

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (nagytanács)

2008. május 6.*

A C-133/06. sz. ügyben,

az EK 230. cikk első bekezdése alapján megsemmisítés iránt 2006. március 8-án,

az **Európai Parlament** (képviselik: H. Duintjer Tebbens, A. Caiola, A. Auersperger Matic és K. Bradley, meghatalmazotti minőségben)

felperesnek,

támogatja:

az **Európai Községek Bizottsága** (képviselik: C. O'Reilly, P. Van Nuffel és J.-F. Pasquier, meghatalmazotti minőségben, kézbesítési cím: Luxembourg)

beavatkozó,

* Az eljárás nyelve: francia.

az **Európai Unió Tanácsa** (képviselik: M. Simm, M. Balta és G. Maganza, meghatalmazotti minőségben, kézbesítési cím: Luxembourg)

alperes ellen,

támogatja:

a **Francia Köztársaság** (képviselik: G. de Bergues és J.-C. Niollet, meghatalmazotti minőségben)

beavatkozó,

benyújtott keresete tárgyában,

A BÍRÓSÁG (nagytanács),

tagjai: V. Skouris elnök, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts és A. Tizzano tanácselnökök, L. Bay Larsen tanácselnök (előadó), J. N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz és A. Arabadjiev bírák,

főtanácsnok: M. Poiares Maduro,
hivatalvezető: Fülöp B. tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2007. június 20-i tárgyalásra,

a főtanácsnok indítványának a 2007. szeptember 27-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

- ¹ Keresetlevelében az Európai Parlament elsődlegesen a menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól szóló, 2005. december 1-jei 2005/85/EK tanácsi irányelv (HL L 326., 13. o.) 29. cikke (1) és (2) bekezdésének, valamint 36. cikke (3) bekezdésének (a továbbiakban: megtámadott rendelkezések) megsemmisítését, másodlagosan pedig ezen irányelv teljes egészében történő megsemmisítését kéri.
- ² A Bíróság elnöke 2006. július 25-i végzésével megengedte, hogy az Európai Közöségek Bizottsága a Parlament kérelmeinek támogatása végett, a Francia Köztársaság pedig az Európai Unió Tanácsa kérelmeinek támogatása végett beavatkozzék.

Jogi háttér

Az EK-Szerződés vonatkozó rendelkezései

- ³ Az EK 63. cikk első bekezdése a Szerződés „Vízumok, menekültügy, bevándorlás és személyek szabad mozgására vonatkozó egyéb politikák” című IV. címe alatt így rendelkezik:

„A Tanács a[z EK] 67. cikkben megállapított eljárásnak megfelelően az Amszterdami Szerződés hatálybalépését követő ötéves időszakon belül:

1. intézkedéseket fogad el a menekültügyre vonatkozóan [...] a következő területeken:

[...]

- d) a menekültstátusz tagállamokban történő megadására vagy visszavonására vonatkozóan eljárási minimumszabályok;

2. intézkedéseket fogad el a menekültekre és lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyekre vonatkozóan a következő területeken:

- a) minimumszabályok ideiglenes védelem nyújtására vonatkozóan harmadik országból származó lakóhelyüket elhagyni kényszerült és származási országukba visszatérni nem tudó személyek számára, valamint az egyéb okból nemzetközi védelemre szoruló személyek számára;

[...]"

4 A Nizzai Szerződéssel módosított EK 67. cikk így rendelkezik:

„(1) Az Amszterdami Szerződés hatálybalépését követő ötéves átmeneti időszak során a Tanács a Bizottság javaslata vagy valamely tagállam kezdeményezése alapján, az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően egyhangúlag határoz.

(2) Ennek az ötéves időszaknak a letelte után:

- a Tanács a Bizottság javaslatai alapján határoz; a Bizottság megvizsgálja a bármely tagállam által arra vonatkozóan benyújtott kérelmet, hogy a Bizottság terjesszen javaslatot a Tanács elé;

- a Tanács az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően egyhangúlag határoz arról, hogy az e cím alá tartozó valamennyi területre vagy egyes területekre a[z EK] 251. cikkben említett eljárást alkalmazzák, valamint a Bíróság hatáskörével kapcsolatos rendelkezések kiigazításáról.

[...]

(5) Az (1) bekezdéstől eltérve, a Tanács a[z EK] 251. cikkben megállapított eljárásnak megfelelően fogadja el:

- a[z EK] 63. cikk 1. pontjában és 2. a) pontjában foglalt intézkedéseket, feltéve hogy a Tanács – az (1) bekezdéssel összhangban – előzőleg már elfogadta az ezen ügyekben irányadó közös szabályokat és alapelveket meghatározó közösségi jogszabályokat;

[...]”

A 2005/85 irányelvet megelőzően elfogadott másodlagos jog

- 5 Az EK 63. cikk első bekezdésének 1. a) pontja alapján fogadták el a harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló, 2003. február 18-i 343/2003/EK tanácsi rendeletet (HL L 50., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 6. kötet, 109. o.), az 1. b) pont alapján pedig a menedékkérők befogadása minimumszabályainak megállapításáról szóló, 2003. január 27-i 2003/9/EK tanácsi irányelvet (HL L 31., 18. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 6. kötet, 101. o.).
- 6 Az EK 63. cikk első bekezdésének 1. c) pontja, 2. a) pontja, valamint 3. a) pontja alapján fogadták el a harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elis-

merésének feltételeiről és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról szóló, 2004. április 29-i 2004/83/EK tanácsi irányelvet (HL L 304., 12. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 7. kötet, 96. o.).

- 7 Az EK 67. cikk (2) bekezdésének második francia bekezdése alapján fogadták el az Európai Közösséget létrehozó szerződés harmadik részének IV. címe alá tartozó egyes területekre a Szerződés 251. cikkében megállapított eljárás alkalmazásáról szóló, 2004. december 22-i 2004/927/EK tanácsi határozatot (HL L 396., 45. o.).

- 8 E határozat 1. cikkének (2) bekezdése így rendelkezik:

„2005. január 1-jétől kezdődően a Tanács az [EK 251. cikkben] megállapított eljárásnak megfelelően fogadja el [az EK 63. cikk] 2. pontja b) alpontjában és 3. pontja b) alpontjában említett intézkedéseket.”

- 9 Ugyanezen határozat (4) preambulumbekkezdése hangsúlyozza, hogy a határozat nem érinti az EK 67. cikk (5) bekezdésében foglalt rendelkezéseket.

A 2005/85 irányelv

- 10 A 2005/85 irányelvet többek között az EK 63. cikk első bekezdésének 1. d) pontja alapján fogadták el.

11 Az említett irányelv 1. cikke értelmében az irányelv célja a tagállamokban a menedékjog megadására és visszavonására vonatkozó minimumszabályok és eljárási szabályok megállapítása.

12 Ugyanezen irányelv (17) és (18) preambulumbekzdése szerint:

„(17) A menedékjog iránti kérelmek megalapozottságának vizsgálatakor a fő szempont a kérelmező biztonsága a származási országban. Amennyiben egy harmadik ország biztonságos származási országnak tekinthető, a tagállamok azt biztonságosnak nyilváníthatják, és egy adott kérelmező vonatkozásában feltételezhetik annak biztonságát, kivéve, ha a kérelmező komoly, ennek ellentmondó jelekre hívja fel a figyelmet.

(18) Tekintettel a harmadik országok állampolgárainak és hontalan személyeknek a menekültként való elismerésének terén elért harmonizálás szintjére, közös feltételeket kell meghatározni a harmadik országoknak biztonságos származási országgá nyilvánítására vonatkozóan.”

13 A biztonságos származási országokkal kapcsolatban a 2005/85 irányelv (19) preambulumbekzdése kimondja:

„Amennyiben a Tanács meggyőződött arról, hogy egy adott származási ország vonatkozásában e kritériumok teljesülnek, és ennek megfelelően azt felvette az ezen irányelvnek megfelelően elfogadandó biztonságos származási országok közös minimumlistájára, a tagállamok kötelesek az azon ország állampolgárságával bíró személyek

[...] kérelmeit azon ország biztonságának megdönthető védelme alapján elbírálni. A biztonságos származási országgá nyilvánítás politikai jelentőségének fényében, különös tekintettel az egyes származási országok emberi jogi helyzete értékelésének hatására, valamint annak az Európai Unió külkapcsolatok területén folytatott politikáira gyakorolt hatására, a lista megállapítására vagy módosítására vonatkozó valamennyi döntést az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően a Tanács hozza meg.”

- 14 Egyes, különösen magas szintű emberi jogi és menekültvédelmi előírásokat követő, európai harmadik országok tekintetében az említett irányelv (24) preambulumbekzdésének szövege a következő:

„[...] a tagállamok számára lehetővé kell tenni, hogy az ilyen európai harmadik országból a területükre belépő kérelmezők esetében a menedékjog iránti kérelmeket ne, vagy ne teljes egészében kelljen megvizsgálniuk. Tekintettel a korlátozott vagy mellőzött vizsgálatnak a kérelmezőre gyakorolt lehetséges hatására a biztonságos harmadik ország elvének ilyen alkalmazását azokra a harmadik országokkal kapcsolatos esetekre kell korlátozni, amelyek tekintetében a Tanács meggyőződött arról, hogy az érintett harmadik ország biztonságára vonatkozó, az ezen irányelvben meghatározott magas szintű előírások teljesülnek. A Tanács ebben e kérdésben az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően dönt.”

- 15 Ugyanezen irányelv „A biztonságos származási országnak tekintett harmadik országok közös minimumlistája” című 29. cikkének (1) és (2) bekezdése így rendelkezik:

„(1) A Tanács a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően minősített többséggel elfogadja azon harmadik országok közös minimumlistáját, amelyek a II. melléklettel összhangban biztonságos származási országnak tekintendők.

(2) A Tanács a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően minősített többséggel határozhat a közös minimumlista módosításáról, melybe a II. fejezettel [helyesen: II. melléklettel] összhangban harmadik országokat felvehet, vagy onnan harmadik országokat törölhet. A Bizottság megvizsgálja a Tanács vagy bármely tagállam kérelmét arra vonatkozóan, hogy tegyen javaslatot a közös minimumlista módosítására.”

- 16 A 2005/85 irányelv „A biztonságos származási országok kijelölése a 29. cikk, és a 30. cikk (1) bekezdésének alkalmazásában” című II. melléklete a következőképpen határozza meg azokat a szempontokat, amelyek lehetővé teszik valamely ország biztonságos származási országgént történő kijelölését:

„Egy ország akkor tekinthető biztonságos származási országnak, ha a jogi helyzete és a demokratikus rendszerben való jogalkalmazás helyzete és az általános politikai körülmények alapján kimutatható, hogy általában és következetesen nem tapasztalható a 2004/83/EK irányelv 9. cikkében meghatározott üldöztetés; nem alkalmaznak kínzást, sem kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmódot vagy büntetést; és nem fenyeget általános erőszak sem nemzetközi, sem belső fegyveres konfliktushelyzetekben.

E vizsgálat elkészítése során számításba kell venni többek között azt, hogy milyen mértékben nyújtanak védelmet üldöztetés, vagy embertelen bánásmód ellen:

- a) az ország vonatkozó törvényei és jogszabályai, és alkalmazásuk módja;

- b) az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményben és/vagy a polgári és politikai jogokról szóló nemzetközi egyezségokmányban és/vagy a kínzás elleni egyezményben meghatározott emberi jogok és szabadságok tiszteletben tartása, különösen az olyan jogoké, amelyekről az említett európai egyezmény 15. cikkének (2) bekezdése alapján nem lehet eltérni;
- c) a visszaküldés tilalma elvének tiszteletben tartása a genfi egyezménynek megfelelően;
- d) az ezen jogok és szabadságok megsértése elleni hatékony jogorvoslati rendszer biztosítása útján.”

¹⁷ A 2005/85 irányelv „Az európai biztonságos harmadik ország fogalma” című 36. cikkének (1)–(3) bekezdése értelmében:

„(1) A tagállamok úgy is rendelkezhetnek, hogy a menedékkérel iránti kérelmet és a kérelmező biztonságát különleges körülményeire való tekintettel nem, vagy csak részben vizsgálják meg a II. fejezetben meghatározott módon, ha az illetékes hatóság a tények alapján azt állapította meg, hogy a menedékkérő egy, a (2) bekezdés értelmében biztonságos harmadik ország területéről kíván belépni, vagy lépett be illegálisan az ország területére.

(2) Az (1) bekezdés alkalmazásában egy harmadik ország csak akkor tekinthető biztonságos harmadik országnak, ha:

- a) az a genfi egyezmény rendelkezéseit megerősítette és tiszteletben tartja mindenfajta földrajzi korlátozás nélkül;
- b) jogszabályi előírásokon alapuló menekültügyi eljárással bír;
- c) megerősítette az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményt és tiszteletben tartja annak rendelkezéseit, beleértve a hatékony jogorvoslattal kapcsolatos szabályokat is; és
- d) azt a Tanács a (3) bekezdéssel összhangban annak nyilvánította.

(3) A Tanács a Bizottság javaslatára és az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően minősített többséggel elfogadja vagy módosítja azon harmadik országok közös minimumlistáját, amelyeket az (1) bekezdés alkalmazásában biztonságos harmadik országoknak kell tekinteni.”

¹⁸ A Tanács még nem alkalmazta a megtámadott rendelkezéseket az e rendelkezések szerinti két lista összeállítása érdekében.

A keresetről

- 19 A Parlament a keresetének alátámasztása érdekében a következő négy, megsemmisítésre irányuló jogalapra hivatkozik: az EK-Szerződés 67. cikke (5) bekezdése első francia bekezdésének megsértése, a Tanács hatáskörének hiánya a megtámadott rendelkezések meghozatalára, az indokolási kötelezettség megsértése a megtámadott rendelkezések vonatkozásában, végül pedig a jóhiszemű együttműködés kötelezettségének figyelmen kívül hagyása.
- 20 Az első két jogalapot együtt kell megvizsgálni, mivel azok – mint azt a főtanácsnok az indítványának 11. pontjában megjegyezte – nem választhatók el egymástól.

Az első két jogalap: az EK 67. cikk (5) bekezdése első francia bekezdésének megsértése, valamint a Tanács hatáskörének hiánya

A felek érvei

- 21 A Parlament azt állítja, hogy a 2005/85 irányelv elfogadása – figyelembe véve a már megalkotott közösségi jogszabályokat, vagyis a 343/2003 rendeletet, valamint a 2003/9 és a 2004/83 irányelvet – azon közös szabályok és alapelvek elfogadása érdekében tett utolsó jogalkotói lépést képezte, amelyek kidolgozása arra irányul, hogy az EK 67. cikk (5) bekezdésének első francia bekezdésében előírt követelményeknek megfelelően lehetővé tegye az EK 251. cikkben megállapított eljárásra (a továbbiakban: együtt döntési eljárás) történő áttérést.

- 22 Ezért a biztonságos származási országnak tekinthető harmadik országok közös minimumlistája, valamint az európai biztonságos harmadik országok közös minimumlistája (a továbbiakban együtt: a biztonságos országok listái) ezt követő elfogadásának az együttdöntési eljárás szerint kellett volna történnie.
- 23 A Tanács tehát – mivel olyan eljárást alkalmazott, amely szerint a Parlamenttel csak konzultálni kell – a megtámadott rendelkezésekkel, másodlagos jogi aktusban jogellenesen hajtotta végre azokat a rendelkezéseket, amelyek jogalapot biztosítanak számára a biztonságos országok listáinak összeállítására.
- 24 A Tanács – azáltal, hogy így másodlagos jogalapot hozott létre – „jogalkotási fenntartást” biztosított saját maga számára. Márpedig a Szerződés semmilyen módon nem írja elő, hogy a Tanács – a jogalkotási aktusok és végrehajtási intézkedések elfogadására irányuló, már létező eljárásokon kívül – másodlagos jogalkotási rendelkezések elfogadása érdekében új jogalapokat hozhasson létre.
- 25 A Parlament úgy véli, hogy nem igazolható a Tanács olyan gyakorlatának esetleges fennállása, amelynek keretében másodlagos jogalapokat hoz létre.
- 26 A 68/86. sz., Egyesült Királyság kontra Tanács ügyben 1988. február 23-án hozott ítéletre (EBHT 1988., 855. o.) hivatkozva a Parlament azt állítja, hogy a jogalkotás terén a Szerződést kell alkalmazni, anélkül hogy el lehetne térni az általa szabályozott eljárásoktól.

- 27 A Bizottság úgy véli, hogy a megtámadott rendelkezésekben foglalt másodlagos jogalapok jogellenesek.
- 28 A közösségi jogalkotót nem illeti meg az a lehetőség, hogy a hatáskörei gyakorlásának módját meghatározza. Az intézmények csak a Szerződésben rájuk ruházott hatáskörök keretein belül járhatnak el, a jogalkotási aktusok elfogadására irányuló eljárásokat pedig kizárólag ezek a hatáskörök határozzák meg.
- 29 A Bizottság szerint a megtámadott rendelkezéseket nem lehet úgy tekinteni, hogy azok a végrehajtási hatáskör fenntartására irányulnak, amelyre a Tanács az EK 202. cikk harmadik francia bekezdése alapján jogosult lenne.
- 30 A megtámadott rendelkezések a hatáskörrel való kétszeres visszaélést képeznek, egyrészt a 2005/85 irányelv elfogadásának idején az EK 63. cikk első bekezdésének 1. d) pontjában előírt egyhangú határozathozatalhoz, másrészt pedig az együttdöntési eljáráshoz képest, amelynek a menekültügyi politika területén irányadó közös szabályokat és alapelveket meghatározó közösségi jogszabályok elfogadását követően fel kell váltania az egyhangú határozathozatalt.
- 31 A Tanács arra hivatkozik, hogy épp ellenkezőleg, az EK-Szerződésben foglaltakkal nem ellentétes, hogy az irányadó jogalap szerinti eljárásnak megfelelően elfogadott valamely aktus másodlagos jogalapot hozzon létre többek között abból a célból, hogy e jogterületen később egyszerűsített döntéshozatali eljárásnak megfelelően kerüljön sor jogalkotási aktus elfogadására.

- 32 A Tanács szerint a másodlagos jogalapokra hivatkozva folytatott eljárás bevett jogalkotási gyakorlatnak minősül, amelyre számos közösségi jogi aktusban található példa. A fent hivatkozott Egyesült Királyság kontra Tanács ügyben hozott ítéletből kizárólag az a következtetés vonható le, hogy a másodlagos jogalap nem vezethet a Szerződésben előírt eljárás megnehezítéséhez, a 2005/85 irányelv által bevezetett eljárás esetében pedig nem áll fenn ez a helyzet.
- 33 A Tanács úgy véli, hogy a jelen ügy körülményei megkövetelték a másodlagos jogalapra történő hivatkozást, anélkül hogy ez az EK 67. cikk (5) bekezdésének első francia bekezdésével ellentétes lett volna.
- 34 Azok a jogszabályok, amelyeket a biztonságos országok listái alkotnak, olyan területre tartoznak, amelyre mind a tagállamok nyilvánvaló politikai érzékenysége, mind pedig az érintett harmadik országokban fennálló helyzet változásaira történő gyors és hatékony reagálás gyakorlati szükségessége jellemzőnek bizonyul. Márpedig e szabályozási eszközöket éppenhogy csak abban az esetben lehet hatékonyan alkalmazni, ha az elfogadásukra és későbbi módosításaikra olyan eljárás keretében kerül sor, mint amilyet a megtámadott rendelkezések vezettek be.
- 35 A Tanács vitatja azt az állítást, mely szerint a megtámadott rendelkezésekben foglalt másodlagos jogalapok ellentétben állnának az EK 67. cikk (5) bekezdésének első francia bekezdésében előírt együttdöntési eljárással. Ezt a rendelkezést csak azon kettős feltétellel lehet alkalmazni, hogy az elfogadni kívánt aktus az EK 63. cikk első bekezdésének 1. pontján vagy 2. a) pontján alapul, valamint hogy a Tanács előzőleg már elfogadta az ezen ügyekben irányadó közös szabályokat és alapelveket meghatározó közösségi jogszabályokat.

- 36 Az első feltétellel kapcsolatban a Tanács lényegében megjegyzi, hogy a biztonságos országok listáit nem az EK 63. cikk alapján fogják elfogadni, hanem a megtámadott rendelkezések alapján, amelyek egyszerűbb eljárást írnak elő ahhoz képest, amelyet az alap-jogiaktus elfogadása során követtek. Hozzáteszi, hogy mivel a Szerződés a 2005/85 irányelv elfogadása érdekében a Parlamenttel csak konzultációt írt elő, a megtámadott rendelkezések – amelyek a Parlament ugyanilyen szintű részvételéről rendelkeznek – alkalmazása nehezen tűnik kifogásolhatónak.
- 37 Ami a második feltételt illeti, a Tanács úgy véli, hogy az EK 67. cikk (5) bekezdésének első francia bekezdése – mivel „közösségi jogszabályok”-ra utal – nem azt követeli meg, hogy a közös szabályok és alapelvek egyetlen jogalkotói aktusban és adott időpontban legyenek megállapítva. Az együttdöntési eljárásra történő áttérés tartalmi kritériumhoz, nem pedig formai vagy időbeli kritériumhoz kapcsolódik.
- 38 Mivel az együttdöntési eljárásra történő áttérés feltételei nem teljesülnek, sem a Parlament előjogai, sem pedig az intézményi egyensúly nem sérülnek.
- 39 A Francia Köztársaság arra hivatkozik, hogy a biztonságos országok listáinak elfogadása az EK 67. cikk (5) bekezdésének első francia bekezdése értelmében vett „közös szabályokat és alapelveket” meghatározó közösségi jogszabályok tárgykörébe tartozik. Következésképpen, még ha ezeket a listákat maga a Szerződés alapján, nem pedig a megtámadott rendelkezések alapján kell is elfogadni, az elfogadásuk előtt a Parlamenttel csak egyszerű konzultációt kell folytatni.
- 40 Azzal az általános kérdéssel kapcsolatban, hogy [a jogalkotás során] lehetséges-e másodlagos jogalapra hivatkozni, e tagállam – a Tanácshoz hasonlóan – úgy véli, hogy a Szerződésben ezt semmi nem akadályozza meg.

41 A másodlagos jogalapokra hivatkozás megfelel a közösségi jogalkotó állandó gyakorlatának. Kétségtelen, hogy az egyszerű gyakorlat nem alkalmas a Szerződés rendelkezéseitől való eltérésre, és így nem eredményezhet a Közösség intézményeire nézve kötelező precedenst. Az ítélkezési gyakorlat ugyanakkor azt mutatja, hogy a Bíróság nem szükségképpen közömbös az intézmények által folytatott gyakorlat vonatkozásában (a 230/81. sz., Luxemburg kontra Parlament ügyben 1983. február 10-én hozott ítélet [EBHT 1983., 255. o.] 48. és 49. pontja).

42 Végül, ami a másodlagos jogalapokra hivatkozás tartalmi feltételeit illeti, azok jelen esetben teljesülnek. A megtámadott rendelkezések politikailag nagyon érzékeny területhez tartoznak, és a harmadik országokban fennálló helyzet változásaira történő gyors és hatékony reagálás gyakorlati szükségességét is magukban hordozzák.

A Bíróság álláspontja

43 A Parlament az első két jogalapjában lényegében azt a kérdést veti fel, hogy a Tanács a megtámadott rendelkezésekben jogszerűen írhatta-e elő, hogy a biztonságos országok listáinak elfogadására és módosítására a Bizottság javaslata alapján és a Parlamenttel folytatott konzultációt követően, minősített többséggel kerül sor.

44 Ezzel kapcsolatban emlékeztetni kell arra, hogy az EK 7. cikk (1) bekezdésének második albekezdése értelmében az egyes intézmények az e szerződésben rájuk ruházott hatáskörök keretén belül járnak el (lásd a C-403/05. sz., Parlament kontra Bizottság ügyben 2007. október 23-án hozott ítélet [EBHT 2007., I-9045. o.] 49. pontját, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

- 45 Először is meg kell jegyezni, hogy a 2005/85 irányelvnek az EK 67. cikk (1) bekezdésében meghatározott módon történő elfogadása során a Tanácsnak fennállt a lehetősége arra, hogy az EK 202. cikk harmadik francia bekezdését alkalmazza olyan intézkedések elfogadása érdekében, amelyek a szabályozási tárgykör szempontjából nem bizonyulnak alapvető fontosságúnak (lásd ebben az értelemben a C-240/90. sz., Németország kontra Bizottság ügyben 1992. október 27-én hozott ítélet [EBHT 1992., I-5383. o.] 36. pontját).
- 46 Így a Tanács – feltéve, hogy a biztonságos országok listái a fentiek szerint nem bizonyulnak alapvető fontosságúnak, valamint különleges esetet képeznek – határozhattott volna úgy, hogy fenntartja magának a végrehajtási hatáskörök gyakorlását, azzal a feltétellel, hogy a határozatát részletesen megindokolja (lásd ebben az értelemben a C-257/01. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben 2005. január 18-án hozott ítélet [EBHT 2005., I-345. o.] 50. pontját).
- 47 A Tanácsnak ugyanis a végrehajtandó vagy módosítandó alap-jogiaktus természetétől és tartalmától függően megfelelően indokolnia kell az eltérést attól a főszabálytól, miszerint a Szerződés rendszerében, ha közösségi szinten végrehajtási intézkedést kell elfogadni valamely alap-jogiaktushoz, akkor alapesetben a Bizottságra tartozik e hatáskör gyakorlása (a fent hivatkozott Bizottság kontra Tanács ügyben hozott ítélet 51. pontja).
- 48 A jelen ügyben a Tanács kifejezetten hivatkozott a 2005/85 irányelv (19) preambulumbekkezdésében a biztonságos származási országgá nyilvánítás politikai jelentőségére, ugyanezen irányelv (24) preambulumbekkezdésében pedig a biztonságos származási ország fogalmának a menedékjogot kérelmezőkre gyakorolt lehetséges hatásaira.
- 49 Ugyanakkor – amint azt a főtanácsnok az indítványa 21. pontjában kiemelte – az említett preambulumbekkezdésekben kifejtett indokok igazolhatják ugyan a Parlamenttel folytatott konzultációt a biztonságos országok listáinak összeállítása és azok módosításai kapcsán, nem indokolhatják azonban megfelelően a végrehajtási jogoknak a Tanács részére történő különleges fenntartását.

- 50 Ezenkívül a jelen jogvitában – amely olyan irányelvre vonatkozik, amelynek a megtámadott rendelkezései időbeli korlátozás nélküli hatáskört tartanak fenn a Tanács részére – a Tanács nem hivatkozott egyetlen érvre sem, amely arra irányulna, hogy a Tanács a megtámadott rendelkezéseket olyan rendelkezésekké minősíti át, amelyek alapján fenntartja magának a jogot, hogy meghatározott végrehajtási hatásköröket közvetlenül maga gyakoroljon. Ezzel szemben a tárgyaláson megerősítette, hogy az említett rendelkezések másodlagos jogalkotási hatáskört biztosítanak a Tanács számára.
- 51 E körülmények között nem merül fel a megtámadott rendelkezések annak érdekében történő esetleges átminősítésének kérdése, hogy meg lehessen állapítani, hogy a Tanács az EK 202. cikk harmadik francia bekezdését alkalmazta.
- 52 Másodszor, meg kell állapítani, hogy az EK 67. cikk alkalmazása keretében az EK 63. cikk 1. pontja és 2. a) pontja szerinti területekre vonatkozó intézkedések elfogadása az EK 67. cikkben előírt két különböző eljárás szerint történik, mégpedig vagy a Parlamenttel folytatott konzultációt követően, egyhangú határozathozatal útján, vagy az együttdöntési eljárásnak megfelelően.
- 53 A megtámadott rendelkezésekkel bevezetett eljárás szerint az említett intézkedések elfogadása a Bizottság javaslata alapján és a Parlamenttel folytatott konzultációt követően, minősített többséggel történik, ez az eljárás pedig eltér az EK 67. cikkben előírt eljárásoktól.
- 54 Márpedig a Bíróság már korábban úgy ítélte meg, hogy a közösségi intézmények akaratnyilvánítására vonatkozó szabályokat a Szerződés állapítja meg, és azokról sem a tagállamok, sem maguk az intézmények nem rendelkezhetnek (lásd a fent hivatkozott Egyesült Királyság kontra Tanács ügyben hozott ítélet 38. pontját).

- 55 Kizárólag a Szerződés hatalmazhat fel valamely intézményt arra, hogy az EK 67. cikk (2) bekezdésének második francia bekezdésében szabályozott esethez hasonló különleges esetekben eltérjen a Szerződésben megállapított valamely döntéshozatali eljárástól.
- 56 Valamely intézmény arra vonatkozó lehetőségének elismerése, hogy másodlagos jogalapokat hozzon létre, akár azért, hogy megszigorítsa, akár pedig azért, hogy megkönnyítse valamely aktus elfogadásának módjait, az adott intézmény számára olyan jogalkotási hatáskör biztosításához vezetne, amely túllép a Szerződésben előírt hatáskörön.
- 57 Mindez azt is eredményezné, hogy az adott intézmény számára lehetővé válnék az intézményi egyensúly elvének megsértése, amely elv magában foglalja, hogy valamennyi intézmény úgy gyakorolja hatásköreit, hogy közben a többi intézmény hatáskörét tiszteletben tartja (a C-70/88. sz., Parlament kontra Tanács ügyben 1990. május 22-én hozott ítélet [EBHT 1990., I-2041. o.] 22. pontja).
- 58 A Tanács nem hivatkozhat sikerrel arra, hogy a megtámadott rendelkezésekben előírt jogalkotási eljárás azért nem áll ellentétben az együtt döntési eljárással, mert a biztonságos országok listáit nem az EK 63. cikk alapján fogják elfogadni, hanem az említett rendelkezések alapján, amelyek egyszerűbb eljárást írnak elő ahhoz képest, amelyet az alap-jogiaktus elfogadása során követtek. Az ilyen érvelés ugyanis azt eredményezné, hogy a másodlagos jogi rendelkezések elsőbbséget élveznének az elsődleges jogi rendelkezésekhez, jelen esetben az EK 67. cikkhez képest, amelynek (1) és (5) bekezdését egymás után kell alkalmazni, az általuk e célból előírt feltételek betartása mellett.
- 59 A másodlagos jogalapok létrehozása sem igazolható az érintett terület politikailag érzékeny jellegével kapcsolatos megfontolásokkal vagy a közösségi cselekvés hatékonyságának biztosítására irányuló törekvéssel sem.

- 60 Ezenkívül nem lehet megalapozottan hivatkozni a másodlagos jogalapok létrehozásával kapcsolatos korábbi gyakorlat fennállására. Ugyanis, még ha fel is tételezzük e gyakorlat fennállását, az ilyen gyakorlat nem alkalmas a Szerződés rendelkezéseitől való eltérésre, és így nem eredményezhet a Közösség intézményeire nézve kötelező precedenst (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Egyesült Királyság kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 24. pontját, valamint a C-426/93. sz., Németország kontra Bizottság ügyben 1995. november 9-én hozott ítélet [EBHT 1995., I-3723. o.] 21. pontját).
- 61 Az eddigiekből következik, hogy a Tanács a megtámadott rendelkezésekkel létrehozott másodlagos jogalapoknak a 2005/85 irányelvbe történő beiktatásával megsértette az EK 67. cikket, túllépve ezzel a Szerződésben részére megállapított hatásköröket.
- 62 Hozzá kell tenni, hogy a biztonságos országok listáinak jövőbeli elfogadásakor valamint azok módosításakor a Tanács köteles betartani a Szerződésben előírt eljárásokat.
- 63 Ezzel kapcsolatban annak meghatározása érdekében, hogy akár a biztonságos országok listájának jogalkotás útján történő elfogadása és módosítása, akár pedig az EK 202. cikk harmadik francia bekezdésének a végrehajtási hatáskör átruházása vagy fenntartása formájában történő alkalmazására irányuló esetleges határozat az EK 67. cikk (1) vagy (5) bekezdésének hatálya alá tartozik-e, meg kell vizsgálni, hogy a Tanács a 2005/85 irányelv elfogadásával megalkotta-e az EK 63. cikk első bekezdésének 1. pontja vagy 2. a) pontja szerinti ügyekben irányadó közös szabályokat és alapelveket meghatározó közösségi jogszabályokat.
- 64 A menekültstátusz tagállamokban történő megadására vagy visszavonására vonatkozó eljárással kapcsolatban az EK 63. cikk első bekezdésének 1. d) pontja a „minimumszabályok” elfogadásának előírására szorítkozik.

- 65 Mint a jelen ítélet 10–17. pontjából következik, a 2005/85 irányelv meghatározza a biztonságos országok listáinak későbbi összeállítását lehetővé tevő részletes szempontokat.
- 66 Ezért meg kell állapítani, hogy a Tanács e jogalkotói aktussal elfogadta az EK 67. cikk (5) bekezdésének első francia bekezdése szerinti „közös szabályokat és alapelveket meghatározó közösségi jogszabályokat”, vagyis az együttdöntési eljárást kell alkalmazni.
- 67 A fentiekből következik, hogy a Parlament által a megsemmisítési keresetének alátámasztása érdekében előterjesztett első két jogalapnak helyt kell adni, következésképpen a megtámadott rendelkezéseket meg kell semmisíteni.

A harmadik és a negyedik jogalap: a megtámadott rendelkezésekre vonatkozó indokolási kötelezettség megsértése és a jóhiszemű együttműködés kötelezettségének figyelmen kívül hagyása

- 68 Mivel az első két jogalap megalapozott, a Parlament által a keresetének alátámasztása érdekében előterjesztett harmadik és negyedik jogalapot nem kell vizsgálni.

A költségekről

- 69 Az eljárási szabályzat 69. cikkének 2. §-a alapján a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. A Tanácsot, mivel pervesztes lett,

a Parlament kérelmének megfelelően kötelezni kell a költségek viselésére. Ugyanezen cikk 4. §-ának első bekezdése alapján a jelen eljárás beavatkozói maguk viselik saját költségeket.

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

- 1) A Bíróság a menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól szóló, 2005. december 1-jei 2005/85/EK tanácsi irányelv 29. cikkének (1) és (2) bekezdését, valamint 36. cikkének (3) bekezdését megsemmisíti.**
- 2) A Bíróság az Európai Unió Tanácsát kötelezi a költségek viselésére.**
- 3) A Francia Köztársaság és az Európai Közösségek Bizottsága maguk viselik saját költségeiket.**

Aláírások