

## SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA

M. POIARES A MADURA,

predstavljeni 27. septembra 2007<sup>1</sup>

1. Sodišče naj se v obravnavani zadevi izreče o pravnem vprašanju, ki je temeljnega pomena za institucionalni sistem Skupnosti in za institucionalno ravnovesje, iz katerega izhaja. Gre za dopustnost, da se v pravu Skupnosti ustvarjajo izvedene pravne podlage z namenom sprejemanja zakonodajnih aktov po enostavnejšem postopku, kot je postopek, ki ga določa Pogodba. Drugače povedano, gre za ugotovitev, ali so prenosi zakonodajnih pooblastil v pravnem redu Skupnosti zakoniti.

in (2) ter 36(3) Direktive Sveta 2005/85/ES z dne 1. decembra 2005 o minimalnih standardih glede postopkov za priznanje ali odvzem statusa begunca v državah članicah<sup>2</sup> in, podredno, omenjene direktive v celoti.

3. Sporna direktiva temelji na členu 63, prvi odstavek, točka 1(d), ES, ki določa:

„Svet v skladu s postopkom iz člena 67 v petletnem obdobju po začetku veljavnosti Amsterdamske pogodbe sprejme:

### I – Pravni okvir tožbe

2. Evropski parlament na podlagi člena 230, prvi odstavek, ES Sodišču s tožbo predlaga razglasitev ničnosti, primarno, členov 29(1)

1. ukrepe, ki se nanašajo na azil, [...] na naslednjih področjih:

[...]

1 – Jezik izvirnika: francoščina.

2 – UL L 326, str. 13, v nadaljevanju: sporna direktiva.

- d) minimalni standardi glede postopkov za priznanje ali odvzem statusa begunca v državah članicah“.
- Svet po posvetovanju z Evropskim parlamentom soglasno sprejme sklep, s katerim zagotovi, da vsa področja ali dele področij iz tega naslova ureja postopek iz člena 251, in prilagodi določbe o pristojnostih Sodišča“.

4. To direktivo je Svet soglasno sprejel na predlog Komisije Evropskih skupnosti in po posvetovanju s Parlamentom, kot to predpisuje člen 67(1) ES:

„Med petletnim prehodnim obdobjem po začetku veljavnosti Amsterdamske pogodbe odloča Svet soglasno na predlog Komisije [...] in po posvetovanju z Evropskim parlamentom“.

5. Sporna direktiva je bila sprejeta po več kot petih letih po začetku veljavnosti Amsterdamske pogodbe, člen 67(2), druga alinea, ES pa določa:

6. Vendar kot izhaja iz njegove četrte uvedne izjave, Sklep 2007/927/ES<sup>3</sup> o prehodu na postopek soodločanja, ki ga je Svet na podlagi člena 67(2), druga alinea, ES sprejel 22. decembra 2004, („premostitveni sklep“), ne vpliva na določbe člena 67(5) ES. Oziroma, če člen 67(5) ES z odstopanjem od odstavka 1 omenjenega člena določa sprejetje ukrepov, predvidenih v členu 63(1) ES, v skladu s postopkom iz člena 251 ES, je to le: „če je Svet pred tem v skladu z odstavkom 1 tega člena sprejel zakonodajo Skupnosti, ki opredeljuje skupna pravila in temeljna načela glede teh vprašanj“. Namen sporne direktive je ravno določiti skupna pravila in temeljna načela, ki urejajo postopek za priznanje ali odvzem statusa begunca v državah članicah.

„Po tem petletnem obdobju:

7. V tem pogledu izpodbijane določbe te direktive omogočajo Svetu, da na predlog

[...]

3 – UL L 396, str. 45.

Komisije in po posvetovanju z Evropskim parlamentom s kvalificirano večino sprejme in spremeni, prvič, minimalni skupni seznam tretjih držav, ki se štejejo za varne izvirne države, kar je predmet člena 29(1) in (2), in, drugič, skupen seznam tretjih evropskih držav, ki se štejejo za varne tretje države, kar določa člen 36(3) (v nadaljevanju: seznama varnih držav). Ta seznama bosta sprejeta v skladu z merili za označitev držav za varne države, ki so določena v prilogi II k omenjeni direktivi, in merili za označitev evropskih držav za varne države iz člena 36(2) te direktive.

pomeni bistveno kršitev postopka, in kršitev načela lojalnega sodelovanja. Prva dva tožbena razloga sprožata osrednje vprašanje te zadeve, ki utemeljuje obravnavanje zadeve pred velikim senatom, to je možnost zakonodajalca Skupnosti, da se zateka k izvedenim pravnim podlagam. Najprej bom posvetil pozornost njegovi utemeljenosti, ker pa so argumenti, navedeni v podporo vsakemu razlogu posebej, nerazdružljivi, jih bom preučil skupaj.

## II – Utemeljenost tožbe

8. Parlament s to tožbo Svetu očita, da je z izpodbijanimi določbami ustvaril izvedene pravne podlage, ki ga pooblašajo, da sprejme in spremeni seznama varnih držav po postopku, ki odstopa od postopka iz člena 67(5), prva alineja, ES, ki določa soodločanje pod nekaterimi pogoji.

9. Parlament v utemeljitev svojega ugovora formalno navaja štiri tožbene razloge za razglasitev ničnosti: kršitev Pogodbe, ki je posledica kršitve člena 67(5) ES, nepriстойnost Sveta, nezadostno obrazložitev, ki

10. Najprej bom le opozoril, da so podredni predlogi Parlamenta, naj se Direktiva v celoti razglasi za nično, izrecno utemeljeni s skrbjo, da bi se izognili nedopustnosti, ki naj bi izhajala iz uporabe sodne prakse, po kateri je predlog za delno razglasitev ničnosti dopusten, le če je določbe, katerih razglasitev ničnosti se predlaga, mogoče ločiti od preostalega akta.<sup>4</sup> Tako je le v primeru, če razglasitev ničnosti izpodbijanih določb ne bi spremenila bistva akta.<sup>5</sup> V zadevi, ki jo preučujem, pa razglasitev ničnosti izpodbijanih določb očitno ne bi spremenila bistva sporne direktive, tako da so primarni predlogi dopustni.

4 – Glej sodbo z dne 10. decembra 2002 v zadevi Komisija proti Svetu (C-29/99, Recueil, str. I-11221, točki 45 in 46).

5 – Glej sodbo z dne 30. septembra 2003 v zadevi Nemčija proti Komisiji (C-239/01, Recueil, str. I-10333, točke od 34 do 37).

*A – Tožbeni razlogi, ki se nanašajo na kršitev Pogodbe in nepristojnost*

Parlamenta končni element „potrebne zakonodaje“. Od tedaj naj bi se zahteval postopek soodločanja, ker sprejetje in sprememba seznamov varnih držav ni izvedbeni ukrep. Ti predpostavki bom na kratko opisal, čeprav, kot bom dokazal, ni treba preučiti njune upoštevnosti zaradi presoje utemeljenosti tožbenih razlogov, ki se nanašajo na nepristojnost in kršitev Pogodbe.

11. Po mnenju Parlamenta naj bi Svet, s tem da si je s členoma 29(1) in (2) ter 36(3) sporne direktive pridržal sprejetje in spremembo seznamov varnih držav le po posvetovanju s Parlamentom, hkrati kršil člen 67(5), prva alineja, ES, ki določa postopek soodločanja, in ni bil pristojen za tako ravnanje, saj ni bil pooblaščen, da v aktu sekundarne zakonodaje ustvari pravno podlago za sprejetje – po drugačnem postopku, kot je določen v Pogodbi – zaporednih aktov sekundarnega prava, ker naj ti ne bi bili izvedbeni ukrepi. Ta tožbena razloga sta očitno nerazdružljiva – če bi bil Svet pristojen za uporabo izvedenih pravnih podlag, ne bi kršil člena 67(5) ES in bi bila seznama varnih držav pravilno sprejeta na temelju izvedenih pravnih podlag, in ne na podlagi določb Pogodbe.

1. Direktiva 2005/85, zadnja stopnja potrebne zakonodaje?

12. Te trditve Parlamenta temeljijo na dveh temeljnih predpostavkah. Člen 67(5) ES naj bi določal, da se sezname varnih držav sprejemajo po postopku soodločanja, če je sporna direktiva zadnja stopnja določitve skupnih pravil in temeljnih načel glede teh vprašanj s strani zakonodajalca, kar je po besedah

13. Člen 67(5), prva alineja, ES, določa, da Svet sprejme ukrepe, predvidene v členu 63, prvi odstavek, točki 1 in 2(a), ES po postopku soodločanja iz člena 251 ES, če je pred tem sprejel „zakonodajo skupnosti, ki opredeljuje skupna pravila in temeljna načela glede teh vprašanj“, to pomeni, da ureja politiko azila, predvideno v členu 63, prvi odstavek, točka 1, ES, in del ukrepov, ki se nanašajo na begunce in razseljene osebe iz člena 63, prvi odstavek,

točka 2(a), ES. Po mnenju Parlamenta se je določanje skupnih pravil in temeljnih načel zaključilo s sprejetjem sporne direktive, tako da naj bi se od tedaj na tem področju uporabljal postopek soodločanja za sprejetje vseh poznejših aktov, zlasti za sprejetje seznamov varnih držav. Sporna direktiva naj bi namreč pomenila zadnjo stopnjo potrebne zakonodaje, ki se zahteva v členu 67(5) ES, za prehod na soodločanje; temeljni pravni okvir s področja člena 63, prvi odstavek, točki 1 in 2(a), ES naj bi bil od tedaj celovit, upoštevajoč že sprejete zakonodajne ukrepe. Parlament navaja te akte: Uredbo Sveta (ES) št. 343/2003 z dne 18. februarja 2003 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za azil, ki jo v eni od držav članic vloži državljani tretje države<sup>6</sup>, ki temelji na členu 63, prvi odstavek, točka 1(a), ES; Direktivo Sveta 2003/9/ES z dne 27. januarja 2003 o minimalnih standardih za sprejem prosilcev za azil<sup>7</sup>, ki temelji na členu 63, prvi odstavek, točka 1(b), ES; Direktivo Sveta 2004/83/ES z dne 29. aprila 2004 o minimalnih standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da se jim prizna status begunca ali osebe, ki iz drugih razlogov potrebuje mednarodno zaščito, in o vsebini te zaščite<sup>8</sup>, ki temelji na členu 63, prvi odstavek, točke 1(c), 2(a) in 3(a), ES.

podporo njegovim predlogom – če bi moralo biti prvotno sprejetje seznama varnih držav še vedno del zahtevanih skupnih pravil in bi se iz tega naslova zanje uporabljal postopek posvetovanja, bi to zagotovo pomenilo zadnjo stopnjo. Zato bi morala poznejša sprememba teh seznamov potekati po postopku soodločanja, kar je v nasprotju s tem, kar je določeno v izpodbijanih izvedenih pravnih podlagah. Sicer bi Svet lahko neomejeno zavlačeval končno določitev skupnih pravil in temeljnih načel in s tem prehod na postopek soodločanja.

15. Svet odgovarja, da je pojem potrebne zakonodaje ohlapen in da lahko le sam zakonodajalec, v tem primeru Svet, natančno določi njegov pomen. V obravnavanem primeru je Svet menil, da je sprejetje seznama varnih tretjih držav in seznama varnih evropskih držav del zakonodaje Skupnosti, ki določa skupna pravila in temeljna načela na področju azila. Poskušal jih je sprejeti v sporni direktivi.

14. Parlament podredno zatrjuje, da – kot meni tudi Komisija, ki je intervenirala v

16. Tako vidimo, da so mnenja strank o tem problemu opredelitve različna. Najprej je treba opozoriti, da se očitno ni mogoče strinjati s Svetom o popolni diskreciji, ki naj bi jo imel na voljo za določitev tega, kaj spada pod potrebno zakonodajo. V zvezi s pojmom, ki določa veljavni zakonodajni postopek,

6 – UL L 50, str. 1.  
7 – UL L 31, str. 18.  
8 – UL L 304, str. 12.

torej zlasti obseg sodelovanja Parlamenta pri postopku odločanja, ki torej vpliva na institucionalno ravnovesje, je samoumevno, da mora nad njegovo razlago in uporabo imeti nadzor Sodišče, katerega naloga je ohranjati tako institucionalno ravnovesje.<sup>9</sup> Vendar pa za preizkus utemeljenosti tožbenih razlogov, ki se nanašajo na nepristojnost in kršitev Pogodbe, ki jih zatrjuje Parlament, ni potrebna zavrnitev njihovih utemeljitev z ugotovitvijo, ali sprejetje oziroma celo sprememba seznamov varnih držav spada pod potrebno zakonodajo ali pa sporna direktiva pomeni njen zaključek. Zadostuje namreč poudariti, da izpodbijane izvedene pravne podlage vsekakor določajo postopek odločanja, ki odstopa od postopka, določenega v členu 67(5) ES, ne glede na situacijo. Izpodbijane odločbe urejajo odločanje Sveta s kvalificirano večino po posvetovanju s Parlamentom. Člen 67(5) ES določa, da Svet po posvetovanju s Parlamentom soglasno sprejme potrebno zakonodajo, in tedaj ko je ta sprejeta, je za sprejetje poznejših aktov določeno soodločanje. Zato je treba – ob predpostavki, da je sporna direktiva zadnja stopnja potrebne zakonodaje – varne države poimensko določiti po postopku soodločanja; če to ni tako in je poimenska določitev varnih držav še vedno del potrebne zakonodaje, mora o tem soglasno odločiti Svet po posvetovanju s Parlamentom.

17. Drugače povedano, edino pomembno je ugotoviti, ali lahko Svet z zakonodajnim

aktom, ki ga sprejme ob spoštovanju postopka, v ta namen določenega v Pogodbi, zakonito vzpostavi pravne podlage z namenom sprejetja poznejših aktov, katerih namen je sprejemanje zakonodajnih aktov po enostavnejšem postopku, kot je postopek, ki ga določa Pogodba. Odgovor bi bil zagotovo pritrdilen,<sup>10</sup> če bi bili ti poznejši akti izvedbeni ukrepi.<sup>11</sup> Vprašanje je torej, ali so sprejetje in sprememba seznamov varnih držav izvedbeni ukrepi. Če bi bili, ne bi bilo pomembno, ali je sporna direktiva zadnji del potrebne zakonodaje ali ne, saj bi bili lahko sezname varnih držav sprejeti na izvedeni pravni podlagi po poenostavljenem postopku, kot je ta, ki ga je uporabil Svet. Vendar pa Parlament poudarja ravno to, da je poimenska določitev varnih držav v pristojnosti zakonodajalca Skupnosti.

2. Ali spadajo sezname varnih držav na področje izvajanja?

18. Ali ne spada poimenska določitev varnih držav bolj na izvršilno področje kot na zakonodajno? Znano je, da so zakonodajni ukrepi tisti, ki določajo „bistvene elemente

9 – Glej sodbo z dne 22. maja 1990 v zadevi Parlament proti Svetu (C-70/88, Recueil, str. I-2041, točke od 21 do 23).

10 – S pridržkom spoštovanja določenih pogojev: glej točki 20 in 21 teh sklepnih predlogov.

11 – V tem smislu glej na primer sodbo z dne 18. junija 1996 v zadevi Parlament proti Svetu (C-303/94, Recueil, str. I-2943, točka 23).

področja, ki ga je treba urediti“<sup>12</sup>, ki jih mora iz tega naslova nujno sprejeti zakonodajalec Skupnosti na podlagi Pogodbe in po postopku, ki je za to v njej določen. Če je treba varne države poimensko določiti ob uporabi meril, določenih v sporni direktivi, natančneje v njeni prilogi II za določitev varnih tretjih držav in v njenem členu 36(2) za varne evropske države, ali lahko menimo, da to še spada pod „bistvene elemente področja, ki ga je treba urediti“, to pomeni bistvene elemente minimalnih pravil o postopku podelitve ali odvzema statusa begunca v smislu člena 63, prvi odstavek, točka 1(d), ES? Čeprav se vse stranke v postopku pred Sodiščem strinjajo, da se seznamami varnih držav zdijo kot zakonodajni akti, pa vseeno obstajajo razlogi za oklevanje.

19. V utemeljitev opredelitve kot izvršilni ukrepi bom poudaril, da je tako v prvotnem predlogu Komisije<sup>13</sup> kot tudi v njegovem spremenjenem predlogu<sup>14</sup> naloga držav

članic, da na podlagi meril iz Direktive določijo varne države. Vendar pa so države članice načeloma zadolžene za izvrševanje prava Skupnosti. Čeprav so merila za določitev navedena v Direktivi, pa nasprotno v prid opredelitvi kot zakonodajni akt govori dejstvo, da se je Svet končno izrekel za sprejetje skupnih seznamov varnih držav; učinek tega je bil, da so se obstoječi nacionalni seznamii približali in da so bili minimalni seznamii dani nacionalnim pravnim redom, ki ukrepov v tem smislu še niso sprejeli. V prid tej opredelitvi je tudi dejstvo, da je Svet prvotno želel vključiti seznama varnih držav v sporno direktivo in je to namero samo zaradi težav pri doseganju soglasja o teh seznamih opustil, da ne bi preveč zavlekel sprejetja te direktive.<sup>15</sup> V prid temu je tudi obseg posledic, ki se navezujejo na te sezname. V okviru postopkov za prošnje za azil uporaba teh seznamov določa način, kako nacionalni organi obravnavajo veliko prošenj, in odloča o obsegu postopkovnih jamstev, določenih v Direktivi. V skladu s členom 25 lahko namreč države članice štejejo prošnjo za azil za nedopustno in zato niso dolžne preveriti, ali prosilec izpolnjuje pogoje, ki so potrebni, da se mu prizna status begunca, če ta prosilec prihaja iz tretje države; vendar se ta domneva varnosti te države lahko zavrne, če prosilec predloži resne nasprotnne dokaze. Poleg tega se v skladu s členom 36 države članice lahko izognejo obravnavanju prošnje za azil ali jo obravnavajo le delno, kadar je prosilec nezakonito vstopil ali poskuša nezakonito vstopiti na njihovo ozemlje iz varne tretje evropske države. Svet utemeljuje posvetovanje z Evropskim parlamentom po eni strani glede sprejetja in spremembe seznamov varnih tretjih držav s „političnim pomenom takega postopka in še posebej s posledicami ocene spoštovanja človekovih pravic v izvorni državi in vpliva take ocene na politiko Evropske unije na področju zunanjih zadev“ in po drugi strani glede označitve

12 – Sodba z dne 17. decembra 1970 v zadevi Köster (25/70, Recueil, str. 1161, točka 6); glej dalje sodbo z dne 27. oktobra 1992 v zadevi Nemčija proti Komisiji (C-240/90, Recueil, str. I-5383, točka 36).

13 – Glej člena 21 in 30 predloga Direktive Sveta z dne 20. septembra 2000 o minimalnih standardih glede postopkov za priznanje ali odvzem statusa begunca v državah članicah (UL 2001, C 62 E, str. 231).

14 – Glej člena 27 in 30 spremenjenega predloga Direktive Sveta z dne 3. julija 2002 o minimalnih standardih glede postopkov za priznanje ali odvzem statusa begunca v državah članicah (UL C 291 E, str. 142).

15 – Glej točke od 9 do 11 odgovora na tožbo.

varnih tretjih evropskih držav s „posledicami, ki bi jih za prosilca lahko imela omejena ali opuščena preučitev njegove prošnje“.<sup>16</sup>

Svet „pridrži, da neposredno izvaja svoje pristojnosti izvrševanja le v posebnih primerih, pri čemer mora to odločitev podrobno obrazložiti“.<sup>18</sup> To potrjuje člen 1(1) drugega sklepa o komitologiji<sup>19</sup>, v skladu s katerim „[so ta pooblastila] razen v posebnih in utemeljenih primerih, kadar si Svet v skladu s temeljnim aktom pridrži pravico, da določena izvedbena pooblastila neposredno uresničuje sam, [...] podeljena Komisiji v skladu z ustreznimi določbami temeljnega akta“. Z drugimi besedami, Svet je „dolžan natančno utemeljiti“ pridržek pri izvrševanju „glede na naravo in vsebino temeljnega akta, ki ga izvaja ali spreminja“.<sup>20</sup> Dokazati mora torej, da sta narava in vsebina pristojnosti za izvrševanje tako posebni, da si lahko pridrži izvajanje z izjemo od načelne pristojnosti Komisije na tem področju.<sup>21</sup>

20. Vendar pa v obravnavanem primeru ni treba odločiti. Ob predpostavki, da poimenska določitev varnih držav ni del „bistvenih elementov področja, ki ga je treba urediti“ in da izpodbijane določbe preučimo kot pridržek pristojnosti izvajanja, bi se bilo treba strinjati, da ta ne spoštuje pogojev za zakonitost. Po spremembah, ki jih je prinesel Enotni evropski akt k členu 145 ES (ki je postal člen 202 ES), naj spomnim, da iz člena 202, tretja alineja, ES v povezavi s členom 211, četrta alineja, ES izhaja „pravilo, po katerem je v sistemu Pogodbe naloga Komisije, da po navadi izvaja to pristojnost, ko je treba na ravni Skupnosti sprejeti ukrepe za izvajanje temeljnega akta“.<sup>17</sup> Ob združitvi s splošno obveznostjo obrazložitve, določeno v členu 253 ES, iz tega sledi, da si lahko

21. Seveda bi se ob upoštevanju zadeve Komisija proti Svetu z dne 18. januarja 2005 lahko vprašali, ali označitev varnih držav na področju azila pomeni poseben primer, za katerega bi lahko veljal pridržek izvrševanja. V primeru, v katerem bi bilo treba v

16 – Devetnajsta in štiriindvajseta uvodna izjava Direktive 2005/85.

17 – Sodba z dne 18. januarja 2005 v zadevi Komisija proti Svetu (C-257/01, ZOdl., str. I-345, točka 51).

18 – *Ibid.*, točka 50; glej sodbo z dne 24. oktobra 1989 v zadevi Komisija proti Svetu (16/88, Recueil, str. 3457, točka 10).

19 – Sklep Sveta z dne 28. junija 1999 o določitvi postopkov za uresničevanje Komisiji podeljenih izvedbenih pooblastil, UL L 184, str. 23.

20 – Zgoraj navedena sodba Komisija proti Svetu, točka 51.

21 – Kot je poudaril generalni pravobranilec Léger, mora biti v obrazložitvi navedeno, „zakaj je pomembno, da [Svet], in ne Komisija, izjemoma izvršuje“ zadevno pooblastilo za izvajanje (sklepni predlogi k zgoraj navedeni sodbi Komisija proti Svetu, točka 54).

izpodbijanih določbah videti pridržek izvedbenih pooblastil, bi bilo vseeno treba ugotoviti to, da ni nobene obrazložitve. Razlogi, opisani v devetnajsti in štiriindvajseti uvodni izjavi sporne direktive, nikakor ne utemeljujejo podobnega pridržka, temveč nasprotno, kot sem že poudaril,<sup>22</sup> utemeljujejo posvetovanje s Parlamentom o sprejetju seznamov in o njihovih spremembah.

izražanje volje Sveta, da obravnava vprašanje označitve varnih držav prek zakonodaje, čeprav po poenostavljenem postopku, nas to vodi do vprašanja o zakonitosti uporabe izvedene pravne podlage za sprejemanje zakonodajnih ukrepov.

### 3. Vprašanje zakonitosti izvedenih pravnih podlag

22. Seveda je res, da bi bilo mogoče še vedno nasprotovati, da ob predpostavki, da poimenska določitev varnih držav spada na izvršilno področje, Svet nikakor ni imel namena, da bi si z izpodbijanimi določbami pridržal pristojnost za izvrševanje. Nasprotno naj bi želel načeti to vprašanje kot zakonodajalec, da bi ga obravnaval po poenostavljenem postopku na podlagi izvedene pravne podlage. Znano je, da je v nekaterih nacionalnih pravnih redih priznana možnost poseganja zakonodajalca na izvršilno področje, medtem ko je v drugih, nasprotno, izvršilni oblasti podeljena izključna in varovana pristojnost, tako kot so lahko tudi z zakonom urejena samo določena področja. Institucionalni sistem Skupnosti *a priori* ne prepoveduje, da gre zakonodajalec preko urejanja bistvenih elementov na nekem področju in sprejema izvršilne določbe. Vendar tu ni treba zavzeti stališča o dopustnosti v pravu Skupnosti, da zakonodajalec posega na izvršilno področje. Ob predpostavki, da bi bilo namreč treba šteti izpodbijane določbe za

23. Ali je mogoče sprejeti zakonodajne akte na pravni podlagi, ki ni določena v primarnem, temveč v sekundarnem pravu, po postopku, ki ga ta določa in ki je poenostavljen glede na postopek, ki ga določa primarno pravo? Tak je bistveni pravni problem te zadeve. To vprašanje se ne razlikuje od vprašanja o dopustnosti prenosa zakonodajnih pooblastil v institucionalnem sistemu Skupnosti.

24. To vprašanje ni popolnoma novo. Zakonitost uporabe izvedene pravne podlage za izvrševanje zakonodajne dejavnosti je bila že predložena Sodišču.<sup>23</sup> Uredba Sveta (ES)

22 – Glej zgoraj točko 19 teh sklepnih predlogov.

23 – Glej sodbo z dne 13. decembra 2001 v zadevu Parlament proti Svetu (C-93/00, Recueil, str. I-10119).

št. 820/97 z dne 21. aprila 1997 o uvedbi sistema za identifikacijo in registracijo govedi ter označevanju govedine in izdelkov iz govedine,<sup>24</sup> ki jo je Svet sprejel na podlagi člena 43 Pogodbe ES (ki je po spremembi postal člen 37 ES), je v členu 19 določala, da Svet s kvalificirano večino na predlog Komisije sprejme splošna pravila označevanja govedine, ki veljajo od 1. januarja 2000. Na tej podlagi je Svet sprejel uredbo, ki jo je Parlament izpodbijal zaradi nezakonitosti izvedene pravne podlage, po kateri je bilo mogoče po poenostavljenem postopku odločanja, ki ne predvideva posvetovanja z Evropskim parlamentom, sprejeti zakonodajni akt v okviru skupne kmetijske politike, in ne izvedbenega ukrepa, ne glede na člen 37 ES. Poudarjajoč, da izpodbijana uredba ni vsebovala splošnih pravil obveznega sistema označevanja govedine, ampak je bil njen namen podaljšanje prostovoljnega sistema označevanja po 31. decembru 1999, je Sodišče iz tega sklepalo, da zanjo ne velja pooblastilo, ki ga daje temeljna uredba, in da v resnici namerava slednjo spremeniti. Presodilo je, da se sprememba temeljne uredbe „lahko uvede samo na temelju pravne podlage, ki je enakovredna tisti, na temelju katere je bila sprejeta, to pomeni na temelju same Pogodbe in ob spoštovanju postopka odločanja, ki je v njej določen“.<sup>25</sup> Zato je razglasilo ničnost Uredbe zaradi kršitve vzporednosti pristojnosti in postopkov, ne da bi bilo „treba odločiti o vprašanju, ali bi si Svet lahko, ne da bi kršil pravila Pogodbe o pristojnosti institucij, pripisal pristojnost, da z odločanjem s kvalificirano večino na predlog Komisije sprejme splošna pravila obveznega označevanja govedine“.<sup>26</sup> Kot vidimo, ostaja problem nerešen.

25. Nekateri nacionalni pravni sistemi določajo možnost prenosa zakonodajnih pooblastil. Tako je na primer v Franciji prenos opravljen s členom 38 ustave z dne 4. oktobra 1958<sup>27</sup> in Italiji s členom 76 ustave z dne 27. decembra 1947. Vseeno pa je treba poudariti, da pogosto taki prenosi lahko veljajo le za določena zakonodajna področja, kot npr. člen 82 španske ustave z dne 27. decembra 1978 ali člena 164 in 165 portugalske ustave z dne 2. aprila 1976.

26. Pogodba o Uniji ne določa izrecno prenosa zakonodajnih pooblastil, v členu 202 ES je uzakonjen le prenos pristojnosti izvrševanja. Gre torej za ugotovitev, ali pravo Skupnosti implicitno dovoljuje, ali vsaj ne nasprotuje temu, da zakonodajalec Skupnosti, ne da bi v celoti uredil zakonodajno področje po postopku, ki ga določa Pogodba, raje

24 – UL L 117, str. 1.

25 – *Ibid.*, točka 42.

26 – *Ibid.*, točka 45.

27 – Razložiti je treba še to, da ta določba ne predvideva dobesedno prenosa zakonodajnih pristojnosti, ampak, natančneje, razširitev pristojnosti vlade za sprejemanje podzakonskih aktov na področju zakona.

ustvari v aktu, ki ga sprejme po tem postopku, izvedeno pravno podlago, ki mu omogoča obravnavanje določenih vidikov s tega zakonodajnega področja po poenostavljenem postopku.

oziroma zaporedni podobni precedensi, in psihološki element (*opinio juris necessitatis*), to je prepričanje tistih, ki so usklajeni s to uporabo, da s tem ko to počnejo, upoštevajo obvezno pravilo. Del doktrine<sup>29</sup> potrjuje priznanje v pravnem redu Skupnosti obstoja običajev Skupnosti, če so izpolnjeni pogoji zanje.

27. V sklepnih predlogih v zadevi Parlament proti Svetu z dne 13. decembra 2001 je generalna pravobranilka C. Stix Hackl pritrdilno odgovorila, meneč, ne da bi stvar dalje razlagala, da je izvedena pravna podlaga „načeloma dopustna, če so izpolnjeni nekateri pogoji“.<sup>28</sup> V utemeljitev zakonitosti uporabe izvedenih pravnih podlag se Svet sklicuje na obstoj prakse, ki naj bi se razvila v tem smislu. Navaja več aktov, sprejetih pred sporno direktivo, ki naj bi že vsebovali izvedene pravne podlage. Ob predpostavki, da so ti precedensi dejansko upoštevni, je vprašanje, ali je praksa lečasna posledica okoliščin in političnih kompromisov, ki izgubijo svojo vsebino, takoj ko se razmerja moči spremenijo, ali če lahko zaradi nje nastane pravno pravilo po postopku konsolidacije po običajni poti. V zvezi s tem opozarjam, da se za nastanek običaja zahteva zveza dveh elementov: materialni element (*repetitio*), to je splošna in dolgotrajna uporaba

28. Sodišče se še ni uradno izreklo. Niti ni pokazalo, da je temu načelu nenaklonjeno. Če je zavrnilo upoštevanje določene prakse, da bi *a fortiori* v njej videlo običaj, je bilo to zato, ker ni vsebovala sestavnih delov.<sup>30</sup> Poleg tega, čeprav zadevne prakse ni izrecno opredelilo kot običaj, pa je Sodišče priznalo

29 – Glej na primer, Jacqué, J. P., „La pratique des institutions communautaires et le développement de la structure institutionnelle communautaire“, ter Bieber, R., in Ress, G., *Die Dynamik des Europäischen Gemeinschaftsrechts*, Nomos, Baden-Baden 1987, str. 377; Bleckmann, A., „Zur Funktion des Gewohnheitsrechts im europäischen Gemeinschaftsrecht“, *Europarecht*, 1981, št. 2, str. 101. Tudi določeni člani Sodišča: glej na primer Pescatore, P., *L'ordre juridique des Communautés européennes: étude des sources du droit communautaire*, Presses universitaires de Liège 1973, réimpression Bruylant 2006, glej zlasti str. 174.

30 – Glej na primer sodbo z dne 10. februarja 1983 v zadevi Luksemburg proti Parlamentu (230/81, Recueil, str. 255, točka 44): čeprav je bil tožbeni razlog, ki se nanaša na kršitev prakse Parlamenta, da ima del plenarnih zasedanj v Luksemburgu, ki je bil naveden zoper resolucijo Parlamenta, da so vsa plenarna zasedanja v Strasbourg, zavrjeni, je bilo to zato, ker ta praksa – ki je države članice niso potrdile, nasprotno, Francija jo je izpodbijala – ni mogla postati običaj. Z drugimi besedami je manjkalo *opinio juris*.

28 – Zgoraj navedeni sklepní predlogi v zadevi C-93/00, točka 41.

zakonitost resolucije Parlamenta, da združi svoje komisije in politične skupine v Bruslju ter resolucije o postopku odbora za upravljanje, ker sta ustrezali parlamentarni praksi, ki je države članice niso izpodbijale,<sup>31</sup> in „stalni praksi institucij Skupnosti“<sup>32</sup>.

29. Vendar mora biti morebitno priznanje pravne veljave praks, ki izhajajo bodisi iz institucij bodisi iz držav članic, vsekakor strogo omejeno. Kot pravno pravilo se lahko priznajo prakse, ki s tem da združujejo sestavne dele običaja omiljujejo kratkobesednost pogodb oziroma celo njihove vrzeli za zagotavljanje učinkovitosti postopka odločanja. Čeprav so tako lahko določeni običaji *praeter legem*, pa ne bi nikakor smele biti dopuščene prakse, ki nasprotujejo pogodbam. Sprejetje običajev *contra legem* bi kršilo togost ustanovitvenih pogodb, saj se te lahko spremenijo le po uradnem postopku, ki je za to pripravljen.<sup>33</sup> Sodišče namreč ustanovitvene pogodbe opredeljuje kot ustavnovno listino, ki sestavlja pravni red, katerega subjekti so državljani Unije.<sup>34</sup> Ta okrepljena legitimnost vključuje to, da pravila, postavljena s pogodbami, „niso na razpolago niti

državam članicam niti institucijam samim“.<sup>35</sup> Sodišče je tudi zavrnilo veljavnost precdensov, ki izhajajo iz institucij<sup>36</sup> in iz držav članic,<sup>37</sup> ker praksa ne more razveljaviti in/ali prevladati nad pravili Pogodbe.

30. Zato ni mogoče soglašati z mnenjem Sveta, ki ga podpira francoska vlada, da nič v Pogodbi ne nasprotuje temu, da akt, sprejet na podlagi določbe Pogodbe in po postopku, ki ga ta določa, napotuje na sprejetje dodatnih zakonodajnih ukrepov po poenostavljenem postopku. Uporabi izvedenih pravnih podlag nasprotuje načelo dodelitve pristojnosti, določeno v členu 7 ES, da „vsaka institucija deluje v mejah pristojnosti po tej pogodbi“.<sup>38</sup> To so namreč pogodbe, ki urejajo postopke za sprejemanje zakonodajnih aktov. Institucija torej ne more sama prosto določiti

31 – *Ibid.*, točki 48 in 49.

32 – Glej zgoraj navedeno sodbo Köster, točka 6.

33 – Glej sodbo z dne 8. aprila 1976 v zadevi Defrenne (43/75, Recueil, str. 455, točka 58).

34 – Glej mnenje 1/91 z dne 14. decembra 1991 (Recueil, str. I-6079, točka 21). Glej sodbo z dne 5. februarja 1963 v zadevi van Gend en Loos (26/62, Recueil, str. 1, str. 23).

35 – Sodba z dne 23. februarja 1988 v zadevi Združeno kraljestvo proti Svetu (68/86, Recueil, str. 855, točka 38).

36 – Glej zlasti sodbo z dne 9. avgusta 1994 v zadevi Francija proti Komisiji (C-327/91, Recueil, str. I-3641): v odgovor na tožbeni razlog, ki se nanaša na nepristojnost za sklenitev sporazuma EGS-Združene države v zvezi z uporabo pravil o konkurenci teh dveh pogodbenic, se je Komisija sklicevala na prakso, ki ji pripisuje pristojnost za sklepanje upravnih sporazumov. Vendar je Sodišče to utemeljevanje zavrnilo, ker je bila pristojnost za sklepanje sporazumov podeljena Svetu s členom 228 ES in ker „sama praksa Sveta ne sme odstopati od pravil Pogodbe“ (točka 36). Glej tudi sodbo z dne 9. novembra 1995 v zadevi Nemčija proti Svetu (C-426/93, Recueil, str. I-3723, točka 21).

37 – Glej sodbo z dne 18. februarja 1986 v zadevi Bulk Oil (174/84, Recueil, str. 559, točka 65).

38 – To načelo je izraženo drugače v členu 5 EU: „Evropski Parlament, Svet, Komisija, Sodišče in Računsko sodišče izvajajo svoje pristojnosti pod pogoji in v namene, predvidene z določbami pogodb o ustanovitvi Evropskih skupnosti ter poznejših pogodb in aktov, ki prve spreminjajo in dopolnjujejo, pa tudi z drugimi določbami te pogodbe“.

načina izvrševanja svoje pristojnosti in zaradi sprejetja akta spremeniti postopka, ki ga v ta namen določa Pogodba. Le s slednjo se lahko, če je to potrebno, pooblasti Svet, da spremeni postopek odločanja, kot to ponazarjajo premostitvene klavzule, na primer člen 67(2), drugi alineja, ES in člen 175(2), drugi pododstavek, ES. Z drugimi besedami, iz načela dodelitve pooblastil kakršne koli vrste izhaja načelo nerazpoložljivosti pristojnosti.

31. Poleg tega zakonodajni postopki iz pogodb določajo obseg združenja vsake institucije pri sprejemanju odločb in tako določajo institucionalno ravnovesje. Ker institucija spreminja postopek odločanja, s tem tudi škodi načelu institucionalnega ravnovesja, ki ga je določilo Sodišče,<sup>39</sup> ki „pomeni, da mora vsaka institucija izvrševati lastna pooblastila ob spoštovanju pooblastil drugih institucij“<sup>40</sup> in ki instituciji prepoveduje, da „drugim institucijam odvzame pravico, ki jim jo podeljujejo same pogodbe“.<sup>41</sup>

32. Sicer pa Sodišče izbiri pravne podlage pripisuje tako pomembnost zato, ker ta

vpliva na institucionalno ravnovesje. Določa namreč veljaven postopek odločanja. Od njega so torej odvisni zlasti pristojna institucija Skupnosti, pravila glasovanja, od katerih je odvisno sprejetje akta v Svetu, in obseg sodelovanja Parlamenta pri sprejetju akta. Tako je tudi vsak spor o izbiri ustrezne pravne podlage le formalen. Od trenutka, ko pravna podlaga, ki jo zahteva tožeča stranka, določa drugačen postopek odločanja, kot je ta, ki ga ureja pravna podlaga, ki jo je izbral izdajatelj akta, izbira pravne podlage vpliva na določitev vsebine akta. Zato ta izbira ne more biti odvisna od diskrecijske presoje institucije, temveč mora temeljiti na objektivnih elementih, ki so lahko predmet sodnega nadzora, kot sta cilj in vsebina akta<sup>42</sup>.

33. Enako je izpodbijanje uporabe izvedenih pravnih podlag le popolnoma formalno, ker je cilj določitve izvedenih pravnih podlag omogočiti sprejetje zakonodajnih aktov po postopku, ki je poenostavljen glede na postopek, ki ga določa ustrezna pravna podlaga iz Pogodbe. V obravnavanem primeru, kot sem že poudaril, se podrobna

39 – Od 1958: glej sodbo z dne 13. junija 1958 v zadevi Meroni proti Haute autorité (9/56, Recueil, str. 9, str. 44); glej nato zgoraj navedeno sodbo Köster, točka 9, in sodbo z dne 29. oktobra 1980 v zadevi Roquette Frères proti Svetu (138/79, Recueil, str. 3333, točka 33).

40 – Zgoraj navedena sodba z dne 22. maja 1990 v zadevi Parlament proti Svetu, točka 22.

41 – Sodba z dne 10. julija 1986 v zadevi Wybot (149/85, Recueil, str. 2391, točka 23).

42 – Kot je to poudarjeno v ustaljeni sodni praksi: glej na primer sodbe z dne 26. marca 1987 v zadevi Komisija proti Svetu (45/86, Recueil, str. 1493, točka 11); z dne 13. maja 1997 v zadevi Nemčija proti Parlamentu in Svetu (C-233/94, Recueil, str. I-2405, točka 12); z dne 14. aprila 2005 v zadevi Belgija proti Komisiji (C-110/03, ZOdl., str. I-2801, točka 78); z dne 13. septembra 2005 v zadevi Komisija proti Svetu (C-176/03, ZOdl., str. I-7879, točka 45), in z dne 10. januarja 2006 v zadevi Komisija proti Svetu (C-94/03, ZOdl., str. I-1, točka 34).

pravila za sprejemanje odločitev, ki jih določajo izpodbijane izvedene pravne podlage (kvalificirana večina Sveta in posvetovanje s Parlamentom), razlikujejo od postopkov, ki jih ureja člen 67(5) ES, ki je pravna podlaga, ki jo zahtevata Parlament in Komisija (soglasje Sveta in posvetovanje s Parlamentom, če je določitev varnih držav še del potrebne zakonodaje; kvalificirana večina Sveta in soodločanje, če je sporno direktivo treba šteti za končno fazo potrebne zakonodaje).

iz te rešitve na obsodbo samih izvedenih pravnih podlag, ki naj bi otežil postopek, ki ga določa Pogodba.<sup>44</sup> Opozorilo Sodišča o nujnosti spoštovanja postopkov odločanja, ki so določeni v Pogodbi, je jasno in splošno.

34. Uporabe izvedenih pravnih podlag torej ni mogoče sprejeti, ker škodi načelu dodelitve pooblastil in načelu institucionalnega ravnovesja. Poleg tega je Sodišče tožeči stranki – ki se je pritoževala, da je bila Direktiva Sveta z dne 31. decembra 1985 o prepovedi uporabe v živinoreji določenih snovi, ki imajo hormonalno delovanje, sprejeta na podlagi člena 43 ES, in ne po postopku, ki je bil za to določen v izvedeni pravni podlagi – odgovorilo, da so „pravila o izražanju volje institucij Skupnosti določena v Pogodbi in niso na razpolago niti državam članicam niti institucijam“.<sup>43</sup> In ni mogoče, kot je to storil Svet, omejiti nauka

35. Enako je glede trditev Sveta v prid zakonitosti izvedenih pravnih podlag zaradi obstoja prakse treba opozoriti, da je Sodišče v smeri svoje zavrnitve običajev *contra legem* v pravnem redu Skupnosti<sup>45</sup> že zavrnilo, da bi se bilo mogoče sklicevati na precedense za utemeljitev, da Svet daje prednost drugemu temelju, kot je ustrezna pravna podlaga, iz razloga, po katerem „sama praksa Sveta ne sme odstopati od pravil Pogodbe ES in zato ne more ustvariti precedenčnega primera, ki bi institucije Skupnosti zavezoval pri izbiri pravilne pravne podlage“.<sup>46</sup>

36. Glede na vse navedeno predlagam Sodišču, naj razsodi, da Svet nikakor ni bil pooblaščen, da v sporni direktivi sprejme

43 – Zgoraj navedena sodba z dne 23. februarja 1988 v zadevi Združeno kraljestvo proti Svetu, točka 38.

44 – V tej zadevi je namreč izvedena pravna podlaga nadomestila sprejetje s soglasjem Sveta namesto kvalificirane večine, ki je določena v Pogodbi.

45 – Glej zgoraj točko 29 teh sklepnih predlogov.

46 – Glej sodbi z dne 26. marca 1996 v zadevi Parlament proti Svetu (C-271/94, Recueil, str. I-1689, točka 24) in z dne 12. novembra 1996 v zadevi Združeno kraljestvo proti Svetu (C-84/94, Recueil, str. I-5755, točka 19); glej zgoraj navedeno sodbo z dne 23. februarja 1988 v zadevi Združeno kraljestvo proti Svetu, točka 24.

izpodbijane izvedene pravne podlage z namenom sprejetja zakonodajnih ukrepov po postopku, ki je poenostavljen glede na postopek, določen v členu 67(5) ES. Sprejeti je treba tudi tožbene razloge glede nepristojnosti in kršitve Pogodbe, ki jih je navedel Parlament, izpodbijane določbe pa je treba razglasiti za nične.

*B – Tožbena razloga glede nezadostne obrazložitve in kršitve načela lojalnega sodelovanja*

37. Ker sta tožbena razloga nepristojnosti in kršitve Pogodbe utemeljena in se zato izpodbijane določbe razglasijo za nične, se ni treba izreči o drugih dveh tožbenih razlogih glede nezadostne obrazložitve in kršitve načela lojalnega sodelovanja, ki ju navaja Parlament.

### III – Predlog

38. Na podlagi navedenih razlogov Sodišču predlagam:

Člena 29(1) in (2) ter 36(3) Direktive Sveta 2005/85/ES z dne 1. decembra 2005 o minimalnih standardih glede postopkov za priznanje ali odvzem statusa begunca v državah članicah naj razglasi za nična.