

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 6. maja 2008 *

V zadevi C-133/06,

zaradi ničnostne tožbe na podlagi člena 230, prvi odstavek, ES, vložene 8. marca 2006,

Evropski parlament, ki ga zastopajo H. Duintjer Tebbens, A. Caiola, A. Auersperger Matić in K. Bradley, zastopniki,

tožeča stranka,

ob intervenciji

Komisije Evropskih skupnosti, ki jo zastopajo C. O'Reilly, P. Van Nuffel in J.-F. Pasquier, zastopniki, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

intervenientka,

* Jezik postopka: francoščina.

proti

Svetu Evropske unije, ki ga zastopajo M. Simm, M. Balta in G. Maganza, zastopniki,
z naslovom za vročanje v Luxembourggu,

tožena stranka,

ob intervenciji

Francoske republike, ki jo zastopata G. de Bergues in J.-C. Niollet, zastopnika,

intervenientka,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts, A. Tizzano in L. Bay Larsen (poročevalec), predsedniki senatov, J. N. Cunha Rodrigues, sodnik, R. Silva de Lapuerta, sodnica, T. von Danwitz in A. Arabadjiev, sodnika,

generalni pravobranilec: M. Poiares Maduro,
sodni tajnik: B. Fülöp, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 20. junija 2007,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 27. septembra 2007

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Evropski parlament s tožbo predlaga razglasitev ničnosti členov 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 (UL L 326, str. 13, v nadaljevanju: izpodbijane določbe) in, podredno, razglasitev ničnosti te direktive v celoti.

- 2 Komisiji Evropskih skupnosti in Francoski republiki je bila s sklepom predsednika Sodišča z dne 25. julija 2006 dovoljena intervencija v podporo predlogom Parlamenta oziroma Sveta Evropske unije.

Pravni okvir

Upoštevne določbe Pogodbe ES

- 3 Člen 63, prvi odstavek, ES pod naslovom IV „Vizumi, azil, priseljevanje in druge politike v zvezi s prostim gibanjem oseb“ predvideva:

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

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

[...]

- d) minimalni standardi glede postopkov za priznanje ali odvzem statusa begunca v državah članicah;

- 2) ukrepe, ki se nanašajo na begunce in razseljene osebe, na naslednjih področjih:

- a) minimalni standardi za dodelitevčasne zaščite razseljenim osebam iz tretjih držav, ki se ne morejo vrniti v izvorno državo, in osebam, ki sicer potrebujejo mednarodno zaščito;

[...]"

4 Člen 67 ES, kot je bil spremenjen s Pogodbo iz Nice, določa:

„1. Med petletnim prehodnim obdobjem po začetku veljavnosti Amsterdamske pogodbe odloča Svet soglasno na predlog Komisije ali na pobudo države članice in po posvetovanju z Evropskim parlamentom.

2. Po tem petletnem obdobju:

- Svet odloča na podlagi predlogov Komisije; Komisija preuči vsako prošnjo države članice, naj pri Svetu vложи predlog;

- 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 [ES], in prilagodi določbe o pristojnostih Sodišča.

[...]

5. Z odstopanjem od odstavka 1 sprejme Svet v skladu s postopkom iz člena 251 [ES]:

- ukrepe, predvidene v členu 63(1) in (2)(a) [ES], 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;

[...]“

Sekundarna zakonodaja pred Direktivo 2005/85

- 5 Na podlagi člena 63, prvi odstavek, točka 1(a) in (b), ES sta bili sprejeti Uredba 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 državljan tretje države (UL L 50, str. 1), oziroma Direktiva Sveta 2003/9/ES z dne 27. januarja 2003 o minimalnih standardih za sprejem prosilcev za azil (UL L 31, str. 18).
- 6 Na podlagi člena 63, prvi odstavek, točke 1(c), 2(a) in 3(a), ES je bila sprejeta Direktiva 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 (UL L 304, str. 12).

7 Na podlagi člena 67(2), druga alineja, ES, je bil sprejet Sklep Sveta 2004/927/ES z dne 22. decembra 2004 o uporabi postopka iz člena 251 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti za določena področja iz naslova IV tretjega dela te pogodbe (UL L 396, str. 45).

8 Člen 1(2) tega sklepa določa:

„Od 1. januarja 2005 Svet pri sprejemu ukrepov iz člena 63[, točka 2](b) in [točka 3](b), [ES] odloča v skladu s postopkom iz člena 251 [ES].“

9 V četrti uvodni izjavi istega sklepa je poudarjeno, da ta sklep ne vpliva na določbe člena 67(5) ES.

Direktiva 2005/85

10 Direktiva 2005/85 je bila sprejeta zlasti na podlagi člena 63, prvi odstavek, točka 1(d), ES.

11 V skladu s členom 1 navedene direktive je njen namen določiti minimalne standarde glede postopkov za priznanje ali odvzem statusa begunca v državah članicah.

12 Sedemnajsta in osemnajsta uvodna izjava te direktive določata:

„(17) Bistveno vodilo pri ocenjevanju utemeljenosti posamezne prošnje za azil je varnost prosilca v njegovi izvorni državi. Če je možno tretjo državo šteti za varno izvorno državo, bi bilo treba državam članicam omogočiti, da jo označijo za varno in da domnevajo, da je varna tudi za posameznega prosilca, razen če prosilec predloži resne nasprotne dokaze.

(18) Glede na raven usklajenosti pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav in osebe brez državljanstva, da se jim prizna status begunca, bi bilo treba določiti tudi skupna merila za označitev tretjih držav za varne izvorne države.“

13 Glede varnih izvornih držav devetnajsta uvodna izjava Direktive 2005/85 določa:

„Če Svet oceni, da določena izvorna država izpolnjuje ta merila in jo na podlagi tega uvrsti na minimalni skupni seznam varnih izvornih držav, ki se sprejme na podlagi te direktive, bi bilo treba države članice obvezati, da obravnavajo prošnje oseb, ki

imajo državljanstvo te države, [...] na podlagi izpodbojne domneve o varnosti te države. Zaradi političnega pomena označitve izvornih držav za varne, še posebej zaradi posledic ocene spoštovanja človekovih pravic v izvorni državi in vpliva take ocene na politiko Evropske unije na področju zunanjih zadev, naj Svet vsako odločitev o pripravi ali spremembi takega seznama sprejme po posvetovanju z Evropskim parlamentom.“

- 14 Štiriindvajseta uvodna izjava navedene direktive glede določenih tretjih evropskih držav, ki izpolnjujejo posebno visoke standarde varstva človekovih pravic in varstva beguncev, določa:

„[...] državam članicam [je treba] dopustiti, da jim ni treba preučevati ali da lahko le omejeno preučujejo prošnje za azil tistih prosilcev, ki vstopijo na njihovo ozemlje iz [navedenih] evropskih tretjih držav [...]. Zaradi možnih posledic, ki bi jih za prosilca lahko imela omejena ali opuščena preučitev njegove prošnje, bi morala biti ta uporaba koncepta varne tretje države omejena na primere tretjih držav, glede katerih se je Svet prepričal, da izpolnjujejo visoke standarde varstva, kot so določeni v tej direktivi. Svet bi moral o tem odločati po posvetovanju z Evropskim parlamentom.“

- 15 Člen 29(1) in (2) iste direktive z naslovom „Minimalni skupni seznam tretjih držav, ki se štejejo za varne izvirne države“ določa:

„1. Svet na predlog Komisije in po posvetovanju z Evropskim parlamentom s kvalificirano večino sprejme minimalni skupni seznam tretjih držav, ki jih države članice v skladu s Prilogo II štejejo za varne države.“

2. Svet lahko na predlog Komisije in po posvetovanju z Evropskim parlamentom s kvalificirano večino spremeni minimalni skupni seznam tako, da v skladu s Prilogo II doda ali črta tretje države. Komisija preuči vsako prošnjo Sveta ali države članice, da naj predloži predlog za spremembo minimalnega skupnega seznama.“

- 16 Priloga II k Direktivi 2005/85 z naslovom „Označitev držav za varne izvorne države za namene členov 29 in 30(1)“ opredeljuje merila, ki omogočajo označitev države za varno izvorno državo, tako:

„Država se šteje za varno izvorno državo, če se na podlagi pravnega položaja, uporabe prava v okviru demokratičnega sistema in splošnih političnih okoliščin lahko sklepa, da tam na splošno in redno ni nikakršnega preganjanja, kakor je opredeljeno v členu 9 Direktive 2004/83/ES, ni mučenja ali nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja in ni ogroženosti zaradi vesplošnega nasilja v razmerah mednarodnega ali notranjega oboroženega spopada.

Pri ocenjevanju se med drugim upošteva tudi obseg zagotavljanja varnosti pred preganjanjem ali zlorabami z:

- a) ustreznimi zakoni in predpisi države in načinom, na katerega se ti uporabljajo;

- b) spoštovanjem pravic in svoboščin, določenih v Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin in/ali v Mednarodnem paktu o državljanskih in političnih pravicah in/ali v Konvenciji proti mučenju, zlasti pa pravic, od katerih v skladu s členom 15(2) Evropske konvencije ni mogoče odstopati;

- c) upoštevanjem načela nevračanja v skladu z Ženevsko konvencijo;

- d) obstojem sistema učinkovitih pravnih sredstev zoper kršitve teh pravic in svoboščin.“

17 Člen 36, od (1) do (3), Direktive 2005/85 z naslovom „Koncept evropske varne tretje države“ določa:

„1. Države članice lahko predvidijo, da se, kadar pristojni organ na podlagi dejstev ugotovi, da prosilec poskuša nezakonito vstopiti ali da je nezakonito vstopil na ozemlje države članice iz varne tretje države iz odstavka 2, ne opravi obravnavanje ali ne opravi celovito obravnavanje prošnje za azil in varnosti prosilca glede na njegove osebne okoliščine, kot je navedeno v Poglavju II.

2. Za namene odstavka 1 se tretja država lahko šteje za varno tretjo državo samo, če:

- a) je ratificirala in spoštuje določbe Ženevske konvencije brez kakršnih koli geografskih omejitev;
- b) ima z zakonom predpisan azilni postopek;
- c) je ratificirala Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter spoštuje njene določbe, vključno s standardi za učinkovita pravna sredstva; in
- d) jo za varno označi Svet v skladu z odstavkom 3.

3. Svet na predlog Komisije in po posvetovanju z Evropskim parlamentom s kvalificirano večino sprejme ali spremeni skupen seznam tretjih držav, ki se štejejo za varne tretje države za namene odstavka 1.“

¹⁸ Svet ni uporabil izpodbijanih določb pri sprejetju dveh seznamov, predvidenih v navedenih določbah.

Tožba

- 19 Parlament v podporo tožbi navaja štiri ničnostne tožbene razloge, in sicer kršitev Pogodbe ES, ki je posledica kršitve člena 67(5), prva alineja, ES, nepristojnost Sveta za sprejetje izpodbijanih določb, kršitev obveznosti obrazložitve teh določb in nazadnje nespoštovanje obveznosti lojalnega sodelovanja.
- 20 Prva tožbena razloga je treba obravnavati skupaj, saj sta nerazdružljiva, kar poudarja tudi generalni pravobranilec v točki 11 sklepnih predlogov.

Prva tožbena razloga v zvezi s kršitvijo člena 67(5), prva alineja, ES in nepristojnostjo Sveta

Trditve strank

- 21 Parlament trdi, da je ob upoštevanju že sprejete zakonodaje Skupnosti, in sicer Uredbe št. 343/2003 ter direktiv 2003/9 in 2004/83, sprejetje Direktive 2005/85 pomenilo zadnjo zakonodajno fazo pri sprejetju skupnih pravil in temeljnih načel, katerih izvajanje bi v skladu z zahtevami iz člena 67(5), prva alineja, ES omogočalo prehod na postopek iz člena 251 ES (v nadaljevanju: postopek soodločanja).

- 22 Zato bi bilo treba poznejši minimalni skupni seznam tretjih držav, ki se štejejo za varne izvorne države, in skupen seznam evropskih varnih tretjih držav (v nadaljevanju skupaj: seznama varnih držav) sprejeti na podlagi postopka soodločanja.
- 23 Svet je tako z izpodbijanimi določbami v aktu sekundarne zakonodaje nezakonito izvedel pravne podlage, ki so mu omogočale sprejetje seznamov varnih držav v skladu s postopkom, ki zahteva le posvetovanje s Parlamentom.
- 24 Svet si je z ustvarjanjem izvedene pravne podlage dodelil „pridržek zakonodaje“. Vendar ni v Pogodbi nikjer določeno, da lahko Svet, razen v okviru obstoječih postopkov sprejemanja zakonodajnih in izvedbenih aktov, ustvarja nove pravne podlage za sprejetje izvedenih zakonodajnih določb.
- 25 Parlament meni, da morebitna praksa Sveta, ki bi pomenila ustvarjanje izvedenih pravnih podlag, ne bi bila upravičena.
- 26 Parlament ob sklicevanju na sodbo Sodišča z dne 23. februarja 1988 v zadevi Združeno kraljestvo proti Svetu (68/86, Recueil, str. 855) trdi, da se Pogodba na zakonodajnem področju uporablja, ne da bi bilo mogoče posegati v postopke, ki jih predvideva.

- 27 Komisija meni, da so izvedene pravne podlage v izpodbijanih določbah nezakonite.
- 28 Zakonodajalec Skupnosti nima možnosti določiti načina izvajanja svojih pristojnosti. Institucije Skupnosti delujejo le v mejah pristojnosti po pogodbah, v katerih so določeni postopki za sprejetje zakonodajnih aktov.
- 29 Po mnenju Komisije izpodbijanih določb ni mogoče obravnavati kot pridržek pristojnosti izvajanja, ki bi ga lahko uporabil Svet na podlagi člena 202, tretja alineja, ES.
- 30 Izpodbijane določbe pomenijo dvojno zlorabo postopka, prvič, v zvezi s pravilom soglasnosti, ki je bilo ob sprejetju Direktive 2005/85 določeno v členu 63, prvi odstavek, točka 1(d), ES, ter drugič, v zvezi s postopkom soodločanja, ki mora nadomestiti navedeno pravilo, če je sprejeta zakonodaja Skupnosti, ki opredeljuje skupna pravila in temeljna načela azilne politike.
- 31 Svet navaja nasprotno, da nič v Pogodbi ES ne nasprotuje temu, da bi akt, sprejet na podlagi postopka, ki ga predvideva veljavna pravna podlaga, ustvaril izvedeno pravno podlago, zlasti za namene sprejetja poznejšega zakonodajnega akta na tem področju v poenostavljenem postopku odločanja.

- 32 Po mnenju Sveta je uporaba izvedenih pravnih podlag potrjena zakonodajna tehnika, ponazorjena v številnih aktih Skupnosti. Edini nauk, ki izhaja iz zgoraj navedene sodbe Združeno kraljestvo proti Svetu, je, da izvedena pravna podlaga ne sme otežiti postopka, ki ga določa Pogodba, to pa ni tako v postopku, ki ga vzpostavlja Direktiva 2005/85.
- 33 Svet meni, da so okoliščine v obravnavani zadevi zahtevale uporabo izvedene pravne podlage in da to ni bilo v nasprotju s členom 67(5), prva alineja, ES.
- 34 Instrumenti, ki jih vzpostavljata seznama varnih držav, spadajo na področje, za katero sta značilna velika politična občutljivost držav članic in dejanska potreba po hitrem in učinkovitem odzivanju na spremenjene položaje v zadevnih tretjih državah. Natančneje, te instrumente je mogoče učinkovito uporabiti le, če njihovo sprejetje in njihove poznejše spremembe ne nastopijo v postopku, kot ga uvajajo izpodbijane določbe.
- 35 Svet zavrača trditev, da naj bi bile izvedene pravne podlage, vsebovane v izpodbijanih določbah, v nasprotju s postopkom soodločanja iz člena 67(5), prva alineja, ES. Ta določba bi bila namreč uporabljiva le pod dvojnimi pogoji, da akt, ki bo sprejet, temelji na členu 63, prvi odstavek, točki 1 ali 2(a), ES in da je Svet pred tem sprejel zakonodajo Skupnosti, ki opredeljuje skupna pravila in temeljna načela glede teh vprašanj.

- 36 Svet v zvezi s prvim pogojem v bistvu opozarja, da seznama varnih držav nista bila sprejeta na podlagi člena 63 ES, ampak sta temeljila na izpodbijanih določbah, ki so določale enostavnejši postopek od tistega, po katerem je bil sprejet temeljni akt. Svet dodaja, da ker je v Pogodbi za sprejetje Direktive 2005/85 določeno le posvetovanje s Parlamentom, se zdi uporabo izpodbijanih določb, ki določajo isto raven udeležbe zadnjenavedenega, težko grajati.
- 37 V zvezi z drugim pogojem Svet meni, da s sklicevanjem na „zakonodajo Skupnosti“ člen 67(5), prva alineja, ES ne vsebuje zahteve, da je treba skupna pravila in temeljna načela določiti le v enem zakonodajnem aktu in v določenem trenutku. Prehod na postopek soodločanja je vezan na vsebinsko merilo, in ne na formalno ali časovno merilo.
- 38 Ker nista bila izpolnjena pogoja za prehod na postopek soodločanja, s tem niso kršene niti posebne pravice Parlamenta niti institucionalno ravnovesje.
- 39 Francoska republika navaja, da za sprejetje seznamov varnih držav velja zakonodaja Skupnosti, ki opredeljuje „skupna pravila in temeljna načela“ v smislu člena 67(5), prva alineja, ES. Čeprav bi bilo torej treba ta seznama sprejeti na podlagi same Pogodbe in ne na podlagi izpodbijanih določb, bi jih bilo mogoče sprejeti le po enostavnem posvetovanju s Parlamentom.
- 40 Francoska republika se v zvezi s splošnim vprašanjem možnosti uporabe izvedene pravne podlage strinja s Svetom, da nič v Pogodbi ne nasprotuje temu.

- 41 Uporaba izvedenih pravnih podlag naj bi bila v skladu z ustaljeno prakso zakonodajalca Skupnosti. Res je, da naj zgolj na podlagi prakse ne bi bilo mogoče odstopati od pravil Pogodbe in naj zato ne bi mogla ustvariti precedenčnega primera, ki bi zavezoval institucije Skupnosti. Vendar iz sodne prakse izhaja, da Sodišče ni nujno ravnodušno glede praks, ki jih izvajajo slednje (sodba z dne 10. februarja 1983 v zadevi Luksemburg proti Parlamentu, 230/81, Recueil, str. 255, točki 48 in 49).
- 42 Nazadnje je treba v zvezi z vsebinskimi pogoji za uporabo izvedenih pravnih podlag navesti, da so bili v obravnavani zadevi izpolnjeni. Izpodbijane določbe namreč izkazujejo veliko politično občutljivost ter zahtevajo dejansko potrebo po hitrem in učinkovitem ukrepanju v zvezi s spremenjenim položajem v tretjih državah.

Presoja Sodišča

- 43 Parlament s prvima tožbenima razlogoma v bistvu sprašuje, ali bi lahko Svet v izpodbijanih določbah zakonito predvidel sprejetje in spremembo seznamov varnih držav s kvalificirano večino na predlog Komisije in po posvetovanju z Evropskim parlamentom.
- 44 V zvezi s tem je treba opozoriti, da v skladu s členom 7(1), drugi pododstavek, ES institucije Skupnosti delujejo le v mejah pristojnosti po tej pogodbi (glej sodbo z dne 23. oktobra 2007 v zadevi Parlament proti Komisiji, C-403/05, ZOdl., str. I-9045, točka 49 in navedena sodna praksa).

- 45 Najprej je treba opozoriti, da je Svet ob sprejetju Direktive 2005/85 na podlagi podrobnih pravil iz člena 67(1) ES imel možnost uporabiti člen 202, tretja alineja, ES za sprejetje nebitvenih ukrepov na področju, ki ga je bilo treba urediti (v tem smislu glej sodbo z dne 27. oktobra 1992 v zadevi Nemčija proti Komisiji, C-240/90, Recueil, str. I-5383, točka 36).
- 46 Svet bi lahko ob predpostavki, da sta bila seznama varnih držav nebitvena in sta pomenila poseben primer, odločil, da si pridrži uresničevanje pristojnosti za izvajanje, pri čemer bi moral svojo odločitev podrobno obrazložiti (glej v tem smislu sodbo z dne 18. januarja 2005 v zadevi Komisija proti Svetu, C-257/01, ZOdl., str. I-345, točka 50).
- 47 Svet mora glede na naravo in vsebino temeljnega akta, ki ga izvaja, pravilno utemeljiti izjemo od pravila, po katerem mora v sistemu Pogodbe, če je treba na ravni Skupnosti sprejeti ukrepe za izvajanje temeljnega akta, Komisija običajno izvajati to pooblastilo (zgoraj navedena sodba Komisija proti Svetu, točka 51).
- 48 V obravnavanem primeru se je Svet v devetnajsti uvodni izjavi Direktive 2005/85 izrecno skliceval na politični pomen označitve izvornih držav za varne in v štiriindvajseti uvodni izjavi iste direktive na posledice, ki bi jih za prosilca za azil lahko imel koncept varne tretje države.
- 49 Vendar kot poudarja generalni pravobranilec v točki 21 sklepnih predlogov, razlogi, opisani v navedenih uvodnih izjavah, utemeljujejo posvetovanje s Parlamentom o sprejetju seznamov varnih držav in njunih spremembah, ne obrazložijo pa dovolj pridržka izvajanja, ki je v okviru Sveta poseben primer.

- 50 Poleg tega Svet v tem sporu – ki se nanaša na Direktivo, katere izpodbijane določbe pridržujejo Svetu pristojnost, ki ni časovno omejena – ni navedel nobene trditve v zvezi s tem, da bi bilo treba te določbe prekvalificirati v določbe, na podlagi katerih si pridrži pravico, da neposredno uresničuje posebnih pristojnosti za izvajanje. Svet je po drugi strani na obravnavi potrdil, da mu navedene določbe dodeljujejo izvedeno zakonodajno pristojnost.
- 51 V teh okoliščinah se vprašanje morebitne prekvalifikacije izpodbijanih določb, da bi lahko menili, da je Svet uporabil člen 202, tretja alineja, ES, ne postavlja.
- 52 Drugič, treba je ugotoviti, da so v okviru uporabe člena 67 ES ukrepi, ki jih je treba sprejeti na področjih iz člena 63, točki 1 in 2(a), ES, sprejeti na podlagi dveh ločenih postopkov iz člena 67 ES, in sicer postopka sprejetja s soglasjem po posvetovanju z Evropskim parlamentom ali postopka soodločanja.
- 53 Z izpodbijanimi odločbami je vzpostavljen postopek za sprejetje navedenih ukrepov s kvalificirano večino na predlog Komisije in po posvetovanju z Evropskim parlamentom, tak postopek pa se razlikuje od postopkov, določenih v členu 67 ES.
- 54 Vendar je bilo že odločeno, da so pravila o izražanju volje institucij Skupnosti določena v Pogodbi in niso na razpolago niti državam članicam niti institucijam (glej zgoraj navedeno sodbo Združeno kraljestvo proti Svetu, točka 38).

- 55 Le iz Pogodbe lahko v posameznih primerih, kot je ta, predviden v členu 67(2), druga alineja, ES, izhaja pooblastilo instituciji, da spremeni postopek odločanja, ki je določen s Pogodbo.
- 56 Če bi instituciji priznali možnost ustvarjanja izvedenih pravnih podlag v smislu otežitve ali poenostavljanja podrobnih pravil za sprejetje akta, bi s tem instituciji dodelili zakonodajno pooblastilo, ki presega pooblastilo iz Pogodbe.
- 57 To bi ji prav tako omogočalo kršitev načela institucionalnega ravnovesja, ki pomeni, da mora vsaka institucija izvrševati lastna pooblastila ob spoštovanju pooblastil drugih institucij (sodba z dne 22. maja 1990 v zadevi Parlament proti Svetu, C-70/88, Recueil, str. I-2041, točka 22).
- 58 Svet ne more upravičeno zatrjevati, da postopek sprejetja, predviden z izpodbijanimi določbami, ni v nasprotju s postopkom soodločanja, ker seznama varnih držav v bistvu ne bosta sprejeta na podlagi člena 63 ES, ampak na podlagi navedenih določb, ki predvidevajo enostavnejši postopek od tistega, na podlagi katerega je bil sprejet temeljni akt. Tako utemeljevanje bi določbam sekundarne zakonodaje podelilo primarnost nad določbami primarnega prava – v obravnavanem primeru člen 67 ES, katerega prvi in peti odstavek je treba uporabiti zaporedoma v skladu s pogoji, ki jih določata za to.
- 59 Sprejetja izvedenih pravnih podlag prav tako ni mogoče upravičiti na podlagi preudarkov, povezanih s politično občutljivostjo zadevnega področja ali z zagotavljanjem učinkovitosti ukrepa Skupnosti.

- 60 Med drugim se ni mogoče učinkovito sklicevati na obstoj predhodne prakse, v okviru katere so se ustvarjale izvedene pravne podlage. Tudi če bi bile domnevno ustvarjene, takšna praksa ne sme odstopati od pravil Pogodbe ES in zato ne more ustvariti precedenčnega primera, ki bi zavezoval institucije (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Združeno kraljestvo proti Svetu, točka 24, in sodbo z dne 9. novembra 1995 v zadevi Nemčija proti Svetu, C-426/93, Recueil, str. I-3723, točka 21).
- 61 Iz zgoraj navedenega izhaja, da je Svet, s tem da je v Direktivi 2005/85 z izpodbijanimi določbami ustvaril izvedene pravne podlage, kršil člen 67 ES, pri čemer je prekoračil pooblastila, ki so mu podeljena s Pogodbo.
- 62 Dodati je treba, da mora Svet ob prihodnjem sprejetju in spreminjanju seznamov varnih držav spoštovati postopke, ki so določeni v Pogodbi.
- 63 Da bi v zvezi s tem lahko ugotovili, ali se za zakonodajno sprejetje in spremembo seznamov varnih držav ali za morebitno odločitev o uporabi člena 202, tretja alineja, ES, v obliki prenosa ali pridržka izvajanja, uporabi prvi ali peti odstavek člena 67 ES, je treba presoditi, ali je Svet s sprejetjem Direktive 2005/85 sprejel zakonodajo Skupnosti, ki opredeljuje skupna pravila in temeljna načela glede vprašanj iz člena 63, prvi odstavek, točki 1 in 2(a), ES.
- 64 Člen 63, prvi odstavek, točka 1(d), ES v zvezi s postopki za priznanje ali odvzem statusa begunca v državah članicah predvideva zgolj sprejetje „minimalnih standardov“.

65 Kot izhaja iz točk od 10 do 17 te sodbe, so bila z Direktivo 2005/85 sprejeta podrobna merila, ki omogočajo vzpostavitev poznejših seznamov varnih držav.

66 Zato je treba skleniti, da je Svet s tem zakonodajnim aktom sprejel „zakonodajo Skupnosti, ki opredeljuje skupna pravila in temeljna načela“ v smislu člena 67(5), prva alineja, ES, in se zato uporabi postopek soodločanja.

67 Na podlagi vsega zgoraj navedenega je treba prva dva tožbena razloga, ki ju Parlament navaja v podporo ničnostni tožbi, sprejeti in zato izpodbijane določbe razglasiti za nične.

Tretji in četrti tožbeni razlog v zvezi s kršitvijo obveznosti obrazložitve izpodbijanih določb in nespoštovanjem obveznosti lojalnega sodelovanja

68 Ker sta prva dva tožbena razloga utemeljena, ni treba obravnavati tretjega in četrtega tožbenega razloga, ki ju Parlament navaja v podporo svoji tožbi.

Stroški

69 V skladu s členom 69(2) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Ker je Parlament predlagal, naj se Svetu naloži plačilo stroškov, in

ker ta s predlogi ni uspel, se mu naloži plačilo stroškov. Na podlagi člena 69(4), prvi pododstavek, intervenienti v tem sporu nosijo svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

- 1. Člen 29(1) in (2) ter člen 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 se razglasita za nična.**
- 2. Svetu Evropske unije se naloži plačilo stroškov.**
- 3. Francoska republika in Komisija Evropskih skupnosti nosita svoje stroške.**

Podpisi