru 296/2008, jgħid:

"Fejn issir referenza għal dan il-paragrafu, għandhom japplikaw l-Artikolu 5(a) (1)-(4), u l-Artikolu 7 tad-Deċiżjoni 1999/468/KE, [tat-28 ta' Ġunju 1999, li tipprovdi l-proċeduri għall-eżerċizzju tas-setgħat tal-implimentazzjoni konferiti fuq il-Kummissjoni (iktar 'il quddiem, id-'deċiżjoni komitoloġija') [6]], b'kont meħud tad-dispożizzjonijiet ta' l-Artikolu 8 tagħha".

8. L-Artikolu 5a tad-deċiżjoni komitoloġija, li ġie introdott bid-Deċiżjoni 2006/512 [7], jirregola tip ġdid ta' modalità ta' setgħat ta' implementazzjoni msejħa "proċedura regolatorja bi skrutinju". Din il-proċedura tiġi segwita bl-adozzjoni ta' miżuri ta' portata ġenerali intiżi biex jemendaw elementi mhux essenzjali ta' att bażiku adottat skont il-proċedura tal-Artikolu 251 KE, biex eventwalment jitneħħew ċerti elementi minn dawn jew l-att jiġi ssupplimentat b'elementi mhux essenzjali ġodda (it-tielet premessa tad-Deċiżjoni 2006/512 u l-Artikolu 2(2) tad-deċiżjoni komitoloġija).

4 — Regolament (KE) Nru 296/2008 tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill, tal-11 ta' Marzu 2008, li jemenda r-Regolament (KE) Nru 562/2006 li jistabbilixxi Kodiċi Komunitarju dwar ir-regoli li jirregolaw il-moviment ta' persuni minn naħa għal oħra tal-fruntiera (Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen), fir-rigward tas-setgħat ta' implimentazzjoni konferiti lill-Kummissjoni (ĠU L 97, p. 60).

5 — Ir-raba' premessa tar-Regolament Nru 296/2008 tgħid: "Il-Kummissjoni għandha tingħata s-setgħa li tadotta ċerti miżuri prattiċi tas-sorveljanza fil-fruntieri u li temenda ċerti annessi. Peress li dawk il-miżuri huma ta' ambitu ġenerali u huma mfassla biex jemendaw elementi mhux essenzjali tar-Regolament (KE) Nru 562/2006, *inter alia* billi jissupplimentawh b'elementi mhux essenzjali ġodda, dawn għandhom jiġu adottati skond il-proċedura regolatorja bi skrutinju msemmija fl-Artikolu 5(a) tad-Deċiżjoni 1999/468/KE".

6 — Deċiżjoni 1999/468/KE tal-Kunsill, tat-28 ta' Ġunju 1999 (ĠU Edizzjoni Speċjali bil-Malti, Kapitolu 1, Vol. 03, p. 124), adottata fuq il-bażi tal-Artikolu 202(3) KE. Id-deċiżjoni ġiet imħassra bir-Regolament (UE) Nru 182/2011 tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill, tas-16 ta' Frar 2011, li jistabbilixxi r-regoli u l-prinċipji ġenerali dwar il-modalitajiet ta' kontroll mill-Istati Membri tal-eżerċizzju mill-Kummissjoni tas-setgħat ta' implimentazzjoni (ĠU L 55, p. 13), adottat skont l-Artikolu 291(3) TFUE. L-Artikolu 12 ta' dan ir-regolament jistabbilixxi li l-effetti tal-Artikolu 5a tad-Deċiżjoni 1999/468 għandhom jinżammu għall-finijiet tal-atti bażiċi eżistenti li għalihom jagħmlu referenza.

7 — Deċiżjoni tal-Kunsill 2006/512/KE, tas-17 ta' Lulju 2006 (ĠU L 76M, p. 100).

9. Id-deċiżjoni kkontestata ġiet adottata fuq il-bażi tal-Artikolu 12(5) tal-KFS, skont il-proċedura stabbilita fl-Artikolu 5a(4) tad-deċiżjoni komitoloġija, li tapplika fil-każ fejn il-miżuri pproġettati mill-Kummissjoni ma jikkonformawx mal-pariri tal-kumitat imwaqqaf fuq il-bażi tal-paragrafu 1 tal-istess artikolu jew fin-nuqqas tal-parir tiegħu [8]. Fuq il-bażi ta' din il-proċedura, il-Kummissjoni tagħmel proposta lill-Kunsill dwar miżuri li għandhom jiġu adottati u trażmessi fl-istess ħin lill-Parlament [Artikolu 5a(4)(a)]. Jekk il-Kunsill jipprevedi li jiġu adottati l-miżuri proposti, għandu jibgħathom lill-Parlament [Artikolu 5a(4)(d)], li, "waqt li jaġixxi b'maġġoranza tal-membri li jiffurmawh, jista' fi żmien erba' xhur mit-trasmissjoni tal-proposta skond il-punt (a), jopponi l-adozzjoni tal-miżuri konċernati, minħabba li l-miżuri proposti jkunu jeċċedu s-setgħat implimentattivi previsti fl-istrument bażiku jew ma jkunux kompatibbli ma' l-għan jew mal-kontenut ta' l-istrument bażiku jew ma jkunux jirrispettaw il-prinċipji ta' sussidjarjetà jew ta' proporzjonalità" [Artikolu 5a(4)(e)]. Jekk il-Parlament joġġezzjona, il-miżuri ma jiġux adottati [Artikolu 5a(4)(f)]. F'każ kuntrarju, il-miżuri jiġu adottati mill-Kunsill [Artikolu 5a(4)(g)].

10. Jirriżulta mill-premessi 2 u 11 tad-deċiżjoni kkontestata li din tal-aħħar għandha bħala għan l-adozzjoni ta' regoli addizzjonali għas-sorveljanza ta' fruntieri marittimi min-naħa tal-gwardji tal-fruntiera fl-operazzjonijiet ikkoordinati mill-Aġenzija Ewropea għall-Ġestjoni tal-Kooperazzjoni Operattiva fil-Fruntieri Esterni tal-Istati Membri tal-Unjoni Ewropea (iktar 'il quddiem, l-"Aġenzija" jew "Frontex"), stabbilita mir-Regolament Nru 2007/2004 (iktar 'il quddiem, ir-"regolament Frontex") [9]. Hija tikkonsisti minn żewġ artikoli u minn anness maqsum f'żewġ partijiet, bl-isem, l-ewwel waħda, "Regoli għall-operazzjonijiet tal-fruntieri tal-baħar ikkoordinati mill-Aġenzija" u t-tieni, "Linji gwida għal sitwazzjonijiet ta' tiftix u salvataġġ u għall-iżbark fil-kuntest tal-operazzjonijiet tal-fruntieri tal-baħar ikkoordinati mill-Aġenzija". Skont l-Artikolu 1 "[i]s-sorveljanza tal-fruntieri esterni tal-baħar fil-kuntest ta' kooperazzjoni operazzjonali bejn l-Istati Membri koordinata mill-Aġenzija [...] għandha tkun irregolata mir-regoli stabbiliti fil-Parti I għall-Anness. Dawk ir-regoli u l-linji gwida mhux vinkolanti stabbiliti fil-parti II tal-Anness għandhom jiffurmaw parti mill-pjan operazzjonali mfassal għal kull operazzjoni kkoordinata mill-Aġenzija".

11. Il-Parti I tal-anness imsemmi, fil-punt 1, issemmi ċerti prinċipji ġenerali intiżi, fost l-oħrajn, biex jiggarantixxu li l-operazzjonijiet ta' sorveljanza marittima jsiru b'rispett tad-drittijiet fundamentali u tal-prinċipju ta' non refoulment. Il-punt 2 fih dispożizzjonijiet dettaljati fir-rigward tal-interċettazzjoni u jelenka l-miżuri li jistgħu jiġu adottati fil-qafas tal-operazzjoni ta' sorveljanza "kontra bastimenti jew biċċiet oħra tal-baħar li fir-rigward tagħhom hemm raġunijiet raġonevoli sabiex wieħed jissuspetta li qed iġorru persuni li għandhom l-intenzjoni li jevitaw il-kontrolli fil-punti tal-qsim tal-fruntieri" (punt 2.4). Il-kundizzjonijiet għall-adozzjoni ta' dawn il-miżuri jvarjaw skont jekk l-interċettazzjoni tal-bastimenti jew biċċiet oħra tal-baħar issirx fl-ibħra territorjali jew fiż-żona kontigwa ta' Stat Membru (punt 2.5.1) jew inkella fl-ibħra internazzjonali (punt 2.5.2). Il-Parti II tal-anness fil-punt 1 tipprovdi dispożizzjonijiet għall-unitajiet li jipparteċipaw fl-operazzjoni ta' sorveljanza f'sitwazzjonijiet ta' tiftix u ta' salvataġġ, inkluż għal dak li jikkonċerna l-indikazzjoni u t-trażmissjoni ta' informazzjoni liċ-ċentru ta' koordinament tas-salvataġġ territorjalment kompetenti u fiċ-ċentru tal-koordinament tal-operazzjoni, u tiddefinixxi ċerti kundizzjonijiet biex tkun teżisti emerġenza (punt 1.4). Il-punt 2 jistabbilixxi linji gwida dwar il-modalitajiet għall-iżbark tal-persuni interċettati jew salvati.

8 — F'dan il-każ jirriżulta mit-tmintax-il premessa tad-deċiżjoni kkontestata li l-Kumitat tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen, ikkonsultat fid-19 ta' Ottubru 2009, ma tax opinjoni. Fir-rikors, il-Parlament jgħid li, fi ħdan il-Kumitat, tmien Stati Membri biss kienu vvutaw favur il-miżuri proposti mill-Kummissjoni, għal total ta' 67 vot, u għaldaqstant il-kwota ta' 223 vot, meħtieġa għall-adozzjoni ta' opinjoni, ma ntlaħqitx.

9 — Regolament tal-Kunsill (KE) Nru 2007/2004, tas-26 ta' Ottubru 2004, li jistabbilixxi Aġenzija Ewropea għall-Ġestjoni ta' Koperazzjoni Operazzjonali fil-Fruntieri Esterni tal-Istati Membri tal-Unjoni Ewropea (ĠU L 153M, p. 136). Il-kontenut ta' dan ir-regolament ser jiġi eżaminat iktar fid-dettall fl-eżami tal-ilmenti tal-Parlament.

II – Il-proċedura quddiem il-Qorti tal-Ġustizzja u t-talbiet tal-partijiet

12. Permezz ta' att ippreżentat fir-reġistru tal-Qorti tal-Ġustizzja fit-12 ta' Lulju 2010, il-Parlament ippreżenta rikors, suġġett ta' din il-kawża. Il-Kummissjoni intervjeniet b'sostenn tal-Kunsill. Ir-rappreżentanti tat-tliet istituzzjonijiet instemgħu fis-seduta li saret fil-25 ta' Jannar 2012.

13. Il-Parlament jitlob lill-Qorti tal-Ġustizzja tannulla d-deċiżjoni kkontestata, tiddeċiedi li l-effetti tagħha jinżammu sakemm tiġi ssostitwita u tikkundanna lill-Kunsill għall-ispejjeż.

14. Il-Kunsill jitlob lill-Qorti tal-Ġustizzja tiddikjara r-rikors inammissibbli jew, b'mod sussidjarju, tiċħdu bħala infondat, u tikkundanna lill-Parlament għall-ispejjeż.

15. Il-Kummissjoni titlob lill-Qorti tal-Ġustizzja tiċħad ir-rikors u tikkundanna lill-Parlament għall-ispejjeż.

III – Fuq ir-rikors

A – *Fuq l-ammissibbiltà*

16. Il-Kunsill jeċċepixxi, preliminarjament, l-inammissibbiltà tar-rikors. Huwa jsostni li ladarba l-Parlament astjena milli jeżerċita d-dritt ta' veto tiegħu skont l-Artikolu 5a(4)(e) tad-deċiżjoni komitoloġija, il-Parlament tilef id-dritt li jikkontesta d-deċiżjoni kkontestata quddiem il-Qorti tal-Ġustizzja. Anki għalkemm mhux att tal-Parlament, id-deċiżjoni kkontestata b'ċertu mod hija responsabbiltà ta' din l-istituzzjoni billi ġiet adottata anki permezz tal-astensjoni tagħha. Għaldaqstant il-Parlament ma għandux interess li jaġixxi fil-kuntest ta' dan ir-rikors, li huwa bbażat fuq l-istess motivi — li jinqabżu l-limiti tas-setgħat ta' implementazzjoni — li kienu jippermettulu li joġġezzjona għall-adozzjoni tad-deċiżjoni kkontestata fil-kuntest tal-proċedura regolatorja bi skrutinju.

17. Fil-fehma tiegħi, din l-eċċezzjoni għandha tiġi miċħuda.

18. Kif osserva b'mod korrett il-Parlament waqt is-seduta, ir-rikonoxximent li dan tal-aħħar għandu dritt sħiħ għal rimedju effettiv, bl-istess mod bħall-Kunsill u l-Kummissjoni, jikkostitwixxi element ewlieni fl-arkitettura kostituzzjonali tal-Unjoni u wieħed mill-istadji fil-proċess ta' demokratizzazzjoni tal-istrutturi istituzzjonali tagħha.

19. Il-Qorti tal-Ġustizzja ddikjarat b'mod ċar li l-eżerċizzju tad-dritt għal rimedju tal-atturi hekk imsejħin privileġġati ma huwiex suġġett għall-prova tal-eżistenza ta' interess ġuridiku [10], u lanqas ma huwa kkundizzjonat mill-pożizzjoni li jieħu [11] l-Istat Membru jew l-istituzzjoni [12] meta jkun hemm il-proċedura ta' adozzjoni tal-att ikkontestat.

20. Fil-kuntest tal-proċedura regolatorja bi skrutinju, il-Parlament ma għandux l-obbligu li joġġezzjona għall-adozzjoni tal-att anki meta jidhirlu li jeżistu motivi ta' illegalità li jippermettulu l-eżerċizzju tad-dritt tal-veto. Għalhekk, il-pożizzjoni tiegħu tista' tiddependi wkoll minn evalwazzjonijiet ta' natura politika, kif jidher li ġara fid-deċiżjoni kkontestata [13], mingħajr dan ma jimplika li jitlef id-dritt tiegħu li

10 — Sentenzi tas-26 ta' Marzu 1987, Il-Kummissjoni vs Il-Kunsill (45/86, Ġabra p. 1493), u tal-1 ta' Ottubru 2009, Il-Kummissjoni vs Il-Kunsill (C-370/07, Ġabra p. I-8917, punt 16).

11 — Sentenza tat-12 ta' Lulju 1979, L-Italja vs Il-Kunsill (166/78, Ġabra p. 2575).

12 — Sentenza tal-21 ta' Jannar 2003, Il-Kummissjoni vs Il-Parlament u l-Kunsill (C-378/00, Ġabra p. I-937).

13 — Il-Parlament jispjega li numru konsiderevoli ta' membri parlamentari li vvutaw favur id-deċiżjoni kkontestata kienu tal-fehma li din kienet taqbeż is-setgħat ta' implementazzjoni mogħtija mill-KFS, imma li madankollu kien preferibbli li l-Unjoni jkollha strument ġuridiku, għalkemm mhux perfett, biex jilqa' għaż-żieda tal-immigrazzjoni mistennija għas-sajf tal-2010.

jitlob u jikseb l-annullament tal-att wara l-adozzjoni tiegħu. F'dan ir-rigward bilkemm hemm bżonn li jingħad li l-kontroll tal-legalità ta' att permezz tal-eżerċizzju ta' dritt ta' veto matul il-proċedura ta' adozzjoni tiegħu, preċiżament għaliex dan tal-aħħar jista' jiġi suġġett għal evalwazzjonijiet ta' natura politika, ma jistax jiġi kkunsidrat li jissostitwixxi l-istħarriġ f'sede ġudizzjarja.

21. Il-Kunsill jippreċiża li l-Parlament iżomm id-dritt tiegħu li jaġixxi kontra l-att inkwistjoni, imma mhux għal motivi li setgħu jippermettulu joġġezzjona kontra l-adozzjoni tiegħu. B'mod konkret, limitazzjoni bħal din tobbliga lill-Parlament li jikkontesta dan l-att fuq il-bażi ta' motivi li jirrigwardaw il-mertu tal-miżuri ta' implementazzjoni li jkollu fih, mingħajr ma dawn kienu s-suġġett ta' dibattitu politiku normali f'sede leġiżlattiva.

22. Fl-aħħar nett nosserva, *ad abundantiam*, li għall-eżerċizzju tad-dritt ta' veto tal-Parlament fil-qafas tal-proċedura regolatorja bi skrutinju, hija meħtieġa maġġoranza [14] ikbar minn dik ordinarjament prevista għad-deliberazzjonijiet tal-Parlament [15] u li l-preżentazzjoni ta' rikors fil-Qorti tal-Ġustizzja min-naħa tal-president tal-Parlament f'isem dan tal-aħħar, meta sseħħ fuq rakkomandazzjoni tal-kummissjoni kompetenti, tista' tiġi deċiża anki irrispettivament minn votazzjoni tal-assemblea parlamentari [16]. Jekk il-Parlament jiġi mċaħħad mid-dritt li jippreżenta rikors għal annullament kontra att adottat fil-qafas ta' proċedura regolatorja bi skrutinju, minkejja l-pożizzjoni espressa matul din il-proċedura, ifisser għalhekk, fost l-oħrajn, li l-minoranza parlamentari tiġi mċaħħda minn strument ta' protezzjoni.

23. Għaldaqstant, għall-motivi msemmija iktar 'il fuq, jiena tal-opinjoni li r-rikors għandu jiġi ddikjarat ammissibbli.

B – *Fuq il-mertu*

24. Il-Parlament isostni li d-deċiżjoni kkontestata taqbeż il-limiti tas-setgħat ta' implementazzjoni mogħtija mill-Artikolu 12(5) tal-KFS u, għalhekk, toħroġ mill-kuntest ta' applikazzjoni tal-bażi legali tagħha. F'dan il-kuntest huwa jagħmel tliet ilmenti. L-ewwel nett, id-deċiżjoni kkontestata tintroduċi elementi essenzjali ġodda fil-KFS. It-tieni nett, hija temenda elementi essenzjali tal-KFS. It-tielet nett, hija tinterferixxi mas-sistema maħluqa mir-regolament Frontex. Dawn l-ilmenti ser jiġu eżaminati separatament.

25. Qabel ma ngħaddi għal dan l-eżami, jeħtieġ li, madankollu, fil-qosor, naraw l-istadji tal-ġurisprudenza tal-Qorti tal-Ġustizzja fuq il-portata u fuq il-limiti tas-setgħat ta' implementazzjoni tal-atti Komunitarji, fl-aspetti li huma rilevanti f'dan il-każ.

1. Il-ġurisprudenza fuq il-portata u fuq il-limiti tas-setgħat ta' implementazzjoni tal-atti Komunitarji

26. Il-portata u l-limiti tas-setgħat ta' implementazzjoni tal-Kummissjoni ġew iddefiniti mill-Qorti tal-Ġustizzja f'ġurisprudenza li ġiet inawgurata fis-snin sebgħin bis-sentenza Köster [17]. Fil-kawża li tat lok għal din is-sentenza, il-Qorti tal-Ġustizzja kienet ġiet mistiedna tiddeċiedi preliminarjament, fost l-oħrajn, fuq il-legalità tal-proċedura tal-kumitat ta' ġestjoni mwaqqaf minn regolament fuq kwistjoni agrikola. F'dik l-okkażjoni hija ċċarat li fuq il-bażi ta' din id-distinzjoni, li riedha t-Trattat stess, fost l-atti li jsibu l-bażi legali tagħhom f'dan tal-aħħar u miżuri intiżi għall-implementazzjoni tagħhom, il-leġiżlatur huwa legalment awtorizzat li jistabbilixxi f'ta' l-ewwel il-"punti essenziali tar-regoli

14 — Il-maġġoranza tal-membri li jiffurmaw il-Parlament, bis-saħħa tal-Artikolu 5a(4)(e) tad-deċiżjoni komitoloġija.

15 — Il-maġġoranza tal-voti espressi fuq il-bażi tal-Artikolu 231 TFUE.

16 — Ara l-Artikolu 128(3) tar-Regolament intern tal-Parlament. L-istess dispożizzjoni tippreċiża li l-President "[f]il-bidu tas-sessjoni parzjali li jkun imiss, huwa jista' jressaq id-deċiżjoni dwar it-tkomplija ta' l-azzjoni quddiem is-seduta plenarja. Jekk is-seduta plenarja tiddeċiedi kontra l-azzjoni b'maġġoranza tal-voti mitfugħa, huwa għandu jirtiraha".

17 — Sentenza tas-17 ta' Diċembru 1970, Köster, Berodt & Co. (25/70, Ġabra p. 1161).

sussegwenti" biex f'tat-tieni jiġu adottati "dispożizzjonijiet ta' implementazzjoni" intiżi "għall-implementazzjoni prattika tal-prinċipji" li jinsabu fl-att bażiku [18]. Fis-sentenza Rey Soda, il-Qorti tal-Ġustizzja ppreċiżat li l-kunċett ta' "implementazzjoni" għandu jiġi interpretat f'sens wiesa' [19]. Skont il-Qorti tal-Ġustizzja, din il-konklużjoni tirriżulta kemm mis-sinjifikat tal-Artikolu 155 TKE (li sar l-Artikolu 211 KE) u mis-sinjifikat tat-Trattat, kif ukoll mill-"ħtiġijiet konkreti". Skont il-Qorti tal-Ġustizzja, f'setturi determinati, bħall-politika agrikola komuni, il-Kunsill jista' jasal biex jagħti lill-Kummissjoni "fakultajiet wesgħin ta' evalwazzjoni u ta' azzjoni". F'dawn il-każijiet, jiġifieri meta l-Kunsill ikun ta setgħat wesgħin lill-Kummissjoni, il-limiti tal-kompetenza tagħha għandhom jiġu definiti, skont il-Qorti tal-Ġustizzja, mhux tant għas-sinjifikat letterali tad-delega, imma għar-riferiment għall-għanijiet ġenerali essenzjali tal-att bażiku [20]. Fis-sentenza Zuckerfabrik Franken [21], fl-interpretazzjoni tal-limiti ta' delega ta' poteri li tiġi eżerċitata permezz tal-proċedura tal-kumitat ta' ġestjoni, li qiegħda f'regolament dwar l-organizzazzjoni komuni tas-swieq agrikoli, il-Qorti tal-Ġustizzja kienet iddikjarat li, fuq il-bażi ta' dik id-delega, il-Kummissjoni kienet awtorizzata "tadotta l-miżuri kollha meħtieġa [22] jew utli għall-implementazzjoni tar-regolament bażiku, sakemm ma jikkuntrastawx ma' dawk ir-regoli jew mar-regoli ta' applikazzjoni stabbiliti mill-Kunsill". F'sentenzi oħrajn, il-Qorti tal-Ġustizzja ppreċiżat li l-Kummissjoni hija obbligata li tagħixxi fil-limiti li jistgħu jiġu dedotti mis-sistema kumplessiva u mill-għanijiet tal-att bażiku [23], kif ukoll mid-dispożizzjonijiet tiegħu [24].

27. Fil-kuntest tal-politika agrikola komuni, sa mis-sentenza ċċitata Rey Soda, il-Qorti tal-Ġustizzja rrikonoxxiet li l-Kummissjoni għandha poteri ta' implementazzjoni wesgħin minħabba r-rwol partikolari li hija għandha f'dak is-settur, bħala l-unika istituzzjoni li tista' "ssegwi b'mod kostanti u b'attenzjoni l-iżvilupp tas-swieq agrikoli u tagħixxi bl-urġenza li tirrikjedi s-sitwazzjoni" [25]. 'Il barra minn dan is-settur, jew ta' setturi relatati, il-ġurisprudenza tal-Qorti tal-Ġustizzja hija, madankollu, iktar restrittiva. Fis-sentenza Vreugdenhil [26], fuq it-tariffa doganali komuni, il-Qorti tal-Ġustizzja ppreċiżat li "interpretazzjoni f'sens wiesa' tal-poteri tal-Kummissjoni hija aċċettabbli biss fil-kuntest tal-applikazzjoni tar-regoli tas-swieq agrikoli" [27].

28. Fis-sentenza Il-Ġermanja vs Il-Kummissjoni [28], il-Qorti tal-Ġustizzja pprovdiet preċiżazzjonijiet fuq il-kunċett ta' "elementi essenzjali" ta' leġiżlazzjoni partikolari [29], u huwa l-leġiżlatur li jiddefinixxihom. Il-kawża li wasslet għal din id-deċiżjoni kellha bħala suġġett rikors biex tiġi kkontestata l-legalità ta' sistema ta' sanzjonijiet applikabbli fil-kuntest ta' sistema ta' għajnuna Komunitarja li daħħlet il-Kummissjoni bis-saħħa ta' delega tal-Kunsill. Il-Ġermanja sostniet li dawn is-sanzjonijiet kellhom jiġu kkunsidrati bħala komponenti essenzjali tar-regolamentazzjoni tas-settur inkwistjoni, għaliex kienu jaffettwaw id-drittijiet fundamentali tal-individwi. Hija sostniet ukoll li

18 — Punti 6 u 7.

19 — Sentenza tat-30 Ottubru 1975, Rey Soda *et* (23/75, Ġabra p. 1279, punt 10).

20 — Ara wkoll is-sentenza tal-11 ta' Marzu 1987, Vandemoortele vs Il-KEE, (27/85, Ġabra p. 1129, punt 14).

21 — Sentenza tal-15 ta' Mejju 1984 (121/83, Ġabra p. 2039).

22 — Ara, f'dan is-sens, is-sentenza tas-26 ta' Ġunju 1980, Pardini (808/79, Ġabra p. 2103, punt 16).

23 — Ara, b'mod partikolari, is-sentenza tal-14 ta' Novembru 1989, Spanja u Franza vs Il-Kummissjoni (6/88 u 7/88, Ġabra p. 3639), fejn il-Qorti tal-Ġustizzja ddeċidiet li l-miżuri adottati mill-Kummissjoni ma kinux jidħlu fil-kuntest tal-applikazzjoni tar-regoli bażiċi, kif ukoll is-sentenzi tal-24 ta' Frar 1988, Franza vs Il-Kummissjoni (264/86, Ġabra p. 973), u tad-19 ta' Settembru 1985, Il-Greċja vs Il-Kummissjoni (192/83, Ġabra p. 2791), fejn il-Qorti tal-Ġustizzja annullat il-miżuri ta' implementazzjoni kkontestati mill-Istati Membri rikorrenti, adottati fis-settur tas-sajd u tal-politika agrikola komuni, rispettivament għaliex kienu jintroduċu mezz ta' kalkolu ta' kumpens li kien dovut lill-operaturi tas-settur li ma kienx stabbilit mir-regolamentazzjoni eżawrjenti kontenut fir-regolament bażiku u kuntrarjament għall-prinċipju ta' trattament ugwali tal-produtturi Komunitarji stabbilit mit-Trattat. Ara wkoll, is-sentenzi tas-16 ta' Ġunju 1987, Romkes (46/86, Ġabra p. 2671); tat-2 ta' Frar 1988, Ir-Renju Unit vs Il-Kummissjoni (61/86, Ġabra p. 431), u tas-27 ta' Settembru 1979, Eridania-Zuccherifici nazionali u Società italiana per l'industria degli zuccheri (230/78, Ġabra p. 2749).

24 — Ara, *inter alia*, is-sentenzi tat-13 ta' Lulju 1995, Il-Parlament vs Il-Kummissjoni (C-156/93, Ġabra p. I-2019, punt 24), u tat-18 ta' Ġunju 1996, Il-Parlament vs Il-Kunsill (C-303/94, Ġabra p. I-2943, punt 23).

25 — Ara s-sentenza Rey Soda, iċċitata iktar 'il fuq, punt 11.

26 — Sentenza tad-29 ta' Ġunju 1989, Vreugdenhil et van der Kolk (22/88, Ġabra p. 2049).

27 — Punt 17. Ara wkoll is-sentenza tat-18 ta' Ġunju 2002, Il-Pajjiżi l-Baxxi vs Il-Kummissjoni (C-314/99, Ġabra p. I-5521).

28 — Sentenza tas-27 ta' Ottubru 1992, Il-Ġermanja vs Il-Kummissjoni (C-240/90, Ġabra p. I-5383).

29 — Ara wkoll is-sentenza tas-6 ta' Mejju 2008, Il-Parlament vs Il-Kunsill (C-133/06, Ġabra p. I-3189, punt 45).

l-miżuri kkontestati ma kinux immirati biex jeżegwixxu l-leġiżlazzjoni bażika, imma biex jikkompletawha. Il-Qorti tal-Ġustizzja rrispondiet li l-kwalifikazzjoni ta' "essenzjali" kellha tiġi kkunsidrata bħala "rriżervata għad-dispożizzjonijiet li għandhom għan li jittraduċu l-linji gwida fundamentali tal-politika Komunitarja" u li, f'dan il-każ, din il-kwalifikazzjoni ma kinitx tispetta lis-sanzjonijiet intiżi biex tiġi żgurata l-ġestjoni finanzjarja soda tal-fondi maħsuba sabiex iwettqu dawn il-linji gwida. F'sentenza ta' xi snin wara, il-Qorti tal-Ġustizzja kkwalifikat bħala "mhux essenzjali" dispożizzjoni li kienet tinsab f'regolament tal-Kunsill fuq il-programm TACIS, li kienet tippermetti li tiġi emendata kwota mingħajr ma l-Parlament jiġi kkonsultat, għaliex ma kienx "jippreġudika [...] is-sens ġenerali" tar-regolament inkwistjoni [30]. Iktar reċenti, il-Qorti tal-Ġustizzja laqgħet ir-rikors ippreżentat mill-Parlament kontra deċiżjoni tal-Kummissjoni fejn ġie approvat proġett dwar is-sigurtà tal-fruntieri fil-Filippini, fil-kuntest ta' għajnuna finanzjarja u teknika u tal-kooperazzjoni ekonomika mal-pajjiżi li qed jiżviluppaw tal-Asja. F'dik is-sentenza, l-Qorti tal-Ġustizzja ddeċidiet li l-għan li riedet tilħaq id-deċiżjoni kkontestata, jiġifieri l-ġlieda kontra t-terroriżmu u l-kriminalità internazzjonali, ma kienx jidħol fl-"għanijiet" tar-regolament li d-deċiżjoni kienet qed timplementa, u lanqas kellu "rabta diretta" magħhom [31].

29. Mill-ġurisprudenza msemmija iktar 'il fuq jirriżulta li l-limiti tas-setgħat ta' implementazzjoni għandhom qabelxejn jiġu ddefiniti b'riferiment għall-karatteristiċi tal-politika inkwistjoni u l-marġni ta' azzjoni kemxejn wiesgħa li għandha l-Kummissjoni fit-twettiq tagħha. Dawn il-limiti msemmija għandhom jiġu individwati wkoll fuq il-bażi tas-sinjifikat tad-dispożizzjoni ta' delega, tal-kontenut u tal-għanijiet tal-att bażiku kif ukoll fuq is-sistema kumplessiva tiegħu. Id-definizzjoni tal-limiti msemmija iktar 'il fuq, kif ukoll id-determinazzjoni tan-natura essenzjali u mhux essenzjali tal-elementi tal-leġiżlazzjoni bażika mdaħħlin jew emendati bl-att ta' implementazzjoni [32], mhux talli ma tispiċċax fi traspożizzjoni mekkanika tal-formuli użati mill-ġurisprudenza imma għandha tirriżulta minn evalwazzjoni magħmula fid-dawl tal-elementi kollha msemmija iktar 'il fuq.

2. Applikazzjoni f'dan il-każ tal-prinċipji meħudin mill-ġurisprudenza msemmija iktar 'il fuq.

30. Id-diversi elementi msemmija fil-paragrafu preċedenti ser jiġu eżaminati iktar 'l isfel fil-kuntest tar-rikors li huwa s-suġġett ta' din il-kawża.

a) Kunsiderazzjonijiet dwar fejn jidħlu l-att bażiku u d-deċiżjoni kkontestata

31. Fil-preparazzjoni ta' strumenti ta' kontroll tal-fruntieri esterni u biex l-immigrazzjoni klandestina tiġi miġġielda, il-leġiżlatur tal-Unjoni jrid jagħmel għażliet delikati, li jistgħu jkollhom riperkussjonijiet qawwija fuq il-libertajiet individwali u jaffettwaw ir-rispett tad-drittijiet tal-bniedem, fuq l-obbligi internazzjonali tal-Istati Membri u fuq ir-relazzjonijiet tagħhom u tal-Unjoni ma' Stati terzi. Dan jgħodd mhux biss għad-definizzjoni tal-linji gwida essenzjali tal-politika ta' ġestjoni tal-fruntieri, imma

30 — Sentenza tal-10 ta' Mejju 1995, Il-Parlament vs Il-Kunsill (C-417/93, Ġabra p. I-1185, punti 30 sa 33).

31 — Ara s-sentenza tat-23 ta' Ottubru 2007, Il-Parlament vs Il-Kummissjoni (C-403/05, Ġabra p. I-9045, partikolarment punti 55, 66 sa 68).

32 — B'mod inċidentali nosserva li l-partijiet f'din il-kawża jidhru li jaqblu li s-sentenza li ser tagħti l-Qorti tal-Ġustizzja ser ikollha effett fuq l-interpetazzjoni tal-kunċett ta' "elementi mhux essenzjali tal-att leġiżlattiv" tal-Artikolu 290 TFUE, mhux applikabbli *ratione temporis* f'din il-kawża. F'dan ir-rigward nosserva li l-ġurisprudenza msemmija iktar 'il fuq, li fid-dawl tagħha għandu jiġi eżaminat dan ir-rikors, tinjora d-dikotomija bejn "atti ddelegati" u "atti ta' implementazzjoni" li daħħal it-TFUE. Issa, id-definizzjoni eżatta tal-kontenut u l-portata ta' dawn il-kunċetti, kif ukoll l-individwazzjoni tal-artikolazzjoni korretta bejn id-dispożizzjonijiet tal-Artikoli 290 u 291(2) TFUE jippreżentaw lill-Qorti tal-Ġustizzja problemi ta' interpretazzjoni ġodda u mhux riżolvibbli permezz ta' traspożizzjoni sempliċi tal-ġurisprudenza eżaminata iktar 'il fuq. Bħala prova ta' dan, biżżejjed li jiġi kkunsidrat li, fuq il-bażi tat-tieni paragrafu tal-Artikolu 290(1) il-leġiżlatur issa huwa obbligat li jiddelimita espliċitament l-għanijiet, il-kontenut, il-portata u kemm iddum id-delega ta' poteri u, għaldaqstant, li jiddefinixxi l-elementi essenzjali tal-att bażiku. Dan inaqqas konsiderevolment il-marġni ta' interpretazzjoni tal-Qorti tal-Ġustizzja sabiex ikun hemm distribuzzjoni aħjar tar-rwoli bejn il-poter leġiżlattiv u ġudizzjarju. Madankollu dawn il-problemi ma jirrigwardawx din il-kawża.

wkoll għad-determinazzjoni tal-miżuri intiżi biex iwettqu dawn il-linji gwida. Għalhekk, f'dan il-kuntest, huwa ġġustifikat li l-eżerċizzju tas-setgħat ta' implementazzjoni jkun inkwadrat iktar fil-wisa' fir-rigward tas-setturi iktar tekniċi u li, għaldaqstant, il-marġni ta' azzjoni tal-Kummissjoni jkun inqas estiż [33].

32. Għal dawn il-motivi nqis li r-riferiment li l-Kunsill jagħmel għall-ġurisprudenza tal-Qorti tal-Ġustizzja msemmija iktar 'il fuq u għall-firxa tal-poteri ta' implementazzjoni li din tirrikonoxxi fil-konfront tal-Kummissjoni, għandu jiġi kkunsidrat, f'dan il-każ, b'attenzjoni kbira.

b) Fuq l-għan u l-portata tas-setgħat ta' implementazzjoni stabbiliti mill-Artikolu 12(5) tal-KFS

33. F'dan ir-rigward, għandu jiġi osservat, l-ewwel nett, li l-verżjoni Taljana tal-Artikolu 12(5) tal-KFS issemmi l-possibbiltà li jiġu adottati "modalità di sorveglianza supplementari", filwaqt li verżjonijiet lingwistiċi oħrajn għandhom formulazzjoni li tirreferi b'mod iktar speċifiku għal miżuri addizzjonali li jirregolaw l-eżerċizzju tas-sorveljanza [34].

34. Premess dan, u indipendentement mis-sinjifikat letterali tad-dispożizzjoni inkwistjoni, l-*għan* tad-delega stabbilita fiha jidher li għandu jinftiehem effettivament bħala li jirrigwarda proċeduri prattiċi dwar it-twettiq tas-sorveljanza. Favur dan is-sens hemm kemm il-preambolu tal-KFS [35] kif ukoll dak tar-Regolament Nru 296/2008 [36] — li emenda l-Artikolu 12(5) tal-KFS bl-introduzzjoni tar-riferiment għall-proċedura regolatorja bi skrutinju — kif ukoll ix-xogħol preparatorju tal-KFS [37]. Barra minn hekk, fuq dan il-punt jidhirli li hemm qbil sostanzjali bejn il-Parlament u l-Kunsill.

35. Iżda l-pożizzjoni tagħhom hija differenti, minbarra fuq il-possibbiltà li jiġu kkwalifikati bħala sempliċi "regoli prattiċi" l-miżuri kontenuti fid-deċiżjoni kkontestata anki, iktar inġenerali, fuq il-marġni ta' azzjoni mogħti lill-Kummissjoni, jiġifieri fuq il-*portata* tad-delega. Bażikament il-Parlament isostni li l-Artikolu 12(5) jawtorizza biss l-adozzjoni ta' miżuri ta' natura essenzjalment teknika. Iżda l-Kunsill josserva li l-leġiżlatur għażel li ma jippreċiżax il-kontenut u n-natura tar-regoli li għandhom jiġu adottati, biex b'hekk jingħataw poteri iktar wesgħin ta' implementazzjoni lill-Kummissjoni.

36. L-argument tal-Parlament jidhirli li jinterpreta l-portata tad-delega inkwistjoni f'termini eċċessivament ristretti. Fil-fatt, kif il-Kunsill enfasizza korrettament, kemm l-użu ta' formulazzjoni ġenerika, kif ukoll l-għażla ta' proċedura ta' komitoloġija li tippermetti l-adozzjoni ta' miżuri li jemendaw l-att bażiku, għalkemm ifisser kontroll iktar profond fuq il-modalitajiet ta' eżerċizzju tas-setgħat ta' implementazzjoni, jikkostitwixxu indizji tal-intenzjoni li jingħata ċertu marġni ta' azzjoni lill-Kummissjoni.

33 — Il-ġrajjiet marbutin mal-*iter* leġiżlattiv tal-KFS huma konferma ta' dak li qed jingħad. Fil-proposta għal regolament, il-Kummissjoni, filwaqt li bbażat ruħha fuq id-distinzjoni bejn "prinċipji bażiċi fir-rigward tal-kontroll tal-fruntieri esterni" u "modalitajiet prattiċi għat-twettiq ta' dan il-kontroll" [traduzzjoni mhux uffiċjali], inklużi l-modalitajiet ta' kontroll tipiċi tad-diversi tipi ta' fruntieri (tal-art, tal-ajru u tal-baħar), issuġġeriet li tagħmel ir-regoli eżistenti diġà, definiti bħala "modalitajiet prattiċi" u mdaħħlin fl-annessi tal-KFS, emendabbli fil-futur permezz ta' proċedura ta' komitoloġija (ara KUMM(2004) 391 finali). Din il-proposta kienet ġiet irrifjutata kumplessivament fil-fażi tal-adozzjoni tal-KFS, li jipprevedi li uħud mill-annessi biss huma emendabbli fuq il-bażi tal-proċedura regolatorja bi skrutinju; fosthom ma hemmx l-Annessi VI u VII li fihom rispettivament "Regoli speċifiċi għal tipi differenti ta' fruntieri u l-mezzi differenti ta' trasport użati biex jinqasmu l-fruntieri esterni ta' l-Istati Membri" u "Regoli speċjali għal ċerti kategoriji ta' persuni", minbarra l-Anness V li fih "Proċeduri għaċ-ċaħda ta' dħul fil-fruntiera".

34 — Ara, pereżempju, il-verżjoni Ingliża "additional measures governing surveillance", Franċiża "mesures supplémentaires applicables à la surveillance", Ġermaniża "zusätzlichen Überwachungsmodalitäten", Spanjola "medidas adicionales relativas a la vigilancia", Rumena "măsuri suplimentare care reglementează supravegherea", Portugiża "medidas adicionais relativas à vigilância".

35 — Is-sbatax-il premessa.

36 — Ir-raba' premessa.

37 — Ara, b'mod partikolari, il-proposta għal regolament tal-Kummissjoni ċċitata fin-nota ta' qiegħ il-paġna 33.

c) Fuq l-għan u fuq is-sinjifikat ġenerali tal-leġiżlazzjoni bażika

37. Il-Kunsill josserva li, fis-sistema tal-KFS, il-verifika fil-fruntieri tikkostitwixxi l-element essenzjali tal-politika ta' kontroll fil-fruntieri esterni u li, għal din ir-raġuni, il-leġiżlatur, fil-kuntest tal-proċedura skont l-Artikolu 251 KE ddeċieda li jirregolaha b'mod eżawrjenti, u ppreveda li ċerti modalitajiet tagħha ma setgħux jiġu adottati jew emendati jekk mhux permezz tal-proċedura regolatorja bi skrutinju. Għall-kuntrarju, fir-rigward tas-sorveljanza tal-fruntieri, il-leġiżlatur sempliċement semma l-għanijiet tagħha u l-modalitajiet bażiċi, billi ta lill-Kummissjoni marġni ta' azzjoni wiesa' fl-adozzjoni ta' miżuri supplimentari.

38. Hemm diversi elementi li jġiegħluni ma naqbilx mal-fehma li esprima l-Kunsill.

39. Fl-ewwel lok, jirriżulta b'mod partikolari mill-proposta ta' regolament tal-Kummissjoni li l-qafas tal-KFS huwa dovut fil-biċċa l-kbira għall-fatt li fih hemm regoli adottati diġà fil-kuntest ta' strumenti legali differenti bħal, b'mod partikolari, il-Konvenzjoni Schengen [38] u l-Manwal komuni għall-fruntieri esterni [39]. Dawn l-istrumenti kienu stabbilew diġà regolamentazzjoni dettaljata tal-kontrolli tal-fruntiera u rregolaw ċerti modalitajiet tal-applikazzjoni tagħhom. Dawn ir-regoli kumplessivi issa jagħmlu parti mill-artikoli tal-KFS u parti mill-annessi tiegħu.

40. Fit-tieni lok, l-argument li fis-sinjifikat tal-KFS is-sorveljanza għandha rwol b'ċertu mod anċillari jew sekondarju fir-rigward tal-verifiki tal-fruntieri ma jidhirx li huwa kkonfermat fil-preambolu tal-KFS. B'mod partikolari, it-tmien premessa, wara li tippreċiża li l-kontroll tal-fruntiera jinkludi l-verifiki fuq il-persuni fil-punti tal-qsim tal-fruntiera u s-sorveljanza bejn dawn il-punti, tqis li "hemm bżonn li jkunu stabbiliti l-kondizzjonijiet, il-kriterji u r-regoli dettaljati li jirregolaw il-verifiki f'punti ta' qsim u s-sorveljanza". Is-sbatax-il premessa, li tirrigwarda l-għoti ta' setgħat ta' implementazzjoni lill-Kummissjoni, ma tagħmel l-ebda distinzjoni bejn verifiki u sorveljanza, imma tirreferi b'mod iktar ġenerali għall-"proċedura li tippermetti lill-Kummissjoni biex tadatta ċerti regoli prattiċi dettaljati li jirregolaw il-kontrolli fuq il-fruntiera."

41. Fl-aħħar nett, jirriżulta mill-atti li ppreċedew u ppreparaw l-adozzjoni tal-KFS minbarra, iktar inġenerali, mid-diversi strumenti oħrajn tal-politika ta' kontroll tal-fruntieri, l-ewwel wieħed fosthom ir-regolament Frontex, li ser insemmi iktar 'il quddiem, li s-sorveljanza hija waħda mill-komponenti essenzjali ta' din il-politika [40]. L-istess Artikolu 77(1)(b) TFUE jistabbilixxi li l-Unjoni "għandha tiżviluppa politika bil-għan li [...] tassigura li jsiru kontrolli fuq persuni u sorveljanza effiċjenti tal-qsim tal-fruntieri esterni" billi tagħti l-istess piż liż-żewġ aspetti ta' din il-politika.

42. Wara li ngħad dan, inqis li għandu jiġi miċħud anki l-argument, li l-Kunsill iddefenda bis-sħiħ waqt is-seduta, li, fid-dawl tas-sinjifikat ġenerali tal-KFS u tal-marġni ta' azzjoni li tgawdi l-Kummissjoni, din hija awtorizzata, fl-eżerċizzju tas-setgħat ta' implementazzjoni tagħha, li tadotta kull miżura kkunsidrata opportuna u utli biex jintlaħqu l-għanijiet intiżi għas-sorveljanza tal-fruntieri tal-KFS, u li ma tmurx kontra d-dispożizzjonijiet tiegħu.

43. Argument bħal dan huwa bbażat fuq il-premessa li peress li huma intiżi biex jirregolaw ċerti regoli prattiċi ta' implementazzjoni tas-sorveljanza, il-miżuri li għandhom jiġu adottati bis-saħħa tal-Artikolu 12(5) tal-KFS ma jmissux, kważi minnhom infushom, elementi essenzjali tar-regolamentazzjoni bażika li bħala tali huma riżervati għal-leġiżlatur.

38 — Il-Konvenzjoni li timplementa l-Ftehim ta' Schengen, tal-14 ta' Ġunju 1985, bejn il-Gvernijiet tal-Istati tal-Unjoni Ekonomika Benelux, ir-Repubblika Federali tal-Ġermanja u r-Repubblika Franċiża dwar it-tneħħija gradwali ta' kontrolli fil-fruntieri komuni, iffirmata f'Schengen fid-19 ta' Ġunju 1990. It-test sħiħ ta' din il-Konvenzjoni huwa ppubblikat fil-ĠU L 239 tat-22 ta' Settembru 2000, p. 19.

39 — Id-deċiżjoni tal-Kumitat Eżekuttiv ta' Schengen li adotta dan il-manwal ġiet ippubblikata fuq il-ĠU L 239 tat-22 ta' Settembru 2000, p. 317.

40 — Ara, *inter alia*, il-komunikazzjoni tal-Kummissjoni "Lejn amministrazzjoni integrata tal-fruntieri esterni ta' l-Istati Membri ta' l-Unjoni Ewropea", li ġiet inkluża fil-"Pjan għall-amministrazzjoni tal-fruntieri esterni ta' l-Istati Membri ta' l-Unjoni Ewropea", approvat mill-Kunsill fit-13 ta' Ġunju 2002 u approvat mill-Kunsill Ewropew ta' Sevilla tal-21 u t-22 ta' Ġunju 2002 kif ukoll mill-Kunsill Ewropew ta' Salonicco tad-19 u l-20 ta' Ġunju 2003.

44. Għall-motivi li diġà kelli okkażjoni nispjega parzjalment fil-punt 38, ma nistax naqbel ma' premessa bħal din. Biżżejjed jingħad hawnhekk li t-twettiq prattiku tal-għan ta' prevenzjoni ta' qsim ta' fruntieri mhux awtorizzat jista', konkretament, jimplika għażliet li jistgħu jikkaratterizzaw profondament il-politika ta' immigrazzjoni ta' ordinament ġuridiku partikolari. Pereżempju hemm maħsub, fil-kuntest tal-poteri mogħtija lill-gwardji tal-fruntiera, għall-awtorizzazzjoni għall-użu tal-forza, għall-kunsiderazzjoni jew le tas-sitwazzjoni individwali tal-persuni li jippruvaw, jew huma ssuspettati li jippruvaw, jaqsmu illegalment il-fruntiera, għan-natura tal-miżuri li għandhom jiġu adottati fil-konfront tagħhom ladarba jitwaqqfu, għall-proċeduri fuq kif jitkeċċew, u iktar inġenerali, għall-ħtieġa li l-ġabra tal-miżuri kontra l-immigrazzjoni klandestina tikkonforma mad-dispożizzjonijiet dwar id-drittijiet tal-bniedem [41].

45. Kuntrarjament għall-Kunsill, ma jidhirlix, għalhekk, li l-limiti tas-setgħat ta' implementazzjoni skont l-Artikolu 12(5) tal-KFS huma individwabbli biss fuq il-bażi tal-għanijiet ġenerali tas-sorveljanza stabbiliti f'dik id-dispożizzjoni.

46. Issa ser neżamina l-ilmenti fformulati mill-Parlament fid-dawl tal-kunsiderazzjonijiet li saru iktar 'il fuq.

3. Fuq l-ewwel ilment li d-deċiżjoni kkontestata tintroduċi elementi essenzjali ġodda fil-KFS

a) L-argumenti tal-partijiet

47. L-ewwel nett, il-Parlament isostni li l-punt 2.4 tal-Parti I tal-anness tad-deċiżjoni kkontestata, fuq l-interċettazzjoni, jistabbilixxi l-adozzjoni ta' miżuri li jmorru lil hinn minn dak awtorizzat mill-Artikolu 12 KFS bħala attività ta' sorveljanza u jagħti lill-gwardji tal-fruntiera, f'dak il-kuntest, poteri estiżi ħafna li jimplikaw l-eżerċizzju ta' marġni ta' diskrezzjoni wiesa'. Bħala eżempju, il-Parlament isemmi l-possibbiltà tal-"konfiska tal-bastiment u l-arrest tal-persuni abbord" jew "it-twassil tal-bastiment jew il-persuni abbord lejn pajjiż terz jew inkella li l-bastiment jew il-persuni abbord jitħallew f'idejn l-awtoritajiet ta' pajjiż terz" [punt 2.4 d) u f)]. Skont il-Parlament, l-Artikolu 12(5) tal-KFS jawtorizza biss l-adozzjoni ta' miżuri ta' natura teknika jew prattika, kif jirriżulta b'mod partikolari mis-sbatax-il premessa tal-KFS u mill-preambolu tar-Regolament Nru 296/2008.

48. Fir-replika, il-Parlament jippreċiża li r-regoli fuq l-interċettazzjoni li hemm fid-deċiżjoni kkontestata joħorġu mill-kuntest kemm materjali kif ukoll ġeografiku tal-kunċett ta' "sorveljanza tal-fruntiera" kif iddefinit mill-Artikolu 2(11) tal-KFS. B'mod partikolari, u b'referenza għad-definizzjoni tal-kunċett ta' "fruntieri esterni tal-baħar" li hemm fid-Deċiżjoni 574/2007 [42], il-Parlament josserva li l-KFS ma jawtorizzax l-adozzjoni ta' miżuri ta' sorveljanza intiżi għall-applikazzjoni fl-ibħra internazzjonali.

49. Fit-tieni lok, il-Parlament isostni li d-dispożizzjonijiet fil-Parti II tal-anness, dwar is-sitwazzjonijiet ta' tiftix u salvataġġ, huma wkoll jaqgħu barra mill-kuntest tal-attività ta' sorveljanza kif iddefinita mill-Artikolu 12 tal-KFS. Barra minn hekk, dawn id-dispożizzjonijiet joħolqu obbligi ġodda jew regoli ġodda fid-dritt tal-Unjoni li ma jistgħux jiġu ddefiniti bħala "elementi mhux essenzjali" skont l-Artikolu 2(2) tad-deċiżjoni komitoloġija. F'dan ir-rigward, il-Parlament isemmi l-obbligu għall-unitajiet li jipparteċipaw li "jipprovdu assistenza lil kull bastiment jew persuna f'diffikultà fuq il-baħar" (punt 1.1) u r-regola li għandu jkun pprivileġġat l-iżbark fil-pajjiż terz minn fejn telaq il-bastiment li jittrasporta l-persuni kkonċernati (it-tieni paragrafu tal-punt 2.1). Il-Parlament

41 — Ara s-sentenza tal-Awla Manja tal-KEDB tat-23 ta' Frar 2012, Kawża Hirsi *et* vs L-Italja (Rikors Nru 27765/09).

42 — Deċiżjoni Nru 574/2007/KE tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill, tat-23 ta' Mejju 2007, li tistabbilixxi l-Fond għall-Fruntieri Esterni għall-perijodu mill-2007 sa l-2013 bħala parti mill-programm ġenerali "Solidarjetà u Ġestjoni tal-Flussi ta' Migrazzjoni" (ĠU L 144, p. 22).

jenfasizza wkoll li, kuntrarjament għal dak li jidher li jirriżulta mit-titolu tal-Parti II tal-anness, il-linji gwida definiti fiha ma jistgħux jiġu kkunsidrati li ma humiex vinkolanti għaliex, skont it-tieni sentenza tal-Artikolu 1, tad-deċiżjoni kkontestata, dawn il-linji gwida "għandhom jiffurmaw parti mill-pjan operazzjonali mfassal għal kull operazzjoni kkoordinata mill-Aġenzija".

50. Il-Kunsill jirreplika li l-punt 2.4 tal-Parti I tal-anness tad-deċiżjoni kkontestata jelenka miżuri li jistgħu jiġu adottati matul l-operazzjonijiet ta' sorveljanza jew li huma konformi ma' konvenzjonijiet internazzjonali. Dawn il-miżuri ma jmorrux kontra l-għanijiet tas-sorveljanza definiti fl-Artikolu 12 KFS. Fir-rigward tal-allegazzjoni tal-Parlament li tinsab fir-replika, li tgħid li r-regoli fuq l-interċettazzjoni joħorġu mill-ambitu tal-applikazzjoni materjali u ġeografika tal-kunċett ta' sorveljanza, il-Kunsill jeċċepixxi qabelxejn l-inammissibbiltà għaliex ġiet ifformulata tardivament. Barra minn hekk dawn l-argumenti huma infondati. Fl-ewwel lok, id-definizzjoni tal-kunċett ta' "fruntieri esterni tal-baħar" li hemm fid-Deċiżjoni 574/2007, li jirreferi għaliha l-Parlament, ma tapplikax fil-kuntest tal-KFS. Fit-tieni lok, fin-nuqqas ta' definizzjoni espressa, is-sorveljanza tal-fruntieri tal-baħar għandha tiġi kkunsidrata wkoll bħala estiża għal operazzjonijiet magħmula fl-ibħra internazzjonali, għaliex interpretazzjoni bħal din biss, li hija wkoll kompatibbli mad-dispożizzjonijiet tad-dritt internazzjonali applikabbli, partikolarment il-Protokoll ta' Palermo[43], tippermetti li tiġi żgurata l-effettività tal-Artikolu 12 KFS. Mill-bqija, il-Parlament ma pprovdiex biżżejjed raġunijiet biex jikkunsidra li l-attivitajiet ta' sorveljanza fl-ibħra internazzjonali ma jidħlux fil-kuntest tal-applikazzjoni materjali tal-kunċett ta' sorveljanza skont l-Artikolu 12 KFS.

51. Għal dak li jirrigwarda l-linji gwida li hemm fil-Parti II tal-anness, il-Kunsill jenfasizza qabelxejn in-natura mhux vinkolanti tagħhom, li tirriżulta b'mod ċar mit-test tagħhom u mid-deċiżjoni kkontestata fil-kumpless tagħha. Fir-rigward tal-portata tagħhom, huwa josserva li l-obbligi tal-Istati Membri fir-rigward tat-tiftix u s-salvataġġ huma rregolati minn konvenzjonijiet internazzjonali. Il-linji gwida inkwistjoni jiżguraw interpretazzjoni koerenti tad-dispożizzjonijiet ta' dawn il-konvenzjonijiet li japplikaw meta l-ħtieġa li tiġi pprovduta għajnuna lil biċċa tal-baħar f'diffikultà, attività li l-Kunsill jirrikonoxxi li ma tistax tikkwalifika bħala sorveljanza f'sens strett, tinqala' matul operazzjoni ta' sorveljanza kkoordinata tal-Aġenzija. Madankollu, l-Istati Membri huma liberi li ma jsegwux din l-interpretazzjoni u li jdaħħlu miżuri differenti fil-pjan operattiv miftiehem mal-Aġenzija.

52. Il-Kummissjoni tikkunsidra li l-poter li jiġi kkompletat att permezz taż-żieda ta' elementi ġodda mhux essenzjali jfisser l-awtorizzazzjoni biex jiġu stabbiliti obbligi addizzjonali u biex jiġu rregolati attivitajiet ġodda, fil-limiti li dawn tal-aħħar ikunu meħtieġa jew utli għall-implementazzjoni tal-att bażiku u li ma jmorrux kontrih.

53. Skont il-Kummissjoni, id-deċiżjoni kkontestata hija meħtieġa, jew tal-inqas utli, sabiex jitwettaq l-għan li jiġi prekluż il-passaġġ mhux awtorizzat mill-fruntiera kif jingħad fl-Artikolu 2(11) u l-Artikolu 12 KFS. Dan huwa l-għan tad-dispożizzjonijiet tad-deċiżjoni kkontestata dwar ir-rondi fl-ibħra territorjali. Il-Kummissjoni tenfasizza wkoll li l-ebda dispożizzjoni tal-KFS ma teskludi l-applikazzjoni tiegħu mill-operazzjonijiet ta' sorveljanza f'ibħra internazzjonali. Barra minn hekk, l-Anness VI tal-KFS, li jawtorizza verifiki tal-fruntiera fil-port ta' Stat terz jew waqt qsim, jikkonferma li l-kuntest ta' applikazzjoni ġeografiku tal-KFS jestendi anki għal attivitajiet magħmula 'il barra mit-territorju tal-Istati Membri, bil-kundizzjoni li dawn jidħlu fil-kuntest ta' applikazzjoni materjali ta' dan l-att, pereżempju fil-kunċett ta' sorveljanza. F'dan ir-rigward, il-Kummissjoni tqis li l-Parlament jadotta interpretazzjoni eċċessivament restrittiva tal-"kunċett ta' sorveljanza". Skont il-Kummissjoni, l-interċettazzjoni tidħol fil-kunċett ta' sorveljanza meta jkollha bħala għan biċċiet tal-baħar li huma ssuspettati li għandhom l-intenzjoni li jidħlu fit-territorju tal-Unjoni u jevitaw il-kontrolli tal-fruntiera. Għalhekk, is-sorveljanza ma hijiex limitata għal attività sempliċement passiva, kif fuq kollox jgħid l-Artikolu 12(4) tal-KFS, li jawtorizza li "jinqabdu individwi". Bl-istess mod, il-Kummissjoni tqis li

43 — Protokoll addizzjonali tal-Konvenzjoni tan-Nazzjonijiet Uniti kontra l-Kriminalità organizzata transnazzjonali biex jiġi miġġieled it-traffiku ta' migranti permezz tal-art, tal-baħar u tal-ajru, iffirmat fil-Konferenza ta' Palermo fit-12 sal-15 ta' Diċembru 2000.

l-attivitajiet ta’ tiftix u salvataġġ magħmula matul operazzjonijiet ta’ sorveljanza jidħlu fil-kunċett ta’ sorveljanza. F’dan ir-rigward, hija tosserva li ta’ spiss hija l-istess operazzjoni ta’ sorveljanza li tipprovoka l-operazzjonijiet ta’ tiftix u salvataġġ, meta, wara li jkun hemm interċettazzjoni, il-biċċa tal-baħar tiġi mgħerrqa.

b) Analiżi

54. L-ewwel nett għandha tiġi miċħuda l-eċċezzjoni ta’ inammissibbiltà mqajma mill-Kunsill kontra l-allegazzjoni, li tinsab fir-replika, li r-regoli fuq l-interċettazzjoni joħorġu mill-kuntest ta’ applikazzjoni materjali u ġeografiku tal-kunċett ta’ sorveljanza. Kuntrarjament għal dak li jsostni l-Kunsill, fil-fatt dan huwa argument li jsaħħaħ billi jiżviluppa l-motivi esposti diġà fl-att li daħħal ir-rikors u mhux ta’ motiv ġdid invokat tardivament. Infakkar ukoll li l-motivi ta’ inkompetenza, bħala motivi ta’ ordni pubbliku, jistgħu jitqajmu *ex officio* [44] .

55. Għal dak li jirrigwarda l-mertu, jeħtieġ li jiġi eżaminat jekk, kif isostni l-Parlament, bid-deċiżjoni kkontestata l-Kunsill qabiżx il-kompetenzi ta’ implementazzjoni taħt l-Artikolu 12(5) tal-KFS li jirregola l-elementi essenzjali tar-regoli bażiċi. B’mod partikolari l-Parlament isostni, fl-ewwel lok, li d-deċiżjoni kkontestata tistabbilixxi miżuri li ma jidħlux fil-kuntest ta’ applikazzjoni materjali tal-kunċett ta’ sorveljanza skont il-KFS.

56. Is-“sorveljanza fuq il-fruntiera” hija ddefinita, fl-Artikolu 2(11) tal-KFS bħala s-“sorveljanza tal-fruntieri bejn il-punti ta’ qsim tal-fruntiera u s-sorveljanza ta’ punti ta’ qsim tal-fruntiera barra mill-ħinijiet stabbiliti ta’ ftuħ, sabiex persuni ma jitħallewx jevitaw il-verifiki fuq il-fruntiera”. L-Artikolu 12(1) tal-KFS jippreċiża li s-“sorveljanza tal-fruntieri għand[ha] [t]kun biex ma jitħalliex li jsir il-qsim mhux awtorizzat tal-fruntiera, sabiex tiġi miġġielda l-kriminalità trans-konfinali u biex jittieħdu miżuri kontra persuni li jkunu qasmu l-fruntiera b’mod illegali”.

57. Kif enfasizzaw b’mod korrett il-Kunsill u l-Kummissjoni, is-sorveljanza hija ddefinita fil-KFS essenzjalment permezz tal-għanijiet tagħha. Fuq il-bażi ta’ din id-definizzjoni, hemm kunċett partikolarment wiesa’ li jista’ jinkludi kull miżura intiża kemm biex tevita kif ukoll tipprevjeni l-evitar tal-verifiki fil-fruntiera. Min-naħa l-oħra, sabiex il-miżuri ta’ sorveljanza jkunu effettivi, kif meħtieġ mill-Artikolu 77(1)(b) TFUE għandhom ikunu adattati kemm għat-tip ta’ fruntiera inkwistjoni kif ukoll għar-riskju konkret tal-immigrazzjoni klandestina, li tvarja skont diversi fatturi (ġeografiċi, ekonomiċi, ġeopolitiċi, klimatiċi, eċċ). Isegwi li l-kunċett ta’ sorveljanza għandu jiġi interpetat f’sens dinamiku u flessibbli u li l-firxa tal-miżuri li jistgħu jirriżultaw meħtieġa biex jintlaħqu l-għanijiet tal-Artikolu 12(1) tal-KFS hija estremament wiesgħa u varjabbli.

58. Il-Parlament isostni li anki l-KFS jipprevedi sorveljanza essenzjalment passiva. Madankollu, dan l-argument ma huwiex ikkonfermat fit-test tal-Artikolu 12 tal-KFS li, meta jelenka fost l-għanijiet tas-sorveljanza l-adozzjoni ta’ miżuri fil-konfront tal-persuni li jidħlu illegalment fit-territorju tal-Unjoni, jawtorizza interventi li jmorru lil hinn minn sempliċi attività ta’ monitoraġġ tal-fruntieri [45]. Jingħad l-istess għall-miżuri ta’ natura preventiva jew dissważiva li ma jidhirx li għandhom limitu ieħor għajr li hemm ir-riskju tal-evitar tal-kontrolli fil-fruntieri.

59. Fuq il-bażi ta’ dak li għedt nikkunsidra li l-parti l-kbira tal-miżuri ta’ interċettazzjoni elenkati fil-punt 2.4 tal-Parti I tal-anness tad-deċiżjoni kkontestata jidħlu fil-kunċett ta’ sorveljanza kif imsemmi iktar ’il fuq. Iżda għandi dubji fuq il-possibbiltà li jiġu kkunsidrati inklużi f’dak il-kunċett il-miżuri elenkati fl-ittri d) u f) ta’ dak il-punt — li jawtorizzaw lill-gwardji tal-fruntieri, rispettivament li jagħmlu “konfiska tal-bastiment u l-arrest tal-persuni abbord” u jkun hemm “[i]t-twassil

44 — Ara, *inter alia*, is-sentenza tat-13 ta’ Lulju 2000, Salzgitter vs Il-Kummissjoni (C-210/98 P, Ġabra p. I-5843, punt 56).

45 — Pereżempju, bħaż-żamma tal-persuni, il-verifika tal-identità tagħhom, li jittieħdu lura fil-post tal-fruntiera, eċċ. Ara, f’dan is-sens, il-Manwal Schengen, iċċitat fin-nota ta’ qiegħ il-paġna 39.

tal-bastiment jew il-persuni abbord lejn pajjiż terz jew inkella li l-bastiment jew il-persuni abbord jitħallew f'idejn l-awtoritajiet ta' pajjiż terz" — bħad-dispożizzjonijiet fir-rigward ta' tiftix u salvataġġ u ta' żbark imdaħħlin fil-Parti II tal-anness tad-deċiżjoni kkontestata, anki għalkemm dawn il-miżuri u dispożizzjonijiet huma intiżi biex iwasslu għal konklużjoni pożittiva l-operazzjonijiet ta' sorveljanza jew biex ilaħħqu ma' sitwazzjonijiet li jinqalgħu matul dawn l-operazzjonijiet [46].

60. Madankollu, ma hemmx bżonn li tittieħed pożizzjoni definittiva fuq dan il-punt. Fil-fatt, kif jirriżulta mill-kunsiderazzjonijiet li għamilt iktar 'il fuq, anki jekk jiġi deċiż li d-deċiżjoni kkontestata tipprovdi modalitajiet prattiċi għall-implementazzjoni tas-sorveljanza fil-limiti tad-definizzjoni ta' dak il-kunċett skont il-KFS, dan ma jippermettix li tali deċiżjoni, kif isostni l-Parlament, tirregola elementi essenzjali tal-leġiżlazzjoni bażika.

61. Billi kemm is-settur fejn tidħol ir-regolamentazzjoni inkwistjoni, kif ukoll l-għanijiet u s-sinjifikat ġenerali tal-KFS, fejn is-sorveljanza tidher bħala element fundamentali tal-politika ta' kontroll tal-fruntieri, u minkejja l-marġni ta' azzjoni mħolli lill-Kummissjoni mill-Artikolu 12(5), inqis li miżuri inċiżivi bħal dawk elenkati fil-punt 2.4 tal-Parti I tal-anness tad-deċiżjoni kkontestata, partikolarment dawk li jidhru fil-paragrafi b), d), f) u g) kif ukoll id-dispożizzjonijiet dwar l-iżbark li jinsabu fil-Parti II ta' dan l-anness, jirregolaw elementi essenzjali tas-sorveljanza tal-fruntieri tal-baħar esterni. Dawn il-miżuri jimplikaw għażliet li jistgħu jaffettwaw il-libertajiet individwali tal-persuni u d-drittijiet fundamentali tagħhom (pereżempju l-perkwiżizzjonijiet, id-detenzjoni, il-konfiska tal-bastiment, eċċ), il-possibbiltà li dawn il-persuni għandhom biex jinvokaw u jiksbu fl-Unjoni l-protezzjoni li eventwalment ikollhom dritt jibbenefikaw minnha bis-saħħa tad-dritt internazzjonali (huwa l-każ fir-rigward tal-iżbark, fin-nuqqas ta' indikazzjonijiet preċiżi fuq il-mod kif l-awtoritajiet għandhom iqisu s-sitwazzjoni individwali tal-persuni abbord il-biċċa tal-baħar interċettata) [47] kif ukoll fuq ir-relazzjonijiet tal-Unjoni jew tal-Istati Membri parteċipanti fl-operazzjoni ta' sorveljanza mal-Istati terzi involuti f'dik l-operazzjoni.

62. Fil-fehma tiegħi għandu jsir l-istess argument għal dak li jirrigwarda d-dispożizzjonijiet tad-deċiżjoni kkontestata intiżi biex jirregolaw l-interċettazzjoni ta' biċċiet tal-baħar fl-ibħra internazzjonali. Fil-fatt, minn naħa, dawn id-dispożizzjonijiet jawtorizzaw espressament l-adozzjoni tal-miżuri msemmija fil-paragrafu preċedenti fl-ibħra internazzjonali, għażla li, fil-kuntest imsemmi iktar 'il fuq, għandha natura essenzjali, u dan indipendentement mill-fondatezza tal-argument tal-Parlament li jgħid li l-kuntest tal-applikazzjoni ġeografika tal-KFS, għal dak li jirrigwarda l-fruntieri tal-baħar, huwa ristrett għal-limitu estern tal-ibħra territorjali tal-Istati Membri jew taż-żona kontingwa u ma jestendix għall-ibħra internazzjonali [48]. Min-naħa l-oħra, dawn id-dispożizzjonijiet, intiżi biex jiggarantixxu l-applikazzjoni uniformi tal-leġiżlazzjoni internazzjonali rilevanti fil-kuntest tal-operazzjonijiet ta' sorveljanza tal-fruntieri tal-baħar [49], għalkemm, kif isostnu bil-qawwa l-Kunsill u l-Kummissjoni, ma joħolqux, għall-Istati Membri li jipparteċipaw f'dawn l-operazzjonijiet, obbligi, u lanqas ma jagħtuhom prerogattivi, differenti minn dawk li jirriżultaw minn dik il-leġiżlazzjoni, għalkemm jgħaqqduhom ma' interpretazzjoni partikolari ta' dawk l-obbligi u prerogattivi, billi potenzjalment titqiegħed fil-perikolu r-responsabbiltà internazzjonali tagħhom [50].

46 — Inċidentalment nosserva li, kuntrarjament għal dak li sostna l-Kunsill fis-seduta, il-fatt li dawn il-miżuri u dispożizzjonijiet ma humiex inklużi fil-kunċett ta' sorveljanza skont il-KFS ma jfissirx li dawn ma jistgħux jiġu rregolati fil-livell tad-dritt tal-Unjoni. Fil-fatt xejn ma jipprekludi lil-leġiżlatur milli jadotta kunċett ta' sorveljanza tal-fruntiera iktar wiesa' minn dak tal-KFS, biex eventwalment jiġi vvalorizzat l-għan ta' sorveljanza "effiċjenti" li jidher fl-Artikolu 77(1)(b) TFUE. Barra minn hekk, l-Artikolu 79(1) u (2)(ċ) jipprovdi bażi legali addizzjonali għall-adozzjoni ta' miżuri intiżi biex jiżguraw ġestjoni effiċjenti tal-flussi ta' migrazzjoni.

47 — Anki jekk, kumplessivament, id-deċiżjoni kkontestata għandha l-mertu li tagħmel l-iżvolġiment tal-operazzjonijiet ta' sorveljanza iktar konformi mad-drittijiet tal-bniedem u mas-sistema ta' protezzjoni tar-refuġjati.

48 — Il-prinċipju fis-seħħ fl-ibħra internazzjonali huwa dak tal-libertà tan-navigazzjoni u tal-ġurisdizzjoni esklużiva tal-Istat Membru li tiegħu ttajjar il-bandiera l-biċċa tal-baħar. Isegwi minn dan, kif tissottometti l-istess Kummissjoni fi studju tal-2007 fuq l-istrumenti tad-dritt internazzjonali kontra l-immigrazzjoni klandestina permezz tal-baħar li, "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, punt 4.3.1.2].

49 — Ara l-preambolu tad-deċiżjoni kkontestata u l-proposta għal deċiżjoni tal-Kummissjoni KUMM(2009) 658 finali.

50 — U dan minkejja l-preambolu tad-deċiżjoni kkontestata jgħid, fis-sitt premessa, li t-twettiq tad-deċiżjoni ma tippreġudikax l-obbligi tal-Istati Membri skont id-dritt internazzjonali rilevanti.

63. Hemm żewġ osservazzjonijiet oħra favur il-konklużjoni li wasalt għaliha iktar 'il fuq.

64. Fl-ewwel lok, uħud mid-dispożizzjonijiet tad-deċiżjoni kkontestata jolqtu problemi li, minbarra li huma sensittivi, huma partikolarment kontroversjali bħal, pereżempju, l-applikabbiltà tal-prinċipju tan-non refoulment f'ibħra internazzjonali [51] jew id-determinazzjoni tal-post fejn għandhom jittieħdu l-persuni mgħejuna skont is-sistema introdotta mill-Konvenzjoni SAR [52]. Fir-rigward ta' dawn il-problemi, kif jirriżulta mill-proposta għal deċiżjoni ppreżentata mill-Kummissjoni, teżisti diverġenza fil-fehmiet min-naħa tal-Istati Membri [53].

65. Fit-tieni lok, minn paragun tal-leġiżlazzjoni tal-verifiki fil-fruntieri li hemm fil-KFS jirriżulta li d-definizzjoni tal-modalitajiet prattiċi ta' implementazzjoni ta' dawn il-verifiki, għal dak li jirrigwarda aspetti paragunabbli, *mutatis mutandis*, ma' dawk irregolati fid-deċiżjoni kkontestata, tħalliet għal-leġiżlatur u dan minkejja li fil-proposta għal regolament, il-Kummissjoni kienet esprimiet opinjoni differenti [54].

66. Skont il-kumpless ta' dispożizzjonijiet preċedenti, nikkunsidra li d-deċiżjoni kkontestata tirregola element essenzjali tal-leġiżlazzjoni bażika skont il-ġurisprudenza msemmija fil-punti 26 sa 29 ta' dawn il-konklużjonijiet.

67. Għaldaqstant, l-ewwel eċċezzjoni tal-Parlament għandha tiġi, fil-fehma tiegħi, milqugħa.

4. Fuq it-tieni eċċezzjoni li d-deċiżjoni kkontestata tibdel elementi essenzjali tal-KFS

68. Fil-qafas tat-tieni eċċezzjoni tiegħu, il-Parlament isostni li, meta tistabbilixxi li l-gwardji tal-fruntiera jistgħu jordnaw lill-biċċa tal-baħar interċettata li tibdel ir-rotta biex tmur lejn destinazzjoni differenti mill-ibħra territorjali u jwasslu l-bastiment jew il-persuni abbord f'pajjiż terz [punt 2.4 e) u f) tal-Parti I tal-Anness] id-deċiżjoni kkontestata tibdel element essenzjali tal-KFS, jiġifieri l-prinċipju msemmi fl-Artikolu 13 li skontu, id-"dħul jista' jiġi miċħud biss b'deċiżjoni sostanzjata li tagħti r-raġunijiet preċiżi għaċ-ċaħda".

69. L-argument tal-Parlament huwa bbażat fuq il-premessa li l-Artikolu 13 iċċitat japplika wkoll għas-sorveljanza tal-fruntieri. Kontra interpretazzjoni bħal din hemm il-Kunsill kif ukoll il-Kummissjoni li jikkunsidraw li l-obbligu li tiġi adottata miżura mmotivata bis-saħħa ta' dik id-dispożizzjoni jeżisti biss fil-każ li ċ-ċaħda tad-dħul fit-territorju tal-Unjoni ssir kontra persuna li tippreżenta ruħha regolarment fil-punti ta' qsim tal-fruntiera u toqgħod għall-verifiki previsti mill-KFS.

70. L-ilment tal-Parlament għandu fl-opinjoni tiegħi jiġi miċħud mingħajr ma jkun meħtieġ li tingħata deċiżjoni fuq il-kwistjoni delikata tal-kuntest ta' applikazzjoni tal-Artikolu 13 tal-KFS, li dwarha l-Qorti tal-Ġustizzja ser tiġi probabbilment mitluba tiddeċiedi fil-futur.

71. Fil-fatt, kif josserva l-Kunsill, jekk huwa veru li ma hemmx referenza espressa għal din id-dispożizzjoni fid-deċiżjoni kkontestata, madankollu xejn ma jeskludi l-applikazzjoni tagħha fil-kuntest tal-operazzjonijiet ta' sorveljanza rregolati minnha. Applikazzjoni bħal din tista' forsi tagħti lok għal diffikultajiet prattiċi, imma ma hijiex impossibbli, anki fis-sitwazzjonijiet imsemmija

51 — Fuq is-suġġett, ara s-sentenza ċċitata Hirsi tal-KEDB, u l-opinjoni li taqbel tal-imħallef Pinto de Albuquerque.

52 — Konvenzjoni internazzjonali fuq it-tiftix u s-salvataġġ fil-baħar, iffirmata f'Hamburg fis-27 ta' April 1979.

53 — Fuq kollox, milli jidher, kienet proprju differenza fil-pożizzjonijiet u għall-impass li dan ħoloq li hija dovuta għall-għażla tal-Kummissjoni li taġixxi permezz tal-mekkaniżmu tal-kumitat fuq il-bażi tal-Artikolu 12(5) tal-KFS, minflok permezz tal-proċedura leġiżlattiva ordinarja, kif jidher ukoll mill-ittra tal-Kummissarju Malmström annessa mar-replika. Dawn id-diverġenzi għadhom jeżistu sa issa. Id-dispożizzjonijiet tad-deċiżjoni kkontestata dwar it-tiftix u s-salvataġġ, pereżempju, ma ġewx applikati fl-operazzjonijiet Frontex li tnedew wara d-dħul fis-seħħ tad-deċiżjoni kkontestata minħabba l-oppożizzjoni ta' Malta.

54 — Ara n-nota ta' qiegħ il-paġna 33, iktar 'il fuq.

mill-Parlament. Barra minn hekk nosserva wkoll li, skont il-punt 1.2 tal-Parti I tal-anness tad-deċiżjoni kkontestata, il-miżuri ta' wara l-punt 2.4 huma adottati bl-osservanza tal-prinċipju internazzjonali tan-non refoulment, anki meta l-interċettazzjoni sseħħ fl-ibħra territorjali. Il-modalitajiet ta' implementazzjoni ta' dawn il-miżuri għandhom għalhekk jippermettu diġà lill-gwardji tal-fruntiera li jagħmlu l-kontrolli meħtieġa biex jiżguraw li dan il-prinċipju ma jinkisirx[55].

72. Għal dak li jirrigwarda l-argument magħmul mill-Parlament fir-replika li d-deċiżjoni kkontestata estendiet jekk xejn il-kuntest ta' applikazzjoni materjali u ġeografiku tal-Artikolu 13 u għamlitu japplika għal sitwazzjonijiet li qabel ma kinux koperti mill-KFS, huwa qed iħallat l-argumenti li jsostnu l-ewwel ilment. Għaldaqstant qed nirreferi għall-kunsiderazzjonijiet li diġà esponejt fil-kuntest ta' dak l-ilment.

73. Fuq il-bażi ta' dak li intqal iktar 'il fuq, nikkunsidra li t-tieni ilment tal-Parlament għandu jiġi miċħud bħala infondat.

5. Fuq it-tielet ilment li d-deċiżjoni kkontestata temenda r-regolament Frontex

a) Argumenti tal-partijiet

74. Fil-kuntest tat-tielet ilment tiegħu, il-Parlament isostni li d-deċiżjoni kkontestata taqbeż il-qafas ta' applikazzjoni tal-Artikolu 12(5) li ma jagħtix lill-Kummissjoni jew lill-Kunsill il-poter li jagħmlu r-regoli applikabbli għall-operazzjonijiet kkoordinati mill-Aġenzija li l-kompiti tagħha u l-funzjonament tagħha huma rregolati mir-regolament Frontex. Iżda d-deċiżjoni kkontestata għandha bħala l-uniku għan li tirregola l-operazzjonijiet imsemmija iktar 'il fuq sabiex b'dan il-mod jinħolqu obbligi mhux biss għall-Istati Membri imma anki għall-istess Aġenzija. Bħala eżempju, il-Parlament josserva li, skont l-Artikolu 1 tad-deċiżjoni kkontestata, ir-regoli stabbiliti fil-Parti I tal-anness ta' dik id-deċiżjoni u l-linji gwida mhux vinkolanti indikati fl-Parti II "għandhom jiffurmaw parti mill-pjan operazzjonali mfassal għal kull operazzjoni kkoordinata mill-Aġenzija". Din id-dispożizzjoni temenda l-Artikolu 8e(1) tar-regolament Frontex li jgħid li d-"Direttur Esekuttiv [tal-Aġenzija] u l-Istat Membru li jagħmel it-talba għandhom jiftehmu dwar pjan operattiv li jagħti l-kondizzjonijiet preċiżi għall-iskjerament tat-Timijiet"[56]. Barra minn dan, din timponi d-dħul ta' pjan operattiv dwar il-modalitajiet tal-iżbark tal-persuni interċettati jew salvati u timmodifika konsiderevolment ir-rwol tal-gwardji tal-fruntieri li jipparteċipaw fl-operazzjoni. Fir-replika, l-Parlament iżid jgħid li d-deċiżjoni kkontestata testendi l-kuntest ta' applikazzjoni territorjali tar-regolament Frontex, kif iddefinit fl-Artikolu 1a(1) tiegħu.

75. Qabelxejn, il-Kunsill u l-Kummissjoni josservaw li, skont l-Artikolu 16(1) tal-KFS, l-operazzjonijiet ta' sorveljanza għandhom isiru mill-Istati Membri f'kooperazzjoni mill-qrib bejniethom u li, kif huwa ppreċiżat fil-paragrafu (2) tal-istess artikolu, din il-kooperazzjoni hija kkoordinata mill-Aġenzija Frontex. Għalhekk rabta mar-regolament Frontex hija inevitabbli. Madankollu huma jeskludu li d-deċiżjoni kkontestata għandha bħala effett li temenda dak ir-regolament. Huma josservaw li l-inklużjoni tar-regoli kontenuti fid-deċiżjoni kkontestata fil-pjan operattiv ma timplikax emenda bħal dik billi dawk ir-regoli, li jistabbilixxu l-modalitajiet tas-sorveljanza, jistgħu komodament jidħlu fl-elementi tal-pjan elenkati fl-ittri ċ) jew d) tal-Artikolu 8e tar-regolament Frontex[57]. Il-Kummissjoni żżid li d-destinatarji tad-deċiżjoni kkontestata huma biss l-Istati Membri li għandhom l-obbligu, fil-mument meta jintalbu jistabbilixxu pjan operattiv mal-Aġenzija, li jaraw li l-anness tad-deċiżjoni jiġi inkluż f'dak il-pjan. Għalhekk id-deċiżjoni kkontestata ma għandha l-ebda effett fuq il-funzjonament

55 — Ara fuq dan il-punt is-sentenza Hirsi tal-KEDB, iċċitata iktar 'il fuq punti 201 *et seq.*

56 — Minħabba emendi suċċessivi tar-regolament Frontex, l-Artikolu 8e bħalissa japplika biss għal interventi rapidi.

57 — L-ittri ċ) u d) tal-Artikolu 8e jindikaw liema elementi jiġu ddefiniti fil-pjan operattiv rispettivament "iż-żona ġeografika ta' responsabbiltà fl-Istat Membru li jagħmel it-talba fejn ser jintbagħtu it-Timijiet" u d-"deskrizzjoni tal-kompiti u ta' l-istruzzjonijiet speċjali għal membri tat-timijiet".

tal-Aġenzija. Għall-kuntarju, huwa pjuttost ir-regolament Frontex li jiddetermina l-estensjoni tal-obbligu li d-deċiżjoni kkontestata tpoġġi fuq l-Istati Membri. Fl-aħħar nett, il-Kunsill isostni li, jekk jiġi deċiż li d-deċiżjoni kkontestata temenda d-dispożizzjonijiet tal-Artikoli 8e u 8g, biż-żieda ta' elementi ġodda mhux essenzjali, din id-deċiżjoni ma tkunx fiha nfisha illegali, minħabba l-kumplimentarjetà tal-KFS u r-regolament Frontex, peress li huma strumenti ġuridiċi għat-twettiq tal-politika ta' ġestjoni tal-fruntieri esterni skont l-Artikolu 77 TFUE.

b) Analiżi

76. L-ewwel nett għandu jiġi miċħud l-argument, magħmul sussidjarjament mill-Kunsill, li d-deċiżjoni kkontestata ma hijiex illegali anki fejn temenda r-regolament Frontex. Kif qal tajjeb il-Parlament, fl-eżerċizzju tas-setgħat ta' implementazzjoni tagħha, il-Kummissjoni (jew il-Kunsill) ma tistax temenda att leġiżlattiv differenti mill-att bażiku għas-sempliċi fatt li ż-żewġ strumenti legali jirregolaw aspetti differenti tal-istess kwistjoni u f'ċertu sens jistgħu jiġu kkunsidrati bħala kumplimentari. Fuq dan il-punt il-Kummissjoni taqbel ukoll.

77. Għalhekk jeħtieġ jiġi eżaminat jekk, kif isostni l-Parlament, id-deċiżjoni kkontestata temendax ir-regolament Frontex jew għandhiex bħala effett li temenda elementi ta' dan ir-regolament.

78. Mingħajr dubju, bejn it-tnejn teżisti rabta, kif josservaw korrettament kemm il-Kunsill kif ukoll il-Kummissjoni. Il-KFS u l-leġiżlazzjoni li ġiet adottata għall-implementazzjoni tiegħu jistgħu jiġu applikati wkoll għal operazzjonijiet ta' sorveljanza magħmula mill-Frontex u r-rwol tal-Aġenzija fil-koordinazzjoni tal-kooperazzjoni operattiva fost l-Istati Membri fil-ġestjoni tal-fruntieri esterni huwa espressament rikonoxxut fl-Artikolu 16(2) tal-KFS.

79. Madankollu, la dik id-dispożizzjoni u lanqas ebda dispożizzjoni oħra tal-KFS ma jistabbilixxu regoli, jew jawtorizzaw l-adozzjoni ta' miżuri, intiżi biex jirregolaw il-kooperazzjoni operattiva fost l-Istati Membri fil-ġestjoni tal-fruntieri esterni tal-Komunità. U ma jistax ikun mod ieħor, billi l-Artikolu 66 KE, li jagħti lill-Kunsill il-poter li jadotta dawn il-miżuri — u li fuqu huwa bbażat ir-regolament Frontex — ma jidhirx fost il-bażijiet legali tal-KFS [58]. Barra minn dan, il-KFS jistabbilixxi l-obbligu għall-Istati Membri li ma jindaħlux fil-funzjonament tal-Frontex. Meta jawtorizza lil dawn tal-aħħar li jkomplu, 'il barra mill-Frontex, il-kooperazzjoni operattiva ma' Stati Membri oħrajn u/jew pajjiżi terzi fil-fruntieri esterni, l-ewwel paragrafu tal-Artikolu 16(3) tal-KFS jagħmilha bħala kundizzjoni li dik il-kooperazzjoni tintegra l-azzjoni tal-Aġenzija u espressament ma tippreġudikax il-kompetenzi ta' din tal-aħħar. Barra minn hekk, skont it-tieni paragrafu tal-istess dispożizzjoni, l-"Istati Membri għandhom jastjenu minn kwalunkwe attività li tista' tipperikola l-funzjonament ta' l-Aġenzija jew il-kisba ta' l-objettivi tagħha" [59].

80. Fid-dawl ta' dak li ntqal iktar 'il fuq, id-deċiżjoni kkontestata tistabbilixxi bħala għan primarju li jiġu adottati "fil-kuntest ta' kooperazzjoni operattiva kkoordinata mill-Aġenzija u t-tisħiħ ulterjuri ta' tali kooperazzjoni", "regoli addizzjonali għas-sorveljanza tal-fruntieri tal-baħar mill-gwardji tal-fruntieri" (it-tieni u l-ħdax-il premessa) u tgħid, fl-Artikolu 1 tagħha, li din is-sorveljanza "għandha

58 — Huwa bbażat fuq l-Artikolu 66 KE ukoll ir-Regolament (KE) Nru 863/2007 tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill, tal-11 ta' Lulju 2007, li jistabbilixxi mekkaniżmu għall-ħolqien ta' Timijiet ta' Intervent Rapidu fil-Fruntieri u li jemenda r-Regolament tal-Kunsill (KE) Nru 2007/2004 fir-rigward ta' dak il-mekkaniżmu u li jirregola l-kompiti u l-poteri ta' uffiċjali mistiedna (ĠU L 199, p. 30). Ir-Regolament (UE) Nru 1168/2011 tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill, tal-25 ta' Ottubru 2011, li jemenda r-Regolament (KE) Nru 2007/2004 li jistabbilixxi Aġenzija Ewropea għall-Ġestjoni ta' Kooperazzjoni Operazzjonali fil-Fruntieri Esterni tal-Istati Membri tal-Unjoni Ewropea (ĠU L 304, p. 1), huwa bbażat fuq l-Artikolu 74 TFUE, li ssostitwixxa l-Artikolu 66 KE, u fuq l-Artikolu 77(2) b) u d). B'mod partikolari, l-Artikolu 77(2) d) jipprovdi bażi legali speċifika għall-adozzjoni ta' "kwalunkwe miżura meħtieġa għall-istabbiliment gradwali ta' sistema integrata ta' ġestjoni għall-fruntieri esterni".

59 — L-Artikolu 16(2) u (3) tal-KFS kważi letteralment jirrepeti l-Artikolu 2(2) tar-regolament Frontex.

tkun irregolata mir-regoli stabbiliti fil-Parti I għall-Anness", u għal dan l-għan huwa stabbilit li "[d]awk ir-regoli u l-linji gwida mhux vinkolanti stabbiliti fil-parti II tal-Anness għandhom jiffurmaw parti mill-pjan operazzjonali mfassal għal kull operazzjoni kkoordinata mill-Aġenzija" [60].

81. Huwa veru, kif tosserva b'mod partikolari l-Kummissjoni, li d-deċiżjoni kkontestata toħloq obbligi unikament fuq l-Istati Membri u mhux fuq l-Aġenzija u, sa fejn il-pjan operattiv għandu jiġi miftiehem bejn din tal-aħħar u l-Istat Membru li jagħmel it-talba, jista' jiġri konkretament li d-dispożizzjonijiet tad-deċiżjoni kkontestata ma jiġux inkorporati fih [61].

82. Madankollu dan ma jfissirx li l-Artikolu 1 tad-deċiżjoni kkontestata tnaqqas b'mod notevoli l-marġni ta' azzjoni tal-Istat Membru li jagħmel it-talba u, konsegwentement, dak tal-Aġenzija, biex potenzjalment ikun hemm interferenza sinjifikattiva fil-funzjonament tagħha. Eżempju ta' dak li qed jingħad qiegħed fil-ġrajjiet marbuta mal-intervent tal-Frontex li talbet Malta f'Marzu 2011 fil-kuntest tal-kriżi Libjana. Fost l-oħrajn, it-talba ta' Malta li ma jiġux integrati fil-pjan operattiv il-linji gwida li hemm fit-tieni parti tal-anness tad-deċiżjoni kkontestata sabet l-oppożizzjoni ta' diversi Stati Membri u wasslet għal negozjati fit-tul bejn l-Aġenzija u l-Gvern Malti, li pprekluda l-bidu tal-operazzjoni [62].

83. B'mod konkret, l-anness tad-deċiżjoni kkontestata kumplessivament, inklużi l-linji gwida mhux vinkolanti — li l-forza obbligatorja tagħhom, minħabba s-sinjifikat tal-Artikolu 1, diffiċilment hija kontestabbli [63] — jitqies bħala li jagħmel parti mill-miżuri Komunitarji dwar il-ġestjoni tal-fruntieri esterni li, skont l-Artikolu 1(2) tar-regolament Frontex, l-Aġenzija hija obbligata li tiggarantixxi applikazzjoni simplifikata u iktar effiċjenti [64].

84. Barra minn hekk, il-linji gwida mhux vinkolanti li hemm fil-Parti II tal-anness tad-deċiżjoni kkontestata, dwar is-sitwazzjonijiet ta' tiftix u salvataġġ, jirregolaw aspetti tal-operazzjoni li ma jidħlux fost il-kompiti tal-Frontex. Kif tenfasizza l-istess Kummissjoni fil-proposta li fuq il-bażi tagħha ġiet adottata s-sentenza kkontestata, il-Frontex ma huwiex aġenzija SAR [65] u li l-fatt li l-"parti l-kbira tal-operazzjonijiet marittimi koordinati mill-Frontex jispiċċaw bħala operazzjonijiet ta' tiftix u salvataġġ [...] [i]neħħihom mill-iskop tal-koordinament tal-Frontex" [66]. L-istess jista' jingħad għal dak li jirrigwarda r-regoli dwar l-iżbark. Minkejja dan, id-deċiżjoni kkontestata tistabbilixxi li dawn il-linji gwida msemmija jiddaħħlu fil-pjan operattiv.

85. Fuq il-bażi tal-kunsiderazzjonijiet li saru nikkunsidra li, fir-regolamentazzjoni ta' aspetti dwar il-kooperazzjoni operattiva fost l-Istati Membri fil-ġestjoni tal-fruntieri esterni tal-Unjoni li jidħlu fl-isfera ta' applikazzjoni tar-regolament Frontex kif ukoll fit-tfassil ta' regoli li jinterferixxu mal-funzjonament tal-Aġenzija istitwita minn dan ir-regolament, id-deċiżjoni kkontestata taqbeż il-limiti tas-setgħat ta' implementazzjoni mogħtija mill-Artikolu 12(5) tal-KFS.

86. Qabel ma nikkonkludi fuq dan il-punt, mandankollu għandu jiġi osservat li l-kuntest ġuridiku li għalih japplikaw il-kunsiderazzjonijiet preċedenti ġie mmodifikat mir-Regolament Nru 1168/2011 [67]. Dan ir-regolament, fost l-oħrajn, daħħal fl-Artikolu 1(2) riferiment speċifiku għall-KFS, huwa żied fl-Artikolu 2(1) li jiddefinixxi l-kompiti tal-Aġenzija, l-ittra (d)a, li tistabbilixxi l-assistenza tal-Aġenzija

60 — Ninnota, inċidentalment, li sad-dħul fis-seħħ tar-Regolament Nru 1168/2011, id-definizzjoni ta' pjan operattiv ma kinitx prevista għall-operazzjonijiet kollha kkoordinati mill-Aġenzija, imma sempliċement għall-interventi rapidi, li r-regoli tiegħu ġew introdotti mir-regolament Frontex mir-regolament iċċitat Nru 863/2007.

61 — Għall-operazzjoni Hermes, mibdija minn Frontex fl-20 ta' Frar 2011 fiċ-ċentru tal-Mediterran, jidher li ġew miftiehma regoli speċifiċi.

62 — Wieħed jista' jaqra dwar din il-ġrajja billi jikkonsulta s-sit http://migrantsatsea.wordpress.com/2011/04/03/maltese-conditions-for-hosting-frontex-mission-not-accepted-by-frontex/

63 — In-natura vinkolanti tal-linji gwida hija rikonoxxuta mill-istess Kummissjoni fil-qafas ta' din is-sentenza.

64 — Ara f'dan is-sens l-ittra tal-Kummissarju Malmström lill-Ministru tal-Intern Malti tal-1 ta' April 2011, fil-kuntest tat-talba għall-assistenza magħmula minn Malta kif intqal iktar 'il fuq.

65 — Li t-twaqqif tagħha huwa stabbilit mill-Konvenzjoni SAR, iċċitat fin-nota ta' qiegħ il-paġna 52.

66 — KUMM(2009) 658 finali.

67 — Iċċitat fin-nota ta' qiegħ il-paġna 58.

f'"sitwazzjonijiet [li] jistgħu jinvolvu emerġenzi umanitarji u ta' salvataġġ fuq il-baħar", kif ukoll stabbilixxa fl-ittra (j) tal-Artikolu 3a ġdid u tal-Artikolu 8e, l-elementi li għandhom jiġu inklużi fil-pjan operattiv f'każ ta' operazzjonijiet fil-baħar, li fosthom jidhru r-"riferimenti għal-liġi internazzjonali u l-liġi tal-Unjoni fir-rigward ta' interċettazzjoni, salvataġġ fuq il-baħar u żbark".

87. Issa, anki jekk wieħed jissupponi li dik l-emenda leġiżlattiva għandha tittieħed inkunsiderazzjoni fil-kuntest ta' din il-kawża, dan ma jippreġudikax il-konklużjoni li wasalt għaliha iktar 'il fuq. Fil-fatt, anki wara d-dħul fis-seħħ tar-Regolament Nru 1168/2011, il-miżuri intiżi biex jiddefinixxu l-modalitajiet prattiċi tal-operazzjonijiet marittimi kkoordinati mill-Frontex jibqgħu konkretament jiġu rregolati b'riferiment għal att ta' implementazzjoni ta' strument legali differenti, huwa stess ibbażat fuq bażi legali li ma kinitx tippermetti, minnha nfisha biss, l-adozzjoni ta' dawn il-miżuri. Meta stabbiliet dawn id-dispożizzjonijiet, id-deċiżjoni kkontestata qabżet il-limiti tas-setgħat ta' implementazzjoni mogħtija mill-Artikolu 12(5) tal-KFS.

88. Bħala konklużjoni nikkunsidra li anki t-tielet ilment tal-Parlament għandu jintlaqa'.

C – *Konklużjonijiet fuq ir-rikors*

89. Fuq il-bażi ta' dak li ntqal iktar 'il fuq, fil-fehma tiegħi r-rikors għandu jiġi milqugħ u d-deċiżjoni kkontestata għandha tiġi annullata.

IV – Fuq it-talba tal-Parlament li jinżammu l-effetti tad-deċiżjoni kkontestata

90. Il-Parlament jitlob lill-Qorti tal-Ġustizzja, jekk hija tiddeċiedi li tannulla d-deċiżjoni kkontestata, li żżomm l-effetti tagħha sal-adozzjoni ta' att ġdid, bis-saħħa tal-poter li jingħatalha mit-tieni paragrafu tal-Artikolu 264 TFUE. Din id-dispożizzjoni, li fuq il-bażi tagħha "il-Qorti tal-Ġustizzja għandha, jekk tikkunsidra dan meħtieġ, tiddikjara liema mill-effetti ta' l-att li ddikjarat null għandhom jiġu kkunsidrati bħala definittivi" intużat ukoll biex temporanjament iżżomm l-effetti kollha ta' att bħal dan fl-istennija tas-sostituzzjoni tiegħu [68].

91. F'dan il-każ, is-sempliċi annullament tad-deċiżjoni kkontestata ċċaħħad lill-Unjoni minn strument ġuridiku importanti intiż biex jikkoordina l-azzjoni konġunta tal-Istati Membri fil-ġestjoni tal-attività ta' sorveljanza tal-fruntieri marittimi tal-Unjoni u sabiex din l-attività tkun tikkonforma iżjed mad-drittijiet tal-bniedem u mas-sistema ta' protezzjoni tar-refuġjati.

92. Għar-raġunijiet li semmejt nikkunsidra li t-talba tal-Parlament għandha tiġi milqugħa u li l-effetti tad-deċiżjoni kkontestata għandhom jinżammu sad-dħul fis-seħħ ta' att adottat skont il-proċedura leġiżlattiva ordinarja.

V – Konklużjonijiet

93. Fid-dawl tal-kunsiderazzjonijiet kollha preċedenti, nissuġġerixxi li l-Qorti tal-Ġustizzja:

— tiċħad l-eċċezzjoni tal-Kunsill u tiddikjara r-rikors ammissibbli;

— tilqa' r-rikors fuq il-mertu u tannulla d-deċiżjoni kkontestata;

— tiddikjara li l-effetti tagħha jinżammu sad-dħul fis-seħħ ta' att adottat skont il-proċedura leġiżlattiva ordinarja.

— tikkundanna lill-Kunsill għall-ispejjeż u tiddikjara li l-Kummissjoni tħallas l-ispejjeż tagħha stess.

68 — Ara, *inter alia*, is-sentenzi tat-3 ta' Settembru 2009, Il-Parlament vs Il-Kunsill (C-166/07, Ġabra p. I-7135, punti 373 *et seq*) u s-sentenza tas-7 ta' Lulju 1992, Il-Parlament vs Il-Kunsill (C-295/90, Ġabra p. I-4193, punti 22 *et seq*), dwar l-Artikolu 174(2) tat-Trattat KEE.