ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
PAOLO MENGOZZI
της 17ης Απριλίου 2012 [1]

Υπόθεση C-355/10

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο
κατά

Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης

«Προσφυγή ακυρώσεως — Απόφαση 2010/252 — Εκτελεστικές αρμοδιότητες — Όρια — Κανονισμός 562/2006 — Κώδικας συνόρων του Σένγκεν — Επιτήρηση των συνόρων»

1. Με την κρινόμενη προσφυγή, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ζητεί από το Δικαστήριο να ακυρώσει την απόφαση 2010/252/ΕΕ του Συμβουλίου, της 26ης Απριλίου 2010, για τη συμπλήρωση του κώδικα συνόρων του Σένγκεν [2] όσον αφορά την επιτήρηση των θαλάσσιων εξωτερικών συνόρων στο πλαίσιο της επιχειρησιακής συνεργασίας που συντονίζεται από τον ευρωπαϊκό οργανισμό για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: προσβαλλόμενη απόφαση) [3]. Εάν γίνει δεκτή η προσφυγή, το Κοινοβούλιο ζητεί τη διατήρηση των εννόμων αποτελεσμάτων της προσβαλλομένης αποφάσεως έως την αντικατάστασή της.

I – Νομοθετικό πλαίσιο και προσβαλλόμενη απόφαση

2. Ο κώδικας συνόρων του Σένγκεν θεσπίζει, μεταξύ άλλων, τους κανόνες συνοριακού ελέγχου προσώπων κατά τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (άρθρο 1, δεύτερο εδάφιο). Κατά το άρθρο 3, στοιχείο β', ο κώδικας εφαρμόζεται υπό την επιφύλαξη «των δικαιωμάτων των προσφύγων και των αιτούντων διεθνή προστασία, κυρίως όσον αφορά την μη επαναπροώθηση».

3. Τα εξωτερικά σύνορα ορίζονται, στο άρθρο 2, σημείο 2, ως «τα χερσαία, ποτάμια, λιμναία και θαλάσσια σύνορα, καθώς και οι αερολιμένες και ποτάμιοι, θαλάσσιοι και λιμναίοι λιμένες των κρατών μελών, εφόσον δεν αποτελούν εσωτερικά σύνορα». Κατά το άρθρο 2, σημείο 10, του κανονισμού, «συνοριακοί έλεγχοι» είναι «οι έλεγχοι στα συνοριακά σημεία διέλευσης, προκειμένου να εξακριβωθεί ότι τα πρόσωπα, τα μέσα μεταφοράς τους και τα αντικείμενα που έχουν στην κατοχή τους δικαιούνται να εισέλθουν στην επικράτεια των κρατών μελών ή να την εγκαταλείψουν». Επίσης, η «επιτήρηση των συνόρων» ορίζεται στο άρθρο 2, σημείο 11, ως «η επιτήρηση των συνόρων εκτός των συνοριακών σημείων διέλευσης και η επιτήρηση των συνοριακών σημείων διέλευσης εκτός των καθορισμένων ωραρίων λειτουργίας, ώστε να μη γίνεται παράκαμψη των συνοριακών ελέγχων».

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ιταλική.

2 — Κανονισμός (ΕΚ) 562/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Μαρτίου 2006, για τη θέσπιση του κοινοτικού κώδικα σχετικά με το καθεστώς διέλευσης προσώπων από τα σύνορα (ΕΕ L 105, σ. 1).

3 — ΕΕ L 111, σ. 20.

4. Ο τίτλος ΙΙ του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, ο οποίος επιγράφεται «Εξωτερικά σύνορα», αποτελείται από τέσσερα κεφάλαια. Το κεφάλαιο ΙΙ περιέχει διατάξεις οι οποίες διέπουν τους συνοριακούς ελέγχους προσώπων από τους συνοριοφύλακες, την επιτήρηση των συνόρων και την επαναπροώθηση.

5. Οι διατάξεις που αφορούν την επιτήρηση των συνόρων περιέχονται στο άρθρο 12. Οι παράγραφοι 1 έως 4 του εν λόγω άρθρου ορίζουν τον σκοπό της επιτήρησης, τις εξουσίες των συνοριοφυλάκων και τον τρόπο επιτήρησης, έχουν δε ως εξής:

«1. Η επιτήρηση των εξωτερικών συνόρων έχει ως κύριο σκοπό να εμποδίσει τη μη επιτρεπόμενη διέλευση των συνόρων, να καταπολεμήσει τη διασυνοριακή εγκληματικότητα και να εφαρμόσει ή να λάβει μέτρα κατά των ατόμων που διήλθαν τα σύνορα παρανόμως.

2. Οι συνοριοφύλακες χρησιμοποιούν σταθερές ή κινητές μονάδες για την επιτήρηση των συνόρων. Η επιτήρηση αυτή διεξάγεται κατά τρόπο ώστε να εμποδίζεται και να αποθαρρύνεται η παράκαμψη των ελέγχων στα συνοριακά σημεία διέλευσης.

3. Η επιτήρηση μεταξύ των συνοριακών σημείων διέλευσης διεξάγεται από συνοριοφύλακες, των οποίων ο αριθμός και οι μέθοδοι προσαρμόζονται στους υφιστάμενους ή προβλεπόμενους κινδύνους και απειλές. Περιλαμβάνει συχνές και απρόοπτες αλλαγές της συχνότητας επιτήρησης ώστε να περιορίζεται στο ελάχιστο η δυνατότητα παράνομης διέλευσης των συνόρων χωρίς κίνδυνο ανακάλυψης.

4. Η επιτήρηση πραγματοποιείται από σταθερές ή κινητές μονάδες οι οποίες περιπολούν ή σταθμεύουν στα γνωστά ή εικαζόμενα ευαίσθητα σημεία, για να συλλάβουν τα πρόσωπα που διέρχονται παράνομα τα σύνορα. Η επιτήρηση μπορεί να γίνεται και με τη βοήθεια τεχνικών μέσων, συμπεριλαμβανομένων των ηλεκτρονικών».

6. Η παράγραφος 5 του άρθρου 12, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 1, σημείο 1, του κανονισμού 296/2008 [4], έχει ως εξής:

«5. Δύνανται να θεσπίζονται πρόσθετα μέτρα όσον αφορά την επιτήρηση. Τα μέτρα αυτά, τα οποία έχουν ως αντικείμενο την τροποποίηση μη ουσιωδών στοιχείων του παρόντος κανονισμού διά της συμπληρώσεώς του, θεσπίζονται σύμφωνα με την κανονιστική διαδικασία με έλεγχο στην οποία παραπέμπει το άρθρο 33, παράγραφος 2» [5].

4 — Κανονισμός (ΕΚ) 296/2008 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Μαρτίου 2008, για τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) 562/2006 για τη θέσπιση του κοινοτικού κώδικα σχετικά με το καθεστώς διέλευσης προσώπων από τα σύνορα (κώδικας συνόρων του Σένγκεν), όσον αφορά τις εκτελεστικές αρμοδιότητες που ανατίθενται στην Επιτροπή (ΕΕ L 97, σ. 60).

5 — Η τέταρτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 296/2008 έχει ως εξής: «Ενδείκνυται ιδίως να εξουσιοδοτηθεί η Επιτροπή να θεσπίσει ορισμένα πρακτικά μέτρα σχετικά με την επιτήρηση στα σύνορα και να τροποποιήσει ορισμένα παραρτήματα. Δεδομένου ότι τα μέτρα αυτά είναι γενικής εμβέλειας και έχουν ως αντικείμενο την τροποποίηση μη ουσιωδών στοιχείων του κανονισμού (ΕΚ) 562/2006, μεταξύ άλλων διά της συμπληρώσεώς του με νέα μη ουσιώδη στοιχεία, πρέπει να θεσπιστούν σύμφωνα με την κανονιστική διαδικασία με έλεγχο του άρθρου 5α της απόφασης 1999/468/ΕΚ».

7. Το άρθρο 33, παράγραφος 2, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, το οποίο τροποποιήθηκε επίσης με τον κανονισμό 296/2008, ορίζει:

«Στις περιπτώσεις που γίνεται μνεία της παρούσας παραγράφου, εφαρμόζεται το άρθρο 5α παράγραφοι 1 έως 4, και το άρθρο 7 της απόφασης 1999/468/ΕΚ [για τον καθορισμό των όρων ασκήσεως των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στην Επιτροπή (στο εξής: απόφαση περί επιτροπών)[6]], τηρουμένων των διατάξεων του άρθρου 8 της ίδιας αποφάσεως».

8. Το άρθρο 5α της αποφάσεως περί επιτροπών, το οποίο θεσπίστηκε με την απόφαση 2006/512[7], διέπει ένα νέο τύπο ασκήσεως των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων, ο οποίος αποκαλείται «κανονιστική διαδικασία με έλεγχο». Η διαδικασία αυτή χρησιμοποιείται προκειμένου για μέτρα γενικής εμβέλειας που έχουν ως αντικείμενο την τροποποίηση μη ουσιωδών στοιχείων βασικής πράξεως που έχει εκδοθεί με τη διαδικασία του άρθρου 251 ΕΚ, περιλαμβανομένης και της κατάργησης ορισμένων εκ των στοιχείων αυτών, ή της συμπλήρωσης με την προσθήκη νέων μη ουσιωδών στοιχείων (τρίτη αιτιολογική σκέψη της αποφάσεως 2006/512 και άρθρο 2, παράγραφος 2, της αποφάσεως περί επιτροπών).

9. Η προσβαλλόμενη απόφαση εκδόθηκε βάσει του άρθρου 12, παράγραφος 5, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, με τη διαδικασία την οποία προβλέπει το άρθρο 5α, παράγραφος 4, της αποφάσεως περί επιτροπών, που είναι εφαρμοστέο όταν τα σχεδιαζόμενα από την Επιτροπή μέτρα δεν συνάδουν προς τη γνώμη της επιτροπής την οποία προβλέπει η παράγραφος 1 του εν λόγω άρθρου ή ελλείψει γνώμης[8]. Στο πλαίσιο της διαδικασίας αυτής, η Επιτροπή υποβάλλει στο Συμβούλιο πρόταση για τα ληπτέα μέτρα, την οποία διαβιβάζει ταυτόχρονα στο Κοινοβούλιο (άρθρο 5α, παράγραφος 4, στοιχείο α΄). Εάν το Συμβούλιο προτίθεται να θεσπίσει τα προτεινόμενα μέτρα, τα υποβάλλει στο Κοινοβούλιο (άρθρο 5α, παράγραφος 4, στοιχείο δ΄), το οποίο, «αποφασίζοντας με την πλειοψηφία των μελών που το απαρτίζουν εντός προθεσμίας τεσσάρων μηνών από τη διαβίβαση της πρότασης σύμφωνα με το σημείο α), μπορεί να αντιταχθεί στην έκδοση των εν λόγω μέτρων, αιτιολογώντας την αντίθεσή του, εφόσον θεωρεί ότι τα προτεινόμενα μέτρα υπερβαίνουν τις εκτελεστικές αρμοδιότητες που προβλέπει η βασική πράξη ή ότι τα μέτρα αυτά δεν είναι συμβατά με τον σκοπό ή το περιεχόμενο της βασικής πράξης ή ότι δεν συνάδουν προς τις αρχές της επικουρικότητας ή αναλογικότητας» (άρθρο 5α, παράγραφος 4, στοιχείο ε΄). Εάν το Κοινοβούλιο αντιταχθεί στα προτεινόμενα μέτρα, αυτά δεν εκδίδονται (άρθρο 5α, παράγραφος 4, στοιχείο στ΄). Σε αντίθετη περίπτωση, τα μέτρα εκδίδονται από το Συμβούλιο (άρθρο 5α, παράγραφος 4, στοιχείο ζ΄).

10. Όπως προκύπτει από τη δεύτερη και από την ενδέκατη αιτιολογική σκέψη της προσβαλλομένης αποφάσεως, σκοπός της είναι η θέσπιση συμπληρωματικών κανόνων για την επιτήρηση των θαλάσσιων συνόρων από τους συνοριοφύλακες που ενεργούν υπό τον συντονισμό του ευρωπαϊκού οργανισμού για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: οργανισμός ή Frontex), ο οποίος ιδρύθηκε με τον κανονισμό 2007/2004 (στο εξής: κανονισμός Frontex)[9]. Αποτελείται από δύο άρθρα και από ένα παράρτημα, που διαιρείται σε δύο μέρη τα οποία επιγράφονται, το πρώτο, «Κανόνες για επιχειρήσεις θαλάσσιων συνόρων που συντονίζονται από τον οργανισμό» και, το δεύτερο, «Κατευθυντήριες γραμμές για τα

6 — Απόφαση 1999/468/ΕΚ του Συμβουλίου, της 28ης Ιουνίου 1999 (ΕΕ L 184, σ. 23), που εκδόθηκε βάσει του άρθρου 202, τρίτη περίπτωση, ΕΚ. Η απόφαση καταργήθηκε με τον κανονισμό (ΕΕ) 182/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Φεβρουαρίου 2011, για τη θέσπιση των κανόνων και των γενικών αρχών σχετικά με τους τρόπους ελέγχου από τα κράτη μέλη της άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων από την Επιτροπή (ΕΕ L 55, σ. 13), που εκδόθηκε βάσει του άρθρου 291, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ. Το άρθρο 12 του εν λόγω κανονισμού ορίζει ότι τα αποτελέσματα του άρθρου 5α της απόφασης 1999/468/ΕΚ διατηρούνται για τους σκοπούς των υφιστάμενων βασικών πράξεων που παραπέμπουν σε αυτό.

7 — Απόφαση 2006/512/ΕΚ του Συμβουλίου, της 17ης Ιουλίου 2006 (ΕΕ L 200, σ. 11).

8 — Εν προκειμένω, σύμφωνα με τη δέκατη όγδοη αιτιολογική σκέψη της προσβαλλομένης αποφάσεως, η επιτροπή του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, της οποίας η γνώμη ζητήθηκε στις 19 Οκτωβρίου 2009, δεν γνωμοδότησε. Στην προσφυγή του, το Κοινοβούλιο αναφέρει ότι, κατά τη συζήτηση στην επιτροπή, μόνον οκτώ κράτη μέλη ψήφισαν υπέρ των μέτρων που πρότεινε η Επιτροπή, τα οποία συνολικά απέσπασαν 67 ψήφους και, κατά συνέπεια, δεν συγκεντρώθηκαν οι 223 ψήφοι που ήταν απαραίτητες για την έγκριση γνώμης.

9 — Κανονισμός (ΕΚ) 2007/2004 του Συμβουλίου, της 26ης Οκτωβρίου 2004, σχετικά με τη σύσταση ευρωπαϊκού οργανισμού για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ L 349, σ. 1). Το περιεχόμενο του εν λόγω κανονισμού εξετάζεται λεπτομερέστερα κατά την εξέταση των αιτιάσεων του Κοινοβουλίου.

περιστατικά έρευνας και διάσωσης και για την αποβίβαση στο πλαίσιο επιχειρήσεων θαλάσσιων συνόρων που συντονίζονται από τον οργανισμό». Σύμφωνα με το άρθρο 1, «η επιτήρηση των θαλάσσιων εξωτερικών συνόρων στο πλαίσιο της επιχειρησιακής συνεργασίας μεταξύ κρατών μελών, υπό τον συντονισμό του ευρωπαϊκού οργανισμού [...], διέπεται από τους κανόνες που ορίζονται στο μέρος Ι του παραρτήματος. Αυτοί οι κανόνες, καθώς και οι μη δεσμευτικές κατευθυντήριες γραμμές που προβλέπονται στο μέρος ΙΙ του παραρτήματος, αποτελούν μέρος του επιχειρησιακού σχεδίου που καταρτίζεται για κάθε επιχείρηση που συντονίζεται από τον οργανισμό».

11. Το μέρος Ι του παραρτήματος προβλέπει, στο σημείο 1, ορισμένες γενικές αρχές με σκοπό, μεταξύ άλλων, να εξασφαλιστεί ότι οι επιχειρήσεις επιτήρησης των θαλασσίων συνόρων εκτελούνται σύμφωνα με τα θεμελιώδη δικαιώματα και με την αρχή της μη επαναπροώθησης. Το σημείο 2 περιέχει λεπτομερείς διατάξεις σχετικά με την ανάσχεση και απαριθμεί τα μέτρα που μπορούν να ληφθούν στο πλαίσιο επιχειρήσεων επιτήρησης «κατά πλοίων ή άλλου είδους θαλάσσιων σκαφών για τα οποία υπάρχουν εύλογες υπόνοιες ότι μεταφέρουν πρόσωπα που επιδιώκουν να αποφύγουν τους ελέγχους στα σημεία διέλευσης των συνόρων» (σημείο 2.4). Οι προϋποθέσεις για τη λήψη των εν λόγω μέτρων ποικίλλουν ανάλογα με το αν η ανάσχεση του σκάφους γίνεται στα χωρικά ύδατα ή στη συνορεύουσα ζώνη κράτους μέλους (σημείο 2.5.1) ή στην ανοιχτή θάλασσα (σημείο 2.5.2). Το μέρος ΙΙ του παραρτήματος προβλέπει, στο σημείο 1, διατάξεις για τις μονάδες που συμμετέχουν στις επιχειρήσεις επιτήρησης σε περιστατικά έρευνας και διάσωσης, μεταξύ άλλων όσον αφορά τις κοινοποιήσεις και τη διαβίβαση πληροφοριών στο αρμόδιο κέντρο συντονισμού διάσωσης και στο κέντρο συντονισμού της επιχείρησης, και προβλέπει ορισμένες προϋποθέσεις για τον προσδιορισμό της υπάρξεως έκτακτης ανάγκης (σημείο 1.4). Το σημείο 2 προβλέπει κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τον τρόπο αποβίβασης των συλληφθέντων ή διασωθέντων.

ΙΙ – Η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου και τα αιτήματα των διαδίκων

12. Με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 12 Ιουλίου 2010, το Κοινοβούλιο άσκησε την υπό κρίση προσφυγή. Η Επιτροπή άσκησε παρέμβαση υπέρ του Συμβουλίου. Οι εκπρόσωποι των τριών θεσμικών οργάνων αγόρευσαν κατά τη συνεδρίαση της 25ης Ιανουαρίου 2012.

13. Το Κοινοβούλιο ζητεί από το Δικαστήριο να ακυρώσει την προσβαλλόμενη απόφαση, να διατηρήσει σε ισχύ τα έννομα αποτελέσματά της έως την αντικατάστασή της και να καταδικάσει το Συμβούλιο στα δικαστικά έξοδα.

14. Το Συμβούλιο ζητεί από το Δικαστήριο να κηρύξει την προσφυγή απαράδεκτη ή, επικουρικώς, να την απορρίψει ως αβάσιμη και να καταδικάσει το Κοινοβούλιο στα δικαστικά έξοδα.

15. Η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να απορρίψει την προσφυγή και να καταδικάσει το Κοινοβούλιο στα δικαστικά έξοδα.

ΙΙΙ – Επί της προσφυγής

Α – *Επί του παραδεκτού*

16. Το Συμβούλιο προβάλλει, κυρίως, το απαράδεκτο της προσφυγής. Υποστηρίζει ότι το Κοινοβούλιο, μη ασκώντας το δικαίωμα αρνησικυρίας το οποίο προβλέπει το άρθρο 5α, παράγραφος 4, στοιχείο ε', της αποφάσεως περί επιτροπών, απώλεσε το δικαίωμα να στραφεί κατά της προσβαλλομένης αποφάσεως ενώπιον του Δικαστηρίου. Μολονότι η προσβαλλόμενη απόφαση δεν είναι πράξη του Κοινοβουλίου, μπορεί να αποδοθεί κατά κάποιο τρόπο και σε αυτό το όργανο, διότι εκδόθηκε επίσης λόγω της μη προβολής αντιρρήσεων από το Κοινοβούλιο. Κατά συνέπεια, το Κοινοβούλιο δεν έχει

έννομο συμφέρον για την άσκηση της παρούσας προσφυγής η οποία θεμελιώνεται στους ίδιους λόγους –υπέρβαση των ορίων της εκτελεστικής αρμοδιότητας– που θα του είχαν επιτρέψει να αντιταχθεί στην έκδοση της προσβαλλομένης αποφάσεως στο πλαίσιο της κανονιστικής διαδικασίας με έλεγχο.

17. Η ένσταση είναι, κατά την άποψή μου, απορριπτέα.

18. Όπως ορθώς επισήμανε το Κοινοβούλιο κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η αναγνώριση πλήρους δικαιώματος προσφυγής του Κοινοβουλίου, ακριβώς όπως και του Συμβουλίου και της Επιτροπής, συνιστά έναν από τους ακρογωνιαίους λίθους του συνταγματικού οικοδομήματος της Ένωσης και ένα από τα στάδια της διαδικασίας εκδημοκρατισμού του θεσμικού πλαισίου της.

19. Όπως έχει διακηρύξει σαφώς το Δικαστήριο, η άσκηση του δικαιώματος προσφυγής των λεγόμενων προνομιούχων διαδίκων δεν εξαρτάται από την απόδειξη της υπάρξεως εννόμου συμφέροντος [10], ούτε από τη θέση που λαμβάνει το κράτος μέλος [11] ή το θεσμικό όργανο [12] κατά τη διαδικασία θεσπίσεως της προσβαλλόμενης πράξεως.

20. Στο πλαίσιο της κανονιστικής διαδικασίας με έλεγχο, το Κοινοβούλιο δεν υποχρεούται να αντιταχθεί στην έκδοση της πράξεως, ακόμα και αν κρίνει ότι υφίστανται οι λόγοι ελλείψεως νομιμότητας που του επιτρέπουν να ασκήσει το δικαίωμα αρνησικυρίας. Η θέση του μπορεί να εξαρτάται και από εκτιμήσεις πολιτικού χαρακτήρα, όπως φαίνεται να συνέβη με την προσβαλλόμενη απόφαση [13], χωρίς αυτό να συνεπάγεται απώλεια του δικαιώματός του να ζητήσει και να επιτύχει την ακύρωση της πράξεως μετά την έκδοσή της. Συναφώς επισημαίνεται ότι ο έλεγχος της νομιμότητας πράξεως μέσω της ασκήσεως δικαιώματος αρνησικυρίας κατά τη διαδικασία εκδόσεώς της δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι υποκαθιστά τον δικαστικό έλεγχο, ακριβώς διότι μπορεί να υπόκειται σε εκτιμήσεις πολιτικού χαρακτήρα.

21. Το Συμβούλιο διευκρινίζει ότι το Κοινοβούλιο διατηρεί το δικαίωμα προσφυγής του κατά της εν λόγω πράξεως, αλλά όχι για τους λόγους που θα μπορούσε να είχε προβάλει προκειμένου να αντιταχθεί στην έκδοσή της. In concreto, ένας τέτοιος περιορισμός θα υποχρέωνε το Κοινοβούλιο να προσβάλει την εν λόγω πράξη για λόγους αφορώντες την ουσία των εκτελεστικών μέτρων τα οποία περιέχει, χωρίς αυτά να έχουν αποτελέσει αντικείμενο κανονικής πολιτικής συζητήσεως στο πλαίσιο της νομοθετικής διαδικασίας.

22. Τέλος επισημαίνω, επαλλήλως, ότι για την άσκηση του δικαιώματος αρνησικυρίας του Κοινοβουλίου στο πλαίσιο της κανονιστικής διαδικασίας με έλεγχο απαιτείται πλειοψηφία [14] μεγαλύτερη εκείνης που απαιτείται κανονικά για τις αποφάσεις του Κοινοβουλίου [15] και ότι η απόφαση για την άσκηση προσφυγής ενώπιον του Δικαστηρίου από τον Πρόεδρο εξ ονόματος του Κοινοβουλίου, εφόσον έχει προηγηθεί σύσταση της αρμόδιας επιτροπής, μπορεί να ληφθεί ακόμα και

10 — Αποφάσεις της 26ης Μαρτίου 1987, 45/86, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1987, σ. 1493), και της 1ης Οκτωβρίου 2009, C-370/07, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Συλλογή 2009, σ. I-8917, σκέψη 16).

11 — Απόφαση της 12ης Ιουλίου 1979, 166/78, Ιταλία κατά Συμβουλίου (Συλλογή τόμος 1979/II, σ. 247).

12 — Απόφαση της 21ης Ιανουαρίου 2003, C-378/00, Επιτροπή κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (Συλλογή 2003, σ. I-937).

13 — Το Κοινοβούλιο εκθέτει ότι σημαντικός αριθμός βουλευτών που ψήφισαν υπέρ της προσβαλλομένης αποφάσεως γνώριζαν ότι η απόφαση υπερέβαινε τις εκτελεστικές εξουσίες που προβλέπει ο κώδικας συνόρων του Σένγκεν, αλλά έκριναν προτιμότερο να αποκτήσει η Ένωση μια νομική πράξη, έστω και ατελή, προκειμένου να αντιμετωπιστεί η αύξηση της μεταναστεύσεως μέσω θαλασσίων οδών που είχε σημειωθεί το καλοκαίρι 2010.

14 — Πλειοψηφία των μελών που απαρτίζουν το Κοινοβούλιο, σύμφωνα με το άρθρο 5α, παράγραφος 4, στοιχείο ε', της αποφάσεως περί επιτροπών.

15 — Πλειοψηφία των ψηφισάντων, σύμφωνα με το άρθρο 231 ΣΛΕΕ.

χωρίς ψηφοφορία στο Σώμα[16]. Το να μην γίνει δεκτό το δικαίωμα του Κοινοβουλίου να ασκήσει προσφυγή ακυρώσεως κατά πράξεως που εκδίδεται με την κανονιστική διαδικασία με έλεγχο, παρά την άποψη που εκφράστηκε στο πλαίσιο της εν λόγω διαδικασίας, σημαίνει συνεπώς, εκτός των άλλων, ότι η κοινοβουλευτική μειοψηφία στερείται ένα μέσο προστασίας.

23. Για όλους τους προεκτεθέντες λόγους η προσφυγή πρέπει, κατά τη γνώμη μου, να κριθεί παραδεκτή.

Β – *Επί της ουσίας*

24. Το Κοινοβούλιο φρονεί ότι η προσβαλλόμενη απόφαση υπερβαίνει τα όρια των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων τις οποίες προβλέπει το άρθρο 12, παράγραφος 5, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν και, για τον λόγο αυτό, εκφεύγει του πεδίου εφαρμογής της νομικής της βάσεως. Στο πλαίσιο αυτό, το Κοινοβούλιο προβάλλει τρεις αιτιάσεις. Πρώτον, υποστηρίζει ότι η προσβαλλόμενη απόφαση εισάγει νέα ουσιώδη στοιχεία στον κώδικα συνόρων του Σένγκεν. Δεύτερον, ότι τροποποιεί ουσιώδη στοιχεία του κώδικα και, τρίτον, ότι παρεμβαίνει στο σύστημα το οποίο δημιούργησε ο κανονισμός Frontex. Κάθε μία από τις ως άνω αιτιάσεις πρέπει να εξεταστεί χωριστά.

25. Προηγουμένως, εντούτοις, θα πρέπει να εξεταστούν συνοπτικά τα στάδια που έχει διανύσει η νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με την εμβέλεια και τα όρια των αρμοδιοτήτων εκτελέσεως των κοινοτικών πράξεων, όσον αφορά τις πτυχές που επηρεάζουν την κρινόμενη υπόθεση.

1. Η νομολογία σχετικά με το πεδίο εφαρμογής και τα όρια των αρμοδιοτήτων εκτελέσεως των κοινοτικών πράξεων

26. Η εμβέλεια και τα όρια των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων της Επιτροπής καθορίστηκαν από το Δικαστήριο με νομολογία η οποία εγκαινιάστηκε τη δεκαετία του 1970 με την απόφαση Köster[17]. Στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η εν λόγω απόφαση, υποβλήθηκε στο Δικαστήριο, μεταξύ άλλων, προδικαστικό ερώτημα σχετικά με τη νομιμότητα της διαδικασίας της διαχειριστικής επιτροπής την οποία είχε θεσπίσει γεωργικός κανονισμός. Το Δικαστήριο διευκρίνισε ότι, βάσει της διακρίσεως, η οποία απορρέει από τη Συνθήκη, μεταξύ πράξεων των οποίων η νομική βάση είναι η Συνθήκη και μέτρων που σκοπούν την εκτέλεσή τους, ο νομοθέτης έχει τη δυνατότητα να προσδιορίζει με τις πρώτες τα «βασικά στοιχεία του υπό ρύθμιση θέματος», αφήνοντας στα δεύτερα τη θέσπιση «εκτελεστικών μέτρων» με σκοπό «την πρακτική εφαρμογή των αρχών» οι οποίες περιέχονται στη βασική πράξη[18]. Με την απόφαση Rey Soda, το Δικαστήριο διευκρίνισε ότι η έννοια της «εκτελέσεως» πρέπει να ερμηνεύεται διασταλτικώς[19]. Το συμπέρασμα αυτό προκύπτει, σύμφωνα με το Δικαστήριο, τόσο από το γράμμα του ισχύοντος τότε άρθρου 155 ΣΕΚ (μετέπειτα άρθρο 211 ΕΚ) και από την οικονομία της Συνθήκης όσο και από «συγκεκριμένες απαιτήσεις». Όπως έκρινε το Δικαστήριο, σε συγκεκριμένους τομείς, όπως η κοινή γεωργική πολιτική, το Συμβούλιο μπορεί να θεωρήσει ότι συντρέχει λόγος να μεταβιβάσει στην Επιτροπή «ευρεία εξουσία εκτιμήσεως και δράσεως». Σε τέτοιες περιπτώσεις, δηλαδή όταν το Συμβούλιο έχει μεταβιβάσει ευρείες εξουσίες στην Επιτροπή, τα όρια των αρμοδιοτήτων της Επιτροπής πρέπει, σύμφωνα με το Δικαστήριο, να εκτιμώνται περισσότερο βάσει των ουσιωδών γενικών σκοπών της βασικής πράξεως, παρά βάσει του

16 — Βλ. άρθρο 128, παράγραφος 3 του εσωτερικού κανονισμού του Κοινοβουλίου. Η ίδια διάταξη διευκρινίζει ότι ο Πρόεδρος «μπορεί να υποβάλει στην κρίση της Ολομέλειας, στην αρχή της επόμενης περιόδου συνόδου, την απόφαση σχετικά με την επικύρωση της προσφυγής. Εάν η Ολομέλεια απορρίψει στην πλειοψηφία της την προσφυγή, ο Πρόεδρος την αποσύρει».

17 — Απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 1970, 25/70, Köster (Συλλογή τόμος 1969-1971, σ. 617).

18 — Σκέψεις 6 και 7.

19 — Απόφαση της 30ής Οκτωβρίου 1975, 23/75, Rey Soda κ.λπ. (Συλλογή τόμος 1975, σ. 399, σκέψη 10).

γράμματος της εξουσιοδοτήσεως [20]. Με την απόφαση Zuckerfabrik Franken [21], το Δικαστήριο, ερμηνεύοντας τα όρια που πρέπει να τηρούνται κατά την ανάθεση εξουσιών οι οποίες πρόκειται να ασκηθούν με τη διαδικασία της διαχειριστικής επιτροπής σύμφωνα με κανονισμό σχετικό με την κοινή οργάνωση των γεωργικών αγορών, έκρινε ότι, βάσει της εν λόγω αναθέσεως, η Επιτροπή έχει την εξουσία «να θεσπίζει όλα τα αναγκαία [22] ή πρόσφορα εκτελεστικά μέτρα για να θέτει σε εφαρμογή τη βασική ρύθμιση, αρκεί μόνο να μην αντίκεινται προς τη ρύθμιση αυτή ή προς τους εκτελεστικούς κανόνες του Συμβουλίου». Με άλλες αποφάσεις, το Δικαστήριο διευκρίνισε ότι η Επιτροπή υποχρεούται να ενεργεί εντός των ορίων που είναι δυνατόν να συναχθούν από το συνολικό σύστημα και τον σκοπό της βασικής πράξεως [23], καθώς και από τις διατάξεις της [24].

27. Στο πλαίσιο της κοινής γεωργικής πολιτικής, από την προαναφερθείσα απόφαση Rey Soda και εξής, το Δικαστήριο αναγνωρίζει ευρείες εκτελεστικές εξουσίες στην Επιτροπή, λόγω του ιδιαίτερου ρόλου τον οποίο διαδραματίζει στον εν λόγω τομέα, ως το μόνο όργανο που είναι σε θέση «να παρακολουθεί συνεχώς και προσεκτικά την εξέλιξη των γεωργικών αγορών και να ενεργεί με την επιβαλλόμενη από την κατάσταση ταχύτητα» [25]. Εντούτοις, εκτός του τομέα αυτού, ή συναφών τομέων, η νομολογία του Δικαστηρίου είναι περισσότερο περιοριστική. Με την απόφαση Vreugdenhil [26], η οποία αφορούσε το κοινό δασμολόγιο, το Δικαστήριο διευκρίνισε ότι «τέτοια ευρεία ερμηνεία των αρμοδιοτήτων της Επιτροπής μπορεί να γίνει δεκτή μόνο μέσα στο πλαίσιο που χαρακτηρίζει τις κανονιστικές ρυθμίσεις των γεωργικών αγορών» [27].

28. Με την απόφαση Γερμανία κατά Επιτροπής [28], το Δικαστήριο παρέσχε διευκρινίσεις σχετικά με την έννοια των «ουσιωδών στοιχείων» νομοθετικής ρυθμίσεως [29], ο ορισμός των οποίων εναπόκειται στον νομοθέτη. Η υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η εν λόγω απόφαση αφορούσε προσφυγή στρεφόμενη κατά της νομιμότητας συστήματος κυρώσεων που εφαρμοζόταν στο πλαίσιο καθεστώτος κοινοτικών ενισχύσεων το οποίο είχε θεσπίσει η Επιτροπή κατόπιν εξουσιοδοτήσεως του Συμβουλίου. Η Γερμανία υποστήριξε ότι οι εν λόγω κυρώσεις έπρεπε να θεωρηθούν ουσιώδεις συνιστώσες της ρυθμίσεως του εν λόγω τομέα, εφόσον επηρέαζαν θεμελιώδη δικαιώματα των ιδιωτών. Υποστήριξε επίσης ότι ο σκοπός των επίδικων μέτρων δεν συνίστατο στην εκτέλεση της βασικής ρυθμίσεως, αλλά στη συμπλήρωσή της. Το Δικαστήριο έκρινε ότι ο χαρακτηρισμός «ουσιώδης» πρέπει να επιφυλάσσεται «στις διατάξεις που έχουν ως σκοπό να μεταφέρουν τις βασικές κατευθύνσεις της κοινοτικής πολιτικής» και ότι αυτό δεν συμβαίνει στην περίπτωση των κυρώσεων οι οποίες προορίζονται να διασφαλίζουν την καλή οικονομική διαχείριση των κεφαλαίων που χρησιμεύουν για την πραγματοποίησή τους. Με απόφαση που εξέδωσε μερικά χρόνια αργότερα, το Δικαστήριο χαρακτήρισε «μη ουσιώδη» διάταξη κανονισμού του Συμβουλίου σχετικού με το πρόγραμμα TACIS, η οποία επέτρεπε να αναθεωρείται ένα κατώτατο όριο χωρίς διαβούλευση με το Κοινοβούλιο, διότι δεν έθιγε «τη γενική οικονομία» του οικείου

20 — Βλ. και απόφαση της 11ης Μαρτίου 1987, 27/85, Vandemoortele κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (Συλλογή 1987, σ. 1129, σκέψη 14).

21 — Απόφαση της 15ης Μαΐου 1984, 121/83, Zuckerfabrik Franken (Συλλογή 1984, σ. 2039).

22 — Βλ, υπ' αυτήν την έννοια, απόφαση της 26ης Ιουνίου 1980, 808/79, Pardini (Συλλογή τόμος 1980/II, σ. 397, σκέψη 16).

23 — Βλ., ιδίως απόφαση της 14ης Νοεμβρίου 1989, 6/88 και 7/88, Ισπανία και Γαλλία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1989, σ. 3639), με την οποία το Δικαστήριο έκρινε ότι τα μέτρα που έχει εκδώσει η Επιτροπή βρίσκονταν εκτός του πεδίου εφαρμογής της βασικής ρυθμίσεως, και αποφάσεις της 24ης Φεβρουαρίου 1988, 264/86, Γαλλία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1988, σ. 973), και της 19ης Σεπτεμβρίου 1985, 192/83, Ελλάδα κατά Επιτροπής (Συλλογή 1985, σ. 2791), με τις οποίες το Δικαστήριο ακύρωσε τα εκτελεστικά μέτρα κατά των οποίων στρέφονταν τα προσφεύγοντα κράτη μέλη και τα οποία είχαν θεσπιστεί στον τομέα της αλιείας και της κοινής γεωργικής πολιτικής, αντιστοίχως, διότι προέβλεπαν τρόπο υπολογισμού της αντισταθμιστικής ενισχύσεως προς τους επιχειρηματίες των κλάδων, η οποία δεν προβλεπόταν από την εξαντλητική ρύθμιση την οποία είχε θεσπίσει ο βασικός κανονισμός, καθώς και λόγω αντιθέσεως προς την αρχή της ίσης μεταχειρίσεως των κοινοτικών παραγωγών την οποία προβλέπει η Συνθήκη. Βλ. και αποφάσεις της 16ης Ιουνίου 1987, 46/86, Romkes (Συλλογή 1987, σ. 2671), της 2ας Φεβρουαρίου 1988, 61/86, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Επιτροπής (Συλλογή 1988, σ. 431), και της 27ης Σεπτεμβρίου 1979, 230/78, Eridania-Zuccherifici nazionali και Società italiana per l'industria degli zuccheri (Συλλογή τόμος 1979/II, σ. 340).

24 — Βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 13ης Ιουλίου 1995, C-156/93, Κοινοβούλιο κατά Επιτροπής (Συλλογή 1995, σ. I-2019, σκέψη 24), και της 18ης Ιουνίου 1996, C-303/94, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1996, σ. I-2943, σκέψη 23).

25 — Προαναφερθείσα απόφαση Rey Soda, σκέψη 11.

26 — Απόφαση της 29ης Ιουνίου 1989, 22/88, VreugdenhiL κ.λπ. (Συλλογή 1989, σ. 2049).

27 — Σκέψη 17. Βλ. και απόφαση της 18ης Ιουνίου 2002, C-314/99, Κάτω Χώρες κατά Επιτροπής (Συλλογή 2002, σ. I-5521).

28 — Απόφαση της 27ης Οκτωβρίου 1992, C-240/90, Γερμανία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1992, σ. I-5383).

29 — Βλ. και απόφαση της 6ης Μαΐου 2008, C-133/06, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (Συλλογή 2008, σ. I-3189, σκέψη 45).

κανονισμού [30]. Πιο πρόσφατα, το Δικαστήριο δέχθηκε προσφυγή του Κοινοβουλίου κατά αποφάσεως της Επιτροπής με την οποία εγκρίθηκε σχέδιο για την ασφάλεια των συνόρων των Φιλιππίνων, στο πλαίσιο της χρηματοδοτικής και τεχνικής βοήθειας και της οικονομικής συνεργασίας με τις αναπτυσσόμενες χώρες της Ασίας. Με την απόφαση αυτή, το Δικαστήριο έκρινε ότι ο σκοπός της καταπολεμήσεως της τρομοκρατίας και της διεθνούς εγκληματικότητας, τον οποίο επεδίωκε η προσβαλλόμενη απόφαση, εκφεύγει των «σκοπών» του κανονισμού σε εκτέλεση του οποίου εκδόθηκε η απόφαση και δεν «σχετίζεται άμεσα» με αυτούς [31].

29. Από την προεκτεθείσα νομολογία προκύπτει ότι τα όρια των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων προσδιορίζονται κατά κύριο λόγο με αναφορά στα χαρακτηριστικά της οικείας πολιτικής και στο κατά το μάλλον ή ήττον ευρύ περιθώριο δράσεως που αναγνωρίζεται στην Επιτροπή για την υλοποίησή της. Τα εν λόγω όρια πρέπει, εξάλλου, να προσδιορίζονται βάσει του γράμματος των διατάξεων εξουσιοδοτήσεως, του περιεχομένου και των σκοπών της βασικής πράξης και της όλης οικονομίας που τη διέπει. Ο προσδιορισμός των εν λόγω ορίων, όπως και ο προσδιορισμός του ουσιώδους ή μη χαρακτήρα των στοιχείων της βασικής ρυθμίσεως που εισάγονται ή τροποποιούνται με την εκτελεστική πράξη [32], δεν εξαντλείται σε μηχανική μεταφορά της διατυπώσεως που χρησιμοποιεί η νομολογία, αλλά πρέπει να απορρέει από αξιολόγηση που πραγματοποιείται υπό το πρίσμα όλων των προεκτεθέντων στοιχείων.

2. Εφαρμογή στην κρινόμενη υπόθεση των αρχών που προκύπτουν από την προεκτεθείσα νομολογία

30. Τα διάφορα στοιχεία που αναφέρθηκαν στην προηγούμενη παράγραφο θα εξεταστούν στη συνέχεια σε συσχετισμό με την κρινόμενη προσφυγή.

α) Σκέψεις σχετικές με τον τομέα στον οποίο εντάσσονται η βασική πράξη και η προσβαλλόμενη απόφαση

31. Κατά τη λήψη μέτρων ελέγχου των εξωτερικών συνόρων και αντιμετωπίσεως της λαθρομεταναστεύσεως, ο νομοθέτης της Ένωσης καλείται να πραγματοποιήσει ευαίσθητες επιλογές που μπορούν να έχουν σοβαρές επιπτώσεις στις ατομικές ελευθερίες και να επηρεάσουν τον σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, τις διεθνείς υποχρεώσεις των κρατών μελών και τις σχέσεις των κρατών μελών και της Ένωσης με τρίτα κράτη. Αυτό δεν ισχύει μόνο για τον καθορισμό των ουσιωδών κατευθυντήριων γραμμών της πολιτικής διαχειρίσεως των συνόρων, αλλά και για τον προσδιορισμό

30 — Απόφαση της 10ης Μαΐου 1995, C-417/93, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1995, σ. I-1185, σκέψεις 30 έως 33).

31 — Βλ. απόφαση της 23ης Οκτωβρίου 2007, C-403/05, Κοινοβούλιο κατά Επιτροπής (Συλλογή 2007, σ. I-9045, και ιδίως σκέψεις 55, 66 έως 68).

32 — Ειρήσθω εν παρόδω ότι οι διάδικοι στην κρινόμενη υπόθεση φαίνεται να συμφωνούν ότι η απόφαση την οποία θα εκδώσει το Δικαστήριο θα επηρεάσει την ερμηνεία της έννοιας των «μη ουσιωδών στοιχείων νομοθετικής πράξης» στο άρθρο 290 ΣΛΕΕ, το οποίο δεν είναι εφαρμοστέο στην κρινόμενη διαφορά ratione temporis. Συναφώς επισημαίνω ότι η προαναφερθείσα νομολογία, υπό το πρίσμα της οποίας πρέπει να εξεταστεί η παρούσα προσφυγή, δεν επηρεάζεται από τον διαχωρισμό μεταξύ «κατ' εξουσιοδότηση πράξεων» και «εκτελεστικών πράξεων», τον οποίο εισήγαγε η ΣΛΕΕ. Ο ακριβής ορισμός του περιεχομένου και του εύρους αυτών των εννοιών, καθώς και η επισήμανση της ορθής διαρθρώσεως μεταξύ των διατάξεων των άρθρων 290 και 291, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, θα θέσουν στο Δικαστήριο νέα ερμηνευτικά προβλήματα που δεν θα μπορούν να επιλυθούν με απλή μεταφορά της προαναφερθείσας νομολογίας. Αρκεί να σκεφθεί κανείς ότι, σύμφωνα με το άρθρο 290, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ο νομοθέτης υποχρεούται πλέον να οριοθετήσει σαφώς τους στόχους, το περιεχόμενο, την έκταση και τη διάρκεια της εξουσιοδοτήσεως και να προσδιορίσει τα ουσιώδη στοιχεία της βασικής πράξεως. Κατ' αυτόν τον τρόπο περιορίζεται σημαντικά το περιθώριο ερμηνείας του Δικαστηρίου και επιτυγχάνεται ορθότερος καταμερισμός καθηκόντων μεταξύ της νομοθετικής και της δικαστικής εξουσίας. Εντούτοις, η σχετική προβληματική δεν αφορά την κρινόμενη υπόθεση.

των μέτρων με τα οποία θα υλοποιηθούν οι εν λόγω κατευθυντήριες γραμμές. Είναι συνεπώς δικαιολογημένο, στο πλαίσιο αυτό, η άσκηση των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων να οριοθετείται αυστηρότερα από ό,τι σε περισσότερο τεχνικούς τομείς και, κατά συνέπεια, το περιθώριο δράσεως της Επιτροπής να είναι λιγότερο ευρύ [33].

32. Για τους λόγους αυτούς φρονώ ότι η παραπομπή από το Συμβούλιο στην προεκτεθείσα νομολογία του Δικαστηρίου και στο εύρος των εκτελεστικών εξουσιών τις οποίες έχει αναγνωρίσει το Δικαστήριο στην Επιτροπή πρέπει να αντιμετωπιστεί με μεγάλη επιφυλακτικότητα.

β) Επί του αντικειμένου και της εμβέλειας των εκτελεστικών εξουσιών τις οποίες προβλέπει το άρθρο 12, παράγραφος 5, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν

33. Συναφώς θα πρέπει να επισημανθεί, κυρίως, ότι η απόδοση στην ιταλική γλώσσα του άρθρου 12, παράγραφος 5, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν αναφέρεται στη δυνατότητα θεσπίσεως πρόσθετων ρυθμίσεων όσον αφορά την επιτήρηση («misure di sorveglianza supplementari»), ενώ στην απόδοση του εν λόγω άρθρου σε άλλες γλώσσες γίνεται ειδικότερα αναφορά σε «πρόσθετους τρόπους που διέπουν την άσκηση της επιτήρησης» [34].

34. Ανεξαρτήτως του γράμματος της εν λόγω διατάξεως, το *αντικείμενο* της εξουσιοδοτήσεως την οποία προβλέπει θα πρέπει μάλλον να θεωρηθεί ότι αφορά τις πρακτικές λεπτομέρειες εφαρμογής της επιτήρησης. Υπέρ αυτής της απόψεως συνηγορεί τόσο το προοίμιο του κώδικα συνόρων του Σέγκεν [35] όσο και το προοίμιο του κανονισμού 296/2008 [36] –με τον οποίο τροποποιήθηκε το άρθρο 12, παράγραφος 5, του κώδικα συνόρων του Σέγκεν με την εισαγωγή της αναφοράς στην κανονιστική διαδικασία με έλεγχο– αλλά και οι προπαρασκευαστικές εργασίες του κώδικα [37]. Εξάλλου, φρονώ ότι, ως προς το σημείο αυτό, οι απόψεις του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου ουσιαστικώς συμπίπτουν.

35. Η θέση των δύο θεσμικών οργάνων αποκλίνει, εντούτοις, όσον αφορά τη δυνατότητα να θεωρηθούν απλές «πρακτικές λεπτομέρειες» τα μέτρα που περιέχονται στην προσβαλλόμενη απόφαση, αλλά και, γενικότερα, όσον αφορά το περιθώριο δράσεως το οποίο χορηγείται στην Επιτροπή, δηλαδή όσον αφορά την *έκταση* της εξουσιοδοτήσεως. Το Κοινοβούλιο φρονεί ουσιαστικά ότι το άρθρο 12, παράγραφος 5, επιτρέπει απλώς τη λήψη μέτρων τεχνικού κυρίως χαρακτήρα. Το Συμβούλιο, αντιθέτως, επισημαίνει ότι ο νομοθέτης επέλεξε να μην διευκρινίσει το περιεχόμενο και τη φύση των κανόνων που πρόκειται να θεσπιστούν, χορηγώντας κατ' αυτόν τον τρόπο ευρείες εκτελεστικές εξουσίες στην Επιτροπή.

33 — Αυτό επιβεβαιώνεται από τα γεγονότα που συνδέονται με τη νομοθετική πορεία του κώδικα συνόρων του Σένγκεν. Στην πρόταση κανονισμού, η Επιτροπή, βασιζόμενη στη διάκριση μεταξύ «βασικών αρχών στον τομέα του ελέγχου» των εξωτερικών συνόρων και «πρακτικών λεπτομερειών σχετικά με την εφαρμογή του εν λόγω ελέγχου», περιλαμβανομένου του τυπικού τρόπου ελέγχων στα διάφορα είδη συνόρων (χερσαία, εναέρια και θαλάσσια) πρότεινε να δοθεί η δυνατότητα να τροποποιούνται στο μέλλον οι ισχύοντες κανόνες οι οποίοι χαρακτηρίζονταν «πρακτικές λεπτομέρειες» και περιλαμβάνονταν στα παραρτήματα του κώδικα συνόρων Σένγκεν, σύμφωνα με μια διαδικασία επιτροπολογίας [βλ. COM(2004) 391 τελικό]. Η πρόταση αυτή απορρίφθηκε κατά το μεγαλύτερο μέρος κατά τη θέσπιση του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, ο οποίος προβλέπει ότι ορισμένα μόνο από τα παραρτήματά του μπορούν να τροποποιηθούν σύμφωνα με την κανονιστική διαδικασία με έλεγχο. Σε αυτά δεν περιλαμβάνονται τα παραρτήματα VI και VII, τα οποία περιέχουν, αντιστοίχως, «ειδικούς κανόνες για τα διάφορα είδη συνόρων και τα διάφορα μεταφορικά μέσα που χρησιμοποιούνται για τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών» και «ειδικές ρυθμίσεις για ορισμένες κατηγορίες προσώπων», ούτε και το παράρτημα V, το οποίο προβλέπει τις «διαδικασίες άρνησης εισόδου στα σύνορα».

34 — Βλ., για παράδειγμα την αγγλική «additionaL measures governing surveillance», τη γαλλική «mesures supplémentaires applicables à la surveillance», τη γερμανική «zusätzlichen Überwachungsmodalitäten», την ισπανική «medidas adicionales relativas a la vigilancia», τη ρουμανική «măsuri suplimentare care reglementează supravegherea», την πορτογαλική «medidas adicionais relativas à vigilância» εκδοχή.

35 — Δέκατη έβδομη αιτιολογική σκέψη.

36 — Τέταρτη αιτιολογική σκέψη.

37 — Βλ., ιδίως, την πρόταση κανονισμού της Επιτροπής που προαναφέρθηκε στην υποσημείωση 33.

36. Φρονώ ότι η άποψη του Κοινοβουλίου ερμηνεύει την έκταση της επίμαχης εξουσιοδοτήσεως με όρους υπερβολικά περιοριστικούς. Πράγματι, όπως ορθώς υπογράμμισε το Συμβούλιο, τόσο η χρησιμοποίηση γενικής διατυπώσεως όσο και η επιλογή διαδικασίας επιτροπολογίας προς θέσπιση μέτρων που τροποποιούν τη βασική πράξη, μολονότι συνοδεύεται από περισσότερο ενδελεχή έλεγχο του τρόπου ασκήσεως των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων, συνιστούν ενδείξεις της προθέσεως να δοθεί κάποιο περιθώριο δράσεως στην Επιτροπή.

γ) Επί του σκοπού και της όλης οικονομίας της βασικής ρυθμίσεως

37. Το Συμβούλιο επισημαίνει ότι, στο πλαίσιο του συστήματος το οποίο προβλέπει ο κώδικας συνόρων του Σένγκεν, ο συνοριακός έλεγχος συνιστά το βασικό στοιχείο της πολιτικής ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα και, για τον λόγο αυτό, ο νομοθέτης αποφάσισε, στο πλαίσιο της διαδικασίας του άρθρου 251 ΕΚ, να τον ρυθμίσει εξαντλητικά, ορίζοντας ότι ορισμένες πτυχές του μπορούν να θεσπιστούν ή να τροποποιηθούν αποκλειστικά και μόνο μέσω της κανονιστικής διαδικασίας με έλεγχο. Αντιθέτως, στον τομέα της επιτήρησης των συνόρων, ο νομοθέτης απλώς έθεσε τους σκοπούς και τους βασικούς κανόνες της επιτήρησης, χορηγώντας στην Επιτροπή ευρύ περιθώριο δράσεως για τη θέσπιση συμπληρωματικών μέτρων.

38. Διάφορα στοιχεία δεν μου επιτρέπουν να συμφωνήσω με την άποψη την οποία εκφράζει το Συμβούλιο.

39. Πρώτον, από την πρόταση κανονισμού της Επιτροπής προκύπτει, ιδίως, ότι η θέσπιση του κώδικα συνόρων του Σένγκεν οφείλεται κατά μέγα μέρος στο γεγονός ότι ενσωματώθηκαν σε αυτόν κανόνες οι οποίοι είχαν θεσπιστεί στο πλαίσιο διαφόρων νομικών πράξεων όπως, για παράδειγμα, η Σύμβαση Σένγκεν[38] και το κοινό εγχειρίδιο για τα εξωτερικά σύνορα[39]. Οι πράξεις αυτές περιλάμβαναν λεπτομερείς ρυθμίσεις των ελέγχων στα σύνορα και προέβλεπαν ορισμένες λεπτομέρειες εφαρμογής τους. Το σύνολο αυτών των ρυθμίσεων περιλήφθηκε εν μέρει στον κώδικα συνόρων του Σένγκεν και εν μέρει στα παραρτήματά του.

40. Δεύτερον, η άποψη σύμφωνα με την οποία, στην οικονομία του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, η επιτήρηση είναι κατά κάποιο τρόπο επικουρικής ή δευτερεύουσας σημασίας σε σχέση με τους συνοριακούς ελέγχους δεν φαίνεται να βρίσκει έρεισμα στο προοίμιο του κώδικα. Ειδικότερα, στην όγδοη αιτιολογική σκέψη, αφού διευκρινίζεται ότι ο έλεγχος των συνόρων περιλαμβάνει τον έλεγχο προσώπων στα συνοριακά σημεία διέλευσης και την επιτήρηση μεταξύ των σημείων αυτών, ορίζεται ότι είναι απαραίτητο «να ορισθούν οι προϋποθέσεις, τα κριτήρια καθώς και οι λεπτομερείς κανόνες που διέπουν ταυτόχρονα τις διαδικασίες ελέγχου στα συνοριακά σημεία διέλευσης και την επιτήρηση». Στη δέκατη έβδομη αιτιολογική σκέψη, η οποία αναφέρεται στη χορήγηση εκτελεστικών αρμοδιοτήτων στην Επιτροπή, δεν γίνεται καμία διάκριση μεταξύ ελέγχων και επιτήρησης, αλλά γίνεται γενικότερη αναφορά στη σκοπιμότητα «να προβλεφθεί διαδικασία που να επιτρέπει στην Επιτροπή να προσαρμόζει ορισμένους λεπτομερείς πρακτικούς κανόνες που διέπουν τον έλεγχο των συνόρων».

38 — Σύμβαση εφαρμογής της Συμφωνίας του Σένγκεν, της 14ης Ιουνίου 1985, μεταξύ των κυβερνήσεων των κρατών της Οικονομικής Ένωσης Μπενελούξ, της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας και της Γαλλικής Δημοκρατίας, σχετικά με τη σταδιακή κατάργηση των ελέγχων στα κοινά σύνορα, που υπεγράφη στις 19 Ιουνίου 1990 στο Σένγκεν. Το πλήρες κείμενο της εν λόγω Συμβάσεως δημοσιεύθηκε στην ΕΕ L 239 της 22ας Σεπτεμβρίου 2000, σ. 19.

39 — Η απόφαση της εκτελεστικής επιτροπής Σένγκεν με την οποία εγκρίθηκε το εν λόγω εγχειρίδιο δημοσιεύθηκε στην ΕΕ L 239, 22 Σεπτεμβρίου 2000, σ. 317.

41. Τέλος, από τις πράξεις που προηγήθηκαν και προετοίμασαν την έκδοση του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, αλλά και γενικότερα από διάφορες άλλες πράξεις της πολιτικής ελέγχου των συνόρων, με πρώτο τον κανονισμό Frontex στον οποίο θα αναφερθώ λεπτομερέστερα στη συνέχεια, προκύπτει ότι η επιτήρηση είναι μια από τις ουσιώδεις συνιστώσες της πολιτικής αυτής[40]. Ακόμα και το άρθρο 77, παράγραφος 1, στοιχείο β', ΣΛΕΕ ορίζει ότι η Ένωση «αναπτύσσει πολιτική με στόχο να εξασφαλίζεται ο έλεγχος των προσώπων και η αποτελεσματική εποπτεία της διέλευσης των εξωτερικών συνόρων», αποδίδοντας ίση βαρύτητα στις δύο πτυχές αυτής της πολιτικής.

42. Ανεξαρτήτως αυτού, φρονώ ότι είναι απορριπτέο και το επιχείρημα το οποίο προέβαλε εμφατικά ο εκπρόσωπος του Συμβουλίου κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ότι υπό το πρίσμα της όλης οικονομίας του κώδικα συνόρων του Σένγκεν και του περιθωρίου δράσεως που διαθέτει, η Επιτροπή δύναται, στο πλαίσιο της ασκήσεως των εκτελεστικών της αρμοδιοτήτων, να λαμβάνει κάθε μέτρο που κρίνει σκόπιμο και χρήσιμο για την επίτευξη του σκοπού της επιτήρησης των συνόρων τον οποίο επιδιώκει ο κώδικας και που δεν είναι αντίθετο προς τις διατάξεις του.

43. Αυτό το επιχείρημα θεμελιώνεται στην παραδοχή ότι τα μέτρα που λαμβάνονται δυνάμει του άρθρου 12, παράγραφος 5, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, καθόσον σκοπούν στη ρύθμιση ορισμένων πρακτικών λεπτομερειών εφαρμογής της επιτήρησης, δεν αφορούν, οιονεί εξ ορισμού, ουσιώδη στοιχεία της βασικής ρυθμίσεως, για τα οποία διατηρείται η αρμοδιότητα του νομοθέτη.

44. Για τους λόγους τους οποίους εξέθεσα εν μέρει στην παράγραφο 38, δεν συμφωνώ με την εν λόγω παραδοχή. Αρκεί να προστεθεί εδώ ότι η επιδίωξη επιτεύξεως του σκοπού της αποτροπής της παράνομης διελεύσεως των συνόρων μπορεί να συνεπάγεται in concreto επιλογές ικανές να επηρεάσουν τα ουσιώδη χαρακτηριστικά της μεταναστευτικής πολιτικής μιας συγκεκριμένης έννομης τάξεως. Αναφέρομαι, για παράδειγμα, στις εξουσίες τις οποίες διαθέτουν οι συνοριοφύλακες, στο επιτρεπτό της χρησιμοποιήσεως βίας, στη συνεκτίμηση ή μη της προσωπικής καταστάσεως των προσώπων που προσπαθούν, ή υπάρχουν υποψίες ότι προσπαθούν, να διέλθουν παράνομα τα σύνορα, στη φύση των μέτρων που πρέπει να ληφθούν για την αντιμετώπισή τους όταν συλληφθούν, στον τρόπο απομακρύνσεώς τους και γενικότερα στην απαίτηση το σύνολο των μέτρων που αφορούν την αποτροπή της λαθρομεταναστεύσεως να συνάδει με τις διατάξεις που αφορούν τα ανθρώπινα δικαιώματα[41].

45. Για τους λόγους αυτούς δεν θεωρώ, αντιθέτως προς το Συμβούλιο, ότι τα όρια των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων τις οποίες προβλέπει το άρθρο 12, παράγραφος 5, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, πρέπει να προσδιοριστούν αποκλειστικά βάσει του γενικού σκοπού της επιτήρησης τον οποίο θέτει η εν λόγω διάταξη.

46. Υπό το πρίσμα όλων των προεκτεθεισών σκέψεων, θα εξετάσω τώρα τις αιτιάσεις τις οποίες διατυπώνει το Κοινοβούλιο.

40 — Βλ., μεταξύ άλλων, την ανακοίνωση της Επιτροπής «Προς μια ολοκληρωμένη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης», που περιλήφθηκε στο «Σχέδιο για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης», το οποίο εγκρίθηκε από το Συμβούλιο στις 13 Ιουνίου 2002 και επικυρώθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σεβίλλης της 21ης και 22ας Ιουνίου 2002 και από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Θεσσαλονίκης της 19ης και 20ής Ιουνίου 2003.

41 — Βλ. απόφαση της ολομέλειας του ΕΔΔΑ της 23ης Φεβρουαρίου 2012, 27765/09, Hirsi κ.λπ. κατά Ιταλίας.

3. Επί της πρώτης αιτιάσεως, σύμφωνα με την οποία η προσβαλλόμενη απόφαση εισάγει νέα ουσιώδη στοιχεία στον κώδικα συνόρων του Σένγκεν

α) Επιχειρήματα των διαδίκων

47. Πρώτον, το Κοινοβούλιο υποστηρίζει ότι το σημείο 2.4 του μέρους Ι του παραρτήματος της προσβαλλομένης αποφάσεως, το οποίο αφορά τη σύλληψη, προβλέπει τη λήψη μέτρων τα οποία υπερβαίνουν τα όρια τα οποία θέτει το άρθρο 12 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν σχετικά με τη δραστηριότητα επιτήρησης και παρέχει στους συνοριοφύλακες, σε αυτό το πλαίσιο, ιδιαίτερα εκτεταμένες εξουσίες, που απαιτούν ευρύ περιθώριο διακριτικής ευχέρειας. Ως παράδειγμα, το Κοινοβούλιο αναφέρει τη δυνατότητα «κατ[ασχέσεως] του πλοίου και [σύλληψης] των προσώπων που επιβαίνουν σε αυτό» ή «προσαγωγή[ς] του πλοίου ή των επιβαινόντων σε αυτό σε τρίτη χώρα ή [παραδόσεως] του πλοίου ή των επιβαινόντων στις αρχές τρίτης χώρας» (σημείο 2.4, στοιχεία δ′ και στ′). Κατά την άποψη του Κοινοβουλίου, το άρθρο 12, παράγραφος 5, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν επιτρέπει απλώς τη λήψη μέτρων τεχνικής ή πρακτικής φύσεως, όπως προκύπτει ιδίως από τη δέκατη έβδομη αιτιολογική σκέψη του κώδικα και από το προοίμιο του κανονισμού 296/2008.

48. Με την απάντησή του, το Κοινοβούλιο διευκρινίζει ότι οι σχετικοί με τη σύλληψη κανόνες τους οποίους περιέχει η προσβαλλόμενη απόφαση εκφεύγουν από το καθ' ύλην και κατά τόπον πεδίο εφαρμογής της έννοιας της «επιτήρησης των συνόρων», όπως ορίζεται με το άρθρο 2, σημείο 11, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν. Παραπέμποντας στον ορισμό της έννοιας των «θαλάσσιων εξωτερικών συνόρων» που δίδεται με την απόφαση 574/2007[42], το Κοινοβούλιο επισημαίνει, ειδικότερα, ότι ο κώδικας δεν επιτρέπει τη θέσπιση μέτρων επιτήρησης που είναι εφαρμοστέα στην ανοιχτή θάλασσα.

49. Δεύτερον, το Κοινοβούλιο υποστηρίζει ότι οι διατάξεις του μέρους ΙΙ του παραρτήματος οι οποίες αφορούν τα περιστατικά έρευνας και διάσωσης βρίσκονται επίσης εκτός του πλαισίου των δραστηριοτήτων επιτήρησης, όπως ορίζεται με το άρθρο 12 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν. Εξάλλου, διατάξεις αυτού του είδους δημιουργούν νέες υποχρεώσεις και νέους κανόνες δικαίου της Ένωσης που δεν μπορούν να θεωρηθούν «μη ουσιώδη στοιχεία» κατά την έννοια του άρθρου 2, παράγραφος 2, της αποφάσεως περί επιτροπών. Συναφώς, το Κοινοβούλιο αναφέρει την υποχρέωση των μονάδων που συμμετέχουν να «παρέχουν βοήθεια σε κάθε πλοίο ή πρόσωπο που βρίσκεται σε κίνδυνο στη θάλασσα» (σημείο 1.1) και τον κανόνα σύμφωνα με τον οποίο προτεραιότητα θα πρέπει να δίνεται στην αποβίβαση στην τρίτη χώρα από όπου αναχώρησε το πλοίο το οποίο μεταφέρει τους συλληφθέντες ή διασωθέντες (σημείο 2.1, δεύτερο εδάφιο). Το Κοινοβούλιο υπογραμμίζει επίσης ότι, αντιθέτως προς ό,τι φαίνεται να προκύπτει από την επικεφαλίδα του μέρους ΙΙ του παραρτήματος, οι κατευθυντήριες γραμμές τις οποίες περιέχει δεν μπορούν να θεωρηθούν μη δεσμευτικές, εφόσον, κατά το άρθρο 1, δεύτερη φράση, της προσβαλλομένης αποφάσεως, οι εν λόγω κατευθυντήριες γραμμές «αποτελούν μέρος του επιχειρησιακού σχεδίου που καταρτίζεται για κάθε επιχείρηση που συντονίζεται από τον Οργανισμό».

50. Το Συμβούλιο απαντά ότι στο σημείο 2.4 του μέρους Ι του παραρτήματος της προσβαλλομένης αποφάσεως απαριθμούνται τα μέτρα που μπορούν να ληφθούν στο πλαίσιο επιχειρήσεως επιτήρησης ή που είναι σύμφωνα με διεθνείς συμβάσεις. Τέτοιου είδους μέτρα δεν είναι δυνατόν να αντιβαίνουν προς τους στόχους της επιτήρησης, όπως ορίζονται με το άρθρο 12 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν. Όσον αφορά την άποψη που διατύπωσε το Κοινοβούλιο με το υπόμνημα απαντήσεώς του, ότι δηλαδή οι κανόνες σχετικά με τη σύλληψη εκφεύγουν από το πεδίο καθ' ύλην και κατά τόπον εφαρμογής της έννοιας της επιτήρησης, το Συμβούλιο επισημαίνει, πρώτον, τον απαράδεκτο χαρακτήρα της καθόσον δεν προβλήθηκε εμπροθέσμως. Αυτά τα επιχειρήματα είναι, άλλωστε, αβάσιμα. Πρώτον, ο ορισμός της έννοιας των «θαλάσσιων εξωτερικών συνόρων» ο οποίος δίδεται με την απόφαση 574/2007, στην

42 — Απόφαση 574/2007/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Μαΐου 2007, σχετικά με τη σύσταση του Ταμείου Εξωτερικών Συνόρων για την περίοδο 2007 έως 2013, ως μέρος του γενικού προγράμματος «Αλληλεγγύη και διαχείριση των μεταναστευτικών ροών» (ΕΕ L 144, σ. 22).

οποία παραπέμπει το Κοινοβούλιο, δεν είναι εφαρμοστέος στο πλαίσιο του κώδικα συνόρων του Σένγκεν. Δεύτερον, εφόσον δεν υπάρχει ειδικός ορισμός, η επιτήρηση των θαλάσσιων συνόρων πρέπει να θεωρηθεί ότι καλύπτει και επιχειρήσεις που πραγματοποιούνται στην ανοιχτή θάλασσα, διότι μόνο μια τέτοια ερμηνεία, η οποία εξάλλου συνάδει με τις εφαρμοστέες διατάξεις του διεθνούς δικαίου, και ειδικότερα με το Πρωτόκολλο του Παλέρμο[43], επιτρέπει να εξασφαλιστεί η πρακτική αποτελεσματικότητα του άρθρου 12 του κώδικα. Κατά τα λοιπά, το Κοινοβούλιο δεν προέβαλε επαρκείς λόγους ώστε να θεωρηθεί ότι οι δραστηριότητες επιτήρησης στην ανοιχτή θάλασσα δεν εμπίπτουν στο πεδίο καθ' ύλην εφαρμογής της έννοιας της επιτήρησης σύμφωνα με το άρθρο 12 του κώδικα.

51. Όσον αφορά τις κατευθυντήριες γραμμές του μέρους ΙΙ του παραρτήματος, το Συμβούλιο υπογραμμίζει, κυρίως, τον μη δεσμευτικό χαρακτήρα τους, ο οποίος, όπως υποστηρίζει, προκύπτει σαφώς από το γράμμα των κατευθυντηρίων γραμμών και από την προσβαλλόμενη απόφαση στο σύνολό της. Όσον αφορά την εμβέλειά τους, το Συμβούλιο επισημαίνει ότι οι υποχρεώσεις των κρατών μελών στον τομέα της έρευνας και διάσωσης προβλέπονται από διεθνείς συμβάσεις. Οι επίδικες κατευθυντήριες γραμμές εξασφαλίζουν τη συνεκτική ερμηνεία των διατάξεων των εν λόγω συμβάσεων, η οποία εφαρμόζεται κάθε φορά που παρουσιάζεται η ανάγκη να παρασχεθεί βοήθεια σε σκάφος το οποίο αντιμετωπίζει δυσκολίες, δραστηριότητα η οποία, όπως αναγνωρίζει το Συμβούλιο, δεν μπορεί να χαρακτηριστεί επιτήρηση υπό στενή έννοια, στο πλαίσιο επιχειρήσεως επιτήρησης την οποία συντονίζει ο οργανισμός. Εντούτοις, τα κράτη μέλη είναι ελεύθερα να μην ακολουθήσουν μια τέτοια ερμηνεία και να εντάξουν στο επιχειρησιακό σχέδιο που συμφωνείται με τον οργανισμό διαφορετικά μέτρα.

52. Η Επιτροπή φρονεί ότι η εξουσία συμπληρώσεως πράξεως με την προσθήκη νέων μη ουσιωδών στοιχείων προϋποθέτει δυνατότητα θεσπίσεως συμπληρωματικών υποχρεώσεων και ρυθμίσεως νέων δραστηριοτήτων, στο μέτρο που αυτές είναι αναγκαίες ή χρήσιμες για την εκτέλεση της βασικής πράξεως και δεν είναι αντίθετες προς αυτή.

53. Σύμφωνα με την Επιτροπή, η προσβαλλόμενη απόφαση είναι αναγκαία, ή τουλάχιστον χρήσιμη, για την επίτευξη του σκοπού της αποτροπής της παράνομης διελεύσεως των συνόρων, τον οποίο τάσσει το άρθρο 2, σημείο 11, και το άρθρο 12 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν. Αυτόν το σκοπό εξυπηρετούν οι διατάξεις της προσβαλλομένης αποφάσεως οι οποίες διέπουν τις περιπολίες στην ανοιχτή θάλασσα. Η Επιτροπή υπογραμμίζει, εξάλλου, ότι καμία διάταξη του κώδικα συνόρων του Σένγκεν δεν αποκλείει την εφαρμογή του κώδικα σε επιχειρήσεις επιτήρησης σε διεθνή ύδατα. Εξάλλου, από το παράρτημα VI του κώδικα, το οποίο επιτρέπει τη διενέργεια συνοριακών ελέγχων στον λιμένα τρίτου κράτους ή κατά τη διάρκεια του διάπλου, επιβεβαιώνεται ότι στο πεδίο γεωγραφικής εφαρμογής του κώδικα εμπίπτουν και δραστηριότητες που πραγματοποιούνται εκτός της επικράτειας των κρατών μελών, υπό την προϋπόθεση οι δραστηριότητες αυτές να εμπίπτουν στο πεδίο καθ' ύλην εφαρμογής της εν λόγω πράξεως, για παράδειγμα στην έννοια της επιτήρησης. Συναφώς, η Επιτροπή φρονεί ότι το Κοινοβούλιο ακολουθεί υπερβολικά περιοριστική ερμηνεία της «έννοιας της επιτήρησης». Κατά την άποψη της Επιτροπής, η σύλληψη υπάγεται στην έννοια της επιτήρησης όταν έχει ως αντικείμενο σκάφη για τα οποία υπάρχει η υποψία ότι προτίθενται να εισέλθουν στην επικράτεια της Ένωσης παρακάμπτοντας τους συνοριακούς ελέγχους. Συνεπώς, η επιτήρηση δεν περιορίζεται σε μια καθαρά παθητική δραστηριότητα, όπως προκύπτει εξάλλου από το άρθρο 12, παράγραφος 4, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, που επιτρέπει να συλλαμβάνονται τα πρόσωπα που διέρχονται παράνομα τα σύνορα. Επίσης, η Επιτροπή φρονεί ότι οι δραστηριότητες έρευνας και διάσωσης οι οποίες πραγματοποιούνται στο πλαίσιο επιχειρήσεων επιτήρησης υπάγονται στην έννοια της επιτήρησης. Συναφώς, η Επιτροπή επισημαίνει ότι συχνά η επιχείρηση επιτήρησης είναι εκείνη που προκαλεί τις επιχειρήσεις έρευνας και διάσωσης όταν, μετά τη σύλληψη, το σκάφος βυθίζεται εκ προθέσεως.

43 — Συμπληρωματικό πρωτόκολλο της Συμβάσεως των Ηνωμένων Εθνών κατά του διεθνικού οργανωμένου εγκλήματος, κατά της λαθραίας διακίνησης μεταναστών από τη γη, τη θάλασσα και τον αέρα, που υπογράφηκε στο πλαίσιο της Διασκέψεως του Παλέρμο, στις 12-15 Δεκεμβρίου 2000.

β) Ανάλυση

54. Καταρχάς, είναι απορριπτέα η ένσταση απαράδεκτου την οποία προβάλλει το Συμβούλιο κατά του ισχυρισμού ότι οι κανόνες για τη σύλληψη εκφεύγουν του πεδίου καθ' ύλην και κατά τόπον εφαρμογής της έννοιας της επιτήρησης, ο οποίος προβλήθηκε με την απάντηση. Αντιθέτως προς ό,τι υποστηρίζει το Συμβούλιο, πρόκειται στην πραγματικότητα για επιχείρημα το οποίο διευρύνει, αναπτύσσοντάς τους, τους λόγους που εκτέθηκαν με το εισαγωγικό δικόγραφο της προσφυγής και όχι νέο λόγο που προβάλλεται εκπροθέσμως. Υπενθυμίζω, εξάλλου, ότι οι λόγοι που αφορούν αναρμοδιότητα, ως λόγοι δημοσίας τάξεως, μπορούν να εξετάζονται αυτεπαγγέλτως[44].

55. Όσον αφορά την ουσία, πρέπει να εξεταστεί αν, όπως υποστηρίζει το Κοινοβούλιο, με την προσβαλλόμενη απόφαση, το Συμβούλιο υπερέβη τις εκτελεστικές αρμοδιότητες τις οποίες προβλέπει το άρθρο 12, παράγραφος 5, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, ρυθμίζοντας ουσιώδη στοιχεία του βασικού κανονιστικού κειμένου. Ειδικότερα, το Κοινοβούλιο υποστηρίζει, πρώτον, ότι η προσβαλλόμενη απόφαση προβλέπει μέτρα που δεν εμπίπτουν στο πεδίο καθ' ύλην εφαρμογής της έννοιας της επιτήρησης σύμφωνα με τον κώδικα.

56. Η «επιτήρηση των συνόρων» ορίζεται στο άρθρο 2, σημείο 11, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν ως «η επιτήρηση των συνόρων εκτός των συνοριακών σημείων διέλευσης και η επιτήρηση των συνοριακών σημείων διέλευσης εκτός των καθορισμένων ωραρίων λειτουργίας, ώστε να μη γίνεται παράκαμψη των συνοριακών ελέγχων». Το άρθρο 12, παράγραφος 1, του κώδικα διευκρινίζει ότι «η επιτήρηση των εξωτερικών συνόρων έχει ως κύριο σκοπό να εμποδίσει τη μη επιτρεπόμενη διέλευση των συνόρων, να καταπολεμήσει τη διασυνοριακή εγκληματικότητα και να εφαρμόσει ή να λάβει μέτρα κατά των ατόμων που διήλθαν τα σύνορα παρανόμως».

57. Όπως ορθώς υπογραμμίζει το Συμβούλιο και η Επιτροπή, η επιτήρηση ορίζεται στον κώδικα συνόρων του Σένγκεν κυρίως μέσω των σκοπών που επιδιώκει. Βάσει του ορισμού αυτού, οριοθετείται μια έννοια εξαιρετικά ευρεία, ικανή να περιλάβει κάθε μέτρο που σκοπεί την αποτροπή ή την πρόληψη της αποφυγής των συνοριακών ελέγχων. Από την άλλη πλευρά, για να είναι αποτελεσματικά τα μέτρα επιτήρησης, όπως επιτάσσει το άρθρο 77, παράγραφος 1, στοιχείο β', ΣΛΕΕ, πρέπει να προσαρμόζονται τόσο στο είδος των συνόρων όσο και στον συγκεκριμένο κίνδυνο λαθρομεταναστεύσεως, ο οποίος ποικίλλει σε συνάρτηση με πολλαπλούς παράγοντες (γεωγραφικούς, οικονομικούς, γεωπολιτικούς, κλιματικούς κ.λπ.). Κατά συνέπεια, η έννοια της επιτήρησης πρέπει να ερμηνεύεται με τρόπο δυναμικό και ευέλικτο, ενώ το φάσμα των μέτρων που μπορούν να αποδειχθούν απαραίτητα για την επίτευξη των σκοπών τους οποίους προβλέπει το άρθρο 12, παράγραφος 1, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν είναι εξαιρετικά ευρύ και κυμαινόμενο.

58. Το Κοινοβούλιο υποστηρίζει επίσης ότι ο κώδικας συνόρων του Σένγκεν προβλέπει παθητική κυρίως επιτήρηση. Η άποψη αυτή, εντούτοις, δεν βρίσκει έρεισμα στο γράμμα του άρθρου 12 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, το οποίο, περιλαμβάνοντας στους σκοπούς της επιτήρησης τη λήψη μέτρων κατά των ατόμων που εισέρχονται παράνομα στην επικράτεια της Ένωσης, επιτρέπει επεμβάσεις που υπερβαίνουν τα όρια μιας απλής δραστηριότητας παρακολούθησης των συνόρων[45]. Το ίδιο ισχύει για τα μέτρα προληπτικού ή αποτρεπτικού χαρακτήρα, για τα οποία το μόνο όριο φαίνεται να είναι ότι αφορούν συγκεκριμένο κίνδυνο αποφυγής των συνοριακών ελέγχων.

59. Βάσει των προεκτεθέντων, φρονώ ότι το μεγαλύτερο μέρος των μέτρων σύλληψης που απαριθμούνται στο σημείο 2.4 του μέρους Ι του παραρτήματος της προσβαλλομένης αποφάσεως εμπίπτουν στην έννοια της επιτήρησης, όπως οριοθετήθηκε ανωτέρω. Εντούτοις, διατηρώ αμφιβολίες όσον αφορά τη δυνατότητα να θεωρηθεί ότι στην έννοια αυτή εμπίπτουν και τα μέτρα που απαριθμούνται στα στοιχεία δ' και στ' του εν λόγω σημείου –τα οποία επιτρέπουν στους

44 — Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 13ης Ιουλίου 2000, C-210/98 P, Salzgitter κατά Επιτροπής (Συλλογή 2000, σ. I-5843, σκέψη 56).

45 — Όπως, για παράδειγμα, τη σύλληψη των προσώπων, την εξακρίβωση της ταυτότητάς τους, την προώθησή τους στο συνοριακό σημείο διέλευσης κ.λπ. Βλ., με αυτό το πνεύμα, το προαναφερθέν στην υποσημείωση 39 εγχειρίδιο Σένγκεν.

συνοριοφύλακες, αντιστοίχως, «την κατάσχεση του πλοίου και τη σύλληψη των προσώπων που επιβαίνουν σε αυτό» και «την προσαγωγή του πλοίου ή των επιβαινόντων σε αυτό σε τρίτη χώρα ή την παράδοση του πλοίου ή των επιβαινόντων στις αρχές τρίτης χώρας»–, καθώς και οι διατάξεις σχετικά με την έρευνα και διάσωση και την αποβίβαση, οι οποίες περιέχονται στο μέρος ΙΙ του παραρτήματος της προσβαλλομένης αποφάσεως, μολονότι τα εν λόγω μέτρα και διατάξεις σκοπούν την επιτυχή ολοκλήρωση επιχειρήσεων επιτήρησης και την αντιμετώπιση καταστάσεων που προκύπτουν κατά τη διάρκεια των επιχειρήσεων αυτών [46].

60. Εντούτοις, δεν είναι απαραίτητο να υιοθετηθεί οριστική θέση σχετικά με το σημείο αυτό. Πράγματι, όπως προκύπτει από τα προεκτεθέντα, ακόμα και αν κριθεί ότι η προσβαλλόμενη απόφαση προβλέπει πρακτικές λεπτομέρειες για την άσκηση της επιτήρησης εντός των ορίων της έννοιας αυτής, βάσει του ορισμού τον οποίο περιέχει ο κώδικας συνόρων του Σένγκεν, και πάλι δεν θα μπορούσε να αποκλειστεί ότι η εν λόγω απόφαση, όπως υποστηρίζει το Κοινοβούλιο, ρυθμίζει ουσιώδη στοιχεία της βασικής ρυθμίσεως.

61. Λαμβανομένου υπόψη τόσο του τομέα στον οποίο εντάσσεται η επίδικη ρύθμιση όσο και των σκοπών και της όλης οικονομίας του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, στον οποίο η επιτήρηση επέχει θέση θεμελιώδους συνιστώσας της πολιτικής ελέγχου των συνόρων, και παρά το περιθώριο δράσεως το οποίο διαθέτει η Επιτροπή δυνάμει του άρθρου 12, παράγραφος 5, φρονώ ότι συγκεκριμένα μέτρα, όπως αυτά που απαριθμούνται στο σημείο 2.4 του μέρους Ι του παραρτήματος της προσβαλλομένης αποφάσεως, και ιδίως τα μέτρα που απαριθμούνται στα στοιχεία β′, δ′, στ′ και ζ′, καθώς και οι διατάξεις σχετικά με την αποβίβαση οι οποίες περιέχονται στο μέρος ΙΙ του εν λόγω παραρτήματος διέπουν ουσιώδη στοιχεία της επιτήρησης των θαλάσσιων εξωτερικών συνόρων. Τα μέτρα αυτά προϋποθέτουν επιλογές οι οποίες είναι δυνατόν να επηρεάσουν τις ατομικές ελευθερίες των προσώπων και τα θεμελιώδη δικαιώματά τους (για παράδειγμα, οι έρευνες, η ανάσχεση, η κατάσχεση του πλοίου κ.λπ.), τη δυνατότητα που έχουν αυτά τα πρόσωπα να επικαλεστούν και να λάβουν από την Ένωση την προστασία την οποία ενδεχομένως δικαιούνται δυνάμει του διεθνούς δικαίου (αυτό ισχύει για τους κανόνες που διέπουν την αποβίβαση, εφόσον δεν δίδονται σαφείς ενδείξεις σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο οι αρχές πρέπει να λαμβάνουν υπόψη την προσωπική κατάσταση του προσώπου που επιβαίνει στο πλοίο του οποίου γίνεται ανάσχεση) [47], καθώς και τις σχέσεις της Ένωσης και των κρατών μελών που συμμετέχουν στην επιχείρηση επιτήρησης με τα τρίτα κράτη που αναμειγνύονται σε αυτή.

62. Ανάλογη επιχειρηματολογία ισχύει, κατά τη γνώμη μου, όσον αφορά τις διατάξεις της προσβαλλομένης αποφάσεως οι οποίες διέπουν την ανάσχεση σκαφών στην ανοιχτή θάλασσα. Πράγματι, αφενός οι διατάξεις αυτές επιτρέπουν ρητώς τη λήψη των μέτρων που αναφέρονται στην προηγούμενη παράγραφο στα διεθνή ύδατα, μια επιλογή η οποία, στο προαναφερθέν πλαίσιο, έχει ουσιώδη χαρακτήρα, ανεξαρτήτως της βασιμότητας της απόψεως του Κοινοβουλίου ότι το πεδίο γεωγραφικής εφαρμογής του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, όσον αφορά τα θαλάσσια σύνορα, οριοθετείται στα εξωτερικά όρια των χωρικών υδάτων των κρατών μελών ή της συνορεύουσας ζώνης

46 — Ειρήσθω εν παρόδω ότι, αντιθέτως προς ό,τι ισχυρίστηκε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση το Συμβούλιο, το γεγονός ότι ανάλογα μέτρα και διατάξεις δεν εμπίπτουν στην έννοια της επιτηρήσεως σύμφωνα με τον κώδικα συνόρων του Σένγκεν δεν σημαίνει ότι δεν μπορούν να ρυθμιστούν στο επίπεδο του δικαίου της Ένωσης. Πράγματι, τίποτα δεν απαγορεύει στον νομοθέτη να ακολουθήσει ευρύτερη έννοια της επιτηρήσεως των συνόρων από ό,τι προβλέπει ο κώδικας, ενδεχομένως αποδίδοντας μεγαλύτερη βαρύτητα στον σκοπό της «αποτελεσματικής» εποπτείας που αναφέρεται στο άρθρο 77, παράγραφος 1, στοιχείο β′, ΣΛΕΕ. Επίσης, το άρθρο 79, παράγραφος 1, και παράγραφος 2, στοιχείο γ′, προσφέρουν μια ακόμα νομική βάση για την έγκριση μέτρων σχετικών με την εξασφάλιση της αποτελεσματικής διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών.

47 — Μολονότι, στο σύνολό της, η προσβαλλόμενη απόφαση έχει το πλεονέκτημα ότι καθιστά τη διεξαγωγή των επιχειρήσεων επιτήρησης περισσότερο σύμφωνη με τα ανθρώπινα δικαιώματα και με το καθεστώς προστασίας των προσφύγων.

και δεν εκτείνεται στην ανοιχτή θάλασσα [48]. Από την άλλη πλευρά, οι εν λόγω διατάξεις, οι οποίες σκοπούν να εξασφαλίσουν την ομοιόμορφη εφαρμογή των οικείων ρυθμίσεων στο πλαίσιο των επιχειρήσεων επιτήρησης των θαλάσσιων συνόρων [49], μολονότι, όπως υποστηρίζουν μετ' επιτάσεως το Συμβούλιο και η Επιτροπή, δεν γεννούν, για τα κράτη μέλη που συμμετέχουν σε αυτές τις επιχειρήσεις, υποχρεώσεις ή προνόμια διαφορετικά από αυτά που απορρέουν από τις εν λόγω ρυθμίσεις, εντούτοις δεσμεύουν τα κράτη μέλη να ακολουθούν μια συγκεκριμένη ερμηνεία των εν λόγω υποχρεώσεων και προνομίων, ιδίως στοιχειοθετώντας ενδεχομένως διεθνή ευθύνη τους [50].

63. Υπέρ του συμπεράσματος αυτού συνηγορούν δύο ακόμα επιχειρήματα.

64. Πρώτον, ορισμένες από τις διατάξεις της προσβαλλομένης αποφάσεως άπτονται εξαιρετικά ευαίσθητων αλλά και ιδιαίτερα αμφιλεγόμενων ζητημάτων, όπως για παράδειγμα η δυνατότητα εφαρμογής της αρχής της μη επαναπροώθησης σε διεθνή ύδατα [51] ή ο καθορισμός του τόπου στον οποίο πρέπει να μεταφερθούν οι διασωθέντες βάσει του καθεστώτος το οποίο προβλέπει η Σύμβαση SAR [52]. Όπως προκύπτει από την πρόταση αποφάσεως την οποία υπέβαλε η Επιτροπή, υπάρχει διάσταση απόψεων μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά τα εν λόγω ζητήματα [53].

65. Δεύτερον, από τη σύγκριση με τις ρυθμίσεις σχετικά με τους συνοριακούς ελέγχους οι οποίες περιέχονται στον κώδικα συνόρων του Σένγκεν προκύπτει ότι ο ορισμός των πρακτικών λεπτομερειών εκτελέσεως των εν λόγω ελέγχων, όσον αφορά πτυχές συγκρίσιμες, mutatis mutandis, με αυτές τις οποίες διέπει η προσβαλλόμενη απόφαση, αποτελεί αρμοδιότητα του νομοθέτη, μολονότι η Επιτροπή έχει υποβάλει διαφορετική εισήγηση με την πρόταση κανονισμού [54].

66. Βάσει του συνόλου των προεκτεθέντων, φρονώ ότι η προσβαλλόμενη απόφαση διέπει ουσιώδη στοιχεία της βασικής ρυθμίσεως κατά την έννοια της νομολογίας που εκτέθηκε στα σημεία 26 έως 29 των παρουσών προτάσεων.

67. Κατά συνέπεια, η πρώτη αιτίαση του Κοινοβουλίου πρέπει, κατά τη γνώμη μου, να γίνει δεκτή.

4. Επί της δεύτερης αιτιάσεως, σύμφωνα με την οποία η προσβαλλόμενη απόφαση τροποποιεί ουσιώδη στοιχεία του κώδικα συνόρων του Σένγκεν

68. Στο πλαίσιο της δεύτερης αιτιάσεώς του, το Κοινοβούλιο υποστηρίζει ότι, προβλέποντας ότι οι συνοριοφύλακες μπορούν να διατάξουν το σκάφος του οποίου πραγματοποιείται ανάσχεση να μεταβάλει πορεία έτσι ώστε να κατευθυνθεί προς προορισμό εκτός των χωρικών υδάτων και να οδηγήσουν το πλοίο ή τους επιβαίνοντες σε αυτό σε τρίτη χώρα (σημείο 2.4, στοιχεία ε' και στ', του

48 — Η αρχή που ισχύει στην ανοιχτή θάλασσα είναι η αρχή της ελεύθερης ναυσιπλοΐας και της αποκλειστικής δικαιοδοσίας του κράτους μέλους της σημαίας του σκάφους. Κατά συνέπεια, όπως υπογραμμίζει η Επιτροπή σε μελέτη του 2007 σχετικά με τα μέσα του διεθνούς δικαίου για την καταπολέμηση της λαθρομεταναστεύσεως από τη θάλασσα «en principe, à part le droit de rapprocher le bateau aux fins de vérification de l'identité et de la nationalité, aucun État ne peut exercer de pouvoirs de puissance publique (tels que la visite, l'arraisonnement, la perquisition, y compris par l'examen des documents, la conduite à un port, l'arrestation ou la saisie) sur un navire naviguant en haute mer sous un pavillon étranger, même si ce navire transporte des immigrants illégaux vers les côtes de cet État et tant qu'iL n'aurait pas pénétré dans la zone contiguë de celui-ci» [SEC(2007) 691, σημείο 4.3.1.2].

49 — Βλ. προοίμιο της προσβαλλομένης αποφάσεως και πρόταση αποφάσεως της Επιτροπής COM(2009) 658 τελικό.

50 — Μολονότι στην έκτη αιτιολογική σκέψη του προοιμίου της προσβαλλομένης αποφάσεως αναφέρεται ότι η εφαρμογή της δεν επηρεάζει τις υποχρεώσεις των κρατών μελών που απορρέουν από το εφαρμοστέο διεθνές δίκαιο.

51 — Συναφώς, βλ. προαναφερθείσα απόφαση Hirsi του ΕΔΔΑ και σύμφωνη γνώμη του δικαστή Pinto de Albuquerque.

52 — Διεθνής σύμβαση για τη ναυτική έρευνα και διάσωση που υπογράφηκε στο Αμβούργο στις 27 Απριλίου 1979.

53 — Εξάλλου, φαίνεται ότι η επιλογή της Επιτροπής να προχωρήσει με βάση τον μηχανισμό της επιτροπής του άρθρου 12, παράγραφος 5, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, και όχι μέσω της κανονικής νομοθετικής διαδικασίας, οφείλεται κατά μέγα μέρος στη διαφορά απόψεων και στο αδιέξοδο το οποίο θα δημιουργείτο, όπως προκύπτει και από την επιστολή της Επιτρόπου Malmström που επισυνάπτεται στην απάντηση. Οι διαφορές αυτές συνεχίζουν να υφίστανται. Για παράδειγμα, οι διατάξεις της προσβαλλομένης αποφάσεως σχετικά με την έρευνα και διάσωση δεν εφαρμόστηκαν στις επιχειρήσεις του Frontex που πραγματοποιήθηκαν μετά την έναρξη ισχύος της προσβαλλομένης αποφάσεως λόγω των αντιρρήσεων της Μάλτας.

54 — Βλ. υποσημείωση 33 παραπάνω.

μέρους Ι του παραρτήματος), η προσβαλλόμενη απόφαση τροποποιεί ουσιώδες στοιχείο του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, δηλαδή την αρχή που διακηρύσσεται στο άρθρο 13, σύμφωνα με την οποία «η άρνηση εισόδου επιβάλλεται μόνο με αιτιολογημένη απόφαση η οποία αναφέρει τους συγκεκριμένους λόγους της άρνησης».

69. Η άποψη του Κοινοβουλίου θεμελιώνεται στην παραδοχή ότι το εν λόγω άρθρο 13 είναι εφαρμοστέο και στην επιτήρηση των συνόρων. Την ερμηνεία αυτή αντικρούουν το Συμβούλιο και η Επιτροπή, τα οποία φρονούν ότι η υποχρέωση λήψεως αιτιολογημένου μέτρου δυνάμει της εν λόγω διατάξεως υφίσταται μόνο στην περίπτωση κατά την οποία η άρνηση εισόδου στην επικράτεια της Ένωσης επιβάλλεται σε πρόσωπο που παρουσιάζεται κανονικά σε συνοριακό σημείο διέλευσης προκειμένου να υποβληθεί στους ελέγχους τους οποίους προβλέπει ο κώδικας συνόρων του Σένγκεν.

70. Η αιτίαση την οποία προβάλλει το Κοινοβούλιο πρέπει, κατά τη γνώμη μου, να απορριφθεί χωρίς να είναι απαραίτητο να εξεταστεί επί της ουσίας το ευαίσθητο ζήτημα του πλαισίου εφαρμογής του άρθρου 13 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, επί του οποίου το Δικαστήριο θα κληθεί κατά πάσα πιθανότητα να αποφανθεί μελλοντικά.

71. Πράγματι, όπως επισημαίνει το Συμβούλιο, μολονότι είναι αλήθεια ότι η προσβαλλόμενη απόφαση δεν μνημονεύει ρητώς την εν λόγω διάταξη, τίποτα δεν αποκλείει την εφαρμογή της στο πλαίσιο των επιχειρήσεων επιτήρησης τις οποίες διέπει. Μια τέτοια εφαρμογή μπορεί ίσως να προκαλέσει πρακτικές δυσχέρειες, αλλά δεν είναι αδύνατη, ακόμα και στις περιπτώσεις τις οποίες αναφέρει το Κοινοβούλιο. Συναφώς, επισημαίνω επίσης ότι, σύμφωνα με το σημείο 1.2 του μέρους Ι του παραρτήματος της προσβαλλομένης αποφάσεως, τα μέτρα τα οποία προβλέπει το σημείο 2.4 λαμβάνονται με σεβασμό της διεθνούς αρχής της μη επαναπροώθησης, ακόμα και αν η ανάσχεση πραγματοποιηθεί στην ανοιχτή θάλασσα. Ο τρόπος εκτελέσεως των εν λόγω μέτρων πρέπει συνεπώς να επιτρέπει στους συνοριοφύλακες να πραγματοποιούν τους ελέγχους που είναι απαραίτητοι προκειμένου να εξασφαλίζεται ότι δεν παραβιάζεται η εν λόγω αρχή [55].

72. Το επιχείρημα που προβάλλει με την απάντησή του το Κοινοβούλιο, ότι δηλαδή η προσβαλλόμενη απόφαση επεκτείνει το πεδίο καθ' ύλην και κατά τόπον εφαρμογής του άρθρου 13 καθιστώντας το εφαρμοστέο σε καταστάσεις που προηγουμένως δεν καλύπτονταν από τον κώδικα συνόρων του Σένγκεν, συμπίπτει με τα επιχειρήματα στα οποία θεμελιώνεται η πρώτη αιτίαση. Συναφώς, παραπέμπω στις σκέψεις που εκτέθηκαν στο πλαίσιο του σχολιασμού της αιτιάσεως αυτής.

73. Βάσει των προεκτεθέντων, φρονώ ότι η δεύτερη αιτίαση του Κοινοβουλίου πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμη.

5. Επί της τρίτης αιτιάσεως, σύμφωνα με την οποία η προσβαλλόμενη απόφαση τροποποιεί τον κανονισμό Frontex

α) Επιχειρήματα των διαδίκων

74. Στο πλαίσιο της τρίτης αιτιάσεως, το Κοινοβούλιο υποστηρίζει ότι η προσβαλλόμενη απόφαση εκφεύγει του πεδίου εφαρμογής του άρθρου 12, παράγραφος 5, το οποίο δεν προβλέπει εξουσία της Επιτροπής ή του Συμβουλίου να θεσπίζουν κανόνες εφαρμοστέους στις επιχειρήσεις που συντονίζονται από τον οργανισμό, τα καθήκοντα και η λειτουργία του οποίου διέπονται από τον κανονισμό Frontex. Η προσβαλλόμενη απόφαση έχει, σύμφωνα με το Κοινοβούλιο, ως μοναδικό σκοπό τη ρύθμιση των εν λόγω επιχειρήσεων, δημιουργώντας έτσι υποχρεώσεις όχι μόνο για τα κράτη μέλη, αλλά και για τον οργανισμό. Ως παράδειγμα, το Κοινοβούλιο αναφέρει ότι, δυνάμει του άρθρου 1 της προσβαλλομένης αποφάσεως, οι κανόνες που ορίζονται στο μέρος Ι του παραρτήματός

55 — Βλ. συναφώς προαναφερθείσα απόφαση Hirsi του ΕΔΔΑ, σκέψεις 201 επ.

της και οι μη δεσμευτικές κατευθυντήριες γραμμές που προβλέπονται στο μέρος ΙΙ «αποτελούν μέρος του επιχειρησιακού σχεδίου που καταρτίζεται για κάθε επιχείρηση που συντονίζεται από τον οργανισμό». Η διάταξη αυτή τροποποιεί το άρθρο 8ε, παράγραφος 1, του κανονισμού Frontex, σύμφωνα με το οποίο «ο εκτελεστικός διευθυντής (του οργανισμού) και το αιτούν κράτος μέλος εγκρίνουν επιχειρησιακό σχέδιο όπου καθορίζονται με ακρίβεια οι συνθήκες της αποστολής των ομάδων» [56]. Επίσης, επιβάλλει την εισαγωγή στο επιχειρησιακό σχέδιο κανόνων σχετικών με τον τρόπο αποβιβάσεως των συλληφθέντων ή διασωθέντων και τροποποιεί σημαντικά τον ρόλο των συνοριοφυλάκων που συμμετέχουν στην επιχείρηση. Με την απάντησή του, το Κοινοβούλιο προσθέτει ότι η προσβαλλόμενη απόφαση επεκτείνει το πεδίο κατά τόπον εφαρμογής του κανονισμού Frontex, όπως ορίζεται με το άρθρο 1α, παράγραφος 1.

75. Το Συμβούλιο και η Επιτροπή επισημαίνουν ιδίως ότι, σύμφωνα με το άρθρο 16, παράγραφος 1, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, οι επιχειρήσεις επιτήρησης πρέπει να διεξάγονται από τα κράτη μέλη σε στενή συνεργασία μεταξύ τους, ενώ, όπως διευκρινίζεται με την παράγραφο 2 του ίδιου άρθρου, η συνεργασία αυτή συντονίζεται από τον οργανισμό Frontex. Συνεπώς, η συσχέτιση με τον κανονισμό Frontex είναι αναπόφευκτη. Αποκλείουν, εντούτοις, το ενδεχόμενο η προσβαλλόμενη απόφαση να έχει ως αποτέλεσμα την τροποποίηση του εν λόγω κανονισμού. Επισημαίνουν ότι η ένταξη των κανόνων τους οποίους περιέχει η προσβαλλόμενη απόφαση στο επιχειρησιακό σχέδιο δεν σημαίνει ανάλογη τροποποίηση, διότι οι εν λόγω κανόνες, οι οποίοι διευκρινίζουν τον τρόπο επιτήρησης, μπορούν κάλλιστα να εμπίπτουν στα στοιχεία του σχεδίου τα οποία απαριθμούνται στα στοιχεία γ′ ή δ′ του άρθρου 8ε του κανονισμού Frontex [57]. Η Επιτροπή προσθέτει ότι η προσβαλλόμενη απόφαση απευθύνεται αποκλειστικά στα κράτη μέλη, στα οποία θα εναπόκειται, όταν κληθούν να δημιουργήσουν επιχειρησιακό σχέδιο με τον οργανισμό, να ενεργήσουν ώστε το παράρτημα της αποφάσεως να περιληφθεί στο σχέδιο αυτό. Για τον λόγο αυτό, η προσβαλλόμενη απόφαση δεν θα έχει καμία επίπτωση στη λειτουργία του οργανισμού. Αντιθέτως, η έκταση της υποχρεώσεως την οποία επιβάλλει η προσβαλλόμενη απόφαση στα κράτη μέλη θα καθορίζεται μάλλον από τον κανονισμό Frontex. Τέλος, το Συμβούλιο υπογραμμίζει ότι, ακόμα και αν θεωρηθεί ότι η προσβαλλόμενη απόφαση τροποποιεί τις διατάξεις των άρθρων 8ε και 8ζ, προσθέτοντας νέα μη ουσιώδη στοιχεία, και πάλι η προσβαλλόμενη απόφαση δεν είναι παράνομη, λόγω της συμπληρωματικότητας μεταξύ του κώδικα συνόρων του Σένγκεν και του κανονισμού Frontex, που αποτελούν και οι δύο νομικές πράξεις εφαρμογής της πολιτικής διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων την οποία προβλέπει το άρθρο 77 ΣΛΕΕ.

β) Ανάλυση

76. Θα πρέπει, πρώτον, να απορριφθεί το επιχείρημα το οποίο προβάλλει επικουρικώς το Συμβούλιο, σύμφωνα με το οποίο η προσβαλλόμενη απόφαση δεν είναι παράνομη, ακόμα και αν τροποποιεί τον κανονισμό Frontex. Όπως ορθώς υποστηρίζει το Κοινοβούλιο, κατά την άσκηση των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων της, η Επιτροπή (ή το Συμβούλιο) δεν έχει το δικαίωμα να τροποποιήσει νομοθετική πράξη διαφορετική από τη βασική για τον μόνο λόγο ότι οι δύο νομικές πράξεις διέπουν διαφορετικές πτυχές του ίδιου ζητήματος και μπορούν να θεωρηθούν συμπληρωματικές από ορισμένες απόψεις. Επί του ζητήματος αυτού συμφωνεί και η Επιτροπή.

77. Είναι συνεπώς απαραίτητο να εξεταστεί αν, όπως υποστηρίζει το Κοινοβούλιο, η προσβαλλόμενη απόφαση τροποποιεί τον κανονισμό Frontex ή έχει ως αποτέλεσμα την τροποποίηση στοιχείων του.

56 — Μετά από διαδοχικές τροποποιήσεις του κανονισμού Frontex, το άρθρο 8ε εφαρμόζεται πλέον μόνο στις ταχείες επεμβάσεις.

57 — Τα στοιχεία γ′ και δ′ του άρθρου 8ε ορίζουν ως στοιχεία που πρέπει να περιλαμβάνονται στο επιχειρησιακό σχέδιο, αντιστοίχως, «τη γεωγραφική περιοχή ευθύνης στο αιτούν κράτος μέλος, όπου θα αποσταλούν οι ομάδες» και «την περιγραφή των καθηκόντων και ειδικές οδηγίες για τα μέλη των ομάδων».

78. Αναμφίβολα, υφίσταται σχέση μεταξύ των δύο πράξεων, όπως ορθώς επισημαίνει τόσο το Συμβούλιο όσο και η Επιτροπή. Ο κώδικας συνόρων του Σένγκεν και οι ρυθμίσεις που θεσπίζονται για την εκτέλεσή του είναι εφαρμοστέοι και σε επιχειρήσεις επιτήρησης τις οποίες διεξάγει ο Frontex, ενώ ο ρόλος του οργανισμού για τον συντονισμό της επιχειρησιακής συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών στον τομέα της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων αναγνωρίζεται ρητώς με το άρθρο 16, παράγραφος 2, του κώδικα.

79. Εντούτοις, ούτε η εν λόγω διάταξη ούτε κάποια άλλη διάταξη του κώδικα συνόρων του Σένγκεν θεσπίζουν κανόνες ή επιτρέπουν τη λήψη μέτρων για τη ρύθμιση της επιχειρησιακής συνεργασίας μεταξύ κρατών μελών στον τομέα της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων της Κοινότητας. Αυτό είναι αυτονόητο, αφής στιγμής το άρθρο 66 ΕΚ, βάσει του οποίου το Συμβούλιο μπορεί να λαμβάνει μέτρα αυτού του είδους και το οποίο αποτελεί τη βάση του κανονισμού Frontex, δεν περιλαμβάνεται στις νομικές βάσεις του κώδικα [58]. Εξάλλου, ο κώδικας προβλέπει υποχρέωση των κρατών μελών να μην παρεμβαίνουν στη λειτουργία του Frontex. Πράγματι, το άρθρο 16, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, το οποίο επιτρέπει στα κράτη μέλη να συνεχίζουν την επιχειρησιακή συνεργασία με άλλα κράτη μέλη και τρίτες χώρες στα εξωτερικά σύνορα, εκτός του πλαισίου του Frontex, θέτει ως προϋπόθεση η συνεργασία αυτή να συμπληρώνει τη δράση του οργανισμού και προβλέπει ρητώς ότι επιφυλάσσονται οι αρμοδιότητές του. Εξάλλου, σύμφωνα με το δεύτερο εδάφιο της ίδιας διατάξεως, «τα κράτη μέλη αποφεύγουν κάθε δραστηριότητα που θα μπορούσε να θέσει σε κίνδυνο τη λειτουργία του οργανισμού ή την επίτευξη των στόχων του» [59].

80. Σε σχέση με τα προεκτεθέντα, η προσβαλλόμενη απόφαση θέτει ως πρωταρχικό της σκοπό τη θέσπιση, «στο πλαίσιο της επιχειρησιακής συνεργασίας που συντονίζεται από τον οργανισμό και με σκοπό την περαιτέρω ενίσχυσή της», «συμπληρωματικών κανόνων για την επιτήρηση των θαλάσσιων συνόρων από τους συνοριοφύλακες» (δεύτερη και ενδέκατη αιτιολογικές σκέψεις), ενώ ορίζει, με το άρθρο 1, ότι η εν λόγω επιτήρηση «διέπεται από τους κανόνες που ορίζονται στο μέρος Ι του παραρτήματος», προβλέποντας σχετικά ότι «αυτοί οι κανόνες, καθώς και οι μη δεσμευτικές κατευθυντήριες γραμμές που προβλέπονται στο μέρος ΙΙ του παραρτήματος, αποτελούν μέρος του επιχειρησιακού σχεδίου που καταρτίζεται για κάθε επιχείρηση που συντονίζεται από τον οργανισμό» [60].

81. Είναι αληθές ότι, όπως επισημαίνει, ιδίως, η Επιτροπή, η προσβαλλόμενη απόφαση δημιουργεί υποχρεώσεις αποκλειστικά έναντι των κρατών μελών και όχι έναντι του οργανισμού και, στο μέτρο στο οποίο το επιχειρησιακό σχέδιο πρέπει να συμφωνείται μεταξύ του οργανισμού και του αιτούντος κράτους μέλους, μπορεί να συμβεί in concreto οι διατάξεις της προσβαλλομένης αποφάσεως να μην ενσωματωθούν σε αυτό [61].

82. Ανεξαρτήτως αυτού, εντούτοις, το άρθρο 1 της προσβαλλομένης αποφάσεως περιορίζει δραστικά το περιθώριο δράσεως του αιτούντος κράτους μέλους και, κατά συνέπεια, το περιθώριο δράσεως του οργανισμού, με ενδεχόμενο να επηρεάσει κατ' αυτόν τον τρόπο σημαντικά τη λειτουργία του. Ως παράδειγμα μπορούν να αναφερθούν τα γεγονότα που συνδέονται με την επέμβαση του Frontex,

58 — Το άρθρο 66 ΕΚ αποτελεί τη βάση και του κανονισμού (ΕΚ) 863/2007 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Ιουλίου 2007, για τη θέσπιση μηχανισμού σύστασης ομάδων ταχείας επέμβασης στα σύνορα και την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) 2007/2004 του Συμβουλίου όσον αφορά τον εν λόγω μηχανισμό και για τη ρύθμιση των καθηκόντων και αρμοδιοτήτων των προσκεκλημένων υπαλλήλων (ΕΕ L 199, σ. 30). Ο κανονισμός (ΕΕ) 1168/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25ης Οκτωβρίου 2011, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) 2007/2004 του Συμβουλίου σχετικά με τη σύσταση ευρωπαϊκού οργανισμού για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ L 304, σ. 1), βασίζεται στο άρθρο 74 ΣΛΕΕ, το οποίο αντικατέστησε το άρθρο 66 ΕΚ, και στο άρθρο 77, παράγραφος 2, στοιχεία β' και δ'. Ειδικότερα, το άρθρο 77, παράγραφος 2, στοιχείο δ', παρέχει ειδική νομική βάση για τη λήψη «οποιουδήποτε μέτρου που είναι αναγκαίο για την προοδευτική δημιουργία ενός ολοκληρωμένου συστήματος διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων».

59 — Το άρθρο 16, παράγραφοι 2 και 3, επαναλαμβάνει, σχεδόν κατά γράμμα, το άρθρο 2, παράγραφος 2, του κανονισμού Frontex.

60 — Ειρήσθω εν παρόδω ότι, μέχρι την έναρξη ισχύος του κανονισμού 1168/2011, η χάραξη επιχειρησιακού σχεδίου δεν προβλεπόταν για όλες τις επιχειρήσεις τις οποίες συντόνιζε ο οργανισμός, αλλά μόνο για τις ταχείες επεμβάσεις, οι οποίες εισήχθησαν στον κανονισμό Frontex με τον προαναφερθέντα κανονισμό 863/2007.

61 — Για την επιχείρηση Hermes, την οποία έθεσε σε εφαρμογή ο Frontex στις 20 Φεβρουαρίου 2011 στην κεντρική Μεσόγειο, φαίνεται ότι συμφωνήθηκαν ειδικοί κανόνες.

μετά από αίτημα της Μάλτας, τον Μάρτιο του 2011, στο πλαίσιο της λιβυκής κρίσεως. Το αίτημα της Μάλτας, μεταξύ άλλων, να μην περιληφθούν στο επιχειρησιακό σχέδιο οι κατευθυντήριες γραμμές που περιέχονται στο δεύτερο μέρος του παραρτήματος της προσβαλλομένης αποφάσεως προκάλεσε την αντίδραση διαφόρων κρατών μελών και οδήγησε σε μακρές διαπραγματεύσεις μεταξύ του οργανισμού και της Κυβερνήσεως της Μάλτας, οι οποίες εμπόδισαν την έναρξη της επιχειρήσεως [62].

83. In concreto, το παράρτημα της προσβαλλομένης αποφάσεως στο σύνολό του, συμπεριλαμβανομένων των μη δεσμευτικών κατευθυντήριων γραμμών –η δεσμευτική ισχύς των οποίων είναι δύσκολο να αμφισβητηθεί ενόψει του γράμματος του άρθρου 1 [63]–, πρέπει να θεωρηθεί ότι περιλαμβάνεται στα κοινοτικά μέτρα που αφορούν τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων, των οποίων ο οργανισμός, σύμφωνα με το άρθρο 1, παράγραφος 2, του κανονισμού Frontex, υποχρεούται να εξασφαλίζει την απλουστευμένη και αποτελεσματικότερη εφαρμογή [64].

84. Εξάλλου, οι μη δεσμευτικές κατευθυντήριες γραμμές που περιλαμβάνονται στο μέρος ΙΙ του παραρτήματος της προσβαλλομένης αποφάσεως, σχετικά με την έρευνα και διάσωση, διέπουν πτυχές των επιχειρήσεων οι οποίες δεν εμπίπτουν στις αρμοδιότητες του Frontex. Όπως υπογράμμισε και η Επιτροπή στην πρόταση βάσει της οποίας εκδόθηκε η προσβαλλόμενη απόφαση, ο Frontex δεν είναι αρχή SAR [65] και μολονότι «οι περισσότερες από τις θαλάσσιες επιχειρήσεις υπό τον συντονισμό του Frontex μετατρέπονται σε επιχειρήσεις έρευνας και διάσωσης […] δεν εμπίπτουν στο πεδίο συντονισμού του Frontex και του κοινοτικού δικαίου» [66]. Το ίδιο ισχύει και όσον αφορά τους κανόνες που αφορούν την αποβίβαση. Παρά ταύτα, η προσβαλλόμενη απόφαση προβλέπει ότι οι εν λόγω κατευθυντήριες γραμμές περιλαμβάνονται στο επιχειρησιακό σχέδιο.

85. Βάσει των προεκτεθέντων, φρονώ ότι η προσβαλλόμενη απόφαση, ρυθμίζοντας πτυχές που αφορούν την επιχειρησιακή συνεργασία μεταξύ κρατών μελών για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης, οι οποίες εμπίπτουν στη σφαίρα εφαρμογής του κανονισμού Frontex και, κατά συνέπεια, θεσπίζοντας κανόνες που επεμβαίνουν στη λειτουργία του οργανισμού ο οποίος ιδρύθηκε με τον εν λόγω κανονισμό, υπερβαίνει τα όρια των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων τις οποίες προβλέπει το άρθρο 12, παράγραφος 5, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν.

86. Εντούτοις, πριν ολοκληρώσω την εξέταση του σημείου αυτού, επισημαίνω ότι το ρυθμιστικό πλαίσιο στο οποίο εφαρμόζονται οι προαναφερθείσες σκέψεις τροποποιήθηκε με τον κανονισμό 1168/2011 [67]. Με τον κανονισμό αυτό προστέθηκε, μεταξύ άλλων, στο άρθρο 1, παράγραφος 2, ρητή αναφορά στον κώδικα συνόρων του Σένγκεν, ενώ στο άρθρο 2, παράγραφος 1, το οποίο ορίζει τα καθήκοντα του οργανισμού, παρεμβλήθηκε το στοιχείο δ′, υπό α), το οποίο προβλέπει ότι ο οργανισμός επικουρεί τα κράτη μέλη σε «καταστάσεις [που] ενδέχεται να συνεπάγονται επείγουσα ανθρωπιστική βοήθεια και επιχειρήσεις διάσωσης στη θάλασσα», τέλος δε προβλέπει, με τα στοιχεία ι′ του νέου άρθρου 3α και του άρθρου 8ε, τα στοιχεία που πρέπει να περιλαμβάνονται στο επιχειρησιακό σχέδιο σε περίπτωση επιχειρήσεων στη θάλασσα, «περιλαμβανομένων των αναφορών στη διεθνή και την ενωσιακή νομοθεσία όσον αφορά τη σύλληψη, τη διάσωση στη θάλασσα και την αποβίβαση».

87. Το συμπέρασμα που εξέθεσα ανωτέρω δεν επηρεάζεται ακόμα και αν γίνει δεκτό ότι αυτή η νομοθετική μεταβολή πρέπει να ληφθεί υπόψη στο πλαίσιο της παρούσας δίκης. Πράγματι, ακόμα και μετά την έναρξη ισχύος του κανονισμού 1168/2011, τα μέτρα με τα οποία καθορίζονται οι πρακτικές λεπτομέρειες των θαλάσσιων επιχειρήσεων τις οποίες συντονίζει ο Frontex συνεχίζουν να ρυθμίζονται

62 — Τα γεγονότα εκτίθενται στον δικτυακό τόπο http://migrantsatsea.wordpress.com/2011/04/03/maltese-conditions-for-hosting-frontex-mission-not-accepted-by-frontex/.

63 — Ο δεσμευτικός χαρακτήρας των κατευθυντήριων γραμμών αναγνωρίστηκε και από την Επιτροπή στο πλαίσιο της παρούσας δίκης.

64 — Βλ., με ανάλογη επιχειρηματολογία, επιστολή της Επιτρόπου Malmström της 1ης Απριλίου 2011 προς τον Υπουργό Εσωτερικών της Μάλτας, στο πλαίσιο του προαναφερθέντος αιτήματος παροχής βοήθειας που υπέβαλε η Μάλτα.

65 — Η ίδρυση της οποίας προβλέπεται από την προαναφερθείσα στην υποσημείωση 52 Σύμβαση SAR.

66 — COM(2009) 658 τελικό.

67 — Προαναφερθείς στην υποσημείωση 58.

in concreto με παραπομπή σε εκτελεστική πράξη άλλης νομικής πράξης, η οποία θεμελιώνεται σε νομική βάση που δεν επιτρέπει αφεαυτής τη θέσπιση ανάλογων μέτρων. Προβλέποντας διατάξεις τέτοιου είδους, η προσβαλλόμενη απόφαση υπερέβη τα όρια των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων τα οποία προβλέπει το άρθρο 12, παράγραφος 5, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν.

88. Για τους λόγους αυτούς, φρονώ ότι και η τρίτη αιτίαση την οποία προβάλλει το Κοινοβούλιο πρέπει να γίνει δεκτή.

Γ – *Πρόταση σχετικά με την προσφυγή*

89. Κατόπιν των προεκτεθέντων, φρονώ ότι η προσφυγή πρέπει να γίνει δεκτή και η προσβαλλόμενη απόφαση να ακυρωθεί.

IV – Επί του αιτήματος του Κοινοβουλίου να διατηρηθούν τα έννομα αποτελέσματα της προσβαλλομένης αποφάσεως

90. Το Κοινοβούλιο ζητεί από το Δικαστήριο, εφόσον αποφασίσει την ακύρωση της προσβαλλομένης αποφάσεως, να διατηρήσει τα έννομα αποτελέσματά της μέχρι την έκδοση νέας πράξεως, δυνάμει της εξουσίας την οποία προβλέπει το άρθρο 264, δεύτερο εδάφιο ΣΛΕΕ. Η διάταξη αυτή, σύμφωνα με την οποία «το Δικαστήριο προσδιορίζει, εφόσον το κρίνει αναγκαίο, τα αποτελέσματα της ακυρωθείσας πράξης που θεωρούνται οριστικά», έχει χρησιμοποιηθεί και για την προσωρινή διατήρηση όλων των εννόμων αποτελεσμάτων μιας τέτοιας πράξεως εν αναμονή αντικατάστασής της[68].

91. Εν προκειμένω, η απλή ακύρωση της προσβαλλομένης αποφάσεως θα αποστερούσε την Ένωση από ένα σημαντικό νομικό εργαλείο το οποίο συντονίζει την κοινή δράση των κρατών μελών στο πλαίσιο της διαχειρίσεως της δραστηριότητας επιτήρησης των θαλάσσιων συνόρων της Ένωσης και καθιστά τις εν λόγω δραστηριότητες περισσότερο σύμφωνες με τα ανθρώπινα δικαιώματα και με το καθεστώς προστασίας των προσφύγων.

92. Για τους προεκτεθέντες λόγους, φρονώ ότι το αίτημα του Κοινοβουλίου πρέπει να γίνει δεκτό και οι έννομες συνέπειες της προσβαλλομένης αποφάσεως πρέπει να διατηρηθούν μέχρι την έναρξη ισχύος πράξεως που θα εκδοθεί σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία.

V – Πρόταση

93. Κατόπιν όλων των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο:

— να απορρίψει την ένσταση του Συμβουλίου και να κηρύξει την προσφυγή παραδεκτή·

— να δεχθεί την προσφυγή επί της ουσίας και να ακυρώσει την προσβαλλομένη απόφαση·

— να κρίνει ότι οι έννομες συνέπειες της προσβαλλομένης αποφάσεως διατηρούνται μέχρι την έναρξη ισχύος πράξεως που θα εκδοθεί σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία.

— να καταδικάσει το Συμβούλιο στα δικαστικά έξοδα και την Επιτροπή να φέρει τα δικαστικά έξοδα στα οποία υποβλήθηκε.

68 — Βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις C-166/07 και C-402/05, σκέψεις 373 επ., κατ' εφαρμογή του άρθρου 231, δεύτερο εδάφιο, ΕΚ, και C-295/90, σκέψεις 22 επ., σε σχέση με το άρθρο 174, παράγραφος 2, της Συνθήκης ΕΟΚ.