SENTENZA TAL-QORTI TAL-ĠUSTIZZJA (Awla Manja)

6 ta' Mejju 2008 *

Fil-Kawża C-133/06,

li għandha bħala suġġett rikors għal annullament skont l-ewwel paragrafu tal-Artikolu 230 KE, imressaq fit-8 ta' Marzu 2006,

Il-Parlament Ewropew, irrappreżentat minn H. Duintjer Tebbens, A. Caiola, A. Auersperger Matić u K. Bradley, bħala aġenti,

rikorrent,

sostnut minn

Il-Kummissjoni tal-Komunitajiet Ewropej, irrappreżentata minn C. O'Reilly kif ukoll minn P. Van Nuffel u J.-F. Pasquier, bħala aġenti, b'indirizz għan-notifika fil-Lussemburgu,

intervenjenti,

* Lingwa tal-kawża: il-Franċiż.

vs

Il-Kunsill tal-Unjoni Ewropea, irrappreżentat minn M. Simm u M. Balta kif ukoll minn G. Maganza, bħala aġenti, b'indirizz għan-notifika fil-Lussemburgu,

konvenut,

sostnut minn

Ir-Repubblika Franċiża, irrappreżentata minn G. de Bergues u J.-C. Niollet, bħala aġenti,

intervenjenti,

IL-QORTI TAL-ĠUSTIZZJA (Awla Manja),

komposta minn V. Skouris, President, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts, A. Tizzano u L. Bay Larsen (Relatur), Presidenti ta' l-Awla, J. N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz u A. Arabadjiev, Imħallfin,

Avukat Ġenerali: M. Poiares Maduro,
Reġistratur: B. Fülöp, Amministratur,

wara li rat il-proċedura bil-miktub u wara s-seduta tal-20 ta' Ġunju 2007,

wara li semgħet il-konklużjonijiet tal-Avukat Ġenerali, ippreżentati fis-seduta tas-27 ta' Settembru 2007,

tagħti l-preżenti

Sentenza

1 Permezz tar-rikors tiegħu, il-Parlament Ewropew qed jitlob prinċipalment l-annullament tal-Artikoli 29(1) u (2), u 36(3) tad-Direttiva tal-Kunsill 2005/85/KE, tal-1 ta' Diċembru 2005, dwar standards minimi għal proċeduri fl-Istati Membri għall-għoti u l-irtirar tal-istatus ta' refuġjat (ĠU L 326, p. 13, iktar 'il quddiem id-"dispożizzjonijiet ikkontestati") u, sussidjarjament, l-annullament ta' din id-direttiva fl-intier tagħha.

2 Permezz ta' digriet tal-President tal-Qorti tal-Ġustizzja tal-25 ta' Lulju 2006, il-Kummissjoni tal-Komunitajiet Ewropej u r-Repubblika Franċiża ġew awtorizzati jintervjenu insostenn tat-talbiet tal-Parlament u tal-Kunsill tal-Unjoni Ewropea, rispettivament.

Il-kuntest ġuridiku

Id-dispożizzjonijiet rilevanti tat-Trattat KE

3 L-ewwel paragrafu tal-Artikolu 63 KE, li jinsab taħt it-Titolu IV tat-Trattat intitolat "Il-visa, l-asil, l-immigrazzjoni u politiki oħra relatati mal-moviment liberu ta' persuni", jipprovdi li:

"Il-Kunsill, li jaġixxi skond il-proċedura msemmija fl-Artikolu 67, għandu, f'terminu ta' ħames snin wara d-dħul fis-seħħ tat-Trattat ta' Amsterdam, jadotta:

1) miżuri dwar l-asil, […] f'dawn l-oqsma li ġejjin:

[…]

d) standards minimi dwar il-proċeduri fi Stati Membri għar-rikonoxximent jew it-tneħħija ta' l-istat ta' refuġjat;

2) miżuri dwar refuġjati u persuni maqlugħa minn pajjiżhom li jaqgħu taħt dawn l-oqsma li ġejjin:

a) standards minimi għall-protezzjoni temporanja ta' persuni maqlugħa minn pajjiżi terzi li ma jkunux jistgħu jerġgħu lura lejn il-pajjiż tagħhom ta' l-oriġini u għal persuni li għal xi raġuni oħra ikollhom bżonn ta' protezzjoni internazzjonali;

[…]”

4 L-Artikolu 67 KE, kif emendat bit-Trattat ta’ Nizza, jistipula li:

“1. Matul perijodu transitorju ta’ ħames snin wara d-dħul fis-seħħ tat-Trattat ta’ Amsterdam, il-Kunsill għandu jaġixxi unanimament fuq proposta mill-Kummissjoni jew fuq inizjattiva minn xi Stat Membru u wara li jkun ikkonsulta lill-Parlament Ewropew.

2. Wara dan il-perijodu ta’ ħames snin:

— il-Kunsill għandu jaġixxi fuq proposti mill-Kummissjoni; il-Kummissjoni għandha teżamina kull talba li ssirilha minn xi Stat Membru u tissottometti proposta lill-Kunsill;

— il-Kunsill, li jaġixxi unanimament wara li jikkonsulta l-Parlament Ewropew, għandu jieħu deċiżjoni bl-iskop li jipprovdi li l-oqsma kollha li huma koperti b’dan it-Titolu jew parti minnhom ikunu regolati bil-proċedura msemmija fl-Artikolu 251 u jadotta disposizzjonijiet li għandhom x’jaqsmu mal-poteri tal-Qorti tal-Ġustizzja.

[…]

5. B'deroga għall-paragrafu 1, il-Kunsill għandu jadotta, skond il-proċedura msemmija fl-Artikolu 251:

— il-miżuri maħsuba fl-Artikolu 63(1) u (2)(a) basta l-Kunsill ikun minn qabel adotta, skond il-paragrafu 1 ta' dan l-Artikolu, il-leġislazzjoni tal-Komunità li tiddefinixxi ir-regoli komuni u l-prinċipji bażiċi li jirregolaw dawn il-materji;

[...]"

Id-dritt sekondarju preċedenti għad-Direttiva 2005/85

5 Ir-Regolament tal-Kunsill (KE) Nru 343/2003, tat-18 ta' Frar 2003, li jistabbilixxi l-kriterji u l-mekkaniżmi biex ikun iddeterminat l-Istat Membru responsabbli biex jeżamina applikazzjoni għall-ażil iddepożitata f'wieħed mill-Istati Membri minn ċittadin ta' pajjiż terz (ĠU L 50, p. 1), u d-Direttiva tal-Kunsill 2003/9/KE, tas-27 ta' Jannar 2003, li tistabbilixxi standards minimi għall-akkoljenza ta' dawk li jfittxu ażil (ĠU L 31, p. 18) ġew adottati fuq il-bażi tal-punt 1(a) u (b) tal-ewwel paragrafu tal-Artikolu 63 KE.

6 Id-Direttiva tal-Kunsill 2004/83/KE, tad-29 ta' April 2004, dwar livelli stabbiliti minimi għall-kwalifika u l-istat ta' ċittadini nazzjonali ta' pajjiżi terzi jew persuni mingħajr stat bħala refuġjati jew bħala persuni li nkella jeħtieġu protezzjoni

internazzjonali u l-kontenut tal-protezzjoni mogħtija (ĠU L 304, p. 12) ġiet adottata fuq il-bażi tal-punti 1(ċ), 2(a) u 3(a) tal-ewwel paragrafu tal-Artikolu 63 KE.

7 Id-Deċiżjoni tal-Kunsill 2004/927/KE, tat-22 ta' Diċembru 2004, li tipprovdi sabiex ċerti oqsma koperti mit-Titolu IV tal-Parti Tlieta tat-Trattat li jistabbilixxi l-Komunità Ewropea li għandhom jiġu rregolati mill-proċedura stabbilita fl-Artikolu 251 ta' dak it-Trattat (ĠU L 396, p. 45) ġiet adottata fuq il-bażi tat-tieni inċiż tal-Artikolu 67(2) KE.

8 L-Artikolu 1(2) ta' din id-deċiżjoni jipprovdi li:

"Sa mill-1 ta' Jannar 2005 il-Kunsill għandu jaġixxi skond il-proċedura stabbilita fl-Artikolu 251 tat-Trattat meta jkun qed jadotta miżuri msemmija fl-Artikolu 63(2)(b) u (3)(b) tat-Trattat".

9 Ir-raba' premessa ta' din id-deċiżjoni tistipula li din ma taffettwax id-dispożizzjonijiet tal-Artikolu 67(5) KE.

Id-Direttiva 2005/85

10 Id-Direttiva 2005/85 ġiet adottata, *inter alia*, fuq il-bażi tal-punt 1(d) tal-ewwel paragrafu tal-Artikolu 63 KE.

11 Skont l-Artikolu 1 tagħha, l-għan tal-imsemmija direttiva huwa li jiġu stabbiliti standards minimi għal proċeduri fl-Istati Membri għall-għoti u l-irtirar tal-istatus ta' refuġjat.

12 Il premessi 17 u 18 tal-istess direttiva jispeċifikaw li:

"(17) Konsiderazzjoni ċentrali ta' kemm applikazzjoni għall-ażil ikollha bażi tajba hija s-sigurtà ta' l-applikant fil-pajjiż ta' l-oriġini tiegħu. Fejn pajjiż terz ikun jista' jiġi meqjus bħala pajjiż ta' oriġini li ma fihx periklu, l-Istati Membri għandhom ikunu jistgħu jikklassifikawh bħala bla periklu u jassumu li ma jkunx perikoluż għal applikant partikolari, sakemm huwa ma jippreżentax kontra indikazzjonijiet serji.

(18) Minħabba l-livell ta' armonizzazzjoni milħuq dwar il-kwalifika ta' ċittadini ta' pajjiżi terzi u ta' persuni apolidi bħala refuġjati, għandhom jiġu stabbiliti kriterji komuni sabiex pajjiżi terzi jiġu indikati bħala pajjiżi ta' oriġini bla periklu."

13 Fir-rigward ta' pajjiżi ta' oriġini bla periklu, il-premessa 19 tad-Direttiva 2005/85 tgħid:

"Meta l-Kunsill ikun sodisfatt li dawk il-kriterji jkunu ġew sodisfatti fir-rigward ta' pajjiż ta' oriġini partikolari, u konsegwentement ikun inkludih fil-lista komuni minima ta' pajjiżi ta' oriġini bla periklu li għandha tiġi adottata skond din id-Direttiva, l-Istati Membri għandhom ikunu obbligati jikkunsidraw l-applikazzjonijiet

ta' persuni li jkollhom iċ-ċittadinanza ta' dak il-pajjiż, [...] abbażi tal-preżunzjoni, ribattibbli, tas-sigurtà ta' dak il-pajjiż. Fid-dawl ta' l-importanza politika ta' l-indikazzjoni ta' pajjiżi ta' oriġini bla periklu, partikolarment minħabba l-implikazzjonijiet ta' valutazzjoni tas-sitwazzjoni dwar id-drittijiet tal-bniedem f'pajjiż ta' oriġini u l-implikazzjonijiet tagħha fir-rigward tal-linji politiċi ta' l-Unjoni Ewropea fil-qasam tar-relazzjonijiet esterni, il-Kunsill għandu jieħu kull deċiżjoni dwar it-twaqqif jew l-emendament tal-lista, wara konsultazzjoni mal-Parlament Ewropew."

14 Fir-rigward ta' ċerti pajjiżi terzi Ewropej li josservaw standards partikolarment għoljin fir-rigward tad-drittijiet tal-bniedem u tal-protezzjoni ta' refuġjati, il-premessa 24 tal-imsemmija direttiva taqra hekk:

"[...] l-Istati Membri għandhom jiġu eżentati milli jeżaminaw l-applikazzjonijiet għall-ażil jew milli jagħmlu eżami sħiħ tagħhom fir-rigward ta' applikanti li jidħlu fit-territorju tagħhom minn tali pajjiżi terzi Ewropej. Minħabba l-konsegwenzi potenzjali għall-applikant ta' eżami ristrett jew ta' nuqqas ta' eżami, din l-applikazzjoni tal-kunċett ta' pajjiż terz bla periklu għandha tkun ristretta għal każijiet li jinvolvu pajjiżi terzi li dwarhom il-Kunsill ikun issodisfa ruħu li l-istandards għoljin għas-sigurtà tal-pajjiż terz konċernat, kif stabbilit f'din id-Direttiva, ikunu sodisfatti. Il-Kunsill għandu jieħu deċiżjonijiet f'dan il-qasam wara konsultazzjoni mal-Parlament Ewropew."

15 L-Artikolu 29(1) u (2) ta' din id-direttiva, intitolat "Lista komuni minima ta' pajjiżi terzi kunsidrati bħala pajjiżi ta' oriġini bla periklu", jipprovdi li:

"1. Il-Kunsill għandu, waqt li jaġixxi b'maġġoranza kwalifikata fuq proposta mill-Kummissjoni u wara konsultazzjoni mal-Parlament Ewropew, jadotta lista komuni minima ta' pajjiżi terzi li għandhom ikunu kunsidrati mill-Istati Membri bħala pajjiżi ta' oriġini bla periklu konformement ma' l-Anness II.

2. Il-Kunsill jista', waqt li jaġixxi b'maġġoranza kwalifikata fuq proposta mill-Kummissjoni u wara konsultazzjoni mal-Parlament Ewropew, jemenda l-lista komuni minima billi jżid jew ineħħi pajjiżi terzi, konformement ma' l-Anness II. Il-Kummissjoni għandha teżamina kull talba magħmula mill-Kunsill jew minn Stat Membru sabiex jippreżentaw proposta għall-emendament tal-lista komuni minima."

16 L-Anness II tad-Direttiva 2005/85, intitolat "Indikazzjoni ta' pajjiżi ta' oriġini bla periklu għall-finijiet ta' l-Artikoli 29 u 30(1)", jiddefinixxi l-kriterji li jippermettu li pajjiż jiġi indikat bħala pajjiż ta' oriġini bla periklu bil-mod li ġej:

"Pajjiż ikun kunsidrat bħala pajjiż ta' oriġini bla periklu fejn, abbażi tas-sitwazzjoni legali, l-applikazzjoni tal-liġi fi ħdan sistema demokratika u ċ-ċirkostanzi politiċi ġenerali, ikun jista' jiġi muri li ġeneralment u konsistentement m'hemmx persekuzzjoni kif definita fl-Artikolu 9 tad-Direttiva 2004/83/KE, ebda tortura jew trattament jew punizzjoni inumani jew degradanti, u ebda theddida minn vjolenza indiskriminata f'sitwazzjonijiet ta' konflitt armat internazzjonali jew intern.

Meta ssir din il-valutazzjoni, għandu jittieħed kont *inter alia* ta' l-entità tal-protezzjoni provduta kontra l-persekuzzjoni jew it-trattament ħażin permezz ta' dawn li ġejjin:

(a) il-liġijiet u r-regolamenti relevanti tal-pajjiż u l-mod li bih huma applikati;

(b) l-osservanza tad-drittijiet u l-libertajiet stabbiliti fil-Konvenzjoni Ewropea għall-Protezzjoni tad-Drittijiet tal-Bniedem u l-Libertajiet Fundamentali u/jew il-Ftehim Internazzjonali għad-Drittijiet Ċivili u Politiċi u/jew il-Konvenzjoni kontra t-Tortura, b'mod partikolari d-drittijiet li minnhom ma tistax issir deroga taħt l-Artikolu 15(2) tal-Konvenzjoni Ewropea imsemmija;

(ċ) ir-rispett għall-prinċipju tan-*non-refoulement* skond il-Konvenzjoni ta' Ġinevra;

(d) id-dispożizzjonijiet li jipprovdu għal sistema ta' rimedji effettivi kontra l-ksur ta' dawn id-drittijiet u l-libertajiet."

17 Skont l-Artikolu 36(1) sa (3) tad-Direttiva 2005/85, intitolat "Il-kunċett ta' pajjiżi terzi Ewropej bla periklu":

"1. Kull Stat Membru jista' jipprovdi li ma jsirx eżami jew li ma jsirx eżami sħiħ ta' l-applikazzjoni għall-ażil u tas-sigurtà ta' l-applikant fiċ-ċirkostanzi partikolari tiegħu kif deskritt fil-Kapitolu II f'każijiet fejn l-awtorità kompetenti tkun stabbilixxiet, abbażi tal-fatti, li l-applikant għall-ażil ikun qiegħed ifittex li jidħol jew daħal illegalment fit-territorju tiegħu minn pajjiż terz bla periklu skond il-paragrafu 2.

2. Pajjiż terz jista' jkun kunsidrat bħala pajjiż terz bla periklu biss għall-finijet tal-paragrafu 1 fejn:

(a) ikun irratifika u josserva d-dispożizzjonijiet tal-Konvenzjoni ta' Ġinevra mingħajr limitazzjonijiet ġeografiċi;

(b) għandu stabbilita proċedura ta' ażil preskritta mil-liġi;

(ċ) ikun irratifika l-Konvenzjoni Ewropea għall-Protezzjoni tad-Drittijiet tal-Bniedem u tal-Libertajiet Fundamentali u josserva d-dispożizzjonijiet tagħha, inklużi l-istandards relatati ma' rimedji effettivi; u

(d) ikun ġie indikat mill-Kunsill skond il-paragrafu 3.

3. Il-Kunsill, fil-waqt li jaġixxi b'maġġoranza kwalifikata fuq proposta tal-Kummissjoni u wara konsultazzjoni tal-Parlament Ewropew, għandu jadotta jew jemenda lista komuni ta' pajjiżi terzi li għandhom ikunu kunsidrati bħala pajjiżi terzi bla periklu għall-finijet tal-paragrafu 1."

18 Il-Kunsill ma applikax id-dispożizzjonijiet ikkontestati sabiex jiġu adottati ż-żewġ listi previsti minn dawn id-dispożizzjonijiet.

Fuq ir-rikors

19 In sostenn tar-rikors tiegħu, il-Parlament ressaq erba' motivi ta' annullament, ibbażati, rispettivament, fuq ksur tat-Trattat KE li jirriżulta mill-applikazzjoni żbaljata tal-ewwel inċiż tal-Artikolu 67(5) KE, fuq in-nuqqas ta' kompetenza tal-Kunsill li jadotta d-dispożizzjonijiet ikkontestati, fuq ksur tal-obbligu ta' motivazzjoni ta' dawn id-dispożizzjonijiet, u fl-aħħar nett, fuq in-nuqqas ta' osservanza tal-obbligu ta' kooperazzjoni leali.

20 Kif sostna l-Avukat Ġenerali fil-punt 11 tal-konklużjonijiet tiegħu, l-ewwel żewġ motivi għandhom jiġu eżaminati flimkien peress li dawn ma jistgħux jiġu sseparati.

Fuq l-ewwel żewġ motivi, ibbażati fuq ksur tal-ewwel inċiż tal-Artikolu 67(5) KE kif ukoll fuq in-nuqqas ta' kompetenza tal-Kunsill

L-argumenti tal-partijiet

21 Il-Parlament isostni li, fid-dawl tal-leġiżlazzjoni Komunitarja diġà fis-seħħ, jiġifieri r-Regolament Nru 343/2003 kif ukoll id-Direttivi 2003/9 u 2004/83, l-adozzjoni tad-Direttiva 2005/85 kienet tikkostitwixxi l-aħħar stadju leġiżlattiv fl-adozzjoni tar-regoli komuni u tal-prinċipji bażiċi li l-implementazzjoni tagħhom hija intiża li tippermetti l-passaġġ għall-proċedura prevista fl-Artikolu 251 KE (iktar 'il quddiem il-"proċedura ta' kodeċiżjoni"), skont ir-rekwiżiti tal-ewwel inċiż tal-Artikolu 67(5) KE.

22 Konsegwentement, l-adozzjoni sussegwenti tal-lista komuni minima tal-pajjiżi terzi kkunsidrati bħala pajjiżi ta' oriġini bla periklu u tal-lista komuni tal-pajjiżi terzi Ewropej bla periklu (iktar 'il quddiem, flimkien, il-"lista ta' pajjiżi bla periklu") għandha ssir skont il-proċedura ta' kodeċiżjoni.

23 Permezz tad-dispożizzjonijiet ikkontestati l-Kunsill implementa, b'mod illegali, f'att ta' dritt sekondarju, bażijiet legali li jippermettulu jadotta l-listi ta' pajjiżi bla periklu skont proċedura li teżiġi biss il-konsultazzjoni tal-Parlament.

24 Billi ħoloq bażi legali sekondarja, il-Kunsill attribwixxa lilu nnifsu "riżerva fir-rigward tal-leġiżlazzjoni". Madankollu, it-Trattat imkien ma jipprovdi li l-Kunsill jista', barra mill-proċeduri eżistenti għall-adozzjoni ta' atti leġiżlattivi u ta' miżuri ta' implementazzjoni, jistabbilixxi bażijiet legali ġodda għall-finijiet tal-adozzjoni ta' dispożizzjonijiet leġiżlattivi sekondarji.

25 Il-Parlament jikkunsidra li l-eżistenza eventwali ta' prattika tal-Kunsill li tikkonsisti fl-istabbiliment ta' bażijiet legali sekondarji ma tistax isservi ta' ġustifikazzjoni.

26 Filwaqt li jirreferi għas-sentenza tal-Qorti tal-Ġustizzja tat-23 ta' Frar 1988, Ir-Renju Unit vs Il-Kunsill (68/86, Ġabra p. 855), huwa jikkunsidra li, fil-qasam leġiżlattiv, it-Trattat japplika mingħajr mhuwa possibbli li jsir tibdil fil-proċeduri stabbiliti fih.

27 Il-Kummissjoni tikkunsidra li l-bażijiet legali sekondarji li jinsabu fid-dispożizzjonijiet ikkontestati huma illegali.

28 Il-leġiżlatur Komunitarju m'għandux il-fakultà li jiddetermina l-mod kif jeżerċita l-kompetenzi tiegħu. L-istituzzjonijiet jistgħu jaġixxu biss fil-limiti tal-kompetenzi attribwiti lilhom mit-Trattati, li huma biss dawk lil jiddeterminaw il-proċeduri għall-adozzjoni ta' atti leġiżattivi.

29 Skont il-Kummissjoni, id-dispożizzjonijiet ikkontestati ma jistgħux jitqiesu bħala riżerva ta' setgħa ta' implementazzjoni li l-Kunsill jista' jeżerċita fuq il-bażi tat-tielet inċiż tal-Artikolu 202 KE.

30 Id-dispożizzjonijiet ikkontestati jikkostitwixxu abbuż doppju tal-proċedura, fl-ewwel lok, fir-rigward tar-regola tal-unanimità prevista fil-punt 1(d) tal-ewwel paragrafu tal-Artikolu 63 KE fil-mument tal-adozzjoni tad-Direttiva 2005/85 u, fit-tieni lok, fir-rigward tal-proċedura ta' kodeċiżjoni li għandha tieħu post l-imsemmija regola hekk kif tkun ġiet adottata l-leġiżlazzjoni Komunitarja li tiddefinixxi r-regoli komuni u l-prinċipji bażiċi li jirregolaw il-politika fil-qasam tal-ażil.

31 Għall-kuntrarju, il-Kunsill isostni li xejn fit-Trattat KE ma jipprekludi li att adottat skont il-proċedura prevista mill-bażi legali applikabbli joħloq bażi legali sekondarja, bil-għan, b'mod partikolari, li wara jiġi adottat att leġiżlattiv f'dan il-qasam permezz ta' proċedura deċiżjonali ssemplifikata.

32 Skont il-Kunsill, l-użu ta' bażijiet legali sekondarji huwa teknika leġiżlattiva kkonfermata, li tinsab f'ħafna atti Komunitarji. L-uniku prinċipju li jirriżulta mis-sentenza Ir-Renju Unit vs Il-Kunsill, iċċitata iktar 'il fuq, huwa li bażi legali sekondarja ma tistax twassal sabiex il-proċedura tkun iktar oneruża minn dik prevista fit-Trattat, li mhuwiex il-każ tal-proċedura stabbilita mid-Direttiva 2005/85.

33 Il-Kunsill jikkunsidra li ċ-ċirkustanzi ta' dan il-każ jeżiġu l-użu ta' bażi legali sekondarja, mingħajr ma' dan huwa prekluż mill-ewwel inċiż tal-Artikolu 67(5) KE.

34 L-istrumenti li jifformaw il-listi ta' pajjiżi bla periklu jaqgħu taħt qasam ikkaratterizzat kemm minn sensittività politika kbira fir-rigward tal-Istati Membri, kif ukoll minn bżonn prattiku li jkun hemm reazzjoni rapida u effikaċi għal tibdiliet fis-sitwazzjoni tal-pajjiżi terzi kkonċernati. Madankollu, preċiżament, dawn l-istrumenti jistgħu jkunu użati b'mod effikaċi biss jekk l-adozzjoni tagħhom u l-emendi ulterjuri tagħhom isiru skont proċedura bħal dik stabbilita mid-dispożizzjonijiet ikkontestati.

35 Il-Kunsill jikkontesta l-argument li dawn il-bażijiet legali sekondarji, li jinsabu fid-dispożizzjonijiet ikkontestati, huma f'kunflitt mal-proċedura ta' kodeċiżjoni prevista fl-ewwel inċiż tal-Artikolu 67(5) KE. Din id-dispożizzjoni hija applikabbli biss fuq kundizzjoni doppja li l-att li għandu jiġi adottat ikun ibbażat fuq il-punti 1 jew 2(a) tal-ewwel paragrafu tal-Artikolu 63 KE u li qabel il-Kunsill ikun adotta leġiżlazzjoni Komunitarja li tiddefinixxi r-regoli komuni u l-prinċipji bażiċi li jirregolaw is-suġġett.

36 Fir-rigward tal-ewwel kundizzjoni, il-Kunsill josserva essenzjalment li l-listi ta' pajjiżi bla periklu mhumiex ser ikunu adottati fuq il-bażi tal-Artikolu 63 KE, iżda fuq il-bażi tad-dispożizzjonijiet ikkontestati, li jistabbilixxu proċedura inqas rigoruża minn dik applikata għall-adozzjoni tal-att ta' bażi. Huwa jsostni wkoll li peress li għall-adozzjoni tad-Direttiva 2005/85 it-Trattat jirrikjedi biss konsultazzjoni mal-Parlament, huwa diffiċli li jiġi kkritikat l-użu tad-dispożizzjonijiet ikkontestati, li jipprovdu għall-istess livell ta' parteċipazzjoni tal-Parlament.

37 Għal dak li jirrigwarda t-tieni kundizzjoni, il-Kunsill jikkunsidra li billi jirreferi għal "leġiżlazzjoni tal-Komunità", l-ewwel inċiż tal-Artikolu 67(5) KE ma jirrikjedix li r-regoli komuni u l-prinċipji bażiċi jiġu stabbiliti f'att leġiżlattiv wieħed biss u f'mument speċifiku. Il-passaġġ għall-proċedura ta' kodeċiżjoni huwa marbut ma' kriterju sustanzjali u mhux ma' kriterju formali jew temporali.

38 Peress li l-kundizzjonijiet previsti għall-passaġġ għall-proċedura ta' kodeċiżjoni mhumiex sodisfatti, mhijiex ser isir ħsara la għall-prerogattivi tal-Parlament u lanqas għall-bilanċ istituzzjonali.

39 Ir-Repubblika Franċiża ssostni li l-adozzjoni tal-listi ta' pajjiżi bla periklu taqa' taħt il-leġiżlazzjoni Komunitarja li tiddefinixxi "ir-regoli komuni u l-prinċipji bażiċi" skont l-ewwel inċiż tal-Artikolu 67(5) KE. Konsegwentement, anki jekk dawn il-listi kellhom jiġi adottati fuq il-bażi tat-Trattat stess u mhux fuq dik tad-dispożizzjonijiet ikkontestati, huma għandhom jiġu adottati biss wara konsultazzjoni diretta mal-Parlament.

40 Fir-rigward tal-kwistjoni ġenerali dwar il-possibbiltà ta' użu ta' bażi legali sekondarja, l-imsemmi Stat Membru jqis, l-istess bħall-Kunsill, li xejn fit-Trattat ma jipprojbixxi dan.

41 L-użu ta' bażijiet legali sekondarji jikkorrispondi għal prattika stabbilita tal-leġiżlatur Komunitarju. Ċertament, sempliċi prattika ma tistax tidderoga mir-regoli tat-Trattat u għaldaqstant ma tistax toħloq preċedent li jorbot lill-istituzzjonijiet Komunitarji. Madankollu, il-ġurisprudenza tiżvela li l-Qorti tal-Ġustizzja mhijiex neċessarjament indifferenti għall-pratiki mħaddna minn dawn tal-aħħar (sentenza tal-10 ta' Frar 1983, Il-Lussemburgu vs Il-Parlament, 230/81, Ġabra p. 255, punti 48 u 49).

42 Fl-aħħar nett, għal dak li jirrigwarda l-kundizzjonijiet sustanzjali ta' użu ta' bażijiet legali sekondarji, dawn huma ssodisfati f'dan il-każ. Fil-fatt, id-dispożizzjonijiet ikkontestati jippreżentaw sensittività politika kbira u jirriflettu l-bżonn prattiku li jkun hemm reazzjoni rapida u effikaċi għal tibdiliet fis-sitwazzjoni ta' pajjiżi terzi.

Il-kunsiderazzjonijiet tal-Qorti tal-Ġustizzja

43 Permezz tal-ewwel żewġ motivi tiegħu, il-Parlament essenzjalment iqajjem il-kwistjoni dwar jekk il-Kunsill setax legalment jipprovdi, fid-dispożizzjonijiet ikkontestati, għall-adozzjoni u għall-emenda tal-lista ta' pajjiżi bla periklu abbażi ta' maġġoranza kwalifikata fuq proposta tal-Kummissjoni u wara konsultazzjoni mal-Parlament.

44 F'dan ir-rigward, għandu jiġi mfakkar li, skont it-tieni subparagrafu tal-Artikolu 7(1) KE, kull istituzzjoni għandha taġixxi fil-limiti tal-poteri mogħtija lilha mit-Trattat (ara s-sentenza tat-23 ta' Ottubru 2007, C-403/05, Il-Parlament vs Il-Kummissjoni, Ġabra p. I-9045, punt 49 u l-ġurisprudenza ċċitata).

45 L-ewwel nett, għandu jiġi osservat li l-Kunsill, fl-adozzjoni tad-Direttiva 2005/85 skont il-modalitajiet previsti fl-Artikolu 67(1) KE, kellu l-possibbiltà li japplika t-tielet inċiż tal-Artikolu 202 KE għall-finijiet tal-adozzjoni ta' miżuri li ma kinux ta' natura essenzjali għall-qasam li kellu jiġi rregolat (ara, f'dan is-sens, is-sentenza tas-27 ta' Ottubru 1992, Il-Ġermanja vs Il-Kummissjoni, C-240/90, Ġabra p. I-5383, punt 36).

46 B'hekk huwa seta', jekk wieħed jassumi li l-listi ta' pajjiżi bla periklu ma kinux ta' natura essenzjali u kienu jirrigwardaw każ speċifiku, jiddeċiedi li jirriżerva l-eżerċizzju tas-setgħa ta' implementazzjoni, bil-kundizzjoni li jagħti motivazzjoni dettaljata għad-deċiżjoni tiegħu (ara, f'dan is-sens, is-sentenza tat-18 ta' Jannar 2005, Il-Kummissjoni vs Il-Kunsill, C-257/01, Ġabra p. I-345, punt 50).

47 Fil-fatt, il-Kunsill huwa marbut li jiġġustifika kif xieraq, skont in-natura u l-kontenut tal-att ta' bażi li għandu jiġi implementat, eċċezzjoni għar-regola li, fis-sistema tat-Trattat, meta jkun neċessarju li jittieħdu l-miżuri ta' implementazzjoni ta' att ta' bażi fuq livell Komunitarju, hija l-Kummissjoni li normalment għandha teżerċita din il-kompetenza (sentenza Il-Kummissjoni vs Il-Kunsill, iċċitata iktar 'il fuq, punt 51).

48 F'dan il-każ, il-Kunsill irrefera espliċitament għall-premessa 19 tad-Direttiva 2005/85, fir-rigward tal-importanza politika li għandha l-indikazzjoni tal-pajjiżi ta' oriġini bla periklu u, għall-premessa 24 tal-istess direttiva, fir-rigward tal-konsegwenzi li jista' jkollu l-kunċett ta' pajjiż terz bla periklu għall-applikanti għal ażil.

49 Madankollu, hekk kif sostna l-Avukat Ġenerali fil-punt 21 tal-konklużjonijiet tiegħu, il-motivi esposti f'dawn il-premessi jiġġustifikaw il-konsultazzjoni mal-Parlament fir-rigward tal-istabbiliment tal-listi ta' pajjiżi bla periklu tal-emendi li jkollhom isirulhom, iżda ma jagħtux motivazzjoni suffiċjenti għal riżerva ta' setgħa ta' implementazzjoni li tkun speċifika għall-Kunsill.

50 Minbarra dan, f'din il-kawża, li tirrigwarda direttiva li d-dispożizzjonijiet ikkontestati tagħha jirriżervaw għall-Kunsill setgħa li mhijiex limitata fiż-żmien, il-Kunsill ma ressaq l-ebda argument li juri għaliex dawn għandhom ikunu kklassifikati mill-ġdid bħala dispożizzjonijiet li jippermettu lill-Kunsill jeżerċita direttament setgħat ta' implementazzjoni speċifiċi. Min-naħa l-oħra, fis-seduta huwa kkonferma li l-imsemmija dispożizzjonijiet jagħtu kompetenza leġiżlattiva sekondarja lill-Kunsill.

51 F'dawn iċ-ċirkustanzi, ma tqum l-ebda kwistjoni ta' klassifikazzjoni mill-ġdid tad-dispożizzjonijiet ikkontestati sabiex ikun jista' jiġi sostnut li l-Kunsill applika t-tielet inċiż tal-Artikolu 202 KE.

52 Fit-tieni lok, għandu jiġi kkonstatat li fil-kuntest tal-applikazzjoni tal-Artikolu 67 KE, il-miżuri li għandhom jittieħdu fl-oqsma previsti fil-punti 1 u 2(a) tal-Artikolu 63 KE huma adottati skont żewġ proċeduri distinti, stabbiliti fl-Artikolu 67 KE, jiġifieri jew il-proċedura ta' adozzjoni unanima wara konsultazzjoni mal-Parlament, jew il-proċedura ta' kodeċiżjoni.

53 Id-dispożizzjonijiet ikkontestati jistabbilixxu proċedura ta' adozzjoni tal-imsemmija miżuri abbażi ta' maġġoranza kwalifikata fuq proposta tal-Kummissjoni, wara konsultazzjoni mal-Parlament, u għalhekk hija differenti minn dik prevista fl-Artikolu 67 KE.

54 Madankollu, diġà ġie deċiż li r-regoli li jiddeterminaw il-mod kif l-istituzzjonijiet Komunitarji jaslu għad-deċiżjonijiet tagħhom huma stabbiliti mit-Trattat u mhumiex għad-dispożizzjoni la tal-Istati Membri u lanqas tal-istituzzjonijiet stess (ara s-sentenza Ir-Renju Unit vs Il-Kunsill, iċċitata, punt 38).

55 It-Trattat biss jista', f'każijiet partikolari bħal dak previst fit-tieni inċiż tal-Artikolu 67(2) KE, jawtorizza lil istituzzjoni temenda proċedura deċiżjonali li huwa jistabbilixxi.

56 Li jiġi rrikonoxxut li istituzzjoni tkun tista' tistabbilixxi bażijiet legali sekondarji, kemm jekk ikun sabiex issaħħaħ jew sabiex tiffaċilita l-modalitajiet tal-adozzjoni ta' att, ikun ifisser li din l-istituzzjoni tkun qed tingħata setgħa leġiżlattiva li teċċedi dak li huwa previst mit-Trattat.

57 Dan jippermetti wkoll lill-istituzzjoni kkonċernata timmina l-prinċipju tal-bilanċ istituzzjonali, li jeżiġi li kull istituzzjoni teżerċita l-kompetenzi tagħha b'rispett għal dawk tal-oħrajn (sentenza tat-22 ta' Mejju 1990, Il-Parlament vs Il-Kunsill, C-70/88, Ġabra p. I-2041, punt 22).

58 Il-Kunsill ma rnexxielux juri li l-proċedura ta' adozzjoni prevista mid-dispożizzjonijiet ikkontestati mhijiex f'kunflitt mal-proċedura ta' kodeċiżjoni għar-raġuni li l-listi ta' pajjiżi bla periklu ser ikunu adottati mhux fuq il-bażi tal-Artikolu 63 KE, iżda fuq dak tal-imsemmija dispożizzjonijiet, li jipprovdu għal proċedura inqas rigoruża minn dik li abbażi tagħha ġie adottat l-att ta' bażi. Fil-fatt, raġunament bħal dan iwassal sabiex tingħata preminenza lil dispożizzjonijiet tad-dritt sekondarju fuq id-dispożizzjonijiet tad-dritt primarju, f'dan il-każ l-Artikolu 67 KE, li l-paragrafi 1 u 5 tiegħu għandhom japplikaw suċċessivament fl-osservanza tal-kundizzjonijiet li huma jipprovdu għal dan il-għan.

59 L-adozzjoni tal-bażijiet legali sekondarji lanqas tista' tiġi ġġustifikata fuq il-bażi tal-kunsiderazzjonijiet marbuta man-natura politikament sensittiva tal-qasam ikkonċernat jew mal-preokkupazzjoni li tiġi ggarantita l-effikaċja ta' azzjoni Komunitarja.

60 Barra minn hekk, l-eżistenza ta' prattika preċedenti li tikkonsisti fl-istabbiliment ta' bażijiet legali sekondarji ma tistax tkun invokata b'mod effikaċi. Fil-fatt, anki jekk tkun stabbilita, prattika bħal din ma tistax tidderoga mir-regoli tat-Trattat u konsegwentement ma tistax toħloq preċedent li jorbot lill-istituzzjonijiet (ara, f'dan is-sens, is-sentenza Ir-Renju Unit vs Il-Kunsill, iċċitata iktar 'il fuq, punt 24, u tad-9 ta' Novembru 1995, Il-Ġermanja vs Il-Kunsill, C-426/93, Ġabra p. I-3723, punt 21).

61 Minn dak li ntqal iktar 'il fuq jirriżulta li l-Kunsill, billi inkluda fid-Direttiva 2005/85 il-bażijiet legali sekondarji li jinsabu fid-dispożizzjonijiet ikkontestati kiser l-Artikolu 67 KE u għaldaqstant eċċeda l-poteri mogħtija lilu mit-Trattat.

62 Għandu jingħad ukoll li, għal dak li jirrigwarda l-adozzjoni futura tal-listi ta' pajjiżi bla periklu kif ukoll l-emendi tagħhom, huwa l-Kunsill li għandu jadottahom, b'osservanza tal-proċeduri stabbiliti fit-Trattat.

63 F'dan ir-rigward, sabiex jiġi ddeterminat jekk l-adozzjoni u l-emendi tal-listi ta' pajjiżi bla periklu permezz ta' att leġiżlattiv jew kwalunkwe deċiżjoni li tapplika t-tielet inċiż tal-Artikolu 202 KE, fil-forma ta' delega jew ta' riżerva ta' setgħa ta' implementazzjoni, jaqgħux taħt l-Artikolu 67(1) sa (5) KE, għandu jiġi evalwat jekk, bl-adozzjoni tad-Direttiva 2005/85, il-Kunsill adottax leġiżlazzjoni Komunitarja li tiddefinixxi r-regoli komuni u l-prinċipji bażiċi li jirregolaw l-oqsma li jaqgħu taħt il-punti 1 u 2(a) tal-ewwel paragrafu tal-Artikolu 63 KE.

64 Għal dak li jirrigwarda l-proċeduri għall-għoti jew l-irtirar tal-istat ta' refuġjat fl-Istati Membri, il-punt 1(d) tal-ewwel paragrafu tal-Artikolu 63 KE jillimita ruħu li jipprovdi għall-adozzjoni ta' "standards minimi".

65 Hekk kif jirriżulta mill-punti 10 sa 17 ta' din is-sentenza, id-Direttiva 2005/85 tistabbilixxi kriterji dettaljati li jippermettu li l-listi ta' pajjiżi bla periklu jiġu stabbiliti sussegwentement.

66 Għalhekk għandu jiġi kkunsidrat li, permezz ta' dan l-att leġiżlattiv, il-Kunsill adotta l-"leġislazzjoni tal-Komunità li tiddefinixxi r-regoli komuni u l-prinċipji bażiċi" skont l-ewwel inċiż tal-Artikolu 67(5) KE, b'mod li l-proċedura ta' kodeċiżjoni hija applikabbli.

67 Fid-dawl ta' dak kollu li ntqal iktar 'il fuq, l-ewwel żewġ motivi mqajma mill-Parlament insostenn tar-rikors tiegħu għal annullament għandhom jintlaqgħu u, konsegwentement, id-dispożizzjonijiet ikkontestati għandhom jiġu annullati.

Fuq it-tielet u r-raba' motivi, ibbażati fuq ksur tal-obbligu ta' motivazzjoni tad-dispożizzjonijiet ikkontestati u fuq in-nuqqas ta' osservanza tal-obbligu ta' kooperazzjoni leali

68 Peress li l-ewwel żewġ motivi huma fondati, mhemmx lok li jiġu eżaminati t-tielet u r-raba' motivi invokati mill-Parlament insostenn tar-rikors tiegħu.

Fuq l-ispejjeż

69 Skont l-Artikolu 69(2) tar-Regoli tal-Proċedura, il-parti li titlef il-kawża għandha tbati l-ispejjeż, jekk dawn ikunu ġew mitluba. Peress li l-Kunsill tilef hemm lok li jiġi

ordnat ibati l-ispejjeż, kif mitlub mill-Parlament. Skont l-ewwel subparagrafu tal-Artikolu 69(4), l-intervenjenti f'din il-kawża għandhom ibatu l-ispejjeż tagħhom.

Għal dawn il-motivi, Il-Qorti tal-Ġustizzja (Awla Manja) taqta' u tiddeċiedi:

1) **L-Artikoli 29(1) u (2) u 36(3) tad-Direttiva tal-Kunsill 2005/85/KE, tal-1 ta' Diċembru 2005, dwar standards minimi għal proċeduri fl-Istati Membri għall-għoti u l-irtirar tal-istatus ta' refuġjat, huma annullati.**

2) **Il-Kunsill tal-Unjoni Ewropea huwa kkundannat għall-ispejjeż.**

3) **Ir-Repubblika Franċiża u l-Kummissjoni tal-Komunitajiet Ewropej għandhom ibatu l-ispejjeż tagħhom.**

Firem