

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

6 май 2008 година *

По дело C-133/06

с предмет жалба за отмяна, подадена на 8 март 2006 г. на основание член 230, първа алинея ЕО,

Европейски парламент, за който се явяват г-н H. Duintjer Tebbens, г-н A. Caiola, г-н A. Auersperger Matić и г-н K. Bradley, в качеството на представители,

жалбоподател,

подпомаган от

Комисия на Европейските общности, за която се явяват г-жа C. O'Reilly, както и г-н P. Van Nuffel и г-н J.-F. Pasquier, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

встъпила страна,

* Език на производството: френски.

срещу

Съвет на Европейския съюз, за който се явяват г-жа M. Simm и г-жа M. Balta, както и г-н G. Maganza, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

ответник,

подпомаган от

Френска република, за която се явяват г-н G. de Bergues и г-н J.-C. Niollet, в качеството на представители,

встъпила страна,

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: г-н V. Skouris, председател, г-н P. Jann, г-н C. W. A. Timmermans, г-н A. Rosas, г-н K. Lenaerts, г-н A. Tizzano и г-н L. Bay Larsen (докладчик), председатели на състави, г-н J. N. Cunha Rodrigues, г-жа R. Silva de Lapuerta, г-н T. Von Danwitz и г-н Ал. Арабаджиев, съдии,

генерален адвокат: г-н M. Poiares Maduro,
секретар: г-н B. Fülöp, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 20 юни 2007 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 27 септември 2007 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 Със своята жалба Европейският парламент главно иска от Съда отмяна на член 29, параграфи 1 и 2 и на член 36, параграф 3, от Директива 2005/85/ЕО на Съвета от 1 декември 2005 година относно минимални норми относно процедурата за предоставяне или отнемане на статут на бежанец в държавите-членки (ОВ L 326, стр. 13; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 7, стр. 242, наричани по-нататък „обжалваните разпоредби“) и, при условията на евентуалност, отмяна на тази директива в нейната цялост.
- 2 С определение на председателя на Съда от 25 юли 2006 г. Комисията на Европейските общности и на Френската република са допуснати да встъпят в подкрепа на исканията съответно на Парламента и на Съвета на Европейския съюз.

Правна уредба

Релевантните разпоредби от Договора за ЕО

- 3 Член 63, първа алинея ЕО, който се намира в дял IV (озаглавен „Визи, убежище, имиграция и други политики, свързани със свободното движение на хора“) от Договора, предвижда:

„Съветът, като действа в съответствие с процедурата, предвидена в член 67, в срок от пет години от влизането в сила на Договора от Амстердам, приема:

- 1) мерки относно убежището [...] в следните области:

[...]

- г) минимални стандарти относно процедурите в държавите-членки за предоставяне или отказ на статут на бежанец;

- 2) мерки относно бежанците и разселените лица, в следните области:

- а) минимални стандарти за предоставяне на временна закрила на разселените лица от трети страни, които не могат да се завърнат в своите страни по произход, както и на лица, които поради друга причина се нуждаят от международна закрила;

[...]

4 Член 67 ЕО, изменен с Договора от Ница, гласи:

„1. В рамките на преходен период от пет години след влизането в сила на Договора от Амстердам, Съветът действа с единодушие, по предложение на Комисията или по инициатива на държава-членка и след консултация с Европейския парламент.

2. След този петгодишен период:

- Съветът действа по предложение на Комисията; Комисията разглежда всяко искане, направено от държава-членка за отправяне на предложение до Съвета;

- Съветът с единодушие, след консултация с Европейския парламент, приема решение, с цел да направи процедурата, посочена в член 251 [ЕО], приложима във всички или някои области, обхванати от настоящия дял и за привеждането в съответствие на разпоредбите, отнасящи се до правомощията на Съда на Европейските общности.

[...]

5. Чрез дерогация от параграф 1 Съветът приема, в съответствие с процедурата, посочена в член 251 [ЕО]:

мерките, предвидени в член 63, параграф 1 и параграф 2, а) [ЕО], при условие че Съветът предварително е приел в съответствие с параграф 1 от настоящия член законодателство на Общността, което определя общите правила и основните принципи във връзка с тези въпроси;

[...]

Вторичното право преди Директива 2005/85

- 5 На основание на член 63, първа алинея, точка 1, съответно букви а) и б) ЕО са приети Регламент (ЕО) № 343/2003 на Съвета от 18 февруари 2003 година за установяване на критерии и механизми за определяне на държава-членка, компетентна за разглеждането на молба за убежище, която е подадена в една от държавите-членки от гражданин на трета страна (ОВ L 50, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 56) и Директива 2003/9/ЕО на Съвета от 27 януари 2003 година за определяне на минимални стандарти относно приемането на лица, търсещи убежище (ОВ L 31, стр. 18; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 48).
- 6 Въз основа на член 63, първа алинея, точка 1, буква в), точка 2, буква а) и точка 3, буква а) ЕО, е приета Директива 2004/83/ЕО на Съвета от 29 април 2004 година относно минималните стандарти за признаването и правното положение на гражданите на трети страни или лицата без гражданство като бежанци или като

лица, които по други причини се нуждаят от международна закрила, както и относно съдържанието на предоставената закрила (ОВ L 304, стр. 12; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 7, стр. 52).

7 На основание на член 67, параграф 2, второ тире ЕО е прието Решение 2004/927/ЕО на Съвета от 22 декември 2004 година относно определяне на някои области, обхванати от дял IV на трета част от Договора за създаване на Европейската общност, за които е приложима процедурата, предвидена в член 251 от посочения Договор (ОВ L 396, стр. 45; Специално издание на български език, глава 1, том 5, стр. 163).

8 Член 1, параграф 2 от това решение гласи:

„Считано от 1 януари 2005 г. Съветът действа в съответствие с процедурата, предвидена в член 251 от Договора при приемане на мерки, посочени в член 63, параграф 2 [да се чете: „точка 2“], буква б) и параграф 3 [да се чете: „точка 3“], буква б) [ЕО].“

9 В съображение 4 от същото решение се подчертава, че то не засяга разпоредбите на член 67, параграф 5 ЕО.

Директива 2005/85

10 Директива 2005/85 е приета по-конкретно на основание на член 63, първа алинея, точка 1, буква г) ЕО.

11 Съгласно член 1 от тази директива целта ѝ е да се определят минимални норми относно процедурата за предоставяне или отнемане на статут на бежанец в държавите-членки.

12 Съображения 17 и 18 от същата директива уточняват:

„(17) Основно съображение при преценката на основателността на молба за убежище е сигурността на кандидата в страната му на произход. Когато една трета страна може да бъде сметена за сигурна страна на произход, то държавите-членки следва да могат да я определят като такава и да предположат, че съответният кандидат е на сигурно място там, освен ако последният представи сериозни доказателства в полза на обратното.

(18) Предвид достигнатата степен на хармонизация по отношение на условията, на които трябва да отговарят гражданите на трета страна и лицата без гражданство, за да имат основание да търсят статут на бежанец, е необходимо да се изготвят общи критерии за определяне на трети страни като сигурни страни на произход.“

13 Относно сигурните страни на произход съображение 19 от Директива 2005/85 гласи:

„Когато Съветът се убеди, че посочените по-горе критерии са спазени по отношение на съответната страна на произход и че вследствие на това държавата на произход е включена в общия минимален списък на сигурните страни на произход, който се одобрява в съответствие с настоящата директива, държавите-членки следва да бъдат задължени да разглеждат молбите, внасяни от

граждани на съответната страна [...], като се позоват на оборимата презумпция за сигурността на тази страна. Предвид политическата значимост от определянето на сигурни държави на произход, и по специално от случаите [да се чете: „и по-специално от последиците“] на оценка на положението на правата на човека в страната на произход и последствията, до които това може да доведе за съответните политики на Европейския съюз в областта на външните отношения, Съветът следва да се произнесе по изготвянето на списъка или изменението, които се внасят в него, след консултации с Европейския парламент.“

- 14 Относно някои трети европейски страни, които спазват изключително високи норми по отношение на правата на човека и закрилата на бежанците, съображение 24 от посочената директива е формулирано по следния начин:

„[...] държавите-членки имат правото да не разглеждат или да не извършват пълно разглеждане на молбите за убежище, подадени от кандидати с произход от тези трети европейски страни, при влизането им на тяхна територия. Предвид последствията, които може да претърпи кандидатът от ограниченото или пропуснатото разглеждане на молбата, понятието за трета сигурна страна не следва да се прилага [да се чете: „следва да се прилага само“] спрямо документацията, отнасяща се до трети страни, за които Съветът има информация, че спазват високите норми на сигурност, определени с настоящата директива. Съветът следва да взема такива решения след консултации с Европейския парламент.“

- 15 Член 29 (озаглавен „Минимален общ списък на третите страни, считани за сигурни страни на произход“), параграфи 1 и 2 от същата директива гласи:

„1. Съветът, като действа с квалифицирано мнозинство по предложение на Комисията, след консултации с Европейския парламент приема минимален общ списък на третите страни, които държавите-членки разглеждат като сигурни страни на произход, в съответствие с приложение II.

2. Съветът, като действа с квалифицирано мнозинство по предложение на Комисията, след консултации с Европейския парламент може да промени минималния общ списък с прибавяне или изваждане на трети страни от него в съответствие с приложение II. Комисията разглежда всяко искане на Съвета или на държава-членка за представяне на предложение за изменение на минималния общ списък.“

- 16 Приложение II към Директива 2005/85, озаглавено „Определяне на една страна като сигурна страна на произход за целите на член 29 и член 30, параграф 1“, дефинира по следния начин критериите, позволяващи дадена страна да бъде определена като сигурна страна на произход:

„Една страна се счита за сигурна страна на произход, ако на основание на правното положение, прилаганото право в рамките на демократична система и в рамките на политическите обстоятелства може да се покаже, че по принцип и за всеки отделен случай няма преследване, както е определено в член 9 от Директива 2004/83/ЕО, няма мъчения, нехуманно или унижително отношение и наказания и не съществува опасност от необосновано насилие в ситуация на международен или вътрешен въоръжен конфликт.

За да се направи тази оценка, се отчита между другото и степента, в която страната предлага защита срещу преследване и лошо отношение от [да се чете: „чрез“]:

- а) съответните законови и подзаконови разпоредби на страната и [...] начина, по който те се прилагат;

- б) спазването на правата и свободите, гарантирани в Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи и/или в Международния пакт за гражданските и политическите права, и/или Конвенцията срещу мъченията [да се чете: „Конвенцията против изтезанията“], и по-специално правата, по отношение на които не се разрешава дерогация по член 15, параграф 2 от посочената Европейска конвенция;

- в) спазване на принципа за невръщане по Женевската конвенция;

- г) съществуването на система на ефективни средства за защита срещу нарушенията на тези права и свободи.“

¹⁷ Съгласно член 3б (озаглавен „Понятие за сигурна трета европейска страна“), параграфи 1—3 от Директива 2005/85:

„1. Държавите-членки могат да предвидят, че не разглеждат или не разглеждат в пълен обем молба за убежище и закрила на кандидат в частния случай, както е описан в глава II, когато компетентният орган е установил на основата на факти, че кандидатът за убежище се опитва да влезе или е влязъл нелегално на нейна територия от сигурна трета страна, в съответствие с параграф 2.

2. Трета страна се счита за сигурна трета страна за целите на параграф 1 само при условие че:

- а) е ратифицирала и спазва разпоредбите на Женевската конвенция, без никакви географски ограничения;

- б) разполага с процедура за убежище по закон;

- в) е ратифицирала Европейската конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи и спазва нейните разпоредби, по-специално нормите за ефикасна защита; и

- г) е определена за такава от Съвета в съответствие с параграф 3.

3. Съветът, като действа с квалифицирано мнозинство по предложение на Комисията, след консултации с Европейския парламент приема или изменя общия списък на третите страни, които се считат за сигурни трети страни за целите на параграф 1.“

¹⁸ Съветът не е приложил обжалваните разпоредби, за да приеме двата списъка, предвидени от тези разпоредби.

По жалбата

- 19 В подкрепа на своята жалба Парламентът изтъква четири правни основания, изведени съответно от нарушение на Договора за ЕО поради неспазване на член 67, параграф 5, първо тире ЕО, от липсата на компетентност на Съвета за приемане на обжалваните разпоредби, от нарушение на задължението за мотивиране на тези разпоредби и, на последно място, от неспазване на задължението за лоялно сътрудничество.
- 20 Първите две правни основания трябва да бъдат разгледани заедно, тъй като са неделими, както посочва генералният адвокат в точка 11 от заключението си.

По първите две правни основания, изведени от нарушение на член 67, параграф 5, първо тире ЕО, както и от липса на компетентност на Съвета

Доводи на страните

- 21 Парламентът поддържа, че като се има предвид вече приетото законодателство на Общността, а именно Регламент № 343/2003, както и Директиви 2003/9 и 2004/83, приемането на Директива 2005/85 е последният законодателен етап в приемането на общите правила и основните принципи, чието прилагане трябва да позволи преминаване към процедурата, предвидена в член 251 ЕО (наричана по-нататък „процедурата за съвместно вземане на решения“), в съответствие с изискванията на член 67, параграф 5, първо тире ЕО.

- 22 Поради това последващото приемане на минималния общ списък на третите страни, считани за сигурни страни на произход, и на общия списък на сигурните трети европейски страни (по-нататък наричани общо „списъците на сигурните страни“) трябвало да се извърши съгласно процедурата за съвместно вземане на решения.
- 23 Следователно с обжалваните разпоредби Съветът незаконосъобразно — с акт от вторичното право — въвел правно основание, което му позволява да приеме списъците на сигурните страни, прилагайки процедура, която изисква само консултация с Парламента.
- 24 Като създал по този начин правно основание от вторичното право, Съветът си „запазил законодателни правомощия“. Договорът обаче изобщо не предвиждал възможност, извън съществуващите процедури за приемане на нормативни актове и на актове по изпълнение, Съветът да установява нови правни основания за приемане на нормативни разпоредби от вторичното право.
- 25 Парламентът счита, че евентуалното съществуване на практика на Съвета, изразяваща се в установяване на правни основания с актове от вторичното право, не би могло да послужи като обосновка.
- 26 Като се позовава на Решение на Съда от 23 февруари 1988 г. по дело Обединено кралство/Съвет (68/86, Recueil, стр. 855), той поддържа, че Договорът се прилага по отношение на нормативните актове, без да е възможно предвидените в него процедури да бъдат променени.

- 27 Комисията счита, че съдържащите се в обжалваните разпоредби правни основания от вторичното право са незаконосъобразни.
- 28 Общностният законодател не можел да избира по какъв начин ще упражни своите правомощия. Институциите можели да действат само в границите на това, за което ги овластяват договорите, които единствено определят процедурите за приемане на нормативни актове.
- 29 Според Комисията обжалваните разпоредби не могат да се разглеждат като запазване на изпълнителни правомощия, което Съветът може да извърши на основание на член 202, трето тире ЕО.
- 30 Обжалваните разпоредби нарушавали процедурните правила в две насоки: на първо място, по отношение на правилото за единодушие, предвидено в член 63, първа алинея, точка 1, буква г) ЕО към момента на приемането на Директива 2005/85, и на второ място — по отношение на процедурата за съвместно вземане на решения, която трябва да замести посоченото правило, след като бъде прието законодателство на Общността, определящо общите правила и основните принципи, които се прилагат спрямо политиката по въпросите на убежището.
- 31 Съветът изтъква, че, напротив, нищо в Договора не изключва възможността с акт, който е приет при спазване на процедурата, предвидена в приложимото правно основание за издаването му, да бъде създадено правно основание от вторичното право, с оглед по-конкретно на последващото приемане на нормативен акт в тази област чрез опростена процедура за вземане на решения.

- 32 Според него прибягването до правни основания от вторичното право е утвърдена законодателна техника, пример за която са много общностни актове. Единствената поука, която трябвало да бъде извлечена от посоченото по-горе Решение по дело Обединено кралство/Съвет, е, че правните основания от вторичното право не могат да водят до утежняване на предвидената в Договора процедура, а случаят с установената с Директива 2005/85 процедура не бил такъв.
- 33 Съветът счита, че обстоятелствата в конкретния случай налагали да се прибягне към правно основание от вторичното право, като член 67, параграф 5, първо тире ЕО допускал това.
- 34 Списъците на сигурните страни били актове, които спадат към област, характеризираща се както с подчертана политическа чувствителност на държавите-членки, така и с практическа необходимост да се реагира бързо и ефективно на промените в положението в съответните трети страни. Тези актове обаче можели да бъдат използвани ефективно само ако тяхното приемане и последващи изменения се извършват при спазване на процедура като установената с обжалваните разпоредби.
- 35 Съветът оспорва тезата, според която съдържащите се в обжалваните разпоредби правни основания от вторичното право противоречат на предвидената в член 67, параграф 5, първо тире ЕО процедура за съвместно вземане на решения. Тази разпоредба се прилагала само при условие че подлежащият на приемане акт трябва да се приеме въз основа на член 63, първа алинея, точка 1 или точка 2, буква а) ЕО и че Съветът предварително е приел законодателство на Общността, което определя общите правила и основните принципи във връзка с тези въпроси.

- 36 По отношение на първото от тези условия Съветът отбелязва, че по същество списъците на сигурните страни ще бъдат приети не на основание на член 63 ЕО, а въз основа на обжалваните разпоредби, които предвиждат облекчена процедура в сравнение с тази, съгласно която е приет основният акт. Той добавя, че доколкото за приемането на Директива 2005/85 Договорът е налагал да се извърши само консултация с Парламента, трудно могат да бъдат обосновани критиките срещу прибягването до обжалваните разпоредби, които предвиждат същата степен на участие на Парламента.
- 37 По отношение на второто условие Съветът счита, че като се позовава на „законодателство на Общността“, член 67, параграф 5, първо тире не изисква общите правила и основните принципи да бъдат приети с един-единствен законодателен акт в определен момент. Преминаването към процедурата за съвместно вземане на решения било свързано с критерий, отнасящ се до съдържанието, а не до формата или времето.
- 38 Тъй като не били изпълнени условията, предвидени за преминаване към процедурата за съвместно вземане на решения, нямало да бъдат засегнати нито прерогативите на Парламента, нито институционалното равновесие.
- 39 Френската република изтъква, че приемането на списъците на сигурните страни е част от законодателството на Общността, което определя „общите правила и основните принципи“ по смисъла на член 67, параграф 5, първо тире ЕО. Следователно дори тези списъци да трябва да бъдат приети въз основа на самия Договор, а не въз основа на обжалваните разпоредби, това трябва да стане след обикновена консултация с Парламента.
- 40 По отношение на общия въпрос дали е възможно да се прибягва до правни основания от вторичното право посочената държава-членка, подобно на Парламента, счита, че Договорът по никакъв начин не забранява това.

41 Прибягването до правни основания от вторичното право било постоянна практика на общностния законодател. Разбира се, практиката сама по себе си не била в състояние да дерогира разпоредбите на Договора и поради това не можела да създаде прецедент, който да е задължителен за общностните институции. Въпреки това съдебната практика показвала, че не е задължително Съдът да не взема предвид практиката на институциите (Решение от 10 февруари 1983 г. по дело Люксембург/Парламент, 230/81, Recueil, стр. 255, точки 48 и 49).

42 На последно място, що се отнася до съществените условия за прибягване до правни основания от вторичното право, в конкретния случай те били изпълнени. Обжалваните разпоредби разкривали голяма политическа чувствителност и предполагали практическа необходимост да се реагира бързо и ефективно на промените в положението в трети страни.

Съображения на Съда

43 С първите две правни основания Парламентът по същество повдига въпроса дали Съветът е можел законосъобразно да предвиди в обжалваните разпоредби, че списъците на сигурните страни се приемат и изменят с квалифицирано мнозинство по предложение на Комисията и след консултация с Парламента.

44 Във връзка с това следва да се напомни, че съгласно член 7, параграф 1, втора алинея ЕО всяка от институциите действа в рамките на предоставените ѝ от Договора правомощия (вж. Решение от 23 октомври 2007 г. по дело Парламент/Комисия, C-403/05, Сборник, стр. I-9045, точка 49 и цитираната съдебна практика).

- 45 Необходимо е, на първо място, да се отбележи, че при приемането на Директива 2005/85 Съветът е имал възможност съгласно правилата, предвидени в член 67, параграф 1 ЕО, да приложи член 202, трето тире ЕО, за да приеме мерки, които не са съществени за урежданите въпроси (вж. в този смисъл Решение от 27 октомври 1992 г. по дело Германия/Комисия, C-240/90, Recueil, стр. I-5383, точка 36).
- 46 Така, ако се предположи, че списъците на сигурните страни не са съществени и са свързани с особен случай, той е можел да реши да си запази упражняването на изпълнителните правомощия, при условие че изложи подробни мотиви за решението си (вж. в този смисъл Решение от 18 януари 2005 г. по дело Комисия/Съвет, C-257/01, Recueil, стр. I-345, точка 50).
- 47 Всъщност Съветът е длъжен надлежно, в зависимост от естеството и от съдържанието на основния акт, който следва да бъде приложен, да обосновава изключенията от правилото, според което когато в системата на Договора е необходимо на общностно равнище да се приемат мерки за изпълнение на основен акт, по правило Комисията трябва да упражни тези правомощия (Решение по дело Комисия/Съвет, посочено по-горе, точка 51).
- 48 В случая в съображение 19 от Директива 2005/85 Съветът изрично се е позовал на политическата значимост на определянето на сигурните страни на произход, а в съображение 24 от същата директива — на последиците, които може да има понятието за сигурна трета страна за кандидатите за убежище.
- 49 Въпреки това, както сочи генералният адвокат в точка 21 от заключението си, целта на мотивите, изложени в посочените съображения, е да се обоснове консултацията с Парламента при изготвянето на списъците на сигурните страни и при изменението им, а не да се мотивира в достатъчна степен специфично за Съвета запазване на изпълнителни правомощия.

- 50 Освен това в настоящия спор, който се отнася до директива, чиито обжалвани разпоредби запазват за неограничен период от време правомощия за Съвета, Съветът не изтъква нито един довод в полза на различното им квалифициране като разпоредби, на основание на които си е запазил правото да упражнява пряко специфични изпълнителни правомощия. За сметка на това в съдебното заседание той потвърждава, че посочените разпоредби предоставят на Съвета законодателни правомощия, установени с акт от вторичното право.
- 51 При тези обстоятелства не се поставя въпросът дали да бъде дадена различна квалификация на обжалваните разпоредби, за да се приеме, че Съветът е приложил член 202, трето тире ЕО.
- 52 Необходимо е, на второ място, да се установи, че при прилагането на член 67 ЕО мерките във връзка с въпросите, посочени в член 63, точка 1 и точка 2, буква а) ЕО, се приемат при спазване на две различни процедури, предвидени в член 67 ЕО, а именно или процедурата за приемане с единодушие след консултация с Парламента, или процедурата за съвместно вземане на решения.
- 53 Обжалваните разпоредби установяват процедура за приемане на посочените мерки с квалифицирано мнозинство по предложение на Комисията след консултация с Парламента, която е различна от предвидените в член 67 ЕО.
- 54 Съдът вече е постановил, че правилата, свързани с формирането на волята на общностните институции, са установени в Договора и с тях не разполагат нито държавите-членки, нито самите институции (вж. Решение по дело Обединено кралство/Съвет, посочено по-горе, точка 38).

- 55 Само Договорът може в особени случаи, какъвто е предвиденият в член 67, параграф 2, второ тире ЕО, да овласти институция да извърши промени в установена от него процедура за вземане на решения.
- 56 Да се признае на институция възможността да установява правни основания с актове от вторичното право, независимо дали това утежнява или облекчава правилата за приемане на последните, би означало да ѝ се признаят законодателни правомощия, надхвърлящи предвиденото в Договора.
- 57 Това би ѝ позволило също така да наруши принципа на институционалното равновесие, който предполага, че всяка институция упражнява своите правомощия при зачитане на правомощията на останалите институции (Решение от 22 май 1990 г. по дело Парламент/Съвет, С-70/88, Recueil, стр. I-2041, точка 22).
- 58 Съветът не може обосновано да поддържа, че предвидената от обжалваните разпоредби процедура за приемане не противоречи на процедурата за съвместно вземане на решения, тъй като списъците на сигурните страни ще бъдат приети на основание не на член 63 ЕО, а на посочените разпоредби, които предвиждат облекчена процедура в сравнение с тази, съгласно която е приет основният акт. Всъщност ако се следва този начин на разсъждение, ще се признае върховенство на разпоредби от вторичното право по отношение на разпоредби от първичното право, в случая член 67 ЕО, параграфи 1 и 5 от който трябва да се прилагат последователно при спазване на предвидените във връзка с това условия.
- 59 Приемането на правни основания с актове от вторичното право не може да бъде обосновано и със съображения, свързани с политически чувствителния характер на съответния въпрос или с желанието да се гарантира ефективност на дадено действие на Общността.

- 60 От друга страна, не е обосновано позоваването на наличието на предходна практика, състояща се в установяване на правни основания с актове от вторичното право. Всъщност дори да е установена, такава практика не е в състояние да дерогира разпоредбите на Договора и поради това не може да създаде прецедент, който да е задължителен за институциите (вж. в този смисъл Решение по дело Обединено кралство/Съвет, посочено по-горе, точка 24 и Решение от 9 ноември 1995 г. по дело Германия/Съвет, C-426/93, Recueil, стр. I-3723, точка 21).
- 61 От гореизложеното следва, че като е включил в Директива 2005/85 обжалваните разпоредби, които съставляват правни основания от вторичното право, Съветът е нарушил член 67 ЕО, като по този начин е превишил предоставените му с Договора правомощия.
- 62 Необходимо е да се добави, че бъдещото приемане на списъците на сигурните страни, както и тяхното изменение, трябва да се извършва от Съвета при спазване на установените от Договора процедури.
- 63 Във връзка с това, за да се определи дали приемането и изменението на списъците на сигурните страни по законодателен път или евентуалното решение да се приложи член 202, трето тире ЕО под формата на делегация или на запазване на изпълнителни правомощия попадат в приложното поле на параграф 1 или на параграф 5 от член 67 ЕО, следва да се прецени дали с приемането на Директива 2005/85 Съветът е приел законодателство на Общността, което определя общите правила и основните принципи във връзка с въпросите, попадащи в приложното поле на член 63, първа алинея, точка 1 и точка 2, буква а) ЕО.
- 64 Член 63, първа алинея, точка 1, буква г) ЕО само предвижда приемането на „минимални стандарти“ относно процедурата по предоставяне или отнемане на статут на бежанец в държавите-членки.

- 65 Както следва от точки 10—17 от настоящото решение, Директива 2005/85 установява подробни критерии за последващото изготвяне на списъците на сигурните страни.
- 66 Следователно трябва да се приеме, че с този законодателен акт Съветът е приел „законодателство на Общността, което определя общите правила и основните принципи“ по смисъла на член 67, параграф 5, първо тире ЕО, така че се прилага процедурата за съвместно вземане на решения.
- 67 С оглед на всичко изложено дотук, първите две правни основания, изтъкнати от Парламента в подкрепа на неговата жалба, следва да се приемат за основателни, поради което обжалваните разпоредби следва да се отменят.

По третото и четвъртото правно основание, изведени от нарушение на задължението за мотивиране на обжалваните разпоредби и от неспазване на задължението за лоялно сътрудничество

- 68 Поради основателността на първите две правни основания не следва да се разглеждат третото и четвъртото правно основание, изтъкнати от Парламента в подкрепа на неговата жалба.

По съдебните разноски

- 69 По смисъла на член 69, параграф 2 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такава

искане. След като Парламентът е направил искане за осъждането на Съвета и последният е загубил делото, Съветът следва да бъде осъден да заплати съдебните разноски. Съгласно параграф 4, първа алинея от същия член встъпилите в настоящото дело страни понасят направените от тях съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

- 1) **Отменя член 29, параграфи 1 и 2 и член 36, параграф 3 от Директива 2005/85/ЕО на Съвета от 1 декември 2005 година относно минимални норми относно процедурата за предоставяне или отнемане на статут на бежанец в държавите-членки.**
- 2) **Осъжда Съвета на Европейския съюз да заплати съдебните разноски.**
- 3) **Френската република и Комисията на Европейските общности понасят направените от тях съдебни разноски.**

Подписи