A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (nagytanács)

2012. szeptember 5.*

„Schengeni határ-ellenőrzési kódex — 2010/252/EU határozat — A külső tengeri határok őrzése — A határőrizetre vonatkozó kiegészítő részletszabályok bevezetése — A Bizottság végrehajtási jogköre — Terjedelem — Megsemmisítés iránti kérelem”

A C-355/10. sz. ügyben,

az EUMSZ 263. cikk alapján megsemmisítés iránt 2010. július 12-én

az **Európai Parlament** (képviselik: M. Dean, A. Auersperger Matić és K. Bradley, meghatalmazotti minőségben, kézbesítési cím: Luxembourg)

felperesnek,

az

Európai Unió Tanácsa (képviselik: Z. Kupčová és R. Szostak, meghatalmazotti minőségben)

alperes ellen

benyújtott keresete tárgyában,

támogatja:

az **Európai Bizottság** (képviselik: C. O’Reilly és M. Wilderspin, meghatalmazotti minőségben, kézbesítési cím: Luxembourg)

beavatkozó,

A BÍRÓSÁG (nagytanács),

tagjai: V. Skouris elnök, A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot és A. Prechal tanácselnökök, R. Silva de Lapuerta, K. Schiemann, Juhász E., G. Arestis, T. von Danwitz (előadó), M. Berger és E. Jarašiūnas bírák,

főtanácsnok: P. Mengozzi,

hivatalvezető: L. Hewlett főtanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2012. január 25-i tárgyalásra,

a főtanácsnok indítványának a 2012. április 17-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

* Az eljárás nyelve: angol.

meghozta a következő

Ítéletet

1 Az Európai Parlament a keresetében a külső tengeri határoknak az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség által koordinált operatív együttműködés keretében történő őrizete tekintetében a Schengeni Határ ellenőrzési Kódex kiegészítéséről szóló, 2010. április 26-i 2010/252/EU tanácsi határozat (HL L 111., 20. o.; a továbbiakban: megtámadott határozat) megsemmisítését kéri.

2 A Parlament a keresetének alátámasztása végett különösen azzal érvel, hogy e határozat túllépi a 2008. március 11-i 296/2008/EK európai parlamenti és tanácsi rendelettel (HL L 97., 60. o.) módosított, a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról szóló, 2006. március 15-i 562/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 105., 1. o.; a továbbiakban: CFS) 12. cikkének (5) bekezdésében előírt végrehajtási hatáskörök korlátait. A Parlament álláspontja szerint a megtámadott határozat rendelkezéseit a rendes jogalkotási eljárás alkalmazásával kellett volna elfogadni, és nem az említett 12. cikk (5) bekezdésén alapuló komitológiai eljárás keretében.

I – Jogi háttér

A – *Az 1999/468/EK határozat*

3 A 2006. július 17-i 2006/512/EK tanácsi határozattal (HL L 200., 11. o.) módosított, a Bizottságra ruházott végrehajtási hatáskörök gyakorlására vonatkozó eljárások megállapításáról szóló, 1999. június 28-i 1999/468/EK tanácsi határozatot (HL L 184., 23. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 3. kötet, 124. o.; a továbbiakban: második komitológiai határozat) az EK 202. cikk alapján fogadták el.

4 Az ellenőrzéssel történő szabályozási eljárást illetően a második komitológiai határozat (7a) preambulumbekezdése a következőket tartalmazza:

„Azon általános hatályú intézkedések esetében, amelyek a[z EK-]Szerződés 251. cikkében meghatározott eljárás alapján elfogadott jogi aktus nem alapvető fontosságú elemeinek módosítását szolgálják, beleértve néhány ilyen elem törlését vagy a jogi aktus új, nem alapvető fontosságú elemek beillesztésével történő kiegészítését is, ellenőrzéssel történő szabályozási bizottsági eljáráshoz kell folyamodni. Ezen eljárásnak lehetővé kell tennie a jogalkotási hatóság két ága számára, hogy az ilyen intézkedések elfogadása előtt előzetes ellenőrzést végezzenek. Egy jogalkotási aktus alapvető fontosságú elemeit kizárólag maga a jogalkotó módosíthatja a Szerződés alapján.”

5 A második komitológiai határozat 2. cikkének (2) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Amennyiben egy – a Szerződés 251. cikkében foglalt eljárás szerint elfogadott – alap-jogiaktus olyan általános hatályú intézkedések elfogadásáról rendelkezik, amelyek e jogi aktus nem alapvető fontosságú elemeinek módosítását szolgálják, beleértve néhány ilyen elem törlését, vagy a jogi aktus új, nem alapvető fontosságú elemek beillesztésével történő kiegészítését is, ezen intézkedéseket az ellenőrzéssel történő szabályozási bizottsági eljárás szerint kell elfogadni.”

6 Az ellenőrzéssel történő szabályozási eljárás folyamatát a második komitológiai határozat 5. cikke szabályozza. Ezen eljárás keretében egy ellenőrzéssel történő szabályozási bizottság (a továbbiakban: bizottság) is részt vesz, amely a tagállamok képviselőiből áll, amelynek elnöke az Európai Bizottság képviselője, és amely véleményezi a meghozandó intézkedések tervezetét. Az eljárás eltérő abban az

esetben, ha egyrészről a tervezett intézkedések összhangban vannak a bizottság véleményével, illetve ha másrészről azok nincsenek összhangban a bizottság véleményével, vagy a bizottság nem nyilvánított véleményt.

7 Arra az esetre, ha a tervezett intézkedések nincsenek összhangban a bizottság véleményével, vagy a bizottság nem nyilvánított véleményt, a második komitológiai határozat 5a. cikkének (4) bekezdése a következő eljárás alkalmazását írja elő:

„a) a Bizottság a meghozandó intézkedésekről haladéktalanul javaslatot terjeszt a Tanács elé, és azt egyidejűleg továbbítja az Európai Parlament részére;

b) a Tanács e javaslatról minősített többséggel határoz a javaslatnak a Tanács elé terjesztésétől számított két hónapon belül;

c) ha e határidőn belül a Tanács minősített többséggel ellenzi a javasolt intézkedéseket, az intézkedéseket nem fogadják el. Ebben az esetben a Bizottság a Tanácsnak módosított javaslatot nyújthat be, vagy a Szerződés alapján jogalkotási javaslatot terjeszthet elő;

d) ha a Tanács el kívánja fogadni a javasolt intézkedéseket, azokat haladéktalanul benyújtja az Európai Parlamentnek. Ha a Tanács az említett két hónapon belül nem határoz, a Bizottság az intézkedéseket haladéktalanul benyújtja az Európai Parlamentnek;

e) képviselőinek többségével az Európai Parlament a javaslat a) pontnak megfelelő továbbításától számított négy hónapon belül ellenezheti a kérdéses intézkedések elfogadását, megindokolva tiltakozását annak jelzésével, hogy a javasolt intézkedések túllépik az alap-jogiaktusban meghatározott végrehajtási hatásköröket, vagy ezek az intézkedések nem egyeztethetők össze az alap-jogiaktus céljával vagy tartalmával, vagy pedig nem tartják tiszteletben a szubszidiaritás és az arányosság elvét;

f) ha e határidőn belül az Európai Parlament ellenzi a javasolt intézkedéseket, az intézkedéseket nem fogadják el. Ebben az esetben a Bizottság benyújthatja az intézkedések módosított tervezetét a bizottságnak, vagy – a Szerződés alapján – jogalkotási javaslatot terjeszthet elő;

g) ha az említett határidőn belül az Európai Parlament nem ellenezte a javasolt intézkedéseket, az intézkedéseket a Tanács, illetve a Bizottság elfogadja.”

B – *A CFS*

8 A CFS, amint annak 1. cikkének második bekezdéséből kitűnik, meghatározza az Európai Unió tagállamainak külső határait átlépő személyek ellenőrzésére irányadó szabályokat.

9 A CFS (6) preambulumbekezdése értelmében az említett ellenőrzés célja, hogy „[elősegítse] az illegális bevándorlás és az emberkereskedelem elleni küzdelmet, és [megelőzze] a tagállamok belső biztonságát, közrendjét, közegészségügyét és nemzetközi kapcsolatait fenyegető veszélyeket”.

10 A CFS (17) preambulumbekezdése szerint „[r]endelkezni kell olyan eljárásról, amely lehetővé teszi a Bizottság számára, hogy kiigazítson egyes, a határellenőrzésre irányadó részletes gyakorlati szabályt [helyesen: szabályokat]. Az ilyen esetekben [a CFS] végrehajtásához szükséges intézkedéseket a […] 1999/468/EK […] határozat szerint kell meghozni”.

11 A CFS 2. cikkének 9. pontjának meghatározása szerint a „határellenőrzés” határforgalom-ellenőrzésből és határőrizetből áll, és „a határon – [a CFS-nek] megfelelően és annak alkalmazásában – […] kizárólag a határ átlépésére irányuló szándék vagy az átlépés esetén, minden más októl függetlenül [végzett tevékenység].”

12 A határőrizet a CFS 2. cikke 11. pontjának meghatározása szerint „a határok őrizete a határátkelőhelyek között, valamint a határátkelőhelyeknek a hivatalos nyitvatartási időn túli őrizete, a határforgalom-ellenőrzés megkerülésének megakadályozása érdekében”.

13 A CFS a 6–11. cikkében a külső határokon történő ellenőrzésére vonatkozó szabályokat ír elő.

14 A CFS 12. cikke a határőrizet tekintetében a következőképpen rendelkezik:

„(1) A határőrizet fő célja a jogellenes határátlépések megakadályozása, a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelem, valamint a határt illegálisan átlépő személyek elleni intézkedések meghozatala.

(2) A határőrök a határőrizet ellátására álló vagy mozgó egységeket alkalmaznak.

Ezt az őrizetet oly módon kell végrehajtani, hogy az megakadályozza a személyeket a határátkelőhelyeken történő ellenőrzés megkerülésében, és visszatartsa őket ettől.

(3) A határátkelőhelyek közötti őrizetet a fennálló vagy várható kockázatoknak és veszélyeknek megfelelő létszámban és módszerekkel szolgálatot teljesítő határőrök végzik. Az őrizet végrehajtásának időszakát gyakran és váratlanul kell változtatni, hogy jogellenes határátlépés esetén állandó jelleggel fennálljon a tettenérés kockázata.

(4) Az őrizetet álló és mozgó egységek hajtják végre, akik feladataikat járőrözéssel, illetve az ismert vagy valószínűsített kockázatot jelentő helyen elhelyezkedve látják el azzal a céllal, hogy a határt jogellenesen átlépőket elfogják. A határőrizet technikai, azon belül elektronikai eszközök alkalmazásával is végrehajtható.

(5) A határőrizetre további irányadó szabályokat lehet elfogadni. Ezeket az intézkedéseket, amelyek e rendelet nem alapvető fontosságú elemeinek kiegészítéssel történő módosítására irányulnak, a 33. cikk (2) bekezdésében említett, ellenőrzéssel történő szabályozási bizottsági eljárással összhangban kell elfogadni.”

15 A tagállam területére való belépésnek a harmadik országok állampolgáraival szemben való megtagadására indokolt határozatban kerülhet sor, amelyet a CFS 13. cikkének (2) bekezdése értelmében az e kódex V. mellékletének B. részében megállapított formanyomtatványon kell közölni.

16 A CFS 33. cikkének (2) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Az e bekezdésre történő hivatkozáskor az 1999/468/EK határozat 5a. cikkének (1)–(4) bekezdéseit, valamint 7. cikkét kell alkalmazni, 8. cikkének rendelkezéseire is figyelemmel”.

C – A 2007/2004/EK rendelet

17 A 2007. július 11-i 863/2007/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel (HL L 199., 30. o.) módosított, az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség felállításáról szóló, 2004. október 26-i 2007/2004/EK tanácsi rendelet (HL L 349., 1. o.; a továbbiakban: Frontex-rendelet) különösen ezen Európai Ügynökség (a továbbiakban: Ügynökség) feladatait határozza meg.

18 A Frontex-rendelet 2. cikkének (1) bekezdése értelmében az Ügynökség főként a következő feladatokat látja el:

„a) a külső határok igazgatása terén a tagállamok közötti operatív együttműködés összehangolása;

[…]

e) a külső határokon fokozottabb technikai és operatív segítségnyújtást szükségessé tevő körülményekkel szembesülő tagállamok segítése;

[…]

g) a gyorsreagálású határvédelmi csapatok tagállamokba történő kiküldése […]”

19 Amennyiben az Ügynökség ügyvezető igazgatója a tagállam kérelmére egy vagy több gyorsreagálású határvédelmi csapat kiküldéséről dönt, úgy az Ügynökség és a kérelmező tagállam az említett rendelet 8d. cikkének (5) bekezdése értelmében operatív tervet készít.

20 A Frontex-rendeletnek az „Operatív terv” című 8e. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) Az ügyvezető igazgató és a kérelmező tagállam operatív tervet fogad el, amely részletesen meghatározza a csapatok kiküldetésének pontos feltételeit. Az operatív tervet [helyesen: operatív terv] tartalmazza az alábbiakat:

a) a helyzet leírása, a kiküldetés eljárási módjával és céljaival együtt, a műveleti célt is beleértve;

b) a csapatok kiküldetésének előrelátható időtartama;

c) a kérelmező tagállam hatáskörébe [helyesen: fennhatósága alá] tartozó földrajzi területek meghatározása, ahol a csapatokat bevetik;

d) a feladatok és a különleges utasítások leírása a csapatok tagjai számára, ideértve a fogadó tagállamban az adatbázisokba való engedélyezhető betekintésre és a viselhető, illetve tartható, engedélyezhető szolgálati fegyverekre, lőszerekre és felszerelésekre vonatkozókat is;

e) a csapatok összetétele;

f) a fogadó állam azon határőreinek neve és rendfokozata, akik a csapatokkal való együttműködésért felelnek, különösen azon határőröké, akik a kiküldetés időtartama alatt a csapatok parancsnoki tisztét betöltik, valamint a csapatok helye a parancsnoklási rendben;

g) a csapatokkal együtt a 8. cikkel összhangban kiküldendő technikai felszerelés.

(2) Az operatív terv bármilyen módosítását vagy kiigazítását az ügyvezető igazgatónak és a kérelmező tagállamnak egyaránt jóvá kell hagynia. A módosított vagy kiigazított operatív terv egy másolatát az ügynökség haladéktalanul megküldi a részt vevő tagállamoknak.”

21 Az operatív terv végrehajtását érintően a Frontex-rendelet 8g. cikkének (2) bekezdése a következőket írja elő:

„A koordinátor a csapatok kiküldetésének valamennyi vonatkozásában az Ügynökség nevében jár el. A koordinátor különösen

[…]

c) figyelemmel kíséri az operatív terv helyes végrehajtását;

[…].”

D – *A megtámadott határozat*

22 A megtámadott határozatot a CFS 12. cikkének (5) bekezdése alapján, a második komitológiai határozat 5a. cikkében előírt, ellenőrzéssel történő szabályozási eljárás keretében fogadták el. Mivel a bizottság a Bizottság kezdeti javaslatára vonatkozóan nem nyilvánított véleményt, a Bizottság az 5a. cikk (4) bekezdése alapján a meghozandó intézkedésekre vonatkozó javaslatot terjesztett a Tanács elé, és azt egyidejűleg továbbította a Parlament részére. Mivel a Parlament e javaslatot nem ellenezte, a Tanács elfogadta a megtámadott határozatot.

23 A megtámadott határozat (9) preambulumbekezdése szerint:

„Az ilyen helyzetek tekintetében a műveletben részt vevő tagállamok közötti jobb koordináció biztosítása és az ilyen műveletek lefolytatásának megkönnyítése érdekében e határozatnak nem kötelező erejű útmutatásokat kell tartalmaznia. E határozat nem érinti a kutatási-mentési szolgálatok feladatait, beleértve a koordináció és együttműködés olyan módon történő lefolytatásának a biztosítását, hogy a megmentett személyek biztonságos helyre legyenek szállíthatók”.

24 A megtámadott határozat 1. cikke a következőképpen rendelkezik:

„Az [Ügynökség] által koordinált, tagállamok közötti operatív együttműködés keretében folytatott külső tengeri határőrizeti tevékenységre a melléklet I. részében megállapított szabályok irányadók. Ezen szabályok és a melléklet II. részében megállapított, nem kötelező erejű iránymutatások az Ügynökség által koordinált minden egyes művelet tekintetében kidolgozandó műveleti terv részét képezik.”

25 A megtámadott határozat mellékletének I. része az 1. pontjában előírja az Ügynökség által koordinált tengeri határőrizeti műveletek általános elveit, és 2. pontjában az ilyen műveletek során meghozandó konkrét intézkedéseket meghatározó szabályokat. Ezen I. rész 2.1, 2.2 és 2.3 pontja megállapítja az észlelt hajók megközelítése és figyelemmel kísérése céljából tanúsítandó magatartást, valamint előírja az e hajókra vonatkozó információknak az illetékes hatóságokkal való közlését. Ugyanezen résznek a 2.4 pontja azon intézkedésekre vonatkozik, amelyeket az észlelt hajókkal és azok azok fedélzetén levő személyekkel szemben kell meghozni, az I. rész 2.5 pontja pedig az ezen intézkedések végrehajtása során betartandó feltételeket sorolja fel. E feltételek eltérőek abban az esetben, ha az intézkedéseket egyrészről a parti tengeren és a csatlakozó övezetben, vagy másrészről a nyílt tengeren kell meghozni.

26 Az észlelt hajókkal vagy a fedélzeten levő személyekkel szemben meghozandó intézkedéseket illetően az említett I. rész 2.4 pontja a következőket írja elő:

„A határőrizeti művelet során többek között a következő intézkedések hozhatók azon hajókkal szemben, amelyekről alapos okkal feltételezhető, hogy a határforgalom-ellenőrzést megkerülni szándékozó személyeket szállítanak:

a) felszólítás a hajó tulajdonosára, lajstromozására, az utazással kapcsolatos részletekre, valamint a fedélzeten tartózkodó személyek személyazonosságára, állampolgárságára és egyéb releváns adataira vonatkozó információk és dokumentumok átadására;

b) a hajó megállítása, fedélzetre szállás, a hajó, a rakomány és a fedélzeten tartózkodók átkutatása, a fedélzeten tartózkodó személyek kikérdezése;

c) a fedélzeten tartózkodó személyek tájékoztatása arról, hogy nem jogosultak határátlépésre, és hogy a hajót irányító személyek az utazás elősegítése miatt büntetéssel sújthatók;

d) a hajó lefoglalása és a fedélzeten tartózkodók őrizetbe vétele;

e) utasítás a hajó útvonalának a felségvizeken vagy a csatlakozó övezeten kívüli célállomás irányába történő módosítására, a hajó kísérete vagy a közelében hajózás mindaddig, amíg erre az útvonalra beáll;

f) a hajó vagy a fedélzeten tartózkodó személyek harmadik országba való irányítása, illetve a hajó vagy a fedélzeten tartózkodó személyek harmadik országok hatóságai részére történő átadása;

g) a hajó vagy a fedélzeten tartózkodó személyek irányítása a fogadó tagállamba vagy a műveletben részt vevő egyéb tagállamba.”

27 A megtámadott határozat II. részének a címe „Iránymutatások az Ügynökség által koordinált tengeri határőrizeti műveletek keretében a kutatási és mentési helyzetekhez és partra szállításhoz”.

28 Az említett II. rész az 1.1 pontjában többek közt azt írja elő, hogy a tagállamok „eleget tesznek […] a tengeren bajba jutott személyeknek való segítségnyújtás kötelezettségének”, és „a részt vevő egységek minden tengeren bajba jutott hajónak vagy személynek segítséget nyújtanak”. Ezen rész 1.2–1.5 pontja a helyzetértékelésre, az ezen értékelésnek és egyéb információknak a mentési koordinációs központtal való közlésére, valamint az érintett személyek biztonságának garantálására alkalmas vagy ahhoz szükséges intézkedések elfogadására vonatkozik. Ugyanezen II. rész 1.6 pontja szerint a műveletet bizonyos feltételek mellett a megtámadott határozat mellékletének I. részével összhangban kell folytatni.

29 Ezenfelül a megtámadott határozat II. része a 2.1 pontja első bekezdésének első mondatában többek közt előírja, hogy „[a] feltartóztatott vagy megmentett személyek partra szállításának a nemzetközi jog előírásainak és a vonatkozó kétoldalú megállapodásoknak megfelelő módozatait a műveleti terv részletezi.” Ugyanezen bekezdés második mondata szerint e műveleti terv „nem ró kötelezettségeket a műveletben részt nem vevő tagállamokra”. A 2.1 pont második bekezdése azt írja elő, hogy amennyiben a műveleti terv nem rendelkezik másként, „elsőbbséget kell biztosítani az [e személyeknek az] abban a harmadik országban történő partra szállítás[á]nak, ahonnan a személyeket szállító hajó elindult, vagy amelynek felségvizein [helyesen: parti tengerén] vagy kutatási-mentési régióján keresztül a hajó áthaladt”.

II – A felek kérelmei és a Bíróság előtti eljárás

30 A Parlament azt kéri, hogy a Bíróság:

– semmisítse meg a megtámadott határozatot;

– rendelje el a megtámadott határozat joghatásainak az annak helyébe lépő határozat elfogadásáig történő fenntartását, és

– a Tanácsot kötelezze a költségek viselésére.

31 A Tanács azt kéri, hogy a Bíróság:

– elsődlegesen elfogadhatatlanság miatt utasítsa el a Parlament keresetét;

– másodlagosan megalapozatlanság miatt utasítsa el az említett keresetet, és

– a Parlamentet kötelezze a költségek viselésére.

32 A Bíróság elnöke a 2010. november 30-i végzésében engedélyezte, hogy a Bizottság a Tanács kérelmeinek támogatása végett az eljárásba beavatkozzon, és a Bizottság a beavatkozási beadványában a Parlament keresetének az elutasítását, és a parlamentnek a költségek viselésére való kötelezését kéri.

III – A keresetről

A – *A kereset elfogadhatóságáról*

1. A felek érvei

33 A Tanács elsődlegesen a Parlament keresetének elfogadhatatlanságára hivatkozik. Véleménye szerint a Parlamentnek nem áll fenn az eljáráshoz fűződő érdeke, és nem jogosult a megtámadott határozat vitatására, mivel nem gyakorolta az említett határozat elfogadásának a komitológiai határozat 5a. cikke (4) bekezdésének e) pontjában felsorolt indokok megsértése miatti ellenzésére vonatkozó jogát. Ha a Parlamentnek kételyei merültek fel a megtámadott határozat jogszerűségét illetően, azt az ellenőrzéssel történő szabályozási eljárásnak megfelelően elleneznie kellett volna, és így a megtámadott határozat elfogadására nem kerülhetett volna sor.

34 A jelen ügyben fennálló helyzet eltér a C-166/78. sz., Olaszország kontra Tanács ügyben 1979. július 12-én hozott ítélet [EBHT 1979., 2575. o.] alapjául szolgáló helyzettől, amely utóbbiban a Bíróság elfogadhatónak nyilvánított egy olyan tagállam által előterjesztett keresetet, amely a Tanácson belül a megtámadott jogi aktus mellett szavazott. A Parlament által annak meghatározása céljából gyakorolt ellenőrzés ugyanis, hogy a javasolt intézkedés túllépi-e az alap-jogiaktus által előírt végrehajtási jogköröket, a kérdéses jogi aktus elfogadására vonatkozó eljárás formális eljárási szakasza, és nem politikai értékelést követel meg, hanem a jogszerűségi feltételek teljesülésének az ellenőrzését.

35 A Parlament érvelése szerint az EUMSZ 263. cikk második bekezdése, valamint a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata (lásd a 45/86. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben 1987. március 26-án hozott ítélet [EBHT 1987., 1493. o.] 3. pontját) szerint nem köteles bizonyítani az eljáráshoz fűződő érdekét. Még ha e bizonyítás szükséges is lenne, a jelen ügyben ez az érdek vitathatatlanul fennáll, mivel kötelező erejű uniós jogi aktus jogszerűségét vitatják, és a jogi aktusnak a jogalkotási eljárás helyett végrehajtási eljárás keretében történő elfogadása kétségbe vonja a Parlament prerogatíváit (a C-303/94. sz., Parlament kontra Tanács ügyben 1996. június 18-án hozott ítélet [EBHT 1996., I-2943. o.] 19. és 20. pontja).

36 A javasolt végrehajtási intézkedésnek a Parlament általi, a második komitológiai határozat 5a. cikke (4) bekezdésének e) pontjában előírt ellenőrzése nem jár azzal a következménnyel, hogy korlátozza ezen intézménynek azt a jogát, hogy keresetet indíthasson az ilyen intézkedés bírósági felülvizsgálata iránt. Ezenfelül a Parlament álláspontja szerint nem köteles a vétójogát gyakorolni, ha kételyei merülnek fel a javasolt végrehajtási intézkedés jogszerűségét illetően.

2. A Bíróság álláspontja

37 A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint a jogorvoslathoz való, az EUMSZ 263. cikk (2) bekezdésében előírt jognak a tagállamok, a Parlament, a Tanács és a Bizottság általi gyakorlása nem függ az eljáráshoz fűződő érdek fennállásának bizonyításától (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Olaszország kontra Tanács ügyben hozott ítélet 6. pontját; a C-378/00. sz., Bizottság kontra Parlament és Tanács ügyben 2003. január 21-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-937. o.) 28. pontját; a C-370/07. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben 2009. október 1-jén hozott ítélet

[EBHT 2009., 8917. o.] 16. pontját, valamint a C-463/10. P. és C-475/10. P. sz., Deutsche Post és Németország kontra Bizottság egyesített ügyekben 2011. október 13-án hozott ítélet [EBHT 2011., I-9639. o.] 36. pontját).

38 Ezenfelül a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatából következik az is, hogy e jog gyakorlása nem függ a kérdéses jogi aktus elfogadására irányuló eljárás során a keresetet benyújtó intézmény vagy tagállam által elfogadott álláspontt ól sem (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Olaszország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 6. pontját, valamint a fent hivatkozott Bizottság kontra Parlament és Tanács ügyben hozott ítélet 28. pontját).

39 Az, hogy a Parlamentnek a második komitológiai határozat 5a. cikke (4) bekezdésének e) pontja alapján lehetősége volt arra, hogy a képviselőinek többségével ellenezze a megtámadott határozat elfogadását, nem zárhatja ki ezen intézménynek a jogorvoslati jogát, amint arra a főtanácsnok az indítványának a 20. és 22. pontjában rámutatott.

40 Bár az ellenőrzéssel történő szabályozási eljárás a második komitológiai határozat (7a) preambulumbekezdése szerint a Parlament számára lehetővé teszi, hogy az intézkedés elfogadása tekintetében előzetes ellenőrzést gyakoroljon, ez az eljárás nem helyettesítheti a bírósági felülvizsgálatot. Az tehát, hogy a Parlament e jogi aktus elfogadását az ilyen eljárás keretében nem ellenezte, nem vonhatja maga után az ily módon elfogadott jogi aktus jogszerűségét vitató, megsemmisítés iránti kereset elfogadhatatlanságát.

41 A fentiekből következően a megsemmisítés iránti kereset elfogadható.

B – *Az ügy érdeméről*

1. A felek érvei

42 A felek közötti vita lényegében egyrészt a végrehajtási hatáskörökre irányadó elveket, másrészt pedig annak a kérdését érinti, hogy a megtámadott határozatot a végrehajtási hatáskörök keretében el lehetett-e fogadni.

a) A végrehajtási hatáskörökre irányadó elvekről

43 A Parlament érvelése szerint az ellenőrzéssel történő szabályozási eljárás tárgya az alap-jogiaktus nem alapvető fontosságú elemeinek a módosítása vagy törlése, vagy annak nem alapvető fontosságú elemek beillesztésével történő kiegészítése lehet, de az ilyen jogi aktus alapvető fontosságú elemeinek a módosítása nem. A Parlament álláspontja szerint a végrehajtási hatáskörök mindenfajta gyakorlása során tiszteletben kell tartania az alap-jogiaktus tartalmának alapvető fontosságú elemeit. A Parlament ezenfelül úgy véli, hogy a Bizottság nem jogosult arra, hogy olyan tevékenységeket szabályozzon, amelyek nem tartoznak a jogalkotási alap-jogiaktus tárgyi hatálya alá.

44 Az „alapvető fontosságú elemek” fogalma a Parlament álláspontja szerint kiterjed az alapszabályozásban foglalt, az ezen jogi aktus tárgyi hatályának a körülhatárolására szolgáló fogalommeghatározásokra, és e fogalom kijelöli azt a keretet, amelyen belül e szabályozás alkalmazandó, mely új, nem alapvető fontosságú elemek beillesztése útján kiegészíthető. A végrehajtási hatáskörök korlátainak meghatározása tekintetében a Parlament álláspontja szerint különösen ezen hatáskörök azon tárgyi korlátait kell figyelembe venni, amelyek az alap-jogiaktus lényeges elemeiből, valamint az EK-Szerződés rendelkezéseiből és az alapvető jogok tiszteletben tartásának a kötelezettségéből következnek.

45 A Tanács ezzel szemben azzal érvel, hogy az uniós jogalkotó maga határozhatja meg a hatáskör-átruházás korlátait, maga határozhatja meg az alapszabályozás alapvető céljait, és maga állapíthatja meg, melyek azok az alapvető fontosságú elemek, amelyek tekintetében a hatáskör nem ruházható át a Bizottságra. A végrehajtási hatáskörök átruházásának a terjedelme főként a jogalkotó által a Bizottságra ruházott mérlegelési jogkörtől függ, és e tekintetben a Bíróság elismerte, a végrehajtási hatásköröket ezen intézmény számára széles körben lehet átruházni.

46 A Bizottság álláspontja szerint az „alapvető fontosságú elemek" fogalmát illetően a Bíróság ítélkezési gyakorlatát kell alapul venni, amely szerint ilyen elemeknek tekintendők azok a szabályok, amelyek a szabályozási tárgykör szempontjából alapvető jelentőségűek (a 25/70. sz., Köster és Berodt & Co. ügyben 1970. december 17-én hozott ítélet (EBHT 1970., 1161. o.) 6. pontja, és a C-240/90. sz., Németország kontra Bizottság ügyben 1992. október 27-én hozott ítélet [EBHT 1992., I-5383. o.] 36. pontja). Az „új, nem alapvető fontosságú elemek beillesztésével" kifejezésnek a második komitológiai határozat 2. cikkének (2) bekezdésében történő használata lehetővé teszi azt, hogy a Bizottság számára átruházzák az azon alapvető fontosságú elemek konkretizálására vonatkozó hatáskört, amelyeket a jogalkotásban részt vevők részletesen nem soroltak fel. A Bizottság jogosult ezen elemek kiegészítésére, valamint a szabályozási tárgykörbe és annak alapvető szabályainak az alkalmazási körébe tartozó új tevékenységek szabályozására.

b) A megtámadott határozatról

47 Ami a megtámadott határozatot illeti, a Parlament nem vitatja annak céljait, de úgy véli, hogy annak tartalmát jogalkotási aktus keretében, és nem végrehajtási jogi aktus keretében kellett volna elfogadni. Ez a határozat nem tartozik a CFS 12. cikkének (5) bekezdésében említett végrehajtási hatáskörök hatálya alá, mivel e kódexbe új, alapvető fontosságú elemeket vezet be, és módosítja annak alapvető fontosságú elemeit, valamint a Frontex-rendelet tartalmát.

i) Az új, alapvető fontosságú elemeknek a CFS-be való bevezetéséről

48 Az új, alapvető fontosságú elemeknek a CFS-be való bevezetése tekintetében a Parlament azzal érvel, hogy a megtámadott határozat mellékletének az I. és II. része olyan intézkedéseket ír elő, amelyek nem tekinthetők a kódexben előírt határőrizet hatálya alá tartozónak vagy annak nem alapvető fontosságú elemének.

49 Így e melléklet I. részének 2.4 pontja – a CFS 12. cikkének (5) bekezdésével vagy (17) preambulumbekezdésével ellentétben – nem a határőrizet puszta gyakorlati részletszabályait tartalmazza, hanem a határőrökre igen kiterjedt jogköröket ruház. A CFS hallgat arról, hogy a személyekkel vagy a hajókkal szemben milyen intézkedések alkalmazhatók. A megtámadott határozat azonban tág hatályú kényszerintézkedéseket ír elő, de a nyílt tengeren feltartóztatott személyek számára nem biztosítja azt a lehetőséget, hogy menedékjogra vagy ehhez kapcsolódó jogokra hivatkozzanak, jóllehet a CFS 13. cikk értelmében az érintett személyeknek az azon országba való visszaküldése, ahonnan jöttek, csupán a beléptetés formális megtagadása esetén lehetséges.

50 Ezenfelül a megtámadott határozat mellékletének a II. részében szereplő, olyan tevékenységekre vonatkozó szabályok, mint a kutatás, a mentés és a partra szállítás, a Parlament álláspontja szerint nem tartoznak az őrizet fogalmába. Még ha e II. rész a címében tartalmazza is az iránymutatások" kifejezést, az kötelező erejű, és joghatásokat vált ki az Ügynökség által koordinált műveletben részt vevő tagállamok vonatkozásában, tekintettel mind a szövegére, mind pedig arra a tényre, hogy az jogilag kötelező jogi aktusban szerepel, és a Frontex-rendelet által előírt műveleti terv részét képezi. A megtámadott határozat tehát a CFS alapvető fontosságú elemeit tartalmazza, és következésképpen az nem képezheti végrehajtási intézkedés tárgyát.

51 A Parlament továbbá úgy véli, hogy a megtámadott határozat túllépi a CFS területi hatályát. A CFS 2. cikkének 11. pontja szerint az őrizet a határoknak a határátkelőhelyek közötti, valamint a határátkelőhelyeknek a hivatalos nyitvatartási időn túli őrizetére korlátozódik, míg e határozat a melléklete I. részének 2.5 pontja értelmében nemcsak a parti tengeren alkalmazandó, hanem a csatlakozó övezetben és a nyílt tengeren is.

52 A Tanács álláspontja szerint az uniós jogalkotó úgy vélte, hogy a határforgalom-ellenőrzés a határellenőrzésnek alapvető fontosságú eleme, amelyet kimerítő módon szabályoztak. A határőrizetet illetően a Tanács azzal érvel, hogy a jogalkotó ezzel ellentétben úgy vélte, hogy elég meghatározni az általános célokat és az alapvető módszereket, és emellett a Bizottságnak felhatalmazást adott arra, hogy szükség esetén az őrizetre alkalmazandó kiegészítő intézkedéseket fogadjon el, valamint kiterjedt végrehajtási hatásköröket biztosított a Bizottság számára.

53 A Tanács álláspontja szerint az említett I. rész 2.4 pontjában felsorolt intézkedések nem ellentétesek a határőrizetnek a CFS 12. cikkében meghatározott céljaival. Az ugyanezen I. rész 2.5 cikkében említett, az együttesen végrehajtott műveletek során alkalmazott őrizeti műveletek koordinációjára alkalmazandó szabályok a műveletek lebonyolításának a megkönnyítését szolgálják. A CFS területi hatályának az állítólagos kiterjesztésére alapított érv a Tanács álláspontja szerint megalapozatlan, mivel e kódex nem határozza meg a tengeri határ fogalmát, és azt úgy kell érteni, mint amely a csatlakozó övezetben és a nyílt tengeren biztosított határőrizetet is magában foglalja.

54 Ami a megtámadott határozat mellékletének a II.részét illeti, nemcsak annak (7), (8) és (9) preambulumbekezdésének a szövege, hanem a melléklet két része címének a különböző megfogalmazása, valamint az iránymutatások megfogalmazási módja is azt támasztja alá, hogy e határozat szerzőjének a szándéka nem irányult arra, hogy e részt kötelező erővel ruházza fel. Igaz, hogy a bajba jutott hajóknak történő segítségnyújtás nem szigorú értelemben vett őrizeti intézkedés. Ha azonban az Ügynökség által koordinált őrizet során ilyen helyzet adódik, elengedhetetlennek tűnik az, hogy előzetesen koordinálják azt a módot, ahogyan a kutatást és a mentést a különböző részt vevő tagállamok vezetik. E körülmények között a Tanács úgy véli, hogy a megtámadott határozat nem vezet be új elemeket a CFS-be.

55 A Bizottság álláspontja szerint a határőrizet a CFS alapvető fontosságú eleme, de az erre irányadó alapvető szabályokat a CFS 12. cikke foglalja magában, amely előírja az őrizet tartalmára, tárgyára és céljára vonatkozó rendelkezéseket, anélkül hogy azt kiterjedten és kimerítő módon kívánná szabályozni. A jogalkotásban részt vevők a Bizottságra ruházták az ezen alapvető fontosságú elemek kiegészítésére vonatkozó hatáskört. Az új tevékenységek szabályozására vonatkozó hatáskör a Bizottság számára lehetővé teszi a határőrizet taralmának a meghatározását, valamint annak a megállapítását, hogy e tevékenység mit foglal magában.

56 A Bizottság álláspontja szerint a megtámadott határozat nem vezet be új alapvető fontosságú elemeket a CFS-be. Az őrizetnek a céljára tekintettel nemcsak az Unió területére való jogellenes belépés kísérleteire kell kiterjednie, hanem olyan konkrét intézkedésekre is, mint az olyan hajók feltartóztatása, amelyekkel kapcsolatban feltételezhető, hogy az Unió területére a határellenőrzés megkerülésével próbálnak belépni. A CFS 12. cikkének (4) bekezdése kifejezetten utal rá, hogy a határőrizet egyik célja az egyének elfogása. Annak megállapításához, hogy a „kutatás és a mentés” az őrizet fogalmába tartozik-e, azokat a ténykörülményeket kell figyelembe venni, amelyek között a jogellenes belépés kísérlete megvalósul. Az őrizeti művelet számos esetben kutatási és mentési műveleteket indít meg, anélkül hogy világosan meg lehetne különböztetni e két típusú műveletet. Az a kérdés, hogy az iránymutatások kötelezőek-e, nem merül fel, mivel az azok által előírt intézkedések az őrizet fogalmába tartoznak.

ii) A CFS alapvető fontosságú elemeinek a módosításáról

57 Ami a CFS alapvető fontosságú elemeinek a módosítását illeti, a parlament főként azzal érvel, hogy a megtámadott határozat módosítja e kódex 13. cikkét. Mivel e cikk a feltartóztatás valamennyi esetére vonatkozik, a parti tengerre és a csatlakozó övezetbe jogellenesen belépő személyek nem foghatók el, és nem küldhetők vissza a 13. cikk alapján elfogadott határozat meghozatala nélkül. A megtámadott határozat melléklete I. részének 2.4 pontja ezzel szemben a határőrökre olyan hatáskört ruház, amelynek keretében a hajókat az útvonaluknak a parti tengeren kívüli célállomás irányába történő módosítására utasíthatják anélkül, hogy sor került volna az említett 13. cikk szerinti határozat elfogadására, és anélkül, hogy az érintett személyeknek lehetőségük lett volna arra, hogy a beléptetés megtagadásával szemben jogorvoslattal éljenek.

58 E tekintetben a Tanács és a Bizottság azzal érvel, hogy a CFS 13. cikke nem vonatkozik a határőrizeti tevékenységekre, így a határozat e cikket nem módosíthatja.

iii) A Frontex-rendelet módosításáról

59 A Frontex-rendelet módosítását illetően a Parlament azzal érvel, hogy a CFS 12. cikkének (5) bekezdése nem ruház a Bizottságra az azon szabályok megállapítására vonatkozó hatáskört, amelyek módosítják a Frontex-rendeletben az Ügynökség által koordinált műveletek tekintetében megállapított hatásköröket és kötelezettségeket. A megtámadott határozat nem megfelelő jogi eszköz az ilyen műveletekre vonatkozó kötelezettségek létrehozására vagy a Frontex-rendelet rendelkezéseinek a módosítására.

60 Az említett határozat azonban csak az Ügynökség által koordinált műveletek keretében alkalmazható, és kötelező azokra, valamint a tagállamokra, mivel a melléklete részét képezi a minden egyes műveletre vonatkozóan kidolgozott műveleti tervnek, noha a Frontex-rendelet 8e. cikke határozza meg e terv fő elemeit. A megtámadott határozat mellékletében meghatározott szabályoknak és iránymutatásoknak a műveleti tervbe való kötelező jellegű felvétele jelentős mértékben módosítja az említett terv végrehajtásához szükséges olyan elemek listáját, mint a határőrök, a részt vevő egységek, valamint a mentési koordinációs központ szerepe.

61 E tekintetben a Tanács azzal érvel, hogy még ha e határozat I. melléklete a műveleti terv részét képezi is, a megtámadott határozat nem módosítja az Ügynökség feladatait. A határőrizet részletszabályai a műveleti tervnek a Frontex-rendelet 8e. cikkében felsorolt szükséges elemei közé tartoznak. Még ha e határozat új, nem alapvető fontosságú elemekkel egészíti is ki az említett 8e. cikk rendelkezéseit, ez ugyanakkor nem vonja maga után e rendelet jogellenességét. A CFS és végrehajtási intézkedései egyrészről, valamint a Frontex-rendelet másrészről egymást kiegészítő jellegűek. E két alap-jogiaktus olyan jogi eszköznek minősül, amelyeknek a célja az EUMSZ 77. cikkében meghatározott, határellenőrzésre vonatkozó politika végrehajtása, és a Frontex-rendelet által végrehajtott rendszerrel való koordinációt a CFS szabályozza. Következésképpen a megtámadott határozat által beillesztett új, nem alapvető fontosságú elemek összeegyeztethetőek a Frontex-rendelettel és a CFS-sel.

62 A Bizottság álláspontja szerint a megtámadott határozat nincs hatással a Frontex-rendelet működésére. Az ezen határozat 1. cikkében foglalt követelmény, amely szerint a határozat mellékletének két része a műveleti terv részét kell, hogy képezze, nem az Ügynökség, hanem a tagállamok tekintetében kötelező, amelyek a határozat címzettjei, és amelyek biztosítani kötelesek, hogy e melléklet a terv részét képezze. E körülmények között a megtámadott határozat nem módosítja a Frontex-rendeletet.

2. A Bíróság álláspontja

63 Meg kell állapítani, hogy a jelen ügyben vitatott felhatalmazó rendelkezés – azaz a CFS 12. cikkének (5) bekezdése – azt írja elő, hogy „[a] határőrizetre további irányadó szabályokat lehet elfogadni […], amelyek [a CFS] nem alapvető fontosságú elemeinek kiegészítéssel történő módosítására irányulnak”. E

rendelkezés a CFS 33. cikkének (2) bekezdésével összefüggésben értelmezve a követendő eljárás tekintetében a második komitológiai határozatra hivatkozik, amely utóbbi ugyanakkor az EK 202. cikk harmadik francia bekezdésén alapul.

64 Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az érintett tárgykör alapvető fontosságú elemeire vonatkozó szabályozás elfogadása az uniós jogalkotó hatáskörébe tartozik (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Németország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 36. pontját, a C-104/97. P. sz., Atlanta kontra Európai Közösség ügyben 1999. október 14-én hozott ítélet [EBHT 1999., I-6983. o.] 76. pontját és a C-356/97. sz. Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen ügyben 2000. július 6-án hozott ítélet [EBHT 2000., I-5461. o.] 21. pontját). Az érintett tárgykör alapvető szabályait az alapszabályozásban kell elfogadni, és azt nem képezheti hatáskör-átruházás tárgyát (lásd ebben az értelemben a C-156/93. sz., Parlament kontra Bizottság ügyben 1995. július 13-án hozott ítélet [EBHT 1995., I-2019. o.] 18. pontját, a C-48/98. sz. Söhl & Söhlke ügyben 1999. november 11-én hozott ítélet [EBHT 1999., I-7877. o.] 34. pontját, valamint a C-133/06. sz., Parlament kontra Bizottság ügyben 2008. május 6-án hozott ítélet [EBHT 2008., I-3189. o.] 45. pontját).

65 Nem képezhetik tehát ilyen hatáskör-átruházás tárgyát olyan rendelkezések, amelyeknek az elfogadásához az uniós jogalkotó saját felelősségi körébe tartozó politikai döntések szükségesek.

66 Ebből következően a végrehajtási intézkedések nem módosíthatják az alapszabályozás alapvető fontosságú elemeit, és azt nem is egészíthetik ki új alapvető fontosságú elemekkel.

67 Az a kérdés, hogy valamely tárgykörnek melyek azok az elemei, amelyeket alapvetőnek kell minősíteni, a Tanács és a Bizottság állításaival ellentétben nem az uniós jogalkotó kizárólagos mérlegelésének a tárgya, hanem annak olyan objektív elemeken kell alapulnia, amelyek bírósági felülvizsgálat tárgyát képezhetik.

68 E tekintetben figyelembe kell venni az érintett terület jellemzőit és sajátosságait.

69 Azt a kérdést illetően, hogy a Tanács jogosult volt-e arra, hogy a megtámadott határozatot a CFS határőrizetre vonatkozó 12. cikkét végrehajtó intézkedésként e cikk (5) bekezdése alapján elfogadja, először is az említett cikk tartalmát kell értékelni.

70 A CFS 12. cikkének (1) és (4) bekezdése előírja, hogy a határőrizet célja a jogellenes határátlépések megakadályozása, a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelem, valamint a határt illegálisan átlépő személyek elleni intézkedések meghozatala, illetve e személyek elfogása. A CFS (6) preambulumbekezdése szerint továbbá a határellenőrzés célja, hogy elősegítse „az illegális bevándorlás és az emberkereskedelem elleni küzdelmet, és [megelőzze] a tagállamok belső biztonságát, közrendjét, közegészségügyét és nemzetközi kapcsolatait fenyegető veszélyeket”.

71 A határőrizeti műveleteket illetően a CFS 12. cikke a (2), (3) és (4) bekezdésében a határőrizeti műveletek működésének egyes vonatkozásait érintő rendelkezéseket tartalmaz, melyek a határőrök feladatának az absztrakt módon történő leírására korlátozódnak. E cikk (2) bekezdésének második albekezdése előírja, hogy az őrizetet „oly módon kell végrehajtani, hogy az megakadályozza a személyeket a határátkelőhelyeken történő ellenőrzés megkerülésében, és visszatartsa őket ettől”. Ugyanígy ezen 12. cikk (3) bekezdése az első mondatában előírja, hogy „[a] határátkelőhelyek közötti őrizetet a fennálló vagy várható kockázatoknak és veszélyeknek megfelelő létszámban és módszerekkel szolgálatot teljesítő határőrök végzik”.

72 Az érintett intézmény arra való felhatalmazását illetően, hogy a határőrizethez kapcsolódó végrehajtási intézkedéseket fogadjon el, a CFS 12. cikkének (5) bekezdése – a jelen ítélet 64. cikkében hivatkozott ítélkezési gyakorlattal összhangban – előírja, hogy „a határőrizetre további irányadó szabályokat lehet elfogadni […], amelyek [a CFS] nem alapvető fontosságú elemeinek kiegészítéssel történő módosítására

irányulnak”. Egyébiránt a CFS (17) preambulumbekezdése és a 296/2008 rendelet (4) preambulumbekezdése szerint a végrehajtási hatáskör átruházása csupán egyes, a határellenőrzésre irányadó részletes gyakorlati szabályokra vonatkozik.

73 Márpedig, bár a CFS, amely az adott tárgykör alapszabályozása, a 12. cikkének a (4) bekezdésében azt említi, hogy az őrizet célja a határt jogellenesen átlépő személyek elfogása, nem tartalmaz szabályokat a személyek vagy a hajók ellen az elfogásuk során, illetve azt követően a határőrök által végrehajtható intézkedésekre vonatkozóan, mint például a kényszerintézkedések alkalmazása, a fegyverek bevetése, az elfogott személyek meghatározott helyre való visszaküldése vagy az emberkereskedelemben részt vevő személyek tekintetében alkalmazandó intézkedések.

74 Erre tekintettel a megtámadott határozat melléklete az I. részének a 2.4 pontjában előírja azokat az intézkedéseket, amelyeket a határőrök az észlelt hajókkal és az azok fedélzetén tartózkodó személyekkel szemben alkalmazhatnak. E tekintetben e 2.4 pont b), d), f) és g) pontja többek között lehetővé teszi a hajó megállítását, a fedélzetére szállást, a hajó átkutatását, lefoglalását, a fedélzeten tartózkodók átkutatását és őrizetbe vételét, valamint a hajónak vagy e személyeknek a valamely harmadik országba való irányítását, illetve az azon személyekkel vagy hajókkal szembeni kényszerintézkedések alkalmazását, akik vagy amelyek a lobogó szerinti állam szuverenitása alá tartozhatnak.

75 Ezenfelül az említett melléklet a II. részének 1.1 pontjában többek közt előírja az Ügynökség által koordinált tengeri határőrizeti műveletekben részt vevő egységek arra vonatkozó kötelezettségét, hogy minden tengeren bajba jutott hajónak vagy személynek segítséget nyújtsanak. Ugyanezen II. rész a 2. pontjában előírja a feltartóztatott vagy megmentett személyek partra szállításának szabályait, a 2.1 pont második bekezdése pedig úgy rendelkezik, hogy elsőbbséget kell biztosítani az abban a harmadik országban történő partra szállításnak, ahonnan az adott személyeket szállító hajó elindult.

76 Egyrészt a jelen ítélet előző két pontjában említett, a határőrök számára a kényszerítő eszközök alkalmazásának hatáskörét biztosító szabályok elfogadása az uniós jogalkotó saját felelősségi körébe tartozó politikai döntéseket tesz szükségessé, mivel az a különböző érintett érdekeknek a többszörös értékelés alapján történő mérlegelését feltételezi. A határőrök hatásköre az ilyen szabályok elfogadásának alapjául szolgáló politikai döntésektől függően jelentős mértékben változhat, mivel azok gyakorlása akár engedélyezés, akár kötelezettség, akár tilalom tárgya is lehet, mint például a kényszerintézkedések alkalmazása, a fegyverek bevetése vagy az elfogott személyek meghatározott helyre való visszaküldése esetében. Egyébiránt mivel e hatáskörök hajókkal szembeni intézkedések meghozatalát érintik, e hatáskörök gyakorlása azok terjedelmétől függően beavatkozást jelenthet harmadik országok szuverén jogaiba attól függően, hogy az érintett hajók milyen lobogó alatt közlekednek. Az ilyen szabályok elfogadása ezért a CFS rendszerén belül jelentős mértékű fejleményt jelent.

77 Másrészt hangsúlyozni kell, hogy az olyan közhatalmi jogosítványoknak a biztosítására vonatkozó rendelkezések, mint amelyeket a megtámadott határozat a határőrök számára biztosított, amelyek között szerepel az elfogott személyek őrizetbe vétele, a hajók lefoglalása és az elfogott személyeknek a meghatározott helyre való visszaküldése, az érintett személyek olyan fontosságú alapvető jogaiba jelenthet beavatkozást, hogy ez szükségessé teszi az uniós jogalkotó intézkedését.

78 A megtámadott határozat melléklete I. részének a 2.4 pontjában, valamint a II. részének az 1.1 és a 2.1 pontjában előírtakhoz hasonló rendelkezések elfogadása tehát a jelen ítélet előző két pontja értelmében vett politikai döntéseket tesz szükségessé, így az meghaladja a CFS 12. cikkének (5) bekezdése értelmében vett kiegészítő intézkedések kereteit, és az uniós intézményrendszer keretében az uniós jogalkotó felelősségi körébe tartozik.

79 E körülmények között meg kell állapítani, hogy a megtámadott határozat mellékletének I. és II. része, amint azt a főtanácsnok az indítványának a 61. és 66. pontjában szintén megállapította, a külső tengeri határok őrizetének alapvető fontosságú elemeit tartalmazza.

80 Önmagában az a körülmény, hogy a megtámadott határozat melléklete II. részének a címe az „iránymutatások” kifejezést tartalmazza, és e határozat 1. cikkének második mondata előírja, hogy az említett részben foglalt szabályok és iránymutatások „nem kötelező erejű[ek]”, nem teheti kétségessé azoknak az alapvető fontosságú elemként való minősítését.

81 Ezen melléklet II. része ugyanis az e határozat 1. cikkének második mondata szerint az Ügynökség által koordinált minden egyes művelet tekintetében kidolgozandó műveleti terv részét képezi. Márpedig a Frontex-rendelet 8e. cikke értelmében e terv „részletesen meghatározza a csapatok kiküldetésének pontos feltételeit”, és e terv „helyes végrehajtásá[nak]” az ellenőrzése ugyanezen rendelet 8g. cikke értelmében a koordinátor feladata.

82 Mivel tehát az e tervben előírt feltételeket tiszteletben kell tartani, ebből szükségszerűen az következik, hogy a megtámadott határozat melléklete II. részének 1.1 és 2.1 pontjában foglalt szabályoknak kötelező joghatást kell kiváltaniuk.

83 Végezetül még ha a megtámadott határozat tartalmaz is olyan rendelkezéseket is, amelyek a határőrizet gyakorlati részletszabályaira vonatkoznak, meg kell állapítani, hogy az e határozat mellékletének I., illetve II. részében előírt szabályok összessége egymással összefügg, mivel az őrizeti művelet, illetve a mentési művelet elvégzésére vonatkoznak.

84 E körülmények között a megtámadott határozatot teljes egészében meg kell semmisíteni, mivel a tagállamok külső tengeri határainak az őrizetére vonatkozó alapvető fontosságú elemeket tartalmaznak, amelyek túllépik a CFS 12. cikkének (5) bekezdése értelmében vett kiegészítő intézkedések keretét, és mivel ilyen határozatot csak az uniós jogalkotó fogadhatott volna el.

85 Ebből következően nem szükséges megvizsgálni a Parlament azon érveit, amelyek szerint a megtámadott határozat a CFS és a Frontex-rendelet alapvető fontosságú elemeit módosítja.

IV – A megtámadott határozat joghatásainak fenntartására irányuló kérelemről

86 A Parlament azt kéri, hogy a Bíróság – amennyiben úgy határoz, hogy a megtámadott határozatot semmisnek nyilvánítja – az új jogi aktus elfogadásáig az EUMSZ 264. cikk második bekezdése alapján tartsa fenn annak joghatásait.

87 A Parlament álláspontja szerint e határozat joghatásainak a fenntartása a határellenőrzési műveletekre vonatkozó uniós politika keretében javasolt intézkedések céljainak a fontosságára tekintettel szükséges.

88 Az EUMSZ 264. cikk második bekezdése értelmében a Bíróság, ha azt szükségesnek ítéli, megjelöli a semmisnek nyilvánított jogi aktusoknak azokat a joghatásait, amelyek továbbra is fennmaradnak.

89 A megtámadott határozat anélkül történő megsemmisítése, hogy a joghatásai átmenetileg fennmaradnának, veszélyeztethetné az Ügynökség által koordinált, folyamatban levő vagy jövőbeni műveleteknek a megfelelő elvégzését, és következésképpen a tagállam külső tengeri határainak az őrzését.

90 E körülmények között jelentős jogbiztonsági indokok igazolják, hogy a Bíróság az EUMSZ 264. cikk második bekezdésében biztosított hatáskörét gyakorolja. A jelen ügyben a megtámadott határozat joghatásait fenn kell tartani addig, amíg ésszerű határidőn belül hatályba nem lép az új szabályozás, amelynek a megtámadott és a jelen ítéletben semmisnek nyilvánított határozat helyébe kell lépnie.

V – A költségekről

91 Az eljárási szabályzat 69. cikkének 2. §-a alapján a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. A Tanácsot, mivel pervesztes lett, a Parlament kérelmének megfelelően kötelezni kell a költségek viselésére. Ugyanezen cikk 4. §-a első bekezdésének értelmében az eljárásba a Tanács kérelmének támogatása végett beavatkozó Bizottság maga viseli saját költségeit.

A fenti indokok alapján a Bíróság (nagytanács) a következőképpen határozott:

1) A Bíróság a külső tengeri határoknak az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség által koordinált operatív együttműködés keretében történő őrizete tekintetében a Schengeni Határ ellenőrzési Kódex kiegészítéséről szóló, 2010. április 26-i 2010/252/EU tanácsi határozatot megsemmisíti.

2) A 2010/252 határozat joghatásai fennmaradnak az új szabályozásnak az ésszerű határidőn belül történő hatálybalépéséig.

3) A Bíróság az Európai Unió Tanácsát kötelezi a költségek viselésére.

4) Az Európai Bizottság maga viseli a saját költségeit.

Aláírások