JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PAOLO MENGOZZI
17 päivänä huhtikuuta 2012 [1]

Asia C-355/10

Euroopan parlamentti
vastaan

Euroopan unionin neuvosto

Kumoamiskanne — Päätös 2010/252 — Täytäntöönpanovalta — Rajat — Asetus (EY) N:o 562/2006 — Schengenin rajasäännöstö — Rajojen valvonta

1. Tässä oikeudenkäynnissä Euroopan parlamentti vaatii unionin tuomioistuinta kumoamaan Schengenin rajasäännöstön [2] täydentämisestä Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston koordinoiman operatiivisen yhteistyön puitteissa suoritettavan ulkoisten merirajojen valvonnan osalta 26.4.2010 tehdyn neuvoston päätöksen 2010/252/EU (jäljempänä riidanalainen päätös). [3] Jos kanne hyväksytään, parlamentti vaatii, että riidanalaisen päätöksen oikeusvaikutukset pysytetään siihen asti, kunnes se on korvattu uudella päätöksellä.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt ja riidanalainen päätös

2. Schengenin rajasäännöstössä (jäljempänä rajasäännöstö tai säännöstö) muun muassa vahvistetaan säännöt Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajoja ylittäviin henkilöihin kohdistuvasta rajavalvonnasta (1 artiklan toinen kohta). Säännöstöä sovelletaan sen 3 artiklan b alakohdan mukaisesti ”rajoittamatta pakolaisten ja kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden oikeuksia, erityisesti palauttamiskiellon osalta”.

3. Rajasäännöstön 2 artiklan 2 alakohdassa määritellään, että ulkorajoilla tarkoitetaan ”jäsenvaltioiden maarajoja, joki- ja järvirajat mukaan luettuina, merirajoja, lentoasemia ja joki-, meri- ja järviliikenteen satamia edellyttäen, että ne eivät ole sisärajoja”. Saman 2 artiklan 10 alakohdan mukaan ”rajatarkastuksilla” tarkoitetaan ”rajanylityspaikoilla suoritettavia tarkastuksia, joiden tarkoituksena on varmistaa, että henkilöt ja heidän kulkuneuvonsa sekä heidän hallussaan olevat esineet voidaan päästää jäsenvaltioiden alueelle tai pois sieltä”. Rajojen valvonnalla puolestaan tarkoitetaan 2 artiklan 11 alakohdan määritelmän mukaisesti ”rajojen valvontaa rajanylityspaikkojen välillä ja rajanylityspaikkojen valvontaa muulloin kuin niiden vahvistettuina aukioloaikoina henkilöiden estämiseksi kiertämästä rajatarkastuksia”.

4. Rajasäännöstön II osasto, jonka otsikko on Ulkorajat, koostuu neljästä luvusta. Sen II luvussa säädetään rajavartijoiden suorittamista henkilöiden rajatarkastuksista, rajojen valvonnasta ja pääsyn epäämisestä.

1 — Alkuperäinen kieli: italia.

2 — Henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä 15.3.2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 562/2006 (Schengenin rajasäännöstö) (EUVL L 105, s.1).

3 — EUVL L 111, s. 20.

5. Rajojen valvonnasta säädetään 12 artiklassa. Kyseisen artiklan 1–4 kohdassa, joissa määritellään valvonnan tavoite, rajavartijoiden valtuudet sekä valvonnan toteuttamistavat, todetaan seuraavaa:

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

2. Rajojen valvonnan suorittamiseksi rajavartijat käyttävät kiinteitä tai liikkuvia yksiköitä. Valvonta suoritetaan siten, että pyritään estämään henkilöitä kiertämästä rajanylityspaikoilla tehtäviä tarkastuksia.

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

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

6. Kyseisen 12 artiklan 5 kohdassa, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksen (EY) N:o 296/2008 [4] 1 artiklan 1 kohdalla, säädetään seuraavaa:

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

7. Rajasäännöstön 33 artiklan 2 kohdassa, jota myös on muutettu asetuksella N:o 296/2008, säädetään seuraavaa:

”Jos tähän kohtaan viitataan, sovelletaan [menettelystä komissiolle siirrettyä täytäntöönpanovaltaa käytettäessä tehdyn päätöksen 1999/468/EY) (jäljempänä komitologiapäätös) [6]] 5 a artiklan 1–4 kohtaa ja 7 artiklaa ottaen huomioon mainitun päätöksen 8 artiklan säännökset.”

8. Komitologiapäätöksen 5 a artiklassa, joka lisättiin päätöksellä 2006/512/EY, [7] säädetään uudenlaisesta täytäntöönpanovallan käyttöä koskevasta menettelystä, jota kutsutaan valvonnan käsittäväksi sääntelymenettelyksi. Kyseistä menettelyä noudatetaan sellaisten laajakantoisten toimenpiteiden osalta, joilla muutetaan EY 251 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen annetun perussäädöksen muita kuin keskeisiä osia, tarvittaessa poistamalla joitakin niistä tai täydentämällä säädöstä lisäämällä uusia muita kuin keskeisiä osia (päätöksen 2006/512/EY johdanto-osan kolmas perustelukappale sekä komitologiapäätöksen 2 artiklan 2 kohta).

4 — Henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) annetun asetuksen (EY) N:o 562/2006 muuttamisesta komissiolle siirretyn täytäntöönpanovallan osalta 11.3.2008 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 296/2008 (EUVL L 97, s. 60–61).

5 — Asetuksen N:o 296/2008 johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa säädetään seuraavaa: ”Komissiolle olisi siirrettävä toimivalta hyväksyä eräitä rajavalvontaa koskevia käytännön toimenpiteitä sekä muuttaa eräitä liitteitä. Koska nämä toimenpiteet ovat laajakantoisia ja niiden tarkoituksena on muuttaa asetuksen (EY) N:o 562/2006 muita kuin keskeisiä osia, myös täydentämällä sitä uusilla muilla kuin keskeisillä osilla, ne on hyväksyttävä päätöksen 1999/468/EY 5 a artiklassa säädettyä valvonnan käsittävää sääntelymenettelyä noudattaen.”

6 — EY:n perustamissopimuksen 202 artiklan kolmannen luetelmakohdan nojalla hyväksytty neuvoston päätös 1999/468/EY, joka on tehty 28.6.1999 (EYVL L 184, s. 23). Päätös on kumottu yleisistä säännöistä ja periaatteista, joiden mukaisesti jäsenvaltiot valvovat komission täytäntöönpanovallan käyttöä, 16.2.2011 annetulla asetuksella (EU) N:o 182/2011 (EUVL L 55, s. 13–18). Kyseisen asetuksen 12 artiklan mukaisesti päätöksen 1999/468/EY 5 a artiklan vaikutukset pysyvät voimassa niiden voimassa olevien perussäädösten osalta, joissa siihen viitataan.

7 — Neuvoston päätös 2006/512/EY, tehty 17.7.2006 (EUVL L 200, s. 11).

9. Riidanalainen päätös on tehty rajasäännöstön 12 artiklan 5 kohdan perusteella noudattaen komitologiapäätöksen 5 a artiklan 4 kohdassa säädettyä menettelyä, jota sovelletaan silloin, kun komission suunnittelemat toimenpiteet eivät ole saman artiklan 1 kohdan mukaisesti perustetun komitean lausunnon mukaisia tai jos lausuntoa ei ole annettu.[8] Kyseisen menettelyn mukaisesti komissio antaa ehdotuksen toteutettavista toimenpiteistä neuvostolle ja toimittaa sen samanaikaisesti parlamentille (5 a artiklan 4 kohdan a alakohta). Jos neuvosto aikoo hyväksyä ehdotetut toimenpiteet, se toimittaa ne parlamentille (5 a artiklan 4 kohdan d alakohta), joka ”voi jäsentensä enemmistöllä neljän kuukauden kuluessa siitä, kun ehdotus on toimitettu sille a alakohdan mukaisesti, vastustaa kyseessä olevien toimenpiteiden hyväksymistä esittäen vastustamisensa perusteluksi ilmoituksen, jonka mukaan se katsoo ehdotettujen toimenpiteiden ylittävän perussäädöksen mukaisen täytäntöönpanovallan tai että toimenpiteet ovat ristiriidassa perussäädöksen tavoitteen tai sisällön kanssa, taikka ne eivät ole toissijaisuus- tai suhteellisuusperiaatteen mukaisia” (5 a artiklan 4 kohdan e alakohta). Jos parlamentti vastustaa toimenpiteitä, niitä ei hyväksytä (5 a artiklan 4 kohdan f alakohta). Muussa tapauksessa neuvosto hyväksyy toimenpiteet (5 a artiklan 4 kohdan g alakohta).

10. Riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 2 ja 11 perustelukappaleesta käy ilmi, että päätöksen tavoitteena on ottaa käyttöön Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston (jäljempänä virasto tai Frontex) koordinoimia ja rajavartioston suorittamia merirajojen valvontatoimia koskevia lisäsääntöjä. Kyseinen virasto on perustettu asetuksella (EY) N:o 2007/2004 (jäljempänä Frontex-asetus).[9] Riidanalainen päätös koostuu kahdesta artiklasta sekä liitteestä, joka jakaantuu kahteen osaan, joista ensimmäisen otsikko on ”Viraston koordinoimia merirajaoperaatioita koskevat säännöt” ja toisen ”Ohjeet viraston koordinoimien merirajaoperaatioiden yhteydessä tapahtuvia etsintä- ja pelastustilanteita ja henkilöiden maihin laskemista varten”. Päätöksen 1 artiklan mukaan ”ulkoisten merirajojen valvontaan, jota toteutetaan – – viraston – – koordinoiman jäsenvaltioiden operatiivisen yhteistyön yhteydessä, sovelletaan liitteessä olevassa I osassa vahvistettuja sääntöjä. Kyseiset säännöt ja liitteessä olevassa II osassa vahvistetut ei-sitovat ohjeet liitetään osaksi kutakin viraston koordinoimaa operaatiota varten laadittavaa operaatiosuunnitelmaa”.

11. Liitteessä olevan I osan 1 kohdassa esitetään joitakin yleisiä periaatteita, joilla pyritään muun muassa varmistamaan, että merivalvontaoperaatiot toteutetaan perusoikeuksia kunnioittaen ja palauttamiskiellon periaatetta noudattaen. Liitteen 2 kohdassa annetaan yksityiskohtaisia määräyksiä pysäyttämisestä ja luetellaan toimenpiteitä, joita valvontaoperaation aikana voidaan kohdistaa ”aluksiin tai muihin meriliikenteeseen tarkoitettuihin kulkuvälineisiin, joiden on perusteltua syytä epäillä kuljettavan henkilöitä, jotka aikovat kiertää rajatarkastukset rajanylityspisteissä” (2.4 kohta). Tällaisiin toimenpiteisiin ryhtymisen edellytyksiin vaikuttaa se, tapahtuuko aluksen pysäyttäminen jonkin jäsenvaltion aluevesillä tai lisävyöhykkeellä (2.5.1 kohta) vai avomerellä (2.5.2 kohta). Liitteessä olevan II osan 1 kohdassa annetaan valvontaoperaatioon osallistuville yksiköille ohjeita etsintä- ja pelastustilanteita varten, muun muassa tietojen ja arvioiden toimittamisesta alueellisesti vastaavalle pelastustoiminnan koordinointikeskukselle ja operaation koordinointikeskukselle, ja määritellään eräitä hätätilan olemassaolon edellytyksiä (1.4 kohta). Jäljempänä 2 kohdassa määritetään pysäytettyjen tai pelastettujen henkilöiden maihin laskemista koskevat suuntaviivat.

II Oikeudenkäynti unionin tuomioistuimessa ja osapuolten vaatimukset

12. Parlamentti nosti nyt käsiteltävän kanteen unionin tuomioistuimen kirjaamoon 12.7.2010 toimittamallaan kannekirjelmällä. Komissio on asiassa väliintulijana tukeakseen neuvoston vaatimuksia. Kaikkien kolmen toimielimen asiamiehiä kuultiin 25.1.2012 pidetyssä istunnossa.

8 — Nyt käsiteltävässä asiassa valituksenalaisen päätöksen johdanto-osan 18 perustelukappaleesta ilmenee, ettei Schengen-rajasäännöstökomitea, jota kuultiin 19.10.2009, antanut lausuntoa. Kanteessaan parlamentti toteaa, että komiteassa ainoastaan kahdeksan jäsenvaltiota oli äänestänyt komission ehdottamien toimenpiteiden puolesta (yhteensä 67 ääntä) ja ettei lausunnon antamiseksi edellytettyä 223 äänen vähimmäismäärää siten ollut saavutettu.

9 — Asetus (EY) N:o 2007/2004 (EUVL L 349, s. 1). Kyseisen asetuksen sisältöä tarkastellaan yksityiskohtaisemmin parlamentin väitteiden tarkastelun yhteydessä.

13. Parlamentti vaatii unionin tuomioistuinta kumoamaan riidanalaisen päätöksen, pysyttämään sen vaikutukset päätöksen korvaamiseen asti ja velvoittamaan neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

14. Neuvosto vaatii unionin tuomioistuinta jättämään kanteen tutkimatta tai toissijaisesti hylkäämään sen perusteettomana ja velvoittamaan parlamentin korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

15. Komissio vaatii, että unionin tuomioistuin hylkää kanteen ja velvoittaa parlamentin korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

III Kanne

A *Tutkittavaksi ottaminen*

16. Neuvosto väittää ensisijaisesti, että kanne on jätettävä tutkimatta. Se katsoo, että jätettyään käyttämättä komitologiapäätöksen 5 a artiklan 4 kohdan e alakohdan mukaisen veto-oikeutensa parlamentti on menettänyt oikeutensa saattaa riidanalainen päätös tuomioistuimen tutkittavaksi. Vaikka kyseessä ei ole parlamentin tekemä päätös, myös parlamentti on neuvoston mukaan tavallaan osallistunut riidanalaisen päätöksen tekemiseen, koska päätös hyväksyttiin osittain sen veto-oikeuden käyttämättä jättämisen ansiosta. Parlamentilla ei siis ole tätä kannetta koskevaa oikeussuojan tarvetta, koska kanne perustuu samoihin syihin – täytäntöönpanovallan rajojen ylittämiseen –, joiden perusteella parlamentti saattoi vastustaa riidanalaisen päätöksen hyväksymistä valvonnan käsittävässä sääntelymenettelyssä.

17. Väite on mielestäni hylättävä.

18. Kuten parlamentti aivan oikein istunnossa huomautti, täyden kanneoikeuden myöntäminen sille samalla tavoin kuin neuvostolle ja komissiollekin on unionin perustuslaillisessa järjestelmässä keskeinen tekijä ja yksi unionin toimielinten demokratisointiprosessin välitavoitteista.

19. Unionin tuomioistuin on selkeästi todennut, ettei niin sanottujen etuoikeutettujen asianosaisten kanneoikeuden käyttäminen edellytä erityisen oikeussuojan tarpeen osoittamista,[10] eikä siihen vaikuta jäsenvaltion[11] tai toimielimen[12] kanta riidanalaisen säädöksen hyväksymismenettelyn yhteydessä.

20. Valvonnan käsittävässä sääntelymenettelyssä parlamentilla ei ole velvollisuutta vastustaa säädöksen hyväksymistä silloinkaan, kun se katsoo, että on olemassa lainvastaisuusperusteita, joiden perusteella se voi käyttää veto-oikeuttaan. Sen kanta voi näin ollen riippua myös luonteeltaan poliittisista arvioista, kuten riidanalaisen päätöksen osalta näyttää olevan,[13] ilman että se tämän seurauksena menettäisi oikeutensa vaatia säädöksen kumoamista säädöksen hyväksymisen jälkeen. Tältä osin on lisäksi ohimennen huomautettava, ettei veto-oikeuden käyttöön säädöksen hyväksymismenettelyn yhteydessä perustuvan säädöksen laillisuusvalvonnan voida katsoa korvaavan tuomioistuinvalvontaa juuri siksi, että veto-oikeuteen voivat vaikuttaa luonteeltaan poliittiset arvioinnit.

21. Neuvosto täsmentää, että sen mukaan parlamentti säilyttää oikeutensa nostaa kyseistä säädöstä koskeva kanne, mutta ei niillä perusteilla, joilla se olisi voinut vastustaa säädöksen hyväksymistä. Käytännössä tällainen rajoitus velvoittaisi parlamentin riitauttamaan kyseisen säädöksen siihen sisältyviä täytäntöönpanotoimenpiteitä koskevien syiden perusteella ilman, että nämä olisivat lainsäädäntövaiheessa olleet normaalin poliittisen keskustelun kohteena.

10 — Asia 45/86, komissio v. neuvosto, tuomio 26.3.1987 (Kok., s. 1493) ja asia C-370/07, komissio v. neuvosto, tuomio 1.10.2009 (Kok., s. I-8917, 16 kohta).

11 — Asia 166/78, Italia v. neuvosto, tuomio 12.7.1979 (Kok., s. 2575).

12 — Asia C-378/00, komissio v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 21.1.2003 (Kok., s. I-937).

13 — Parlamentti selittää, että huomattava osa niistä parlamentin jäsenistä, jotka äänestivät riidanalaisen päätöksen puolesta, katsoi sen ylittävän rajasäännöstön mukaisen täytäntöönpanovallan rajat mutta piti kuitenkin tärkeämpänä sitä, että unionille saatiin vaikka epätäydellinenkin säädös, jonka avulla voitiin vastata kesäksi 2010 odotettuun mereltä tulevan maahanmuuton kasvuun.

22. Lopuksi huomautan ohimennen, että valvonnan käsittävässä sääntelymenettelyssä parlamentin veto-oikeuden käyttö edellyttää enemmistöä,[14] jonka on oltava suurempi kuin parlamentin päätöksissä tavallisesti,[15] ja että parlamentin puhemies voi nostaa parlamentin puolesta kanteen unionin tuomioistuimessa myös ilman täysistunnon äänestystä, jos kanteen nostaminen on asiasta vastaavan valiokunnan suosituksen mukaista.[16] Jos parlamentilta evätään oikeus nostaa valvonnan käsittävässä sääntelymenettelyssä hyväksyttyä säädöstä koskeva kumoamiskanne kyseisessä menettelyssä ilmaistusta kannasta huolimatta, se merkitsisi siis muun muassa sitä, että parlamentin vähemmistö menettäisi erään oikeussuojakeinon.

23. Kaikkien edellä esitettyjen syiden perusteella kanne on mielestäni otettava tutkittavaksi.

B *Asiakysymys*

24. Parlamentti katsoo, että riidanalainen päätös ylittää rajasäännöstön 12 artiklan 5 kohdassa säädetyn täytäntöönpanovallan rajat ja ettei se niin ollen kuulu oikeusperustansa soveltamisalaan. Näistä lähtökohdista se esittää kolme kanneperustetta. Ensinnäkin riidanalaisella päätöksellä rajasäännöstöön lisätään parlamentin mukaan uusia keskeisiä osia. Toiseksi sillä muutetaan sen mukaan rajasäännöstön keskeisiä osia. Kolmanneksi se häiritsee Frontex-asetuksella luotua järjestelmää. Näitä kanneperusteita tarkastellaan seuraavassa yksi kerrallaan.

25. Ennen tätä tarkastelua on kuitenkin tarpeen kerrata lyhyesti yhteisön säädöksiä koskevan täytäntöönpanovallan rajoja ja soveltamisalaa koskeva unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö siltä osin kuin se on merkityksellistä nyt käsiteltävässä asiassa.

1. Yhteisön säädöksiä koskevan täytäntöönpanovallan soveltamisalaa ja rajoja koskeva oikeuskäytäntö

26. Yhteisöjen tuomioistuin on määritellyt 1970-luvulla komission täytäntöönpanovallan soveltamisalan ja rajat oikeuskäytännössään, joka pohjautui asiassa Köster annettuun tuomioon.[17] Kyseisessä tuomiossa kyseessä olleessa asiassa yhteisöjen tuomioistuimelta oli muun muassa pyydetty ennakkoratkaisua maataloutta koskevalla asetuksella perustetun hallintokomitean menettelyn lainmukaisuutta koskevassa kysymyksessä. Tässä yhteydessä yhteisöjen tuomioistuin totesi, että jo perustamissopimuksen perusteella toisistaan erotetaan yhtäältä säädökset, jotka perustuvat suoraan perustamissopimukseen, sekä toisaalta toimenpiteet, joiden tarkoituksena on tällaisten säädösten täytäntöönpanon varmistaminen, ja että lainsäätäjällä on oikeus säätää ensin mainituissa ”ratkaistavana olevasta asiasta sen olennaisilta osin” ja jättää viimeksi mainittujen tehtäväksi antaa ”täytäntöönpanoa koskevia säännöksiä”, joilla huolehditaan perusasetuksen ”periaatteiden täytäntöönpanosta”.[18] Asiassa Rey Soda ym. annetussa tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin täsmensi, että täytäntöönpanon käsitettä on tulkittava laajasti.[19] Sen mukaan tämä johtopäätös perustuu sekä tuolloin voimassa olleen EY:n perustamissopimuksen 155 artiklan (josta tuli sittemmin EY 211 artikla) sanamuotoon ja perustamissopimuksen rakenteeseen että ”käytännön vaatimuksiin”. Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan tietyillä aloilla, kuten yhteisen maatalouspolitiikan alalla, neuvosto voi joutua siirtämään komissiolle ”laajan harkinta- ja toimivallan”. Tällaisissa tapauksissa, siis silloin, kun neuvosto on siirtänyt komissiolle laajan vallan, komission toimivallan rajoja on yhteisöjen tuomioistuimen mukaan arvioitava pikemminkin perusasetuksen ”olennaisten yleisten tavoitteiden perusteella kuin valtuutuksen

14 — Parlamentin jäsenten enemmistö komitologiapäätöksen 5 a artiklan 4 kohdan e alakohdan mukaisesti.

15 — Enemmistö annetuista äänistä SEUT 231 artiklan mukaisesti.

16 — Ks. parlamentin työjärjestyksen 128 artiklan 3 kohta. Samassa kohdassa täsmennetään seuraavaa: ”Puhemies voi pyytää seuraavan istuntojakson alussa täysistuntoa päättämään kanteen voimassa pitämisestä. Jos täysistunto äänestää annettujen äänten enemmistöllä kannetta vastaan, puhemies peruuttaa kanteen.”

17 — Asia 25/70, Köster, tuomio 17.12.1970 (Kok., s. 1161).

18 — Tuomion 6 ja 7 kohta.

19 — Asia 23/75, Rey Soda ym., tuomio 30.10.1975 (Kok., s. 1279, 10 kohta).

tarkan sanamuodon mukaan”.[20] Asiassa Zuckerfabrik Franken annetussa tuomiossa[21] yhteisöjen tuomioistuin hallintokomiteamenettelyä noudattaen vahvistetun ja maatalouden yhteistä markkinajärjestelyä koskevaan asetukseen sisältyvän valtuutuksen rajoja tulkitessaan totesi, että kyseisen valtuutuksen perusteella komissiolla oli valta antaa kaikki perussäädösten toteuttamisen kannalta välttämättömät[22] tai hyödylliset soveltamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt sillä edellytyksellä, että ne eivät olleet ristiriidassa perussäädösten tai soveltamista koskevien neuvoston säädösten kanssa. Muissa tuomioissaan yhteisöjen tuomioistuin on täsmentänyt, että komission on toimittava rajoissa, jotka voidaan johtaa perusasetuksen kokonaisjärjestelmästä ja tavoitteista[23] sekä sen säädöksistä.[24]

27. Yhteisen maatalouspolitiikan alalla yhteisöjen tuomioistuin on edellä mainitusta asiassa Rey Soda ym. annetusta tuomiosta lähtien antanut komissiolle laajat täytäntöönpanovaltuudet sen erityisen aseman perusteella, joka komissiolla on kyseisellä alalla ainoana toimijana, jonka on mahdollista ”jatkuvasti ja tarkoin seurata maatalousmarkkinoiden kehitystä ja toimia olosuhteiden edellyttämää kiireellisyyttä noudattaen”.[25] Muilla kuin kyseisellä alalla tai sen lähialoilla oikeuskäytäntö on kuitenkin rajoittavampi. Yhteistä tullitariffia koskevassa asiassa Vreugdenhil ja van der Kolk antamassaan tuomiossa[26] yhteisöjen tuomioistuin täsmensi, että komission valtuuksien laaja tulkinta voidaan sallia yksinomaan maatalousmarkkinoita koskevan lainsäädännön soveltamisalalla.[27]

28. Asiassa Saksa vastaan komissio antamassaan tuomiossa[28] yhteisöjen tuomioistuin täsmensi tietyn säädöksen ”keskeisten osien” käsitettä[29] ja totesi, että niiden määritteleminen on lainsäätäjän tehtävä. Kyseinen asia koski kannetta, jolla riitautettiin yhteisön tukijärjestelmän yhteydessä sovellettavan seuraamusjärjestelmän, jonka komissio oli neuvostolta saamansa valtuutuksen perusteella ottanut käyttöön, lainmukaisuus. Saksa katsoi, että kyseisiä seuraamuksia oli pidettävä kyseistä alaa koskevan sääntelyn keskeisinä osina, koska ne vaikuttivat yksityisten perusoikeuksiin. Se väitti myös, ettei riidanalaisten toimien tavoitteena ollut perussäädöksen täytäntöönpano vaan sen täydentäminen. Yhteisöjen tuomioistuin vastasi, että ”keskeisiksi” oli määriteltävä ”yksinomaan sellaiset säännökset tai määräykset, joiden tarkoituksena on ilmentää yhteisön politiikan perussuuntaviivoja”, ja että tarkasteltavassa asiassa kyseinen määritelmä ei koskenut seuraamuksia, joiden tarkoituksena oli varmistaa kyseisten suuntaviivojen toteuttamiseen käytettävien varojen moitteeton varainhoito. Muutamaa vuotta myöhemmin antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin totesi, että erästä neuvoston asetuksen TACIS-ohjelmaa koskevaa säännöstä, jolla tiettyä rajaa voitiin muuttaa parlamenttia kuulematta, ei voitu katsoa olennaiseksi, koska se ei ”vaikuta – – asetuksen yleiseen järjestelmään”.[30] Sittemmin yhteisöjen tuomioistuin on hyväksynyt kanteen, jonka parlamentti oli nostanut eräästä komission päätöksestä, jossa hyväksyttiin Filippiinien rajaturvallisuuteen liittyvä

20 — Ks. myös asia 27/85, Vandemoortele v. komissio, tuomio 11.3.1987 (Kok., s. 1129, 14 kohta).

21 — Asia 121/83, tuomio 15.5.1984 (Kok., s. 2039).

22 — Ks. tästä asia 808/79, Pardini, tuomio 26.6.1980 (Kok., s. 2103, 16 kohta).

23 — Ks. erityisesti yhdistetyt asiat 6/88 ja 7/88, Espanja ja Ranska v. komissio, tuomio 14.11.1989 (Kok., s. 3639), jossa tuomioistuin katsoi, etteivät komission toimenpiteet kuuluneet perusasetuksen soveltamisalaan, sekä asia 264/86, Ranska v. komissio, tuomio 24.2.1988 (Kok., s. 973) ja asia 192/83, Kreikka v. komissio, tuomio 19.9.1985 (Kok., s. 2791), jossa tuomioistuin kumosi kalastusalalla ja yhteisen maatalouspolitiikan alalla toteutetut täytäntöönpanotoimet, jotka kantajajäsenvaltiot olivat riitauttaneet, ensin mainitut siksi, että niillä otettiin käyttöön alan toimijoille kuuluvan hyvityksen laskutapa, joka ei ollut perusasetukseen sisältyvän tyhjentävän sääntelyn mukainen, ja jälkimmäiset perustamissopimuksen mukaisen yhteisön tuottajien yhdenvertaisen kohtelun periaatteen vastaisuuden perusteella. Ks. myös asia 46/86, Romkes, tuomio 16.6.1987 (Kok., s. 2671); asia 61/86, Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, tuomio 2.2.1988 (Kok., s. 431) ja asia 230/78, Eridania-Zuccherifici nazionali e Società italiana per l’industria degli zuccheri, tuomio 27.9.1979 (Kok., s. 2749).

24 — Ks. mm. asia C-156/93, parlamentti v. komissio, tuomio 13.7.1995 (Kok., s. I-2019, 24 kohta) ja C-303/94, parlamentti v. neuvosto, tuomio 18.6.1996 (Kok., s. I-2943, 23 kohta).

25 — Edellä alaviitteessä 19 mainittu asia Rey Soda ym., 11 kohta.

26 — Asia 22/88, Vreugdenhil ja van der Kolk, tuomio 29.6.1989 (Kok., s. 2049).

27 — Tuomion 17 kohta. Ks. myös asia C-314/99, Alankomaat v. komissio, tuomio 18.6.2002 (Kok., s. I-5521).

28 — Asia C-240/90, Saksa v. komissio, tuomio 27.10.1992 (Kok., s. I-5383).

29 — Ks. myös asia C-133/06, parlamentti v. neuvosto, tuomio 6.5.2008 (Kok., s. I-3189, 45 kohta).

30 — Asia C-417/93, parlamentti v. neuvosto, tuomio 10.5.1995 (Kok., s. I-1185, 30–33 kohta).

hanke, joka liittyi rahoitusapuun ja tekniseen apuun Aasian kehitysmaille sekä taloudelliseen yhteistyöhön näiden kanssa. Kyseisessä tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että riidanalaisen päätöksen tavoite, toisin sanoen terrorismin ja kansainvälisen rikollisuuden torjuminen, ei kuulunut päätöksellä täytäntöön pannun asetuksen ”päämääriin” eikä sillä ollut ”suoraa yhteyttä” niihin. [31]

29. Edellä esitetystä oikeuskäytännöstä käy ilmi, että täytäntöönpanovallan rajojen määrittelyssä on otettava huomioon ennen kaikkea kyseisen politiikan ominaispiirteet sekä komissiolle sen täytäntöönpanoon myönnetyn liikkumavaran laajuus. Edellä mainitut rajat määrittyvät lisäksi valtuutuksen sanamuodon, perussäädöksen sisällön ja tavoitteiden sekä perussäädöksen kokonaisjärjestelmän perusteella. Edellä mainittujen rajojen määrittelyä, kuten täytäntöönpanosäädöksellä lisättyjen tai muutettujen perussäädöksen osien keskeisyyden määrittelyä, [32] ei suinkaan voida tyhjentävästi tehdä toistamalla mekaanisesti oikeuskäytännössä käytettyjä muotoiluja, vaan sen lähtökohtana on oltava kaikkien edellä esitettyjen osatekijöiden perusteella suoritettu arviointi.

2. Edellä esitetystä oikeuskäytännöstä johdettujen periaatteiden soveltaminen nyt käsiteltävään asiaan

30. Edellisessä kohdassa mainittuja seikkoja tarkastellaan seuraavassa nyt käsiteltävän kanteen osalta.

a) Huomioita alasta, jota perussäädös ja riidanalainen päätös koskevat

31. Valmistellessaan välineitä ulkorajojen valvomiseksi ja laittoman maahanmuuton ehkäisemiseksi unionin lainsäätäjä joutuu tekemään vaikeita valintoja, jotka voivat vaikuttaa voimakkaasti yksilöiden vapauksiin sekä ihmisoikeuksien kunnioittamiseen, jäsenvaltioiden kansainvälisiin velvollisuuksiin ja jäsenvaltioiden ja unionin suhteisiin kolmansien maiden kanssa. Tämä ei koske ainoastaan rajavalvontapolitiikan keskeisten suuntaviivojen määrittelyä vaan myös näiden suuntaviivojen täytäntöönpanoon tähtäävien toimenpiteiden määrittelyä. On siis perusteltua, että kyseisellä alalla täytäntöönpanovallan käyttö on rajoitetumpaa kuin teknisemmillä aloilla ja että komission toimivalta on näin ollen suppeampi. [33]

32. Näistä syistä katson, että neuvoston viittausta edellä mainittuun unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön ja komissiolle neuvoston mukaan siinä myönnetyn täytäntöönpanovallan laajuuteen on nyt käsiteltävässä asiassa tarkasteltava äärimmäisen varovasti.

31 — Ks. asia C-403/05, parlamentti v. komissio, tuomio 23.10.2007 (Kok., s. I-9045, erityisesti 55 kohta ja 66–68 kohta).

32 — Sivumennen totean, että oikeudenkäynnin osapuolet vaikuttavat olevan yhtä mieltä siitä, että unionin tuomioistuimen antama tuomio tulee vaikuttamaan SEUT 290 artiklan, joka ei ole ajallisesti sovellettavissa nyt käsiteltävään asiaan, käsitteen ”säädöksen muut kuin sen keskeiset osat” tulkintaan. Tältä osin totean, että edellä esitetty oikeuskäytäntö, jonka valossa tätä kannetta on tarkasteltava, on riippumaton EUT-sopimuksella käyttöön otetusta ”delegointiin perustuvien säädösten” ja ”täytäntöönpanosäädösten” välisestä kahtiajaosta. Kyseisten käsitteiden sisällön ja soveltamisalan täsmällinen määritteleminen sekä SEUT 290 artiklan ja 291 artiklan 2 kohdan määräysten asianmukainen jäsentäminen tarjoavat unionin tuomioistuimelle epäilemättä uusia tulkintaongelmia, joita ei voida ratkaista pelkästään edellä tarkasteltua oikeuskäytäntöä noudattamalla. Tämän väitteen tueksi riittää, kun muistetaan, että SEUT 290 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaisesti lainsäätäjä on nykyään velvollinen määrittelemään nimenomaisesti säädösvallan siirron tavoitteet, sisällön, soveltamisalan ja keston ja määrittelemään näin perussäädöksen keskeiset osat. Tämä vähentää merkittävästi unionin tuomioistuimen tulkinnallista liikkumavaraa ja toteuttaa asianmukaisemman tehtävänjaon lainsäädäntövallan ja tuomiovallan välillä. Edellä mainitut kysymykset eivät sen sijaan koske nyt käsiteltävää asiaa.

33 — Rajasäännöstön lainsäädäntöprosessiin liittyneet tapahtumat vahvistavat esittämäni väitteet. Ehdotuksessa asetukseksi komissio vetosi ”ulkorajojen rajavalvontaa koskeviin perusperiaatteisiin” ja ”rajavalvonnan toteuttamista koskeviin käytännön menettelytapoihin”, joihin sisältyi erityyppisillä rajoilla (maa-, ilma- ja merirajoilla) toteutettu valvonta, ja esitti, että jo olemassa olleita määräyksiä, jotka määriteltiin ”käytännön säännöiksi” ja jotka sisällytettiin rajasäännöstön liitteisiin, voitaisiin jatkossa muuttaa komitologiamenettelyllä (ks. KOM(2004)391 lopullinen). Kyseinen ehdotus suurelta osin hylättiin hyväksyttäessä rajasäännöstöä, jossa säädetään, että ainoastaan tiettyjä liitteitä voidaan muuttaa valvonnan käsittävässä sääntelymenettelyssä; näihin ei kuulu liite VI, joka sisältää erityissäännöt erityyppisille rajoille ja jäsenvaltioiden ulkorajojen ylityksessä käytettäville eri kulkuneuvoille, eikä liite VII, ”Eräitä henkilöryhmiä koskevat erityisjärjestelyt”, eikä myöskään liite V, jossa säädetään menettelyt rajalta käännyttämiseksi.

b) Rajasäännöstön 12 artiklan 5 kohdassa säädetyn täytäntöönpanovallan kohde ja soveltamisala

33. Tältä osin on ensinnäkin syytä todeta, että rajasäännöstön 12 artiklan 5 kohdan italiankielisessä toisinnossa mainitaan mahdollisuus säätää ”valvontaa koskevia lisätoimenpiteitä” (misure di sorveglianza supplementari), kun taas muissa kieliversioissa käytetty sanamuoto viittaa tarkemmin ”valvonnan toteuttamista koskeviin lisätoimenpiteisiin”. [34]

34. Kun tämä on todettu, vaikuttaa kyseisen säännöksen sanamuodosta riippumatta siltä, että siinä säädetyn valtuutuksen *kohteen* on todellakin katsottava koskevan valvonnan toteuttamista koskevia käytännön menettelytapoja. Tämän puolesta puhuvat niin rajasäännöstön johdanto-osa, [35] asetuksen (EY) N:o 296/2008 – jolla muutettiin rajasäännöstön 12 artiklan 5 kohtaa lisäämällä viittaus valvonnan käsittävään sääntelymenettelyyn – johdanto-osa [36] kuin rajasäännöstön esityötkin. [37] Tästä kysymyksestä parlamentti ja neuvosto ovat sitä paitsi nähdäkseni enimmäkseen yhtä mieltä.

35. Asianosaisten kannat eroavat toisistaan sen sijaan paitsi siinä, voidaanko riidanalaiseen päätökseen sisältyviä toimia pitää pelkkinä ”käytännön menettelytapoina”, myös yleisemmin komissiolle myönnetyn toimivallan, toisin sanoen valtuutuksen *ulottuvuuden*, osalta. Parlamentin näkemys on lähinnä se, että 12 artiklan 5 kohdassa annetaan oikeus yksinomaan luonteeltaan pääosin teknisten sääntöjen antamiseen. Neuvosto puolestaan huomauttaa, että lainsäätäjä on päättänyt jättää annettavien sääntöjen sisällön ja luonteen täsmentämättä ja siirtänyt näin komissiolle laajat täytäntöönpanovaltuudet.

36. Parlamentin väitteessä kyseisen valtuutuksen alaa tulkitaan mielestäni liian suppeasti. Kuten nimittäin neuvosto aivan oikein korostaa, sekä yleisen sanamuodon käyttö että sellaisen komitologiamenettelyn valinta, jossa perussäädöstä muuttavien säädösten antaminen on mahdollista, vaikka siihen liittyykin täytäntöönpanovallan käyttötapojen tiukempi valvonta, ovat viitteitä aikomuksesta antaa komissiolle tiettyä liikkumavaraa.

c) Perussäädöksen tavoitteet ja sen yleinen järjestelmä

37. Neuvosto toteaa, että rajasäännöstön järjestelmässä rajatarkastus on keskeinen osa valvontapolitiikkaa ulkorajoilla ja että lainsäätäjä on siitä syystä päättänyt EY 251 artiklassa säädetyn menettelyn mukaisesti säännellä sen kattavasti säätäen, että eräitä siihen liittyviä menettelytapoja ei voida hyväksyä tai muuttaa muutoin kuin valvonnan käsittävää sääntelymenettelyä noudattaen. Sen sijaan rajavalvonnan osalta lainsäätäjä on neuvoston mukaan ainoastaan säätänyt valvonnan tavoitteet ja keskeiset menettelytavat jättäen komissiolle lisäsääntöjen antamisessa laajasti liikkumavaraa.

38. Useat seikat estävät minua jakamasta neuvoston ilmaisemaa näkemystä.

39. Erityisesti komission ehdotuksesta asetukseksi käy ensinnäkin ilmi, että rajasäännöstöllä luotu järjestelmä perustuu suurelta osin siihen, että siinä on koottu yhteen erilaisissa asiakirjoissa, erityisesti Schengenin sopimuksessa [38] ja ulkorajoja koskevassa yhteisessä käsikirjassa, [39] jo aiemmin annettuja sääntöjä. Kyseisillä asiakirjoilla oli jo säädetty yksityiskohtaisesti rajatarkastuksista ja eräistä niiden täytäntöönpanomenettelyistä. Kyseinen lainsäädäntö yhdistettiin kokonaisuudessaan osittain rajasäännöstön artikloihin ja osittain sen liitteisiin.

34 — Ks. esimerkiksi englanninkielisen toisinnon ”additional measures governing surveillance”, ranskan ”mesures supplémentaires applicables à la surveillance”, saksan ”zusätzlichen Überwachungsmodalitäten”, espanjan ”medidas adicionales relativas a la vigilancia”, romanian ”măsuri suplimentare care reglementează supravegherea” ja portugalin ”medidas adicionais relativas à vigilância”.

35 — Johdanto-osan 17 perustelukappale.

36 — Johdanto-osan neljäs perustelukappale.

37 — Ks. erityisesti alaviitteessä 33 mainittu komission ehdotus asetukseksi.

38 — Tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla 14.6.1985 Benelux-talousliiton valtioiden, Saksan liittotasavallan ja Ranskan tasavallan hallitusten välillä tehdyn Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehty yleissopimus, allekirjoitettu Schengenissä 19.6.1990 (EYVL 2000, L 239, s. 19). Yleissopimuksen teksti on julkaistu kokonaisuudessaan Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä (EYVL L 239, 22.9.2000, s. 19).

39 — Schengenin toimeenpanevan komitean päätös, jolla kyseinen käsikirja hyväksyttiin, on julkaistu Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä (EYVL L 239, 22.9.2000, s. 317).

40. Väite, jonka mukaan valvonnalla on rajatarkastuksiin verrattuna rajasäännöstön järjestelmässä jollakin tavalla alisteinen tai toissijainen asema, ei myöskään vaikuta saavan tukea rajasäännöstön johdanto-osasta. Erityisesti johdanto-osan kahdeksannessa perustelukappaleessa, jossa täsmennetään ensin, että rajavalvontaan kuuluvat henkilöihin rajanylityspaikoilla kohdistettavat tarkastukset ja rajanylityspaikkojen välisen rajaosuuden valvonta, katsotaan olevan ”tarpeen vahvistaa edellytykset, perusteet ja yksityiskohtaiset säännöt, joilla säännellään sekä rajanylityspaikoilla suoritettavia tarkastuksia että valvontaa”. Johdanto-osan 17 perustelukappaleessa, joka koskee komissiolle siirrettävää täytäntöönpanovaltaa, ei tehdä mitään eroa tarkastusten ja valvonnan välille, vaan todetaan yleisemmin, että olisi ”syytä säätää menettelystä, jonka mukaisesti komissio voi muuttaa rajavalvontaa koskevia tiettyjä käytännön sääntöjä”.

41. Rajasäännöstön hyväksymistä edeltäneistä ja sen valmisteluun liittyneistä säädöksistä sekä yleisemmin useista muista rajavalvontaa koskevan politiikan alaan kuuluvista säädöksistä, etenkin Frontex-asetuksesta, jota tarkastellaan tuonnempana tarkemmin, käy lisäksi ilmi, että valvonta on eräs kyseisen politiikan keskeisistä osatekijöistä.[40] Myös SEUT 77 artiklan 1 kohdan b alakohdassa määrätään, että unioni ”kehittää politiikan, jonka tarkoituksena on varmistaa henkilöiden tarkastukset ja tehokas valvonta ulkorajojen ylittämisen yhteydessä”, ja annetaan näin molemmille kyseisen politiikan osille yhtäläinen painoarvo.

42. Tämän todettuani katson, että on hylättävä myös väite, jota neuvoston asiamies istunnossa voimakkaasti puolusti ja jonka mukaan rajasäännöstön yleisen järjestelmän ja komissiolle annetun toimivallan perusteella komissiolla olisi oikeus täytäntöönpanovaltaansa käyttäessään hyväksyä kaikki toimet, joiden se katsoo olevan rajasäännöstössä rajavalvonnalle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen kannalta tarpeellisia ja hyödyllisiä ja joiden se ei katso olevan säännöstön määräysten vastaisia.

43. Tällainen väite perustuu olettamukseen siitä, että koska rajasäännöstön 12 artiklan 5 kohdan mukaisesti annettavilla säännöksillä säädetään tietyistä valvonnan toteuttamista koskevista käytännön menettelytavoista, ne eivät – melkeinpä lähtökohtaisesti – koske perussäädöksen keskeisiä osia, joista voi säätää ainoastaan lainsäätäjä.

44. Syistä, jotka olen osittain jo esittänyt edellä 38 kohdassa, olen eri mieltä tästä olettamuksesta. Riittäköön, kun tässä lisään, että luvattomien rajanylitysten estämistä koskevan tavoitteen käytännön toteuttaminen voi käytännössä merkitä valintoja, jotka voivat muovata voimakkaasti tietyn oikeusjärjestyksen maahanmuuttopolitiikkaa. Esimerkkeinä voidaan ajatella rajavartijoille annettua valtaa, voimankäytön sallimista, niiden henkilöiden yksilöllisen tilanteen huomioon ottamista tai huomiotta jättämistä, jotka yrittävät tai joiden epäillään yrittävän ylittää laittomasti rajan, niiden toimien luonnetta, joihin heidän osaltaan ryhdytään, kun heidät on pysäytetty, tapoja poistaa heidät maasta ja yleisemmin tarvetta saattaa laittoman maahanmuuton torjuntatoimet ihmisoikeuksia koskevien sääntöjen mukaisiksi.[41]

45. Päinvastoin kuin neuvosto en näin ollen katso, että rajasäännöstön 12 artiklan 5 kohdassa säädetyt täytäntöönpanovallan rajat voitaisiin määritellä yksinomaan kyseisessä säädöksessä asetettujen yleisten valvontatavoitteiden perusteella.

46. Parlamentin esittämiä kanneperusteita on nyt siirryttävä tarkastelemaan kaikkien edellä esitettyjen toteamusten valossa.

40 — Ks. mm. komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille ”Kohti Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajojen yhdennettyä valvontaa”, joka on sisällytetty suunnitelmaan Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajojen valvonnasta, jonka neuvosto hyväksyi 13.6.2002 ja jolle myös Eurooppa-neuvosto antoi tukensa Sevillassa 21. ja 22.6.2002 ja Thessalonikissa 19. ja 20.6.2003.

41 — Ks. asia nro 27765/09, Hirsi ym. v. Italia, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen suuren jaoston tuomio 23.2.2012.

3. Ensimmäinen kanneperuste, jonka mukaan riidanalaisella päätöksellä rajasäännöstöön lisätään uusia keskeisiä osia

a) Osapuolten lausumat

47. Ensinnäkin parlamentti katsoo, että riidanalaisen päätöksen liitteessä olevan I osan, joka koskee pysäyttämistä, 2.4 kohdassa säädetään sellaisten toimenpiteiden hyväksymisestä, jotka ylittävät rajasäännöstön 12 artiklassa valvontatoiminnan osalta annetun valtuutuksen, ja annetaan rajavartijoille tältä osin erityisen laajat valtuudet, jotka edellyttävät laajan harkintavallan käyttöä. Esimerkkinä parlamentti mainitsee mahdollisuuden takavarikoida alus ja ottaa kiinni sillä olevat henkilöt tai ohjata alus tai sillä olevat henkilöt kolmanteen maahan tai luovuttaa alus tai sillä olevat henkilöt kolmannen maan viranomaisille (2.4 kohta, d ja f alakohta). Parlamentin mukaan rajasäännöstön 12 artiklan 5 kohdassa annetaan lupa yksinomaan teknisten tai käytännöllisten toimenpiteiden hyväksymiseen, kuten käy ilmi erityisesti rajasäännöstön johdanto-osan 17 perustelukappaleesta ja asetuksen (EY) N:o 296/2008 johdanto-osasta.

48. Vastauskirjelmässään parlamentti täsmentää, että riidanalaiseen päätökseen sisältyvät pysäyttämistä koskevat säännöt eivät asiallisesti eivätkä alueellisesti kuulu rajasäännöstön 2 artiklan 11 alakohdassa määritellyn ”rajojen valvonnan” käsitteen piiriin. Erityisesti parlamentti viittaa päätökseen 574/2007 [42] sisältyvään ”meriulkorajojen” käsitteen määritelmään ja huomauttaa, ettei rajasäännöstö mahdollista avomerellä sovellettaviksi tarkoitettujen valvontatoimenpiteiden hyväksymistä.

49. Toiseksi parlamentti katsoo, etteivät myöskään liitteessä olevan II osan säännökset, jotka koskevat etsintä- ja pelastustilanteita, kuulu rajasäännöstön 12 artiklassa määritellyn valvontatoiminnan alaan. Lisäksi kyseisillä säännöksillä luodaan sen mukaan unionin oikeuteen uusia velvoitteita tai uusia sääntöjä, joita ei voida määritellä komitologiapäätöksen 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuiksi ”muiksi kuin keskeisiksi osiksi”. Parlamentti mainitsee tässä yhteydessä osallistuville yksiköille asetetun velvollisuuden tarjota ”apua kaikille merihädässä oleville aluksille tai henkilöille” (1.1 kohta) sekä säännön, jonka mukaan henkilöt olisi laskettava maihin ensisijaisesti siihen kolmanteen maahan, josta heitä kuljettava alus on lähtenyt (2.1 kohdan toinen alakohta). Parlamentti korostaa lisäksi sitä, että päinvastoin kuin liitteessä olevan II osan otsikosta näyttäisi ilmenevän, siinä määriteltyjä ohjeita ei voida pitää ei-sitovina, koska riidanalaisen päätöksen 1 artiklan toisen virkkeen nojalla kyseiset ohjeet ”liitetään osaksi kutakin viraston koordinoimaa operaatiota varten laadittavaa operaatiosuunnitelmaa”.

50. Neuvosto vastaa tähän, että riidanalaisen päätöksen liitteessä olevan I osan 2.4 kohdassa luetellaan toimenpiteitä, joihin valvontaoperaatioiden aikana voidaan ryhtyä tai jotka ovat joka tapauksessa kansainvälisten yleissopimusten mukaisia. Kyseiset toimenpiteet eivät sen mukaan ole rajasäännöstön 12 artiklassa määriteltyjen valvontatavoitteiden vastaisia. Mitä tulee parlamentin vastauskirjelmässään esittämään väitteeseen, jonka mukaan pysäyttämistä koskevat säännöt eivät asiallisesti eivätkä alueellisesti kuulu valvonnan käsitteen piiriin, neuvosto vaatii ensinnäkin, että väite jätetään tutkimatta, koska se on esitetty myöhässä. Kyseiset väitteet ovat neuvoston mukaan myös perusteettomia. Päätökseen 574/2007 sisältyvää meriulkorajojen käsitteen määritelmää, johon parlamentti viittaa, ei neuvoston mukaan ensinnäkään voida soveltaa rajasäännöstöön. Toiseksi merirajojen valvonnan on nimenomaisen määritelmän puutteessa katsottava ulottuvan myös avomerellä suoritettaviin operaatioihin, koska ainoastaan tällaisella tulkinnalla – joka sitä paitsi on

42 — Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 574/2007/EY, tehty 23.5.2007, ulkorajarahaston perustamisesta vuosiksi 2007–2013 osana yhteisvastuuta ja maahanmuuttovirtojen hallintaa koskevaa yleisohjelmaa (EYVL L 144, s. 22).

sovellettavien kansainvälisen oikeuden säännösten, erityisesti Palermon pöytäkirjan,[43] mukainen – voidaan varmistaa rajasäännöstön 12 artiklan tehokas vaikutus. Parlamentti ei sitä paitsi neuvoston mukaan ole esittänyt riittäviä perusteita väitteelleen, etteivät valvontatoimet avomerellä kuulu rajasäännöstön 12 artiklassa tarkoitetun valvonnan käsitteen asialliseen soveltamisalaan.

51. Liitteessä olevan II osan suuntaviivojen osalta neuvosto korostaa ensinnäkin niiden ei-sitovaa luonnetta, joka on sen mukaan selvästi pääteltävissä niiden sanamuodosta ja riidanalaisesta päätöksestä kokonaisuutena. Niiden soveltamisalasta neuvosto toteaa, että jäsenvaltioiden velvollisuuksia etsintä- ja pelastustilanteissa sääntelevät kansainväliset yleissopimukset. Sen mukaan kyseisillä suuntaviivoilla varmistetaan kyseisten yleissopimusten määräysten yhdenmukainen tulkinta, jota voidaan soveltaa, jos tarve antaa apua vaikeuksiin joutuneelle alukselle – tehtävä, jota neuvoston mielestä ei tarkasti ottaen voida pitää valvontana – ilmenee viraston koordinoiman valvontaoperaation aikana. Jäsenvaltioilla on kuitenkin vapaus olla noudattamatta kyseistä tulkintaa ja sisällyttää viraston kanssa sovittavaan operaatiosuunnitelmaan toisenlaisia toimenpiteitä.

52. Komissio katsoo, että oikeus täydentää säädöstä lisäämällä siihen uusia muita kuin keskeisiä osia merkitsee mahdollisuutta säätää lisävelvollisuuksia ja säännellä uusia toimintoja, sillä edellytyksellä, että viimeksi mainitut ovat välttämättömiä tai hyödyllisiä perussäädöksen täytäntöönpanon kannalta eivätkä ne ole sen vastaisia.

53. Komission mukaan riidanalainen päätös on välttämätön tai vähintään hyödyllinen toteutettaessa tavoitetta estää rajasäännöstön 2 artiklan 11 alakohdassa ja 12 artiklassa tarkoitetut luvattomat rajanylitykset. Tämä on sen mukaan riidanalaisen päätöksen avomeripartioita koskevien säännösten tavoite. Komissio korostaa lisäksi, ettei missään rajasäännöstön säännöksessä suljeta pois rajasäännöstön soveltamista kansainvälisillä vesillä toteutettaviin valvontaoperaatioihin. Komission mukaan rajasäännöstön liite VI, joka mahdollistaa rajatarkastukset kolmannen maan satamassa tai matkan aikana, sitä paitsi vahvistaa, että rajasäännöstön alueellinen soveltamisala ulottuu myös jäsenvaltioiden alueen ulkopuolella suoritettaviin toimiin sillä edellytyksellä, että nämä kuuluvat kyseisen säädöksen asialliseen soveltamisalaan, esimerkiksi valvonnan käsitteen piiriin. Komissio katsoo, että parlamentin tulkinta ”valvonnan käsitteestä” on liian rajoittava. Komission mukaan pysäyttäminen kuuluu valvonnan käsitteeseen silloin, kun sen kohteena on alus, jonka epäillään aikovan tulla unionin alueelle ja kiertää rajatarkastukset. Valvonta ei siis rajoitu pelkästään passiiviseen toimintaan, mikä sitä paitsi käy sen mukaan ilmi rajasäännöstön 12 artiklan 4 kohdasta, jonka mukaan on mahdollista ”ottaa kiinni” henkilöitä. Samoin komissio katsoo, että valvontaoperaatioiden aikana toteutetut etsintä- ja pelastustoimet kuuluvat valvonnan käsitteeseen. Tästä se toteaa, että usein juuri valvontaoperaatio itsessään johtaa etsintä- ja pelastusoperaatioihin, kun alus pysäyttämisen seurauksena tarkoituksellisesti upotetaan.

b) Asian tarkastelu

54. Ensinnäkin on hylättävä neuvoston vaatimus, jonka mukaan vastauskirjelmään sisältynyt väite, jonka mukaan pysäyttämistä koskevat säännöt eivät kuulu valvonnan käsitteen asialliseen ja alueelliseen soveltamisalaan, olisi jätettävä tutkimatta. Päinvastoin kuin neuvosto väittää, kyseessä on nimittäin väite, joka laajentaa kannekirjelmässä jo esitettyjä kanneperusteita, ei siis uusi, myöhässä esitetty kanneperuste. Muistutan sitä paitsi, että toimivaltaisuutta koskevat perusteet koskevat oikeusjärjestyksen perusteita, joten ne voidaan ottaa huomioon viran puolesta.[44]

43 — Kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimuksen maitse, meritse ja ilmateitse tapahtuvaa maahanmuuttajien salakuljetusta koskeva lisäpöytäkirja, joka allekirjoitettiin Palermossa pidetyssä kokouksessa 12.–15.12.2000.

44 — Ks. mm. asia C-210/98 P, Salzgitter v. komissio, tuomio 13.7.2000 (Kok., s. I-5843, 56 kohta).

55. Asiakysymyksen osalta on tarkasteltava, onko neuvosto riidanalaisella päätöksellä ylittänyt rajasäännöstön 12 artiklan 5 kohdan mukaisen täytäntöönpanovallan rajat, kuten parlamentti väittää, säätämällä perussäädöksen keskeisistä osista. Erityisesti parlamentti katsoo, että riidanalaisessa päätöksessä säädetään toimenpiteistä, jotka eivät kuulu rajasäännöstössä tarkoitetun valvonnan käsitteen asialliseen soveltamisalaan.

56. Rajasäännöstön 2 artiklan 11 alakohdassa ”rajojen valvonnan” määritellään olevan ”rajojen valvontaa rajanylityspaikkojen välillä ja rajanylityspaikkojen valvontaa muulloin kuin niiden vahvistettuina aukioloaikoina henkilöiden estämiseksi kiertämästä rajatarkastuksia”. Säännöstön 12 artiklan 1 kohdassa täsmennetään seuraavaa: ”valvonnan pääasiallisena tavoitteena on estää luvattomat rajanylitykset, torjua rajatylittävää rikollisuutta ja toteuttaa rajan laittomasti ylittäneisiin henkilöihin kohdistuvia toimenpiteitä.”

57. Kuten neuvosto ja komissio aivan oikein ovat korostaneet, rajasäännöstössä valvonta on määritelty lähinnä säännöstön tavoitteiden kautta. Kyseisen määritelmän perusteella hahmottuu varsin laaja käsite, johon voivat sisältyä kaikki toimenpiteet, joilla pyritään joko estämään tai ehkäisemään rajatarkastusten kiertäminen. Toisaalta on niin, että jotta valvontatoimenpiteet olisivat tehokkaita, kuten SEUT 77 artiklan 1 kohdan b alakohdassa edellytetään, ne on mukautettava sekä kuhunkin rajatyyppiin että konkreettiseen laittoman maahanmuuton riskiin, joka vaihtelee monien tekijöiden perusteella (maantieteelliset, taloudelliset, geopoliittiset, ilmastolliset ym. tekijät). Tästä seuraa, että valvonnan käsitettä on tulkittava dynaamisesti ja joustavasti ja että niiden toimenpiteiden kirjo, jotka voivat osoittautua välttämättömiksi rajasäännöstön 12 artiklan 1 kohdassa säädettyjen tavoitteiden saavuttamisessa, on erittäin laaja ja vaihteleva.

58. Parlamentti katsoo myös, että rajasäännöstössä säädetään lähinnä passiivisesta valvonnasta. Tälle väitteelle ei kuitenkaan löydy tukea rajasäännöstön 12 artiklasta, jossa valvonnan tavoitteisiin sisällytetään myös unionin alueelle laittomasti tulleisiin henkilöihin kohdistuvat toimet ja sallitaan toimenpiteet, jotka ulottuvat laajemmalle kuin pelkkään rajojen tarkkailuun.[45] Sama koskee ennaltaehkäiseviä toimenpiteitä, joille ei näytetä asettavan muita rajoja kuin se, että niiden on liityttävä todelliseen rajatarkastusten kiertämisen riskiin.

59. Edellä esitetyn perusteella katson, että suurin osa riidanalaisen päätöksen liitteessä olevan I osan 2.4 kohdassa luetelluista pysäyttämistoimenpiteistä kuuluu edellä hahmotellun valvonnan käsitteen piiriin. Suhtaudun kuitenkin epäilevästi mahdollisuuteen sisällyttää kyseiseen käsitteeseen myös saman kohdan d ja f alakohdassa luetellut toimenpiteet – joissa säädetään rajavartijoiden mahdollisuudesta takavarikoida pysäytetty alus ja ottaa sillä olevat henkilöt kiinni sekä ohjata alus tai sillä olevat henkilöt kolmanteen maahan tai aluksen tai luovuttaa alus tai sillä olevat henkilöt kolmannen maan viranomaisille – sekä riidanalaisen päätöksen liitteessä olevaan II osaan sisältyvät säännökset etsintä- ja pelastustilanteista sekä henkilöiden maihin laskemisesta, vaikka kyseisten toimenpiteiden ja säännösten tavoitteena onkin saattaa valvontaoperaatiot onnistuneesti päätökseen tai vastata kyseisten operaatioiden aikana syntyneisiin tilanteisiin.[46]

60. Tähän kysymykseen ei kuitenkaan tarvitse ottaa lopullista kantaa. Kuten nimittäin edellä esitetyistä toteamuksista voidaan päätellä, siinäkin tapauksessa, että katsottaisiin, että riidanalaisella päätöksellä säädetään valvonnan käytännön menettelytavoista kyseisen käsitteen rajasäännöstön mukaisen määritelmän rajoissa, ei tällä perusteella (toisin kuin parlamentti väittää) voitaisi sulkea pois mahdollisuutta, että päätöksellä säädetään perussäädöksen keskeisistä osista.

45 — Esimerkkejä ovat henkilöiden kiinniotto, henkilöllisyyden tarkastus ja poiskuljetus. Ks. tältä osin edellä alaviitteessä 39 mainittu Schengen-käsikirja.

46 — Sivumennen totean, että toisin kuin neuvosto istunnossa väitti, se tosiasia, etteivät kyseiset toimenpiteet ja säännökset sisälly rajasäännöstön mukaiseen valvonnan käsitteeseen, ei merkitse, etteikö niitä voitaisi säännellä unionin oikeuden tasolla. Mikään ei nimittäin estä lainsäätäjää hyväksymästä rajasäännöstöön verrattuna laajempaa rajavalvonnan käsitettä, mahdollisesti vetoamalla SEUT 77 artiklan 1 kohdan b alakohdassa mainittuun ”tehokkaan” valvonnan tavoitteeseen. Lisäksi SEUT 79 artiklan 1 kohdassa ja 2 kohdan c alakohdassa annetaan toinenkin oikeudellinen perusta muuttovirtojen tehokkaaseen hallintaan tarkoitettujen toimenpiteiden hyväksymiselle.

61. Kun otetaan huomioon sekä ala, jota kyseinen päätös koskee, että rajasäännöstön tavoitteet ja yleinen järjestelmä, jossa valvonta on rajavalvontapolitiikan olennainen osatekijä, ja huolimatta 12 artiklan 5 kohdassa komissiolle jätetystä liikkumavarasta, katson, että niin yksityiskohtaisilla säännöksillä kuin riidanalaisen päätöksen liitteessä olevan I osan 2.4 kohtaan, erityisesti sen b, d, f ja g alakohtaan, sisältyvillä säännöksillä sekä kyseisessä liitteessä olevaan II osaan sisältyvillä maihin laskemista koskevilla säännöksillä säädetään meriulkorajojen valvonnan keskeisistä osista. Kyseisiin säännöksiin sisältyy mahdollisuuksia, jotka voivat vaikuttaa henkilöiden yksilönvapauteen ja heidän perusoikeuksiinsa (esimerkiksi etsintä, kiinniotto, aluksen takavarikointi jne.), kyseisten henkilöiden mahdollisuuteen hakea ja saada unionista suojaa, johon heillä mahdollisesti on kansainvälisen oikeuden nojalla oikeus (tämä on tilanne maihin laskemista koskevien sääntöjen osalta, joissa ei täsmällisesti todeta, miten viranomaisten on otettava huomioon pysäytetyssä aluksessa olevien henkilöiden henkilökohtainen tilanne),[47] sekä unionin tai valvontaoperaatioon osallistuvien jäsenvaltioiden suhteisiin kyseiseen operaatioon osallistuvien kolmansien maiden kanssa.

62. Sama pätee mielestäni riidanalaisen päätöksen säännöksiin, jotka koskevat alusten pysäyttämistä avomerellä. Yhtäältä kyseiset säännökset nimittäin nimenomaisesti mahdollistavat edellisessä kohdassa mainittujen toimenpiteiden toteuttamisen kansainvälisillä vesillä; kyseinen mahdollisuus on edellä kuvatussa yhteydessä luonteeltaan keskeinen riippumatta siitä, onko parlamentin väite, jonka mukaan rajasäännöstön alueellinen soveltamisala rajoittuu merirajojen osalta jäsenvaltioiden aluevesien tai lisävyöhykkeen ulkorajaan eikä ulotu avomerelle, perusteltu.[48] Toisaalta on niin, että vaikka kyseisillä säännöksillä, joilla pyritään varmistamaan merkityksellisen kansainvälisen lainsäädännön yhdenmukainen soveltaminen merirajojen valvontaoperaatioiden aikana,[49] ei – kuten neuvosto ja komissio painokkaasti toteavat – luoda kyseisiin operaatioihin osallistuville jäsenvaltioille velvollisuuksia eikä oikeuksia, jotka poikkeaisivat edellä mainitusta lainsäädännöstä johdettavissa olevista oikeuksista ja velvollisuuksista, niillä kuitenkin velvoitetaan jäsenvaltiot tietynlaiseen tällaisten velvollisuuksien ja oikeuksien tulkintaan ja saatetaan näin asettaa ne kansainväliseen vastuuseen.[50]

63. Kaksi muutakin seikkaa puoltaa edellä muodostamaani kantaa.

64. Ensinnäkin muutamat riidanalaisen päätöksen säännöksistä koskevat kysymyksiä, jotka ovat paitsi arkaluontoisia myös erityisen kiisteltyjä, kuten kansainvälisillä vesillä sovellettavaa palauttamiskiellon periaatetta[51] tai sen paikan määrittämistä, johon henkilöt, joita on autettu SAR-yleissopimuksella[52] luodun järjestelmän perusteella, ohjataan. Kuten komission esittämästä päätösehdotuksesta käy ilmi, jäsenvaltioiden näkemykset näissä kysymyksissä poikkeavat toisistaan.[53]

47 — Kokonaisuutena valvontaoperaatioiden toteuttaminen kuitenkin vastaa riidanalaisen päätöksen ansiosta entistä paremmin ihmisoikeuksia ja pakolaisten suojelujärjestelmää.

48 — Avomerellä on voimassa vapaan merenkulun periaate, ja alukset kuuluvat siellä sen jäsenvaltion yksinomaiseen lainkäyttövaltaan, jonka lippua ne käyttävät. Kuten komissio itsekin on meritse tapahtuvan laittoman maahanmuuton vastaisista kansainvälisen oikeuden välineistä vuonna 2007 tehdyssä tutkimuksessa korostanut, tästä seuraa, että ”en principe, à part le droit de rapprocher le bateau aux fins de vérification de l’identité et de la nationalité, aucun État ne peut exercer de pouvoirs de puissance publique (tels que la visite, l’arraisonnement, la perquisition, y compris par l’examen des documents, la conduite à un port, l’arrestation ou la saisie) sur un navire naviguant en haute mer sous un pavillon étranger, même si ce navire transporte des immigrants illégaux vers les côtes de cet État et tant qu’il n’aurait pas pénétré dans la zone contiguë de celui-ci”, SEC(2007) 691, 4.3.1.2 kohta.

49 — Ks. riidanalaisen päätöksen johdanto-osa sekä komission ehdotus päätökseksi KOM(2009) 658 lopullinen.

50 — Näin siitäkin huolimatta, että riidanalaisen päätöksen johdanto-osan kuudennessa perustelukappaleessa todetaan, ettei päätöksen täytäntöönpano vaikuta niihin jäsenvaltioiden velvoitteisiin, jotka johtuvat asiaa koskevasta kansainvälisestä oikeudesta.

51 — Ks. tästä aiheesta edellä alaviitteessä 41 mainittu ihmisoikeustuomioistuimen tuomio asiassa Hirsi ym. v. Italia sekä tuomari Pinto de Albuquerquen lausunto.

52 — Yleissopimus etsintä- ja pelastuspalvelusta merellä, tehty Hampurissa 27.4.1979.

53 — Vaikuttaa sitä paitsi siltä, että juuri näkemyserot ja niistä seurannut umpikuja olivat suurelta osin syynä komission ratkaisuun turvautua rajasäännöstön 12 artiklan 5 kohdan mukaiseen komitologiamenettelyyn tavallisen lainsäätämisjärjestyksen sijaan, kuten käy ilmi myös vastauskirjelmään liitetystä komission jäsen Malmströmin kirjeestä. Kyseiset erimielisyydet jatkuvat edelleen. Esimerkiksi etsintä- ja pelastustoimia koskevia riidanalaisen päätöksen säännöksiä ei ole sovellettu riidanalaisen päätöksen voimaantulon jälkeen käynnistetyissä Frontex-operaatioissa, koska Malta on vastustanut niitä.

65. Vertailusta rajasäännöstöön sisältyvään rajatarkastusten sääntelyyn käy lisäksi ilmi, että kyseisten tarkastusten käytännön toteuttamistapojen määrittely kuuluu riidanalaisessa päätöksessä säänneltyjen seikkojen kanssa soveltuvin osin vertailukelpoisten seikkojen osalta lainsäätäjälle siitäkin huolimatta, että komissio oli asetusehdotuksessaan esittänyt toisenlaisen kannan. [54]

66. Kaiken edellä esitetyn perusteella katson, että riidanalaisessa päätöksessä säädetään tämän ratkaisuehdotuksen 26–29 kohdassa esitetyssä oikeuskäytännössä tarkoitetuista perussäädöksen keskeisistä osista.

67. Näin ollen parlamentin ensimmäinen kanneperuste on mielestäni hyväksyttävä.

4. Toinen kanneperuste, jonka mukaan riidanalaisella päätöksellä muutetaan rajasäännöstön keskeisiä osia

68. Toisessa kanneperusteessaan parlamentti esittää, että kun riidanalaisessa päätöksessä säädetään, että rajavartijat voivat määrätä pysäytetyn aluksen muuttamaan reittiään siten, että se poistuu aluevesiltä, ja ohjata aluksen tai sillä olevat henkilöt kolmanteen maahan (liitteessä olevan I osan 2.4 kohdan e ja f alakohta), sillä muutetaan erästä rajasäännöstön keskeistä osaa, nimittäin 13 artiklassa esitettyä periaatetta, jonka mukaan ”pääsy voidaan evätä vain perustellulla päätöksellä, jossa ilmoitetaan epäämisen täsmälliset syyt”.

69. Parlamentin väite perustuu ajatukseen, että mainittua 13 artiklaa sovelletaan myös rajojen valvontaan. Sekä neuvosto että komissio vastustavat tällaista tulkintaa ja katsovat, että kyseisen säännöksen mukainen velvollisuus antaa perusteltu päätös koskee yksinomaan tilannetta, jossa pääsy unionin alueelle evätään henkilöltä, joka on asianmukaisesti saapunut rajanylityspaikalle ja jolle on suoritettu rajasäännöstön mukaiset tarkastukset.

70. Mielestäni parlamentin väite voidaan hylätä tarvitsematta lausua rajasäännöstön 13 artiklan soveltamisalaa koskevasta vaikeasta kysymyksestä, johon unionin tuomioistuinta mitä todennäköisimmin pyydetään tulevaisuudessa ottamaan kantaa.

71. Kuten neuvosto huomauttaa, on nimittäin niin, että vaikka kyseiseen säännökseen ei riidanalaisessa päätöksessä nimenomaisesti viitata, mikään ei kuitenkaan anna aihetta sulkea pois mahdollisuutta soveltaa sitä kyseisellä päätöksellä säänneltyihin valvontaoperaatioihin. Tällainen soveltaminen saattaa ehkä aiheuttaa käytännön ongelmia, mutta se ei ole mahdotonta edes parlamentin mainitsemissa tilanteissa. Tältä osin totean lisäksi, että riidanalaisen päätöksen liitteessä olevan I osan 1.2 kohdan mukaisesti jäljempänä 2.4 kohdassa säädetyt toimenpiteet toteutetaan kansainvälistä palauttamiskiellon periaatetta noudattaen siinäkin tapauksessa, että pysäyttäminen tapahtuu avomerellä. Kyseisten toimenpiteiden toteuttamistavan on näin ollen oltava sellainen, että rajavartijat voivat suorittaa tarvittavat tarkastukset varmistaakseen, ettei kyseistä periaatetta loukata. [55]

72. Parlamentin vastauskirjelmässään esittämä väite, jonka mukaan riidanalaisella päätöksellä on vähintäänkin laajennettu 13 artiklan asiallista ja alueellista soveltamisalaa ja mahdollistettu sen soveltaminen tilanteisiin, jotka eivät aiemmin kuuluneet rajasäännöstön piiriin, puolestaan sekoittuu ensimmäisen kanneperusteen tueksi esitettyihin väitteisiin. Sen osalta viittaan siis kyseisen kanneperusteen tarkastelun yhteydessä esitettyihin näkemyksiin.

73. Edellä esitetyn perusteella katson, että parlamentin toinen kanneperuste on hylättävä perusteettomana.

54 — Ks. edellä alaviite 33.

55 — Ks. tästä edellä alaviitteessä 41 mainittu ihmisoikeustuomioistuimen tuomio asiassa Hirsi ym. v. Italia, 201 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

5. Kolmas kanneperuste, jonka mukaan riidanalaisella päätöksellä muutetaan Frontex-asetusta

a) Asianosaisten lausumat

74. Kolmannessa kanneperusteessaan parlamentti esittää, ettei riidanalainen päätös kuulu 12 artiklan 5 kohdan soveltamisalaan, jossa komissiolle tai neuvostolle ei anneta valtaa säätää viraston koordinoimiin operaatioihin sovellettavia sääntöjä; viraston tehtävistä ja toiminnasta säädetään Frontex-asetuksessa. Sen mukaan riidanalaisen päätöksen ainoana tavoitteena on kuitenkin säännellä edellä mainittuja operaatioita ja luoda näin velvollisuuksia paitsi jäsenvaltioille myös virastolle. Esimerkkinä parlamentti mainitsee, että riidanalaisen päätöksen 1 artiklan mukaisesti kyseisen päätöksen liitteessä olevassa I osassa vahvistetut säännöt ja II osassa vahvistetut ei-sitovat ohjeet ”liitetään osaksi kutakin viraston koordinoimaa operaatiota varten laadittavaa operaatiosuunnitelmaa”. Sen mukaan kyseisellä säännöksellä muutetaan Frontex-asetuksen 8 e artiklan 1 kohtaa, jonka mukaan ”[viraston] pääjohtaja ja apua pyytänyt jäsenvaltio hyväksyvät toimintasuunnitelman, jossa määritellään yksityiskohtaisesti ryhmien lähettämisen edellytykset”.[56] Lisäksi sillä velvoitetaan parlamentin mukaan sisällyttämään toimintasuunnitelmaan sääntöjä pysäytettyjen tai avun kohteena olleiden henkilöiden maihin laskemisesta ja muutetaan merkittävästi operaatioon osallistuvien rajavartijoiden tehtävää. Vastauskirjelmässään parlamentti lisää, että riidanalaisella päätöksellä laajennetaan Frontex-asetuksen alueellista soveltamisalaa siitä, miten se on määritelty asetuksen 1 a artiklan 1 kohdassa.

75. Neuvosto ja komissio toteavat ensinnäkin, että rajasäännöstön 16 artiklan 1 kohdan nojalla jäsenvaltioiden on tehtävä valvontaoperaatioissa kiinteästi yhteistyötä ja että, kuten kyseisen artiklan 2 kohdassa täsmennetään, kyseistä yhteistyötä koordinoi Frontex-virasto. Yhteys Frontex-asetukseen on niiden mukaan siksi väistämätön. Ne kiistävät kuitenkin, että riidanalainen päätös muuttaisi kyseistä asetusta. Ne huomauttavat, ettei riidanalaiseen päätökseen sisältyvien sääntöjen sisällyttäminen toimintasuunnitelmaan merkitse tällaista muutosta, koska kyseiset säännöt, jotka koskevat valvonnan menettelytapoja, kuuluvat luontevasti Frontex-asetuksen 8 e artiklan c tai d alakohdassa lueteltuihin suunnitelman tietoihin.[57] Komissio lisää, että riidanalaisen päätöksen adressaatteja ovat yksinomaan jäsenvaltiot, joiden velvollisuutena on, sopiessaan operaatiosuunnitelmasta viraston kanssa, huolehtia, että päätöksen liite sisällytetään suunnitelmaan. Riidanalaisella päätöksellä ei näin ollen ole mitään vaikutusta viraston toimintaan. Päinvastoin on pikemminkin niin, että Frontex-asetus määrittää sen velvollisuuden laajuuden, joka jäsenvaltioille riidanalaisella päätöksellä luodaan. Lopuksi neuvosto toteaa, että vaikka katsottaisiin, että riidanalaisella päätöksellä muutetaan 8 e ja 8 g artiklan säännöksiä lisäämällä uusia muita kuin keskeisiä osia, päätös ei siinäkään tapauksessa siis olisi lainvastainen, kun otetaan huomioon, miten rajasäännöstö ja Frontex-asetus täydentävät toisiaan SEUT 77 artiklassa tarkoitetun ulkorajojen valvontapolitiikan täytäntöönpanon oikeudellisina välineinä.

b) Asian tarkastelu

76. Ensiksi on hylättävä neuvoston toissijaisesti esittämä väite, jonka mukaan riidanalainen päätös ei olisi lainvastainen siinäkään tapauksessa, että sillä muutettaisiin Frontex-asetusta. Kuten parlamentti aivan oikein toteaa, komissiolla (tai neuvostolla) ei täytäntöönpanovaltaa käyttäessään ole oikeutta muuttaa muuta kuin perussäädöstä pelkästään sillä perusteella, että molemmilla säädöksillä säädetään saman kysymyksen eri näkökohdista ja että niitä voidaan tietyiltä osin pitää toisiaan täydentävinä. Tästä myös komissio on samaa mieltä.

77. On siis tarkasteltava, muutetaanko riidanalaisella päätöksellä Frontex-asetusta tai vaikuttaako se kyseisen asetuksen osia muuttavasti, kuten parlamentti väittää.

56 — Frontex-asetuksen myöhempien muutosten perusteella 8 e artiklaa sovelletaan nykyään ainoastaan nopeisiin interventioihin.

57 — 8 e artiklan c ja d alakohdissa mainitaan toimintasuunnitelmaan sisällytettävinä tietoina ”maantieteellinen vastuualue apua pyytävässä jäsenvaltiossa, johon ryhmät lähetetään”, ja ”ryhmien jäsenten tehtävien kuvaus ja heille annettavat erityisohjeet”.

78. Kyseisten kahden säädöksen välillä on kiistämättä yhteys, kuten sekä neuvosto että komissio toteavat. Rajasäännöstöä ja sen täytäntöönpanemiseksi annettua asetusta on tarkoitus soveltaa myös Frontex-viraston toteuttamiin valvontaoperaatioihin, ja viraston asema jäsenvaltioiden välisen ulkorajojen valvontaa koskevan yhteistyön koordinoinnissa nimenomaisesti tunnustetaan rajasäännöstön 16 artiklan 2 kohdassa.

79. Kyseisessä säännöksessä tai missään muussakaan rajasäännöstön säännöksessä ei kuitenkaan säädetä sellaisia sääntöjä tai mahdollisteta sellaisten toimenpiteiden hyväksymistä, joilla säänneltäisiin jäsenvaltioiden välistä unionin ulkorajojen valvontaa koskevaa operatiivista yhteistyötä. Toisin ei voisi ollakaan, koska EY 66 artiklaa, jolla neuvostolle annetaan valta hyväksyä tällaisia toimenpiteitä – ja johon Frontex-asetus perustuu –, ei mainita rajasäännöstön oikeusperustana.[58] Lisäksi rajasäännöstössä säädetään jäsenvaltioiden velvollisuudesta olla puuttumatta viraston toimintaan. Kun nimittäin rajasäännöstön 16 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa annetaan jäsenvaltioille oikeus jatkaa viraston ulkopuolista operatiivista yhteistyötään muiden jäsenvaltioiden ja/tai kolmansien maiden kanssa ulkorajoilla, rajasäännöstössä asetetaan edellytykseksi, että kyseinen yhteistyö täydentää viraston toimintaa, ja säädetään nimenomaisesti, ettei se saa rajoittaa viraston toimivaltuuksia. Saman säännöksen toisen alakohdan mukaisesti jäsenvaltioiden on sitä paitsi ”pidättäydyttävä kaikesta toiminnasta, joka saattaisi haitata viraston toimintaa tai sen tavoitteiden saavuttamista”.[59]

80. Edellä esitetyn perusteella riidanalaisen päätöksen ensisijaisena tavoitteena on osana viraston koordinoimaa operatiivista yhteistyötä sekä tällaisen yhteistyön lujittamista vahvistaa rajavartiolaitosten suorittamaa merirajojen valvontaa koskevia lisäsääntöjä (johdanto-osan 2 ja 11 perustelukappale); sen 1 artiklassa säädetään, että kyseiseen valvontaan ”sovelletaan liitteessä olevassa I osassa vahvistettuja sääntöjä”, ja todetaan, että ”kyseiset säännöt ja liitteessä olevassa II osassa vahvistetut ei-sitovat ohjeet liitetään osaksi kutakin viraston koordinoimaa operaatiota varten laadittavaa operaatiosuunnitelmaa”.[60]

81. Kuten erityisesti komissio huomauttaa, on totta, että riidanalainen päätös luo velvollisuuksia yksinomaan jäsenvaltioille eikä virastolle ja että kun operaatiosuunnitelmasta on sovittava viraston ja apua pyytäneen jäsenvaltion välillä, saattaa käytännössä käydä niin, ettei riidanalaisen päätöksen säännöksiä sisällytetä suunnitelmaan.[61]

82. Tämä ei kuitenkaan poista sitä tosiasiaa, että riidanalaisen päätöksen 1 artikla kaventaa huomattavasti apua pyytäneen jäsenvaltion liikkumavaraa ja tämän seurauksena myös viraston liikkumavaraa, mikä saattaa mahdollisesti haitata sen toimintaa huomattavasti. Esimerkki tästä saatiin tapahtumissa, jotka liittyivät Maltan maaliskuussa 2011 Libyan kriisin yhteydessä pyytämään viraston interventioon. Maltan pyyntö olla sisällyttämättä operaatiosuunnitelmaan riidanalaisen päätöksen liitteessä olevaan II osaan sisältyviä ohjeita sai osakseen vastustusta useilta jäsenvaltioilta ja johti pitkiin neuvotteluihin viraston ja Maltan hallituksen välillä, mikä esti operaation käynnistämisen.[62]

58 — EY 66 artiklaan perustuu myös nopeiden rajainterventioryhmien perustamista koskevan mekanismin käyttöön ottamisesta ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 2007/2004 muuttamisesta mainitun mekanismin sekä vierailevien virkamiesten tehtävien ja toimivallan osalta 11.7.2007 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 863/2007 (EUVL L 199, s. 30). Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston perustamisesta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 2007/2004 muuttamisesta 25.10.11 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1168/2011 (EUVL L 304, s. 1) perustuu SEUT 74 artiklaan, joka on korvannut EY 66 artiklan, ja SEUT 77 artiklan 2 kohdan b ja d alakohtaan. Erityisesti 77 artiklan 2 kohdan d alakohta tarjoaa nimenomaisen oikeusperustan säätää ”kaikkia tarvittavia toimenpiteitä, joilla otetaan vaiheittain käyttöön yhdennetty ulkorajojen valvontajärjestelmä”.

59 — Rajasäännöstön 16 artiklan 2 ja 3 kohdissa toistetaan lähes kirjaimellisesti Frontex-asetuksen 2 artiklan 2 kohdan sanamuoto.

60 — Sivumennen totean, että ennen asetuksen (EU) N:o 1168/2011 voimaantuloa operaatiosuunnitelman laatimista ei edellytetty kaikilta viraston koordinoimilta operaatioilta vaan ainoastaan nopeilta interventioilta, joita koskeva sääntely lisättiin Frontex-asetukseen edellä mainitulla asetuksella (EY) N:o 863/2007.

61 — Frontexin 20.2.2011 keskisellä Välimerellä käynnistämässä Hermes-operaatiossa ilmeisesti sovittiin erityisistä ehdoista.

62 — Tapahtumiin voi tutustua osoitteessa http://migrantsatsea.wordpress.com/2011/04/03/maltese-conditions-for-hosting-frontex-mission-not-accepted-by-frontex/

83. Käytännössä riidanalaisen päätöksen liite kokonaisuudessaan, mukaan luettuina ei-sitovat ohjeet – joiden velvoittavuutta on 1 artiklan sanamuoto huomioon ottaen vaikeaa kiistää –,[63] koetaan osaksi ulkorajavalvontaan liittyviä yhteisön toimenpiteitä, joiden soveltamista viraston tulee Frontex-asetuksen 1 artiklan 2 kohdan nojalla helpottaa ja tehostaa.[64]

84. Riidanalaisen päätöksen liitteessä olevaan II osaan sisältyvillä ei-sitovilla ohjeilla etsintä- ja pelastustilanteista säännellään sitä paitsi sellaisia operaation piirteitä, jotka eivät kuulu viraston tehtäviin. Kuten komissio itse korosti ehdotuksessaan, jonka perusteella riidanalainen päätös annettiin, Frontex ei ole etsintä- ja pelastusviranomainen[65] ja se, että ”suurin osa Frontexin koordinoimista merioperaatioista muuttuu etsintä- ja pelastusoperaatioiksi – – sulkee ne pois Frontexin koordinoinnin – – piiristä”.[66] Sama pätee maihin laskemista koskeviin sääntöihin. Tästä huolimatta riidanalaisessa päätöksessä säädetään, että edellä mainitut ohjeet liitetään osaksi operaatiosuunnitelmaa.

85. Edellä esitetyn perusteella katson, että kun riidanalaisessa päätöksessä säädetään sellaisista jäsenvaltioiden väliseen operatiiviseen yhteistyöhön unionin ulkorajojen valvonnassa liittyvistä seikoista, jotka kuuluvat Frontex-asetuksen soveltamisalaan, ja kun siinä joka tapauksessa asetetaan sääntöjä, joilla puututaan kyseisellä asetuksella perustetun viraston toimintaan, riidanalainen päätös ylittää rajasäännöstön 12 artiklan 5 kohdassa annetun täytäntöönpanovallan rajat.

86. Ennen kuin päätän tämän kohdan käsittelyn, on kuitenkin vielä aiheellista todeta, että lainsäädäntökehystä, jota edellä esitetyt huomiot koskevat, on muutettu asetuksella (EU) N:o 1168/2011.[67] Kyseisellä asetuksella on muun muassa lisätty 1 artiklan 2 kohtaan nimenomainen viittaus rajasäännöstöön, lisätty 2 artiklaan 1 kohta, jossa määritellään viraston tehtävät, ja d) a alakohta, jossa säädetään viraston antamasta avusta olosuhteissa, joihin voi liittyä humanitaarisia hätätilanteita ja meripelastustoimenpiteitä, sekä säädetty uuden 2 a artiklan ja 8 e artiklan j alakohdassa tiedoista, jotka merioperaatioissa on sisällytettävä toimintasuunnitelmaan ja joita ovat muun muassa ”viittaus alusten pysäyttämistä, meripelastusta ja maihinnousua koskevaan kansainväliseen ja unionin oikeuteen”.

87. Vaikka oletettaisiin, että kyseinen lainmuutos olisi otettava huomioon tässä oikeudenkäynnissä, se ei vaikuttaisi johtopäätökseen, johon edellä tulin. Toimenpiteistä, joilla määritellään viraston koordinoimien merioperaatioiden käytännön menettelytavat, säännellään nimittäin asetuksen (EU) N:o 1168/2011 voimaantulon jälkeenkin käytännössä viittaamalla toisen säädöksen täytäntöönpanosäädökseen, joka sekin pohjautuu oikeusperustaan, joka ei itsessään mahdollistaisi kyseisten toimenpiteiden hyväksymistä. Kun riidanalaisessa päätöksessä on annettu tällaisia säännöksiä, siinä on ylitetty rajasäännöstön 12 artiklan 5 kohdassa annetun täytäntöönpanovallan rajat.

88. Näin ollen katson, että myös parlamentin kolmas kanneperuste on hyväksyttävä.

C Kannetta koskeva johtopäätös

89. Edellä esitetyn perusteella kanne on mielestäni hyväksyttävä ja riidanalainen päätös kumottava.

IV Parlamentin vaatimus pysyttää riidanalaisen päätöksen vaikutukset

90. Parlamentti vaatii, että siinä tapauksessa, että unionin tuomioistuin kumoaa riidanalaisen päätöksen, se pysyttää sen vaikutukset uuden säädöksen hyväksymiseen asti SEUT 264 artiklan toisen kohdan nojalla. Kyseistä määräystä, jonka mukaan ”tarpeellisiksi katsomissaan tapauksissa tuomioistuin

63 — Komissio on itsekin myöntänyt ohjeiden sitovan luonteen tässä oikeudenkäynnissä.

64 — Ks. tältä osin komission jäsenen Malmströmin kirje Maltan sisäministerille 1.4.2011 edellä mainitun Maltan avunpyynnön yhteydessä.

65 — Jollaisen perustamisesta edellä alaviitteessä 51 mainitussa etsintä- ja pelastuspalvelusta merellä tehdyssä yleissopimuksessa määrätään.

66 — KOM(2009) 658 lopullinen.

67 — Mainittu edellä alaviitteessä 56.

toteaa, miltä osin mitättömäksi julistetun säädöksen vaikutuksia kuitenkin on pidettävä pysyvinä”, on käytetty myös kaikkien tällaisen säädöksen vaikutusten tilapäiseen pysyttämiseen, kunnes säädös korvataan.[68]

91. Nyt käsiteltävässä asiassa pelkkä riidanalaisen päätöksen kumoaminen veisi unionilta tärkeän oikeudellisen välineen, jolla koordinoidaan jäsenvaltioiden yhteisiä toimia, joilla valvotaan unionin merirajoja, ja jolla saatetaan nämä toimet vastaamaan entistä paremmin ihmisoikeuksia ja pakolaisten suojelujärjestelmää.

92. Edellä esitetyistä syistä katson, että parlamentin vaatimus on hyväksyttävä ja että riidanalaisen päätöksen vaikutukset on pysytettävä, kunnes tavallisen lainsäätämisjärjestyksen mukaisesti annettu säädös on tullut voimaan.

V Ratkaisuehdotus

93. Kaiken edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin

— hylkää neuvoston esittämän oikeudenkäyntiväitteen ja toteaa, että kanne voidaan ottaa tutkittavaksi

— hyväksyy kanteen ja kumoaa riidanalaisen päätöksen

— julistaa, että päätöksen vaikutukset pysytetään, kunnes tavallisen lainsäätämisjärjestyksen mukaisesti annettu säädös on tullut voimaan

— velvoittaa neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja komission vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.

68 — Ks. mm. asia C-166/07 ja C-402/05, 373 kohta ja sitä seuraavat kohdat, joissa sovelletaan EY 231 artiklan toista kohtaa, sekä asia C-295/90, 22 kohta ja sitä seuraavat kohdat, jotka koskevat ETY:n perustamissopimuksen 174 artiklan toista kohtaa.