Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

5 päivänä syyskuuta 2012 *

Schengenin rajasäännöstö — Päätös 2010/252/EU — Ulkoisten merirajojen valvonta — Rajojen valvonnan toteuttamista koskevien lisäsääntöjen antaminen — Komission täytäntöönpanovalta — Ulottuvuus — Kumoamisvaatimus

Asiassa C-355/10,

jossa on kyse SEUT 263 artiklaan perustuvasta kumoamiskanteesta, joka on nostettu 12.7.2010,

Euroopan parlamentti, asiamiehinään M. Dean, A. Auersperger Matić ja K. Bradley, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään Z. Kupčová ja R. Szostak,

vastaajana,

jota tukee

Euroopan komissio, asiamiehinään C. O'Reilly ja M. Wilderspin, prosessiosoite Luxemburgissa,

väliintulijana,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, jaostojen puheenjohtajat A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot ja A. Prechal sekä tuomarit R. Silva de Lapuerta, K. Schiemann, E. Juhász, G. Arestis, T. von Danwitz (esittelevä tuomari), M. Berger ja E. Jarašiūnas,

julkisasiamies: P. Mengozzi,

kirjaaja: johtava hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 25.1.2012 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 17.4.2012 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

tuomion

1 Euroopan parlamentti vaatii kanteellaan unionin tuomioistuinta kumoamaan Schengenin rajasäännöstön täydentämisestä Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston koordinoiman operatiivisen yhteistyön puitteissa suoritettavan ulkoisten merirajojen valvonnan osalta 26.4.2010 annetun neuvoston päätöksen 2010/252/EU (EUVL L 111, s. 20; jäljempänä riidanalainen päätös).

2 Parlamentti vetoaa kanteensa tueksi erityisesti siihen, että mainitulla päätöksellä ylitetään sen täytäntöönpanovallan rajat, josta säädetään henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä 15.3.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 562/2006 (Schengenin rajasäännöstö) (EUVL L 105, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 11.3.2008 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 296/2008 (EUVL L 97, s. 60; jäljempänä Schengenin rajasäännöstö), 12 artiklan 5 kohdassa. Parlamentin mielestä riidanalaisen päätöksen säännökset olisi pitänyt antaa tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä eikä kyseiseen 12 artiklan 5 kohtaan perustuvassa komitologiamenettelyssä.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Päätös 1999/468/EY*

3 EY 202 artiklan nojalla tehtiin 28.6.1999 neuvoston päätös 1999/468/EY menettelystä komissiolle siirrettyä täytäntöönpanovaltaa käytettäessä (EYVL L 184, s. 23), sellaisena kuin se on muutettuna 17.7.2006 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2006/512/EY (EUVL L 200, s. 11; jäljempänä toinen komitologiapäätös).

4 Toisen komitologiapäätöksen johdanto-osan 7 a perustelukappaleessa todetaan valvonnan käsittävästä sääntelymenettelystä seuraavaa:

”Valvonnan käsittävää sääntelymenettelyä olisi noudatettava, kun on kyse laajakantoisista toimenpiteistä, joilla muutetaan [EY:n] perustamissopimuksen 251 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen annetun säädöksen muita kuin keskeisiä osia, myös poistamalla joitakin niistä tai täydentämällä säädöstä lisäämällä uusia muita kuin keskeisiä osia. Tätä menettelyä noudatettaessa molemmilla lainsäädäntövallan käyttäjillä on oltava mahdollisuus suorittaa valvontaa ennen tällaisten toimenpiteiden hyväksymistä. Säädöksen keskeisiä osia voi muuttaa ainoastaan lainsäätäjä perustamissopimuksen nojalla.”

5 Toisen komitologiapäätöksen 2 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Kun perustamissopimuksen 251 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen annetussa perussäädöksessä säädetään sellaisten laajakantoisten toimenpiteiden hyväksymisestä, joilla muutetaan kyseisen säädöksen muita kuin keskeisiä osia, myös poistamalla joitakin niistä tai täydentämällä säädöstä lisäämällä uusia muita kuin keskeisiä osia, tällaiset toimenpiteet hyväksytään noudattaen valvonnan käsittävää sääntelymenettelyä.”

6 Valvonnan käsittävän sääntelymenettelyn kulusta säädetään toisen komitologiapäätöksen 5 a artiklassa. Tähän menettelyyn osallistuu myös valvonnan käsittävää sääntelyä toteuttava komitea, joka muodostuu jäsenvaltioiden edustajista ja jonka puheenjohtaja on Euroopan komission edustaja (jäljempänä komitea); komitea antaa lausuntonsa toteutettavia toimenpiteitä koskevasta ehdotuksesta. Menettely ei ole sama yhtäältä silloin, kun suunnitellut toimenpiteet ovat komitean lausunnon mukaiset, ja toisaalta silloin, kun ne eivät ole tällaisen lausunnon mukaisia tai kun komitea ei ole antanut lausuntoa.

7 Jos suunnitellut toimenpiteet eivät ole komitean lausunnon mukaisia tai jos komitea ei ole antanut lausuntoa, toisen komitologiapäätöksen 5 a artiklan 4 kohdan mukaan sovelletaan seuraavaa menettelyä:

”a) komissio antaa viipymättä ehdotuksen toteutettavista toimenpiteistä neuvostolle ja toimittaa sen samanaikaisesti Euroopan parlamentille;

b) neuvosto tekee määräenemmistöllä päätöksen tästä ehdotuksesta kahden kuukauden kuluessa siitä, kun asia on saatettu sen käsiteltäväksi;

c) jos neuvosto mainitussa määräajassa määräenemmistöllä vastustaa ehdotettuja toimenpiteitä, niitä ei hyväksytä. Tällöin komissio voi tehdä neuvostolle muutetun ehdotuksen tai antaa perustamissopimukseen perustuvan säädösehdotuksen;

d) jos neuvosto aikoo hyväksyä ehdotetut toimenpiteet, se toimittaa ne viipymättä Euroopan parlamentille. Jos neuvosto ei tee päätöstä edellä mainitussa kahden kuukauden määräajassa, komissio toimittaa ehdotetut toimenpiteet viipymättä Euroopan parlamentille;

e) Euroopan parlamentti voi jäsentensä enemmistöllä neljän kuukauden kuluessa siitä, kun ehdotus on toimitettu sille a alakohdan mukaisesti, vastustaa kyseessä olevien toimenpiteiden hyväksymistä esittäen vastustamisensa perusteluksi ilmoituksen, jonka mukaan se katsoo ehdotettujen toimenpiteiden ylittävän perussäädöksen mukaisen täytäntöönpanovallan tai että toimenpiteet ovat ristiriidassa perussäädöksen tavoitteen tai sisällön kanssa, taikka ne eivät ole toissijaisuus- tai suhteellisuusperiaatteen mukaisia;

f) jos Euroopan parlamentti mainitussa määräajassa vastustaa ehdotettuja toimenpiteitä, niitä ei hyväksytä. Tällöin komissio voi tehdä komitealle muutetun toimenpide-ehdotuksen tai antaa perustamissopimukseen perustuvan säädösehdotuksen;

g) jos Euroopan parlamentti ei edellä mainitussa määräajassa ole vastustanut ehdotettuja toimenpiteitä, tapauksesta riippuen joko neuvosto tai komissio hyväksyy toimenpiteet.”

B *Schengenin rajasäännöstö*

8 Schengenin rajasäännöstössä vahvistetaan, kuten sen 1 artiklan toisesta kohdasta ilmenee, säännöt Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajoja ylittäviin henkilöihin kohdistuvasta rajavalvonnasta.

9 Tämän valvonnan tarkoituksena on Schengenin rajasäännöstön johdanto-osan kuudennen perustelukappaleen mukaan ”aut[taa] torjumaan laitonta maahanmuuttoa ja ihmiskauppaa ja ehkäisemään jäsenvaltioiden sisäiseen turvallisuuteen, yleiseen järjestykseen, kansanterveyteen ja kansainvälisiin suhteisiin kohdistuvat uhkat”.

10 Schengenin rajasäännöstön johdanto-osan 17 perustelukappaleen mukaan ”olisi syytä säätää menettelystä, jonka mukaisesti komissio voi muuttaa rajavalvontaa koskevia tiettyjä käytännön sääntöjä. Tällaisissa tapauksissa [Schengenin rajasäännöstön] täytäntöön panemiseksi tarvittavista toimenpiteistä olisi päätettävä – – päätöksen 1999/468/EY mukaisesti”.

11 Schengenin rajasäännöstön 2 artiklan 9 alakohdassa ”rajavalvonta” määritellään siten, että se käsittää rajatarkastukset ja rajojen valvonnan ja sisältää ”[Schengenin rajasäännöstön] mukaisesti ja sen soveltamiseksi rajalla toteutettav[at] toim[et], jotka muista syistä riippumatta suoritetaan ainoastaan rajanylitysaikomuksen tai rajanylityksen perusteella”.

12 Rajojen valvonnalla tarkoitetaan Schengenin rajasäännöstön 2 artiklan 11 alakohdan mukaan ”rajojen valvontaa rajanylityspaikkojen välillä ja rajanylityspaikkojen valvontaa muulloin kuin niiden vahvistettuina aukioloaikoina henkilöiden estämiseksi kiertämästä rajatarkastuksia”.

13 Schengenin rajasäännöstön 6–11 artiklassa säädetään ulkorajatarkastuksia koskevista säännöistä.

14 Rajojen valvonnasta puolestaan säädetään Schengenin rajasäännöstön 12 artiklassa seuraavaa:

”1. Rajojen valvonnan pääasiallisena tavoitteena on estää luvattomat rajanylitykset, torjua rajatylittävää rikollisuutta ja toteuttaa rajan laittomasti ylittäneisiin henkilöihin kohdistuvia toimenpiteitä.

2. Rajojen valvonnan suorittamiseksi rajavartijat käyttävät kiinteitä tai liikkuvia yksiköitä.

Valvonta suoritetaan siten, että pyritään estämään henkilöitä kiertämästä rajanylityspaikoilla tehtäviä tarkastuksia.

3. Rajanylityspaikkojen välistä valvontaa suorittavien rajavartijoiden lukumäärä ja menettelyt on mukautettava olemassa oleviin tai ennakoituihin riskeihin ja uhkiin. Valvontajaksoja on muutettava usein ja yllättäen, niin että luvaton rajanylitys on aina vaarassa paljastua.

4. Valvonnan toteuttavat kiinteät tai liikkuvat yksiköt, jotka suorittavat tehtävänsä partioimalla tai sijoittumalla ongelmallisiksi tunnettuihin tai katsottuihin paikkoihin, koska valvonnan tarkoituksena on ottaa kiinni rajaa laittomasti ylittävät henkilöt. Valvonta voidaan toteuttaa myös teknisin keinoin kuten sähköisin laittein.

5. Valvontaa koskevia lisätoimenpiteitä voidaan hyväksyä. Kyseiset toimenpiteet, joiden tarkoituksena on muuttaa tämän asetuksen muita kuin keskeisiä osia täydentämällä sitä, hyväksytään 33 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua valvonnan käsittävää sääntelymenettelyä noudattaen.”

15 Pääsy jäsenvaltioiden alueelle evätään kolmansien valtioiden kansalaisilta perustellulla päätöksellä, joka Schengenin rajasäännöstön 13 artiklan 2 kohdan nojalla annetaan tämän säännöstön liitteessä V olevassa B osassa olevalla vakiomuotoisella lomakkeella.

16 Schengenin rajasäännöstön 33 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jos tähän kohtaan viitataan, sovelletaan päätöksen 1999/468/EY 5 a artiklan 1–4 kohtaa sekä 7 artiklaa ottaen huomioon mainitun päätöksen 8 artiklan säännökset.”

C Asetus (EY) N:o 2007/2004

17 Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston perustamisesta 26.10.2004 annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 2007/2004 (EUVL L 349, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 11.7.2007 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 863/2007 (EUVL L 199, s. 30; jäljempänä Frontex-asetus), määritetään muun muassa tehtävät tälle unionin virastolle (jäljempänä virasto).

18 Frontex-asetuksen 2 artiklan 1 kohdan mukaan virasto hoitaa muun muassa seuraavia tehtäviä:

”a) jäsenvaltioiden välisen operatiivisen yhteistyön yhteensovittaminen ulkorajavalvonnan alalla;

– –

e) jäsenvaltioiden avustaminen olosuhteissa, joissa ulkorajoilla tarvitaan teknistä ja operatiivista lisäapua;

– –

g) nopeiden rajainterventioryhmien lähettäminen jäsenvaltioihin – –”

19 Jos viraston pääjohtaja päättää jäsenvaltion pyynnöstä lähettää yhden tai useamman nopean rajainterventioryhmän tämän jäsenvaltion ulkorajoille, viraston ja apua pyytäneen jäsenvaltion on Frontex-asetuksen 8 d artiklan 5 kohdan nojalla laadittava toimintasuunnitelma.

20 Frontex-asetuksen 8 e artiklassa, jonka otsikko on ”Toimintasuunnitelma”, säädetään seuraavaa:

”1. Pääjohtaja ja apua pyytänyt jäsenvaltio hyväksyvät toimintasuunnitelman, jossa määritellään yksityiskohtaisesti ryhmien lähettämisen edellytykset. Toimintasuunnitelmassa on oltava seuraavat tiedot:

a) tilanteen kuvaus ja toimintatapa sekä lähettämisen tavoitteet, mukaan lukien operationaalinen tavoite;

b) ryhmien lähettämisen ennakoitu kesto;

c) maantieteellinen vastuualue apua pyytävässä jäsenvaltiossa, johon ryhmät lähetetään;

d) ryhmien jäsenten tehtävien kuvaus ja heille annettavat erityisohjeet, mukaan lukien tietokantojen sallittu käyttö sekä vastaanottavassa jäsenvaltiossa sallitut virka-aseet, ammukset ja varusteet;

e) ryhmien kokoonpano;

f) niiden vastaanottavan jäsenvaltion rajavartijoiden nimet ja arvot, jotka ovat vastuussa yhteistyöstä ryhmien kanssa, erityisesti niiden rajavartijoiden osalta, joiden komennossa ryhmät ovat komennuksen aikana, sekä ryhmien asema komentoketjussa;

g) tekniset välineet, jotka lähetetään paikalle ryhmien mukana 8 artiklan mukaisesti.

2. Toimintasuunnitelman tarkistuksiin tai mukautuksiin on saatava sekä pääjohtajan että apua pyytäneen jäsenvaltion hyväksyntä. Virasto lähettää osallistuville jäsenvaltioille välittömästi jäljennöksen tarkistetusta tai mukautetusta toimintasuunnitelmasta.”

21 Toimintasuunnitelman täytäntöönpanosta puolestaan säädetään Frontex-asetuksen 8 g artiklan 2 kohdassa seuraavaa:

”Yhteensovittamisesta vastaava virkamies edustaa virastoa kaikissa ryhmien lähettämiseen liittyvissä asioissa. Yhteensovittamisesta vastaavan virkamiehen tehtävänä on erityisesti:

– –

c) valvoa toimintasuunnitelman asianmukaista täytäntöönpanoa;

– –”

D *Riidanalainen päätös*

22 Riidanalainen päätös annettiin Schengenin rajasäännöstön 12 artiklan 5 kohdan nojalla valvonnan käsittävässä sääntelymenettelyssä, sellaisena kuin siitä säädetään toisen komitologiapäätöksen 5 a artiklassa. Komitea ei antanut lausuntoa komission alkuperäisestä ehdotuksesta, joten ”komissio” antoi mainitun 5 a artiklan 4 kohdan mukaisesti neuvostolle ehdotuksen toteutettavista toimenpiteistä ja toimitti sen parlamentille. Koska parlamentti ei vastustanut ehdotusta, neuvosto antoi riidanalaisen päätöksen.

23 Riidanalaisen päätöksen johdanto-osan yhdeksännessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Jotta toimet voitaisiin tällaisissa tilanteissa koordinoida paremmin operaatioon osallistuvien jäsenvaltioiden kesken, tähän päätökseen olisi sisällytettävä ei-sitovat ohjeet tällaisten operaatioiden toteuttamisen helpottamiseksi. Tämä päätös ei saisi vaikuttaa etsintä- ja pelastusviranomaisten tehtäviin, joihin kuuluu muun muassa huolehtia koordinoinnista ja yhteistyöstä, jotta pelastetut henkilöt voidaan toimittaa turvalliseen paikkaan.”

24 Riidanalaisen päätöksen 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Ulkoisten merirajojen valvontaan, jota toteutetaan [viraston] koordinoiman jäsenvaltioiden operatiivisen yhteistyön yhteydessä, sovelletaan liitteessä olevassa I osassa vahvistettuja sääntöjä. Kyseiset säännöt ja liitteessä olevassa II osassa vahvistetut ei-sitovat ohjeet liitetään osaksi kutakin viraston koordinoimaa operaatiota varten laadittavaa operaatiosuunnitelmaa.”

25 Riidanalaisen päätöksen liitteessä olevan I osan 1 kohta sisältää viraston koordinoimia merirajaoperaatioita koskevia yleisiä periaatteita ja sen 2 kohta sääntöjä tällaisissa operaatioissa toteutettavista konkreettisista toimenpiteistä. Kyseisen I osan 2.1–2.3 alakohdassa säädetään noudatettavasta menettelytavasta, kun havaittuja aluksia lähestytään ja tarkkaillaan, ja näitä aluksia koskevien tietojen ilmoittamisesta toimivaltaisille viranomaisille. Saman osan 2.4 alakohta koskee toimenpiteitä, jotka on kohdistettava havaittuihin aluksiin ja niillä oleviin henkilöihin, ja sen 2.5 alakohdassa mainitaan edellytykset, joita on noudatettava pantaessa mainittuja toimenpiteitä täytäntöön. Nämä edellytykset vaihtelevat sen mukaan, onko toimenpiteet toteutettava aluevesillä ja lisävyöhykkeellä vai avomerialueilla.

26 Havaittuihin aluksiin tai niillä oleviin henkilöihin kohdistettavista toimenpiteistä säädetään kyseisen I osan 2.4 alakohdassa seuraavaa:

”Valvontaoperaation aikana aluksiin tai muihin meriliikenteeseen tarkoitettuihin kulkuvälineisiin, joiden on perusteltua syytä epäillä kuljettavan henkilöitä, jotka aikovat kiertää rajatarkastukset rajanylityspisteissä, voidaan kohdistaa muun muassa seuraavia toimenpiteitä:

a) tietojen ja asiakirjojen pyytäminen aluksen omistuksesta, rekisteröinnistä ja muista matkaan liittyvistä seikoista sekä aluksella olevien henkilöiden henkilöllisyydestä, kansalaisuudesta ja muista asiaankuuluvista seikoista;

b) aluksen pysäyttäminen, alukselle nousu ja aluksen, sen lastin ja aluksella olevien henkilöiden tarkastaminen sekä aluksella olevien henkilöiden kuulustelu;

c) ilmoittaminen aluksella oleville henkilöille, ettei heillä ole lupaa ylittää rajaa ja että aluksen johtoa voidaan rangaista matkan mahdollistamisesta;

d) aluksen takavarikointi ja sillä olevien henkilöiden kiinniotto;

e) aluksen määrääminen muuttamaan reittiään siten, että se poistuu aluevesiltä tai lisävyöhykkeeltä tai välttyy saapumasta niille, ja aluksen saattaminen tai seuraaminen, kunnes se on matkalla kohti tällaista reittiä;

f) aluksen tai sillä olevien henkilöiden ohjaaminen kolmanteen maahan tai aluksen tai sillä olevien henkilöiden luovuttaminen kolmannen maan viranomaisille;

g) aluksen tai sillä olevien henkilöiden ohjaaminen isäntäjäsenvaltioon tai operaatioon osallistuvaan muuhun jäsenvaltioon.”

27 Riidanalaisen päätöksen liitteessä olevan II osan otsikko on ”Ohjeet viraston koordinoimien merirajaoperaatioiden yhteydessä tapahtuvia etsintä- ja pelastustilanteita ja henkilöiden maihin laskemista varten”.

28 Mainitun II osan 1.1 alakohdassa todetaan muun muassa, että jäsenvaltioiden ”on noudatettava velvoitetta antaa apua merihädässä oleville henkilöille” ja että ”osallistuvien yksiköiden on tarjottava apua kaikille merihädässä oleville aluksille tai henkilöille”. Kyseisen osan 1.2–1.5 alakohta koskee tilanteen arviointia, tämän arvioinnin ja muiden tietojen ilmoittamista pelastustoiminnan koordinointikeskukselle sekä asianmukaisten tai tarvittavien toimenpiteiden toteuttamista asianomaisten henkilöiden turvallisuuden varmistamiseksi. Saman II osan 1.6 alakohdan mukaan operaatiota olisi tietyin edellytyksin jatkettava riidanalaisen päätöksen liitteessä olevan I osan mukaisesti.

29 Lisäksi riidanalaisen päätöksen liitteessä olevan II osan 2.1 alakohdan ensimmäisen alakohdan ensimmäisessä virkkeessä todetaan muun muassa, että ”operaatiosuunnitelmassa olisi esitettävä pysäytettyjen tai pelastettujen henkilöiden maihin laskemista koskevat yksityiskohtaiset säännöt, joiden on oltava kansainvälisen oikeuden ja voimassa olevien kahdenvälisten sopimusten mukaisia”. Saman alakohdan toisen virkkeen mukaan operaatiosuunnitelmasta ”ei saa johtua velvoitteita niille jäsenvaltioille, jotka eivät osallistu operaatioon”. Mainitun 2.1 alakohdan toisessa alakohdassa puolestaan todetaan, että kyseiset henkilöt ”olisi laskettava maihin ensisijaisesti siihen kolmanteen maahan, josta heitä kuljettava alus on lähtenyt, tai maahan, jonka aluevesien tai etsintä- ja pelastusalueen kautta se on kulkenut”, ellei operaatiosuunnitelmasta muuta johdu.

II Asianosaisten ja väliintulijan vaatimukset ja menettely unionin tuomioistuimessa

30 Parlamentti vaatii, että unionin tuomioistuin

— kumoaa riidanalaisen päätöksen

— määrää riidanalaisen päätöksen vaikutusten pysyttämisestä, kunnes se on korvattu uudella päätöksellä, ja

— velvoittaa neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

31 Neuvosto vaatii, että unionin tuomioistuin

— ensisijaisesti jättää parlamentin kanteen tutkimatta

— toissijaisesti hylkää kanteen perusteettomana ja

— velvoittaa parlamentin korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

32 Unionin tuomioistuimen presidentin 30.11.2010 antamalla määräyksellä komissio hyväksyttiin asiassa väliintulijaksi tukemaan neuvoston vaatimuksia, ja väliintulokirjelmässään se vaatii parlamentin kanteen hylkäämistä ja parlamentin velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

III Kanne

A *Kanteen tutkittavaksi ottaminen*

1. Asianosaisten lausumat

33 Neuvosto väittää ensisijaisesti, että parlamentin kanne on jätettävä tutkimatta. Neuvoston mukaan parlamentilla ei ole oikeussuojan tarvetta eikä oikeutta riitauttaa riidanalaista päätöstä, koska se ei käyttänyt oikeuttaan vastustaa sen antamista toisen komitologiapäätöksen 5 a artiklan 4 kohdan e alakohdassa lueteltujen syiden perusteella. Jos parlamentti epäili riidanalaisen päätöksen lainmukaisuutta, sen olisi pitänyt valvonnan käsittävän sääntelymenettelyn mukaisesti vastustaa sitä, jolloin kyseistä päätöstä ei olisi voitu hyväksyä.

34 Neuvoston mukaan nyt käsiteltävä tilanne poikkeaa tilanteesta, joka oli kyseessä asiassa 166/78, Italia vastaan neuvosto, 12.7.1979 annetussa tuomiossa (Kok., s. 2575), jossa yhteisöjen tuomioistuin otti tutkittavaksi riidanalaisen säädöksen puolesta neuvostossa äänestäneen jäsenvaltion nostaman kanteen. Valvonta, jota parlamentti harjoittaa sen selvittämiseksi, ylitetäänkö ehdotetulla toimenpiteellä perussäädöksessä säädetty täytäntöönpanovalta, on nimittäin nimenomainen menettelyvaihe kyseessä olevan säädöksen antamisprosessissa, eikä se edellytä poliittista arviointia vaan lainmukaisuusedellytysten täyttymisen tarkastamista.

35 Parlamentti väittää, että SEUT 263 artiklan toisen kohdan ja yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön (ks. asia 45/86, komissio v. neuvosto, tuomio 26.3.1987, Kok., s. 1493, Kok. Ep. IX, s. 55, 3 kohta) mukaisesti sen ei ole osoitettava oikeussuojan tarvetta. Vaikka tällainen näyttö olisikin tarpeen, oikeussuojan tarpeesta on kiistatta kyse nyt käsiteltävässä asiassa, koska riitautettuna on unionin säädöksen, jolla on sitova vaikutus, lainmukaisuus ja koska säädöksen antaminen täytäntöönpanomenettelyssä lainsäädäntömenettelyn asemesta vaikuttaa parlamentin oikeuksiin (asia C-303/94, parlamentti v. neuvosto, tuomio 18.6.1996, Kok., s. I-2943, 19 ja 20 kohta).

36 Se, että parlamentti tarkastaa toisen komitologiapäätöksen 5 a artiklan 4 kohdan e alakohdassa tarkoitetun kaltaisen ehdotetun täytäntöönpanotoimen, ei rajoita kyseisen toimielimen oikeutta nostaa kanne saattaakseen tällaisen toimenpiteen tuomioistuimen valvontaan. Lisäksi parlamentti toteaa, ettei sillä ole velvollisuutta käyttää veto-oikeuttaan epäillessään ehdotetun täytäntöönpanotoimen lainmukaisuutta.

2. Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

37 Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltioiden, parlamentin, neuvoston ja komission kanneoikeus, josta määrätään SEUT 263 artiklan 2 kohdassa, ei edellytä oikeussuojan tarpeen osoittamista (ks. vastaavasti em. asia Italia v. neuvosto, tuomion 6 kohta; em. asia komissio v. neuvosto, tuomion 3 kohta; asia C-378/00, komissio v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 21.1.2003, Kok., s. I-937, 28 kohta; asia C-370/07, komissio v. neuvosto, tuomio 1.10.2009, Kok., s. I-8917, 16 kohta sekä yhdistetyt asiat C-463/10 P ja C-475/10 P, Deutsche Post ja Saksa v. komissio, tuomio 13.10.2011, Kok., s. I-9639, 36 kohta).

38 Oikeuskäytännöstä ilmenee myös, ettei kanneoikeuden käyttö riipu kanteen nostavan toimielimen tai jäsenvaltion kannasta kyseessä olevan säädöksen antamismenettelyssä (ks. vastaavasti em. asia Italia v. neuvosto, tuomion 6 kohta ja em. asia komissio v. parlamentti ja neuvosto, tuomion 28 kohta).

39 Se, että parlamentilla on toisen komitologiapäätöksen 5 a artiklan 4 kohdan e alakohdan mukaisesti ollut mahdollisuus vastustaa jäsentensä enemmistöllä riidanalaisen päätöksen antamista, ei voi sulkea pois kyseisen toimielimen kanneoikeutta, kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 20 ja 22 kohdassa.

40 Vaikka valvonnan käsittävä sääntelymenettely antaakin parlamentille toisen komitologiapäätöksen johdanto-osan 7 a perustelukappaleen mukaisesti mahdollisuuden suorittaa valvontaa ennen toimenpiteen hyväksymistä, mainitulla menettelyllä ei voida korvata tuomioistuimen valvontaa. Niinpä se, ettei parlamentti ole vastustanut säädöksen antamista tällaisessa menettelyssä, ei voi johtaa kumoamiskanteen, jolla näin annetun säädöksen lainmukaisuus riitautetaan, tutkimatta jättämiseen.

41 Edellä esitetystä seuraa, että kumoamiskanne on otettava tutkittavaksi.

B *Asiakysymys*

1. Asianosaisten ja väliintulijan lausumat

42 Osapuolet ovat eri mieltä yhtäältä täytäntöönpanovaltaa koskevista periaatteista ja toisaalta siitä, voitiinko riidanalainen päätös antaa täytäntöönpanovallan nojalla.

a) Täytäntöönpanovaltaa koskevat periaatteet

43 Parlamentin mielestä valvonnan käsittävän sääntelymenettelyn tarkoituksena voi olla muuttaa tai poistaa perussäädöksen muita kuin keskeisiä osia tai lisätä siihen uusia muita kuin keskeisiä osia muttei muuttaa perussäädöksen keskeisiä osia. Kaikessa täytäntöönpanovallan käytössä on parlamentin mukaan kunnioitettava perussäädöksen sisällön keskeisiä osia. Lisäksi parlamentti toteaa, ettei komissio saa säännellä toimintoja, jotka eivät kuulu perussäädöksen aineelliseen soveltamisalaan.

44 Käsite ”keskeiset osat” kattaa parlamentin mukaan erityisesti määritelmät, jotka perussäännöstössä annetaan sen aineellisen soveltamisalan rajaamiseksi, ja määrittää kyseisen säännöstön soveltamisen rajat; tätä säännöstöä voidaan täydentää lisäämällä siihen uusia muita kuin keskeisiä osia. Parlamentin mukaan täytäntöönpanovallan rajojen määrittämiseksi on otettava muun muassa huomioon tämän vallan aineelliset rajoitukset, jotka johtuvat perussäädöksen keskeisistä osista, sekä EY:n perustamissopimuksen määräykset ja velvollisuus kunnioittaa perusoikeuksia.

45 Neuvosto sitä vastoin väittää, että unionin lainsäätäjä voi itse asettaa delegoinnin rajat, määritellä perussäännöstön keskeiset tavoitteet ja päättää keskeisistä osista, joita ei voida delegoida komissiolle. Neuvoston mukaan täytäntöönpanovallan delegoinnin laajuus riippuu muun muassa harkintavallasta, jonka lainsäätäjä komissiolle myöntää, ja tältä osin unionin tuomioistuin on hyväksynyt, että mainitulle toimielimelle myönnetyn täytäntöönpanovallan delegointi voi olla laaja.

46 Komission mukaan ”keskeisten osien” käsitteen osalta on tukeuduttava yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan kyseiset osat ovat sääntöjä, jotka ovat kyseessä olevan alan kannalta olennaisia (asia 25/70, Köster ja Berodt & Co., tuomio 17.12.1970, Kok., s. 1161, Kok. Ep. I, s. 515, 6 kohta ja asia C-240/90, Saksa v. komissio, tuomio 27.10.1992, Kok., s. I-5383, Kok. Ep. XIII, s. I-145, 36 kohta). Komission mielestä on niin, että sen perusteella, että toisen komitologiapäätöksen 2 artiklan 2 kohdassa käytetään ilmausta ”täydentämällä säädöstä lisäämällä uusia muita kuin keskeisiä osia”,

komissiolle voidaan myöntää toimivalta konkretisoida keskeisiä osia, joista lainsäätäjät eivät ole säätäneet yksityiskohtaisesti. Komissio saa mielestään täydentää kyseisiä osia ja säännellä uusia toimintoja, jotka kuuluvat kyseessä olevan alan ja sen olennaisten sääntöjen soveltamisalaan.

b) Riidanalainen päätös

47 Parlamentti ei riitauta riidanalaisen päätöksen tavoitteita mutta katsoo, että sen sisältö olisi pitänyt antaa säädöksellä eikä täytäntöönpanotoimella. Kyseisellä päätöksellä ylitetään Schengenin rajasäännöstön 12 artiklan 5 kohdassa tarkoitetun täytäntöönpanovallan soveltamisala, koska sillä sisällytetään kyseiseen säännöstöön uusia keskeisiä osia sekä muutetaan sen keskeisiä osia ja Frontex-asetuksen sisältöä.

i) Uusien keskeisten osien sisällyttäminen Schengenin rajasäännöstöön

48 Parlamentti väittää uusien keskeisten osien sisällyttämisestä Schengenin rajasäännöstöön, että riidanalaisen päätöksen liitteessä olevat I ja II osa koskevat toimenpiteitä, joita ei voida pitää rajojen valvonnan, sellaisena kuin se määritellään mainitussa säännöstössä, soveltamisalaan kuuluvina tai tämän säännöstön muuna kuin keskeisenä osana.

49 Parlamentti siis katsoo, ettei mainitussa liitteessä olevan I osan 2.4 alakohta sisällä – toisin kuin Schengenin rajasäännöstön 12 artiklan 5 kohta ja johdanto-osan 17 perustelukappale – pelkkiä rajojen valvontaan liittyviä käytännön sääntöjä vaan siinä annetaan rajavartijoille hyvin laaja toimivalta. Schengenin rajasäännöstössä ei säädetä toimenpiteistä, joita voitaisiin kohdistaa henkilöihin tai aluksiin. Riidanalaisessa päätöksessä säädetään kuitenkin ulottuvuudeltaan laajoista pakkotoimenpiteistä muttei taata avomerialueilla pysäytetyille henkilöille mahdollisuutta vedota turvapaikkaoikeuteen ja siihen liittyviin oikeuksiin, vaikka Schengenin rajasäännöstön 13 artiklan mukaan kyseessä olevat henkilöt voidaan palauttaa heidän lähtömaahansa vain maahantulon nimenomaisen epäämisen yhteydessä.

50 Etsinnän, pelastamisen ja henkilöiden maihin laskemisen kaltaisia toimia koskevat säännötkään, jotka sisältyvät riidanalaisen päätöksen liitteessä olevaan II osaan, eivät parlamentin mukaan kuulu valvonnan käsitteeseen. Vaikka mainitun II osan otsikossa on ilmaisu ”ohjeet”, tämä osa on sitova ja sillä on tarkoitus olla oikeusvaikutuksia suhteessa viraston koordinoimaan operaatioon osallistuviin jäsenvaltioihin, kun otetaan huomioon niin sen sanamuoto kuin sekin, että mainittu osa sisältyy oikeudellisesti sitovaan säädökseen ja että se liitetään osaksi Frontex-asetuksessa tarkoitettua toimintasuunnitelmaa. Riidanalainen päätös sisältää siten Schengenin rajasäännöstön keskeisiä osia, eikä sitä siis voida antaa täytäntöönpanotoimena.

51 Lisäksi parlamentti toteaa, että riidanalaisella päätöksellä ylitetään Schengenin rajasäännöstön alueellinen soveltamisala. Säännöstön 2 artiklan 11 alakohdan mukaan valvonta koskee vain rajojen valvontaa rajanylityspaikkojen välillä ja rajanylityspaikkojen valvontaa muulloin kuin niiden vahvistettuina aukioloaikoina, kun taas mainittua päätöstä sovelletaan sen liitteessä olevan I osan 2.5 alakohdan nojalla paitsi aluevesiin myös lisävyöhykkeeseen ja avomerialueisiin.

52 Neuvoston mukaan unionin lainsäätäjä on katsonut, että rajatarkastukset ovat keskeinen osa ulkorajavalvontaa, josta se on antanut tyhjentävät säännökset. Rajojen valvonnasta neuvosto toteaa, että lainsäätäjä on sitä vastoin pitänyt riittävänä määritellä yleiset tavoitteet ja perusmenetelmät antamalla komissiolle luvan tarvittaessa toteuttaa valvontaan sovellettavia lisätoimenpiteitä sekä laajan täytäntöönpanovallan.

53 Neuvoston mielestä kyseisen I osan 2.4. alakohdassa luetellut toimenpiteet eivät ole vastoin rajojen valvonnan tavoitteita, jotka määritellään Schengenin rajasäännöstön 12 artiklassa. Saman I osan 2.5 alakohdassa mainituilla säännöillä valvontaoperaatioiden koordinoinnista yhteisissä operaatioissa on

tarkoitus helpottaa operaatioiden kulkua. Schengenin rajasäännöstön alueellisen soveltamisalan väitettyä laajennusta koskeva argumentti ei neuvoston mukaan ole perusteltu, koska tässä säännöstössä ei määritellä merirajan käsitettä, jonka on ymmärrettävä käsittävän myös rajojen valvonnan lisävyöhykkeillä ja avomerialueilla.

54 Riidanalaisen päätöksen liitteessä olevasta II osasta neuvosto väittää, että paitsi päätöksen johdanto-osan seitsemännen, kahdeksannen ja yhdeksännen perustelukappaleen sanamuoto myös se, että kyseisen liitteen kahden osan otsikkojen sanamuodot poikkeavat toisistaan, ja kyseisten ohjeiden laatimistapa osoittavat, ettei mainitun päätöksen laatija ole tarkoittanut kyseistä osaa sitovaksi. Avun antaminen merihädässä oleville aluksille ei tosin suppeassa merkityksessä ole valvontatoimenpide. Kun tällainen tilanne esiintyy viraston koordinoiman valvontaoperaation aikana, on kuitenkin välttämätöntä, että etukäteen on koordinoitu tapa, jolla osallistuvat jäsenvaltiot toteuttavat etsinnän ja pelastamisen. Niinpä neuvosto katsoo, ettei riidanalaisella päätöksellä sisällytetä uusia osia Schengenin rajasäännöstöön.

55 Komission mukaan rajojen valvonta on Schengenin rajasäännöstön keskeinen osa mutta tätä alaa koskevat olennaiset säännöt ovat Schengenin rajasäännöstön 12 artiklassa, joka sisältää säännöksiä valvonnan sisällöstä, kohteesta ja tarkoituksesta; tarkoituksena ei kuitenkaan ole säännellä valvontaa laajasti ja tyhjentävästi. Lainsäätäjät ovat antaneet komissiolle toimivallan täydentää kyseisiä keskeisiä osia. Valta säännellä uusia toimintoja antaa komissiolle mahdollisuuden määrittää rajojen valvonnan sisällön ja määritellä sen, mitä tällainen toiminta sisältää.

56 Komission mielestä riidanalaisella päätöksellä ei sisällytetä uusia keskeisiä osia Schengenin rajasäännöstöön. Valvonnan on tarkoituksensa kannalta katettava paitsi se, että havaitaan yritykset tulla laittomasti unioniin, myös konkreettiset toimenpiteet, kuten sellaisten alusten pysäyttäminen, joista on syytä ajatella, että ne yrittävät päästä unioniin joutumatta rajatarkastusten kohteeksi. Schengenin rajasäännöstön 12 artiklan 4 kohdassa todetaan nimenomaisesti, että yksi valvonnan tarkoituksista on henkilöiden kiinni ottaminen. Sen selvittämiseksi, kuuluvatko ”etsintä ja pelastaminen” valvonnan käsitteeseen, on otettava huomioon tosiasialliset olosuhteet, joissa laittoman maahantulon yritykset tapahtuvat. Useissa tapauksissa valvontaoperaatio johtaa etsintä- ja pelastusoperaatioon ilman, että on mahdollista tehdä selvää eroa näiden kahden operaatiotyypin välillä. Sitä, ovatko ohjeet sitovia, ei tarvitse ratkaista, koska niissä mainitut toimenpiteet kuuluvat valvonnan käsitteeseen.

ii) Schengenin rajasäännöstön keskeisten osien muuttaminen

57 Parlamentti väittää Schengenin rajasäännöstön keskeisten osien muuttamisesta muun muassa, että riidanalaisella päätöksellä muutetaan säännöstön 13 artiklaa. Koska tätä artiklaa sovelletaan kaikkiin pysäyttämistapauksiin, aluevesille ja lisävyöhykkeille laittomasti tulleita henkilöitä ei voida käännyttää tai kehottaa lähtemään ilman 13 artiklan mukaisen päätöksen tekemistä. Riidanalaisen päätöksen liitteessä olevan I osan 2.4 alakohdassa sitä vastoin annetaan rajavartijoille toimivalta määrätä alus muuttamaan reittiään siten, että se poistuu aluevesiltä, ilman kyseisessä 13 artiklassa tarkoitetun päätöksen tekemistä ja ilman, että kyseessä olevilla henkilöillä on mahdollisuutta hakea muutosta unionin alueelle pääsyn epäämiseen.

58 Neuvosto ja komissio väittävät tässä yhteydessä, ettei Schengenin rajasäännöstön 13 artiklaa sovelleta rajojen valvontaa koskevaan toimintaan, joten kyseisellä päätöksellä ei voida muuttaa mainittua artiklaa.

iii) Frontex-asetuksen muuttaminen

59 Parlamentti väittää Frontex-asetuksen muuttamisesta, ettei Schengenin rajasäännöstön 12 artiklan 5 kohdassa anneta komissiolle toimivaltaa vahvistaa sääntöjä, joilla muutettaisiin Frontex-asetuksessa säädettyjä viraston koordinoimia operaatioita koskevia velvollisuuksia ja toimivaltaa. Riidanalainen päätös ei ole asianmukainen oikeudellinen väline tällaisia operaatioita koskevien velvollisuuksien luomiseksi eikä myöskään Frontex-asetuksen säännösten muuttamiseksi.

60 Kyseistä päätöstä on parlamentin mukaan kuitenkin tarkoitus soveltaa vain viraston koordinoimien operaatioiden yhteydessä, ja se sitoo virastoa ja jäsenvaltioita, koska sen liite liitetään osaksi kutakin operaatiota varten laadittavaa toimintasuunnitelmaa, vaikka Frontex-asetuksen 8 e artiklassa määritetään tämän suunnitelman keskeiset tiedot. Riidanalaisen päätöksen liitteessä mainittujen sääntöjen ja ohjeiden pakollinen sisällyttäminen toimintasuunnitelmaan muuttaa merkittävästi luetteloa suunnitelman täytäntöönpanon kannalta tarpeellisista seikoista, jotka koskevat muun muassa rajavartijoiden, operaatioon osallistuvien yksiköiden ja pelastustoiminnan koordinointikeskuksen roolia.

61 Neuvosto väittää tässä yhteydessä, ettei riidanalaisella päätöksellä muuteta viraston tehtäviä, vaikka sen liite liitetään osaksi toimintasuunnitelmaa. Rajojen valvonnan yksityiskohtaiset säännöt kuuluvat Frontex-asetuksen 8 e artiklassa lueteltuihin toimintasuunnitelman tarpeellisiin tietoihin. Vaikka kyseisellä päätöksellä lisättäisiin tämän 8 e artiklan säännöksiin uusia muita kuin keskeisiä osia, tämä ei johtaisi asetuksen lainvastaisuuteen. Schengenin rajasäännöstö ja sen täytäntöönpanotoimet yhtäältä ja Frontex-asetus toisaalta täydentävät toisiaan. Molemmat perussäädökset ovat oikeudellisia välineitä, joilla on tarkoitus panna täytäntöön SEUT 77 artiklassa määritelty rajavalvontapolitiikka, ja yhteensovittamista Frontex-asetuksella täytäntöön pannun järjestelmän kanssa säännellään Schengenin rajasäännöstössä. Niinpä riidanalaisella päätöksellä lisättävät uudet muut kuin keskeiset osat sopivat yhteen Frontex-asetuksen ja Schengenin rajasäännöstön kanssa.

62 Komission mukaan riidanalainen päätös ei vaikuta Frontex-asetuksen toimintaan. Päätöksen 1 artiklassa säädetty vaatimus, jonka mukaan päätöksen liitteen molemmat osat on liitettävä osaksi toimintasuunnitelmaa, ei sido virastoa vaan jäsenvaltioita, koska ne ovat kyseisen päätöksen adressaatteja ja velvollisia varmistamaan, että liite sisällytetään toimintasuunnitelmaan. Niinpä riidanalaisella päätöksellä ei muuteta Frontex-asetusta.

2. Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

63 On todettava, että nyt käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan valtuuttamissäännöksen eli Schengenin rajasäännöstön 12 artiklan 5 kohdan mukaan voidaan hyväksyä ”valvontaa koskevia lisätoimenpiteitä – –, joiden tarkoituksena on muuttaa [Schengenin rajasäännöstön] muita kuin keskeisiä osia täydentämällä sitä”. Tässä säännöksessä, luettuna yhdessä Schengenin rajasäännöstön 33 artiklan 2 kohdan kanssa, viitataan noudatettavan menettelyn osalta toiseen komitologiapäätökseen, joka puolestaan perustuu EY 202 artiklan kolmanteen luetelmakohtaan.

64 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kyseessä olevaa alaa koskevien olennaisten sääntöjen antaminen kuuluu unionin lainsäätäjän toimivaltaan (ks. vastaavasti em. asia Saksa v. komissio, tuomion 36 kohta; asia C-104/97 P, Atlanta v. Euroopan yhteisö, tuomio 14.10.1999, Kok., s. I-6983, 76 kohta ja asia C-356/97, Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen, tuomio 6.7.2000, Kok., s. I-5461, 21 kohta). Kyseessä olevaa alaa koskevat olennaiset säännöt on hyväksyttävä perussäännöstössä, eivätkä ne voi olla delegoinnin kohteena (ks. vastaavasti asia C-156/93, parlamentti v. komissio, tuomio 13.7.1995, Kok., s. I-2019, 18 kohta; em. asia parlamentti v. neuvosto, tuomion 23 kohta; asia C-48/98, Söhl & Söhlke, tuomio 11.11.1999, Kok., s. I-7877, 34 kohta ja asia C-133/06, parlamentti v. neuvosto, tuomio 6.5.2008, Kok., s. I-3189, 45 kohta).

65 Tällaisen delegoinnin kohteena eivät siis voi olla säännökset, joiden antaminen edellyttää unionin lainsäätäjän omiin tehtäviin kuuluvien poliittisten valintojen tekemistä.

66 Tämän seurauksena täytäntöönpanotoimilla ei voida muuttaa perussäännöstön keskeisiä osia eikä täydentää sitä uusilla keskeisillä osilla.

67 Se, mitkä alaa koskevat osat on luokiteltava keskeisiksi, ei kuulu, toisin kuin neuvosto ja komissio väittävät, pelkästään unionin lainsäätäjän harkintavaltaan, vaan sen on perustuttava objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuimen valvonnan kohteena.

68 Tässä yhteydessä on tarpeen ottaa huomioon kyseessä olevan alan ominaisuudet ja erityispiirteet.

69 Kun tarkastellaan sitä, oliko neuvostolla toimivalta antaa riidanalainen päätös Schengenin rajasäännöstön rajojen valvontaa koskevan 12 artiklan täytäntöönpanotoimena tämän artiklan 5 kohdan nojalla, on arvioitava ensinnäkin kyseisen artiklan sisältöä.

70 Schengenin rajasäännöstön 12 artiklan 1 ja 4 kohdassa säädetään, että valvonnan tavoitteena on estää luvattomat rajanylitykset, torjua rajatylittävää rikollisuutta ja toteuttaa rajan laittomasti ylittäneisiin henkilöihin kohdistuvia toimenpiteitä sekä ottaa tällaiset henkilöt kiinni. Schengenin rajasäännöstön johdanto-osan kuudennessa perustelukappaleessa todetaan lisäksi, että rajavalvonnan tarkoituksena on auttaa ”torjumaan laitonta maahanmuuttoa ja ihmiskauppaa ja ehkäisemään jäsenvaltioiden sisäiseen turvallisuuteen, yleiseen järjestykseen, kansanterveyteen ja kansainvälisiin suhteisiin kohdistuvat uhkat”.

71 Rajojen valvontaoperaatioiden osalta Schengenin rajasäännöstön 12 artiklan 2–4 kohdassa on valvontaoperaatioiden toiminnan tiettyjä näkökohtia koskevia säännöksiä, joissa rajoitutaan kuvaamaan abstraktisti rajavartijoiden tehtävää. Kyseisen artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa säädetään erityisesti, että valvonta ”suoritetaan siten, että pyritään estämään henkilöitä kiertämästä rajanylityspaikoilla tehtäviä tarkastuksia”. Saman 12 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä virkkeessä säädetään, että ”rajanylityspaikkojen välistä valvontaa suorittavien rajavartijoiden lukumäärä ja menettelyt on mukautettava olemassa oleviin tai ennakoituihin riskeihin ja uhkiin”.

72 Kyseessä olevan toimielimen valtuuttamisesta toteuttamaan rajojen valvontaa koskevia täytäntöönpanotoimia Schengenin rajasäännöstön 12 artiklan 5 kohdassa säädetään edellä tämän tuomion 64 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaisesti, että voidaan hyväksyä ”valvontaa koskevia lisätoimenpiteitä – –, joiden tarkoituksena on muuttaa [Schengenin rajasäännöstön] muita kuin keskeisiä osia täydentämällä sitä”. Lisäksi Schengenin rajasäännöstön johdanto-osan 17 perustelukappaleen ja asetuksen N:o 296/2008 johdanto-osan 4 perustelukappaleen mukaan täytäntöönpanovallan delegointi koskee vain rajavalvontaa koskevia tiettyjä käytännön sääntöjä.

73 Vaikka Schengenin rajasäännöstön, joka on alaa koskeva perussäännöstö, 12 artiklan 4 kohdassa mainitaan, että valvonnan tarkoituksena on ottaa kiinni rajat laittomasti ylittävät henkilöt, siinä ei kuitenkaan ole sääntöjä toimenpiteistä, joita rajavartijoilla on lupa kohdistaa henkilöihin tai aluksiin kiinni ottamisen yhteydessä ja sen jälkeen ja joita ovat esimerkiksi pakkotoimenpiteiden soveltaminen, asevoiman käyttö, kiinni otettujen henkilöiden palautus määrättyyn paikkaan tai toimenpiteet, jotka kohdistetaan ihmiskaupassa toimiviin henkilöihin.

74 Riidanalaisen päätöksen liitteessä olevan I osan 2.4 alakohdassa säädetään kuitenkin toimenpiteistä, joita rajavartijat voivat kohdistaa havaittuihin aluksiin ja niillä oleviin henkilöihin. Tässä yhteydessä kyseisen 2.4 alakohdan b, d, f ja g alakohdassa sallitaan muun muassa aluksen pysäyttäminen, alukselle nousu, aluksen tarkastaminen ja takavarikointi, aluksella olevien henkilöiden tarkastaminen ja kiinniotto sekä aluksen tai näiden henkilöiden ohjaaminen kolmanteen valtioon ja siten pakkotoimenpiteiden kohdistaminen henkilöihin ja aluksiin, jotka voisivat kuulua valtion, jonka lipun alla ne purjehtivat, suvereniteetin piiriin.

75 Lisäksi kyseisessä liitteessä olevan II osan 1.1 alakohdassa mainitaan muun muassa viraston koordinoimiin ulkoisia merirajoja koskeviin operaatioihin osallistuvien yksiköiden velvollisuus tarjota apua kaikille merihädässä oleville aluksille tai henkilöille. Saman II osan 2 kohdassa on sääntöjä pysäytettyjen tai pelastettujen henkilöiden maihin laskemisesta, ja sen 2.1 alakohdan toisessa alakohdassa täsmennetään, että tällaiset henkilöt olisi laskettava maihin ensisijaisesti siihen kolmanteen maahan, josta heitä kuljettava alus on lähtenyt.

76 On todettava yhtäältä, että tämän tuomion kahdessa edellisessä kohdassa mainittujen sääntöjen, jotka koskevat pakkokeinojen käyttöä koskevan toimivallan myöntämistä rajavartijoille, antaminen edellyttää poliittisia valintoja, jotka kuuluvat unionin lainsäätäjän omiin tehtäviin siltä osin kuin se edellyttää kyseessä olevien toisistaan poikkeavien intressien punnintaa monenlaisten arviointien perusteella. Poliittisten valintojen, joiden perusteella tällaiset säännöt annetaan, mukaan rajavartijoiden toimivalta voi vaihdella merkittävässä määrin, koska sen käyttö voi riippua luvasta, velvollisuudesta tai kiellosta, jotka koskevat esimerkiksi pakkotoimenpiteiden soveltamista, asevoiman käyttöä tai kiinni otettujen henkilöiden palauttamista määrättyyn paikkaan. Silloin, kun mainittu toimivalta koskee toimenpiteiden kohdistamista aluksiin, sen käyttö voi lisäksi sen laajuuden mukaan vaikuttaa kolmansien valtioiden suvereniteettia koskeviin oikeuksiin sen mukaan, minkä valtion lipun alla kyseessä olevat alukset purjehtivat. Tällaisten sääntöjen antaminen merkitsee siis huomattavaa muutosta Schengenin rajasäännöstön järjestelmässä.

77 Toisaalta on korostettava, että säännöksillä, jotka koskevat julkisen vallan käyttöä koskevan toimivallan myöntämistä rajavartijoille, kuten toimivallan, joka riidanalaisessa päätöksessä myönnetään ja joka käsittää muun muassa henkilöiden kiinnioton, alusten takavarikoinnin ja kiinni otettujen henkilöiden palauttamisen määrättyyn paikkaan, voidaan puuttua kyseessä olevien henkilöiden perusoikeuksiin niin merkittävästi, että unionin lainsäätäjän toimet ovat tarpeen.

78 Riidanalaisen päätöksen liitteessä olevien I osan 2.4 alakohdassa ja II osan 1.1 ja 2.1 alakohdassa säädetyn kaltaisten säännösten antaminen edellyttää poliittisten valintojen tekemistä tämän tuomion kahdessa edellisessä kohdassa tarkoitetulla tavalla, joten se ylittää Schengenin rajasäännöstön 12 artiklan 5 kohdassa tarkoitettujen lisätoimenpiteiden rajat ja kuuluu unionin toimielinjärjestelmässä unionin lainsäätäjän vastuulle.

79 On siis todettava, että riidanalaisen päätöksen liitteessä olevissa I ja II osassa on, kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 61 ja 66 kohdassa, ulkoisten merirajojen valvonnan keskeisiä osia.

80 Pelkästään se, että riidanalaisen päätöksen liitteessä olevan II osan otsikossa on ilmaisu ”ohjeet” ja että tämän päätöksen 1 artiklan toisessa virkkeessä täsmennetään, että mainittuun osaan sisältyvät säännöt ja ohjeet ovat ”ei-sitovia”, ei voi kyseenalaistaa niiden luokittelemista olennaisiksi säännöiksi.

81 Kyseinen II osa nimittäin liitetään mainitun päätöksen 1 artiklan toisen virkkeen mukaisesti osaksi kutakin viraston koordinoimaa operaatiota varten laadittavaa toimintasuunnitelmaa. Frontex-asetuksen 8 e artiklan mukaan toimintasuunnitelmassa määritellään ”yksityiskohtaisesti ryhmien lähettämisen edellytykset”, ja toimintasuunnitelman ”asianmukaisen täytäntöönpanon” valvonta on saman asetuksen 8 g artiklan mukaan yhteensovittamisesta vastaavan virkamiehen tehtävänä.

82 Koska toimintasuunnitelmassa asetettuja edellytyksiä on siis noudatettava, tästä seuraa välttämättä, että riidanalaisen päätöksen liitteessä olevan II osan 1.1 ja 2.1 alakohtaan sisältyvillä säännöillä on tarkoitus olla sitovia oikeusvaikutuksia.

83 Lopuksi on todettava, että vaikka riidanalainen päätös sisältää myös säännöksiä rajojen valvontaan liittyvistä käytännön säännöistä, kaikki sen liitteessä olevien I ja II osan säännöt liittyvät toisiinsa, koska ne koskevat valvontaoperaation ja pelastusoperaation kulkua.

84 Riidanalainen päätös on siis kumottava kokonaisuudessaan, koska se sisältää jäsenvaltioiden ulkoisten merirajojen valvonnan keskeisiä osia, jotka ylittävät Schengenin rajasäännöstön 12 artiklan 5 kohdassa tarkoitettujen lisätoimenpiteiden rajat, ja koska vain unionin lainsäätäjä olisi voinut antaa tällaisen päätöksen.

85 Tästä seuraa, ettei ole tarpeen tutkia parlamentin argumentteja, joiden mukaan riidanalaisella päätöksellä muutetaan Schengenin rajasäännöstön keskeisiä osia ja Frontex-asetusta.

IV Vaatimus riidanalaisen päätöksen vaikutusten pysyttämisestä

86 Parlamentti vaatii, että mikäli unionin tuomioistuin kumoaa riidanalaisen päätöksen, se pysyttää SEUT 264 artiklan toisen kohdan nojalla päätöksen vaikutukset, kunnes se on korvattu uudella päätöksellä.

87 Parlamentin mukaan kyseisen päätöksen vaikutukset on tarpeen pysyttää, kun otetaan huomioon rajavalvontaoperaatioita koskevan unionin politiikan yhteydessä ehdotettujen toimenpiteiden tavoitteiden tärkeys.

88 SEUT 264 artiklan toisen kohdan mukaan unionin tuomioistuin voi tarpeellisiksi katsomissaan tapauksissa todeta, miltä osin kumotun säädöksen vaikutuksia on pidettävä pysyvinä.

89 Riidanalaisen päätöksen kumoaminen ilman sen vaikutusten väliaikaista pysyttämistä voisi haitata viraston koordinoimien nykyisten tai tulevien operaatioiden moitteetonta toimintaa ja siis jäsenvaltioiden ulkoisten merirajojen valvontaa.

90 Kyse on siis tärkeistä oikeusvarmuuteen liittyvistä syistä, jotka oikeuttavat sen, että unionin tuomioistuin käyttää sille SEUT 264 artiklan toisessa kohdassa annettua toimivaltaa. Nyt käsiteltävässä asiassa riidanalaisen päätöksen vaikutukset on pysytettävä, kunnes kohtuullisessa ajassa on tullut voimaan uusi säännöstö, jolla on tarkoitus korvata tällä tuomiolla kumottava riidanalainen päätös.

V Oikeudenkäyntikulut

91 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska parlamentti on vaatinut neuvoston velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska tämä on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Komissio, joka on asiassa väliintulijana tukemassa neuvoston vaatimuksia, vastaa saman artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaisesti omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Schengenin rajasäännöstön täydentämisestä Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston koordinoiman operatiivisen yhteistyön puitteissa suoritettavan ulkoisten merirajojen valvonnan osalta 26.4.2010 annettu neuvoston päätös 2010/252/EU kumotaan.

2) Päätöksen 2010/252 vaikutukset pysytetään, kunnes uusi säännöstö on tullut voimaan kohtuullisessa ajassa.

3) Euroopan unionin neuvosto velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

4) Euroopan komissio vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Allekirjoitukset