

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

od 6. svibnja 2008. (*)

„Tužba za poništenje – Zajednička politika o azilu – Direktiva 2005/85/EZ – Postupci priznavanja i ukidanja statusa izbjeglica u državama članicama – Sigurne države podrijetla – Europske sigurne treće zemlje – Minimalni zajednički popisi – Postupci usvajanja i izmjene minimalnih zajedničkih popisa – Članak 67. stavak 1. i članak 67. stavak 5. prva alineja UEZ-a – Nenadležnost”

U predmetu C-133/06,

povodom tužbe za poništenje na temelju članka 230. stavka 1. UEZ-a, podnesene 8. ožujka 2006.,

Europski parlament, koji zastupaju H. Duintjer Tebbens, A. Caiola, A. Auersperger Matić i K. Bradley, u svojstvu agenata,

tužitelj,

koji podupire:

Komisija Europskih zajednica, koju zastupa C. O'Reilly, P. Van Nuffel i J.-F. Pasquier, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg, u, Luxembourg,

intervenijent,

protiv

Vijeća Europske unije, koje zastupa M. Simm, M. Balta i G. Maganza, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg, u, Luxembourg,

tuženik,

koje podupire:

Francuska Republika, koju zastupa G. de Bergues i J.-C. Niollet, u svojstvu agenata,

intervenijent,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: V. Skouris, predsjednik, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts, A. Tizzano i L. Bay Larsen (izvjestitelj), predsjednici vijeća, J. N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz i A. Arabadjiev, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Poiares Maduro,

tajnik: B. Fülöp, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 20. lipnja 2007.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 27. rujna 2007.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Europski parlament u tužbi prije svega traži da se članak 29. stavci 1. i 2. te članak 36. stavak 3. Direktive Vijeća 2005/85/EZ od 1. prosinca 2005. o minimalnim normama koje se odnose na postupke priznavanja i ukidanja statusa izbjeglica u državama članicama (SL L 326, str. 13.; u daljnjem tekstu: pobijane odredbe) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 7., str. 19.) proglaše ništavnima te, podredno, da se ta direktiva u cijelosti proglasi ništavnom.
- 2 Rješenjem predsjednika Suda od 25. srpnja 2006. Komisiji Europskih zajednica i Francuskoj Republici odobrena je intervencija u potporu zahtjevu Parlamenta odnosno Vijeća Europske unije.

Pravni okvir

Mjerodavne odredbe Ugovora o EZ-u

- 3 Člankom 63. prvim stavkom UEZ-a u glavi IV. Ugovora, pod naslovom „Vize, azil, useljavanje i ostale politike koje se odnose na slobodno kretanje osoba”, propisuje se:

„Vijeće, odlučujući u skladu s postupkom iz članka 67. [UEZ-a], u roku od pet godina od stupanja na snagu Ugovora iz Amsterdama, usvaja:

(1) mjere koje se odnose na azil [...], u sljedećim područjima:

[...]

(d) minimalni standardi za postupke priznavanja ili ukidanja statusa izbjeglica u državama članicama;

(2) mjere u odnosu na izbjeglice i raseljene osobe u sljedećim područjima:

(a) minimalni standardi za pružanje privremene zaštite raseljenim osobama iz trećih zemalja koje se ne mogu vratiti u svoju zemlju podrijetla i za osobe kojima je potrebna međunarodna zaštita;

[...]” [neslužbeni prijevod]

4 Člankom 67. UEZ-a, izmijenjenim Ugovorom iz Nice, određuje se sljedeće:

„1. Tijekom prijelaznog razdoblja od pet godina nakon stupanja na snagu Ugovora iz Amsterdama, Vijeće odlučuje jednoglasno na prijedlog Komisije ili na inicijativu države članice, i nakon savjetovanja s Europskim parlamentom.

2. Nakon tog razdoblja od pet godina:

– Vijeće odlučuje na prijedlog Komisije; Komisija razmatra svaki zahtjev države članice kako bi podnijela svoj prijedlog Vijeću;

– Vijeće jednoglasno, nakon savjetovanja s Europskim parlamentom, donosi odluku kojom određuje da se postupak predviđen u članku 251. [UEZ-a] primjenjuje na sve dijelove svih područja obuhvaćenih ovom glavom te kojom se prilagođavaju odredbe koje se odnose na ovlasti Suda.

[...]

5. Odstupajući od stavka 1., Vijeće u skladu s postupkom iz članka 251. usvaja:

– mjere predviđene u članku 63. stavku 1. i stavku 2. točki (a) [UEZ-a], ako je Vijeće prethodno u skladu sa stavkom 1. ovog članka usvojilo zakonodavstvo Zajednice kojim se utvrđuju zajednička pravila i temeljna načela koja uređuju ta pitanja;

[...]” [neslužbeni prijevod]

Sekundarno zakonodavstvo prije Direktive 2005/85

5 Uredba Vijeća (EZ) br. 343/2003 od 18. veljače 2003. o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje (SL L 50, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 37.) i Direktiva Vijeća 2003/9/EZ od 27. siječnja 2003. o uvođenju minimalnih standarda za prihvrat podnositelja zahtjeva za azil (SL L 31, str. 18.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 29.) donesene su na temelju članka 63. stavka 1. točaka (a) odnosno (b) UEZ-a.

6 Direktiva Vijeća 2004/83/EZ od 29. travnja 2004. o minimalnim standardima za kvalifikaciju i status državljanina treće zemlje ili osoba bez državljanstva kao izbjeglica ili osoba kojima je na drugi način potrebna međunarodna zaštita te o sadržaju odobrene zaštite (SL L 304, str. 12.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 64.) donesena je na temelju članka 63. stavka 1. točke (c), stavka 2. točke (a) i stavka 3. točke (a) .

7 Odluka Vijeća 2004/927/EZ od 22. prosinca 2004. o primjeni postupka utvrđenog u članku 251. Ugovora o osnivanju Europske zajednice na određena područja iz glave IV. dijela tri tog Ugovora (SL L 396, str. 45.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku,

poglavlje 1., svezak 17., str. 82.) donesena je na temelju članka 67. stavka 2. druge alineje UEZ-a.

8 Člankom 1. stavkom 2. te odluke određuje se sljedeće:

„Vijeće od 1. siječnja 2005. pri usvajanju mjera iz članka 63. stavka 2. točke (b) i članka 63. stavka 3. točke (b) [UEZ-a] postupuje u skladu s postupkom utvrđenim u članku 251. [UEZ-a].”

9 U uvodnoj izjavi 4. te odluke ističe se da Odluka ne utječe na odredbe članka 67. stavka 5. UEZ-a.

Direktiva 2005/85

10 Direktiva 2005/85 donesena je na temelju, posebno, članka 63. stavka 1. točke (d) UEZ-a.

11 U skladu s člankom 1., svrha je te direktive utvrditi minimalne norme za postupke priznavanja ili ukidanja statusa izbjeglica u državama članicama.

12 Uvodne izjave 17. i 18. te direktive glase:

„(17) Ključni kriterij prilikom utvrđivanja utemeljenosti zahtjeva za azil je sigurnost tražitelja u njegovoj zemlji podrijetla. Ako se neka treća zemlja može smatrati sigurnom zemljom podrijetla, državama članicama bi se trebalo omogućiti da je označe kao sigurnu i pretpostave da je ona sigurna za odnosnog tražitelja, osim ako on ne izloži ozbiljne protudokaze.

(18) S obzirom na ostvareni stupanj usklađenosti uvjeta prema kojima se državljanima trećih zemalja ili osobama bez državljanstva priznaje status izbjeglica, trebalo bi utvrditi zajedničke kriterije za označivanje trećih zemalja kao sigurnih zemalja podrijetla.”

13 U pogledu sigurne zemlje podrijetla, uvodna izjava 19. Direktive 2005/85 glasi kako slijedi:

„Ako Vijeće ocijeni da određena država podrijetla ispunjava ove kriterije te je sukladno tome uključi u minimalni zajednički popis sigurnih zemalja podrijetla, koji će se usvojiti sukladno ovoj Direktivi, države bi članice trebale biti obavezne razmotriti zahtjeve osoba s državljanstvom odnosno države ili zahtjeve osoba bez državljanstva koje su prethodno imale uobičajeno boravište u toj državi, na temelju oborive presumpcije o sigurnosti spomenute države. U svjetlu političkog značaja određivanja sigurnih država podrijetla, a posebno u svjetlu učinka ocjene o poštovanju ljudskih prava u državi podrijetla i njenih posljedica na politiku Europske unije u području vanjskih odnosa, svaku odluku o izradi ili izmjenama spomenutog popisa Vijeće donosi nakon savjetovanja s Europskim parlamentom.”

14 U pogledu određenih europskih trećih zemalja koje posebno poštuju standarde o ljudskim pravima i zaštiti izbjeglica, uvodna izjava 24. Direktive glasi:

„[...] U odnosu na određene europske treće zemlje koje ispunjavaju izrazito visoke standarde u području ljudskih prava i zaštite izbjeglica, državama bi članicama trebalo dopustiti da ne razmatraju ili ne razmatraju u cijelosti zahtjeve za azil podnesene od osoba koje ulaze na njihovo državno područje iz spomenutih europskih trećih zemalja. S obzirom na moguće posljedice za tražitelja zbog ograničenog ili neprovedenog razmatranja zahtjeva, ova primjena načela sigurne treće zemlje se ograničava na slučajeve koji uključuju treće zemlje za koje se Vijeće uvjerilo da ispunjavaju visoke standarde sigurnosti kako je određeno ovom Direktivom. Odluke o ovim pitanjima Vijeće donosi nakon savjetovanja s Europskim parlamentom.”

- 15 Člankom 29. stavcima 1. i 2., pod naslovom „Minimalni zajednički popis trećih zemalja koje se smatraju sigurnim zemljama podrijetla”, određuje se:

„1. Na prijedlog Komisije i nakon savjetovanja s Europskim parlamentom, Vijeće kvalificiranom većinom usvaja minimalni zajednički popis trećih zemalja koje države članice u skladu s Prilogom II. smatraju sigurnim državama podrijetla.

2. Na prijedlog Komisije i nakon savjetovanja s Europskim parlamentom, Vijeće može kvalificiranom većinom izmijeniti minimalni zajednički popis dodavanjem ili brisanjem trećih zemalja u skladu s Prilogom II. Komisija ispituje svaki zahtjev Vijeća ili države članice za iznošenjem prijedloga izmjena minimalnog zajedničkog popisa.”

- 16 Prilogom II. Direktivi 2005/85, pod naslovom „Određivanje sigurnih zemalja podrijetla u svrhu članka 29. i članka 30. stavka 1.”, utvrđuju se sljedeći kriteriji prema kojima se zemlja može odrediti kao sigurna zemlja podrijetla:

„Država se smatra sigurnom zemljom podrijetla ako se na temelju pravnog položaja, primjene prava u demokratskom sustavu i općih političkih okolnosti može dokazati da općenito i redovito nema nikakvih progona prema definiciji iz članka 9. Direktive 2004/83/EZ, mučenja, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja, kažnjavanja ni prijetnje zbog nediskriminirajućeg nasilja u situacijama međunarodnog ili unutarnjeg oružanog sukoba.

Prilikom donošenja ove ocjene treba, među ostalim, uzeti u obzir mjeru u kojoj se osigurava zaštita od progona ili zlostavljanja kroz:

(a) odgovarajuće državne zakone i propise te način njihove primjene;

(b) poštovanje prava i sloboda utvrđenih u Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima i/ili Konvenciji protiv mučenja, a posebno prava od kojih se ne može odstupiti sukladno članku 15. stavku 2. spomenute Europske konvencije;

(c) poštovanje načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja (*non-refoulement*) sukladno Ženevskoj konvenciji;

(d) sustav učinkovitih pravnih sredstava protiv kršenja ovih prava i sloboda.”

- 17 U skladu s člankom 36. stavcima od 1. do 3. Direktive 2005/85, pod naslovom „Pojam europske sigurne treće zemlje”:

„1. Države članice mogu predvidjeti da se razmatranje zahtjeva za azil i sigurnosti tražitelja s obzirom na njegove posebne okolnosti sukladno poglavlju II. ne provodi ili ne provodi u potpunosti, u slučaju kada nadležno tijelo na temelju činjenica utvrdi da tražitelj azila pokušava nezakonito ući ili je nezakonito ušao na njihovo državno područje iz sigurne treće zemlje sukladno stavku 2.

2. U svrhu iz stavka 1. određena treća zemlja može se smatrati sigurnom trećom zemljom isključivo ako:

(a) je ratificirala i poštuje odredbe Ženevske konvencije bez ikakvih zemljopisnih ograničenja;

(b) postoji zakonski propisani postupak za priznavanje azila;

(c) je ratificirala Europsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda i poštuje njezine odredbe, uključujući norme koje se odnose na učinkovita pravna sredstva; i

(d) ju je kao takvu označilo Vijeće sukladno stavku 3.

3. Na prijedlog Komisije i nakon savjetovanja s Europskim parlamentom, Vijeće kvalificiranom većinom usvaja ili mijenja zajednički popis trećih zemalja, koje se u svrhu stavka 1. smatraju sigurnim trećim zemljama.”

18 Vijeće nije primjenjivalo pobijane odredbe u donošenju dvaju popisa predviđenih u navedenim odredbama.

Tužba

19 U potporu svojoj tužbi za poništenje, Parlament ističe četiri tužbena razloga: kršenje Ugovora o EZ-u koje je posljedica kršenja članka 67. stavka 5. prve alineje UEZ-a; nenadležnost Vijeća za provođenje pobijanih odredaba, kršenje obveze obrazlaganja tih odredaba te, konačno, nepoštovanje obveze lojalne suradnje.

20 Prva dva tužbena razloga valja razmatrati zajedno, budući da su nerazdruživi, kako je nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 11. svojeg mišljenja.

Prva dva tužbena razloga povezana s kršenjem članka 67. stavka 5. prve alineje UEZ-a, i nenadležnost Vijeća

Argumentacija stranaka

21 Parlament tvrdi da s obzirom na to da je već doneseno zakonodavstvo Zajednice, odnosno Uredba br. 343/2003 i Direktiva 2003/9 i 2004/83, donošenje Direktive 2005/85 konačna je zakonodavna faza u donošenju zajedničkih pravila i temeljnih načela čije je provođenje u skladu sa zahtjevima iz članka 67. stavka 5. prve alineje UEZ-a omogućavalo prijelaz na postupak iz članka 251. Ugovora o EZ-u (u daljnjem tekstu: postupak suodlučivanja).

- 22 Stoga prilikom naknadnog usvajanja minimalnog zajedničkog popisa trećih zemalja koje se smatraju sigurnim zemljama i zajedničkog popisa europskih sigurnih trećih zemalja (u daljnjem tekstu, zajedno: popisi sigurnih zemalja) treba postupati u skladu s postupkom suodlučivanja.
- 23 Pobijenim odredbama Vijeće je tako u aktu sekundarnog zakonodavstva nezakonito primjenjivalo pravne osnove koje su mu omogućivale usvajanje popisa sigurnih zemalja u postupku koji zahtijeva samo savjetovanje s Parlamentom.
- 24 Prema mišljenju Parlamenta, stvarajući na taj način sekundarne pravne osnove Vijeće si je pridržalo „zakonodavno pravo”. Međutim, Ugovor ne predviđa da Vijeće može, izvan postojećih postupaka za donošenje zakonodavnih akata i provedbenih mjera, uvoditi nove pravne osnove radi donošenja sekundarnog zakonodavstva.
- 25 Parlament smatra da moguće postojanje prakse Vijeća u pogledu uvođenja novih pravnih osnova ne može poslužiti kao opravdanje.
- 26 Pozivajući se na presudu Suda od 23. veljače 1988. Ujedinjena Kraljevina/Vijeće (68/86, Zb., str. 855.), Parlament tvrdi da se Ugovor u području zakonodavstva primjenjuje bez mogućnosti izmjene postupaka koji su njime predviđeni.
- 27 Komisija smatra da su sekundarne pravne osnove iz pobijanih odredaba nezakonite.
- 28 Zakonodavac Zajednice nema mogućnost određivanja načina izvršavanja svojih ovlasti. Institucije mogu postupati samo u okvirima dužnosti koje su im dodijeljene Ugovorima koji sami utvrđuju postupke donošenja zakonodavnih akata.
- 29 Prema mišljenju Komisije, pobijane se odredbe ne mogu smatrati pridržavanjem prava izvršavanja provedbenih ovlasti koja su na raspolaganju Vijeću na temelju članka 202. treće alineje UEZ-a.
- 30 Pobijane odredbe čine dvostruku zlorabu postupka: kao prvo, u pogledu pravila o jednoglasnosti iz članka 63. stavka 1. točke (d) UEZ-a u trenutku donošenja Direktive 2005/85 te, kao drugo, u pogledu postupka suodlučivanja koji mora zamijeniti navedeno pravilo čim je doneseno zakonodavstvo Zajednice kojim se utvrđuju zajednička pravila i temeljna načela politike o azilu.
- 31 Suprotno tome Vijeće ističe da ništa u Ugovoru o EZ-u ne sprječava da akt koji je donesen u skladu s postupkom koji je utvrđen na temelju važeće pravne osnove predstavlja sekundarnu pravnu osnovu u svrhu, među ostalim, naknadnog donošenja zakonodavnog akta u tom području u pojednostavljenom postupku odlučivanja.
- 32 Prema mišljenju Vijeća, upotreba sekundarne pravne osnove potvrđena je zakonodavna tehnika koja se koristi u brojnim aktima Zajednice. Jedina pouka koja proizlazi iz navedene presude Ujedinjena Kraljevina/Vijeće je ta da sekundarna pravna osnova ne smije otežavati postupak utvrđen Ugovorom, što nije slučaj u postupku uvedenom Direktivom 2005/85.
- 33 Vijeće smatra da su okolnosti u ovom slučaju zahtijevale sekundarnu pravnu osnovu, te da to nije bilo protivno članku 67. stavku 5. prvoj alineji UEZ-a.

- 34 Instrumenti uspostavljeni popisom sigurnih država ulaze u područje koje se odlikuje velikom političkom osjetljivošću država članica i potrebom za brzim i učinkovitim djelovanjem u praksi na promjene situacije u predmetnim trećim zemljama. Činjenica jest da se ti instrumenti mogu učinkovito iskoristiti samo ako se donesu i kasnije izmijene u okviru postupka kao što je onaj uveden pobijanim odredbama.
- 35 Vijeće osporava tvrdnju da su sekundarne pravne osnove iz pobijanih odredaba protivne postupku suodlučivanja iz članka 67. stavka 5. prve alineje UEZ-a. Ta se odredba primjenjuje samo uz dvostruki uvjet da se akt koji se donosi temelji na članku 63. prvom stavku točki 1. ili točki 2. alineji (a) UEZ-a i da je Vijeće prethodno donijelo zakonodavstvo Zajednice kojim se utvrđuju zajednička pravila i temeljna načela kojima se uređuje ovo pitanje.
- 36 U pogledu prvog od tih uvjeta, Vijeće u biti smatra da popisi sigurnih zemalja neće biti doneseni na temelju članka 63. UEZ-a nego će se temeljiti na pobijanim odredbama koje omogućuju jednostavniji postupak od onoga na temelju kojeg je temeljni akt donesen. Vijeće dodaje da je, budući da se za donošenje Direktive 2005/85 u Ugovoru zahtijeva samo savjetovanje s Parlamentom, teško naći zamjerku tome što se pribjeglo pobijanim odredbama, koje predviđaju jednaku razinu sudjelovanja Parlamenta.
- 37 Što se tiče drugog uvjeta, Vijeće smatra da, pri pozivanju na „zakonodavstvo Zajednice”, članak 67. stavak 5. prva alineja UEZ-a ne zahtijeva da se zajednička pravila i temeljna načela utvrde u pojedinačnom zakonodavstvom aktu i u određenom trenutku. Prijenos na postupak suodlučivanja povezan je s materijalnim, a ne formalnim ili vremenskim kriterijem.
- 38 Budući da uvjeti za prijenos na postupak suodlučivanja nisu ispunjeni, time se ne krše posebna prava Parlamenta, niti se narušava institucionalna ravnoteža.
- 39 Francuska Republika ističe da je usvajanje popisa sigurnih zemalja dio zakonodavstva Zajednice kojim se utvrđuju „zajednička pravila i temeljna načela” u smislu članka 67. stavka 5. prve alineje UEZ-a. Stoga, čak i ako se zahtijeva da se ti popisi usvajaju na temelju samog Ugovora a ne na temelju pobijanih odredaba, za njihovo usvajanje dovoljno je prethodno obično savjetovanje s Parlamentom.
- 40 U pogledu općeg pitanja o mogućnosti upotrebe sekundarne pravne osnove, Francuska Republika, kao i Vijeće, smatra da se ništa u Ugovoru tome ne protivi.
- 41 Upotreba sekundarne pravne osnove ustaljena je praksa zakonodavstva Zajednice. Istina je da sama praksa ne može odstupati od pravila iz Ugovora i stoga ne može stvarati presedan koji bi obvezivao institucije Zajednice. Međutim, sudska praksa pokazuje da Sud nije nužno ravnodušan u pogledu prakse tih institucija (presuda od 10. veljače 1983., Luksemburg/Parlament, 230/81, Zb., str. 255., t. 48. i 49.).
- 42 Konačno, što se tiče materijalnih uvjeta za upotrebu sekundarnih pravnih osnova, oni su u ovom slučaju ispunjeni. Pobijane odredbe politički su iznimno osjetljive i podrazumijevaju potrebu za brzim i učinkovitim djelovanjem u praksi na promjene situacije u trećim zemljama.

Ocjena Suda

- 43 Parlament u svoja prva dva tužbena razloga u biti pita može li Vijeće kod pobijanih odredaba zakonito osigurati usvajanje i izmjene popisa sigurnih zemalja kvalificiranom većinom na prijedlog Komisije i nakon savjetovanja s Parlamentom.
- 44 U tom pogledu potrebno je podsjetiti da, na temelju članka 7. stavka 1. podstavka 2. UEZ-a, svaka institucija postupa u okviru dužnosti koje su joj dodijeljene Ugovorom (vidjeti presudu od 23. listopada 2007., C-403/05, Parlament/Komisija, još neobjavljenu u Zborniku, t. 49. i navedenu sudsku praksu).
- 45 Kao prvo valja uzeti u obzir da je pri donošenju Direktive 2005/85 u skladu s pravilima iz članka 67. stavka 1. UEZ-a Vijeće moglo primijeniti članak 202. treću alineju UEZ-a u svrhu donošenja mjera koje nisu ključne za pitanje koje treba urediti (vidjeti u tom smislu presudu od 27. listopada 1992., Njemačka/Komisija, C-240/90, Zb., str. I-5383., t. 36.).
- 46 Stoga bi Vijeće, uz pretpostavku da popisi sigurnih zemalja nisu ključni za ovaj predmet i da se odnose na poseban slučaj, moglo odlučiti da pridržava pravo na izvršenje provedbenih ovlasti, uz uvjet da detaljno navede razloge svoje odluke (vidjeti u tom smislu presudu od 18. siječnja 2005. Komisija/Vijeće, C-257/01, Zb., I-345., t. 50.).
- 47 Naime, pozivajući se na vrstu i sadržaj temeljnog akta koji se provodi, Vijeće je dužno valjano obrazložiti zašto se radi iznimka od pravila prema kojem je u sustavu uspostavljenom Ugovorom, kada na razini Zajednice treba poduzeti mjere kojima se provodi neki temeljni akt, Komisija u pravilu nadležna za izvršavanje te ovlasti (gore navedena presuda Komisija/Vijeće, t. 51.).
- 48 U ovom se slučaju Vijeće u uvodnoj izjavi 19. Direktive 2005/85 izričito poziva na političku važnost određivanja sigurnih zemalja podrijetla te u uvodnoj izjavi 24. na posljedice koje bi koncept sigurne treće zemlje imao na podnositelje zahtjeva za azil.
- 49 Međutim, nezavisni je odvjetnik u točki 21. svojeg mišljenja naveo da se razlozima iz tih uvodnih izjava može opravdati savjetovanje s Parlamentom u pogledu izrade popisa sigurnih zemalja i izmjena koje se unose u te popise, a ne da bi se dostatno obrazložilo pridržavanje provedbenih ovlasti koje za Vijeće imaju karakter posebnih ovlasti.
- 50 Nadalje, u ovom sporu, koji se odnosi na direktivu čije pobijane odredbe pridržavaju nadležnost Vijeća koje nije vremenski ograničeno, Vijeće nije istaknulo razloge zbog kojih bi se te odredbe trebale smatrati odredbama na temelju kojih Vijeće pridržava pravo izravno izvršavati posebne provedbene ovlasti. Suprotno tome, Vijeće je na raspravi potvrdilo da mu se na temelju navedenih odredaba dodjeljuje sekundarna zakonodavna ovlast.
- 51 U takvim okolnostima ne postavlja se pitanje mogućnosti da se pobijane odredbe rekvificiraju kako bi se moglo smatrati da je Vijeće primijenilo treću alineju članka 202. UEZ-a.
- 52 Kao drugo, valja napomenuti da se u okviru primjene članka 67. UEZ-a mjere koje treba poduzeti u područjima iz članka 63. točke 1. i točke 2. alineje (a) UEZ-a usvajaju u skladu s dva različita postupka predviđena u članku 67. UEZ-a, odnosno postupkom

jednoglasnog odlučivanja nakon savjetovanja s Parlamentom, ili postupkom suodlučivanja.

- 53 Pobjanim se odredbama uvodi postupak usvajanja tih mjera kvalificiranom većinom na prijedlog Komisije i nakon savjetovanja s Parlamentom; takav se postupak razlikuje od postupaka predviđenih u članku 67. UEZ-a.
- 54 Međutim, već je presuđeno da su pravila koja se odnose na formiranje volje institucija Zajednice određena Ugovorom i da ih ni države članice ni same institucije ne mogu staviti izvan snage (vidjeti gore navedenu presudu Ujedinjena Kraljevina/Vijeće, t. 38.).
- 55 Samo se Ugovorom može, u posebnim slučajevima poput onog predviđenog u članku 67. stavku 2. drugoj alineji UEZ-a, ovlastiti instituciju da izmijeni postupak donošenja odluka koji je utvrđen Ugovorom.
- 56 Priznati instituciji mogućnost utvrđivanja sekundarnih pravnih osnova, bez obzira radi li se o svrsi pooštavanja ili pojednostavljenja detaljnih pravila za donošenje akta, značilo bi priznati joj zakonodavnu ovlast koja nadilazi ovlasti iz Ugovora.
- 57 Time bi joj se također moglo omogućiti kršenje načela institucionalne ravnoteže koje podrazumijeva da svaka institucija izvršava svoje ovlasti uz poštovanje ovlasti drugih institucija (presuda od 22. svibnja 1990., Parlament/Vijeće, C-70/88, Zb., str. I-2041., t. 22.).
- 58 Vijeće ne može valjano tvrditi da postupak donošenja predviđen u pobjanim odredbama nije u suprotnosti s postupkom suodlučivanja zato što popisi sigurnih zemalja neće biti usvojeni na temelju članka 63. UEZ-a nego na temelju navedenih odredaba, koje predviđaju jednostavniji postupak od onoga na temelju kojeg je donesen temeljni akt. Takvo obrazloženje daje odredbama sekundarnog zakonodavstva nadređenost u odnosu na primarno zakonodavstvo, a to je u ovom slučaju članak 67. UEZ-a čiji se stavci 1. i 5. moraju primjenjivati sukcesivno u skladu s uvjetima koji su predviđeni u tu svrhu.
- 59 Donošenje sekundarnih pravnih osnova ne bi se moglo opravdati ni na temelju razmatranja koja se odnose na političku osjetljivost predmetnog pitanja ni nastojanjem da se osigura učinkovitost mjera Zajednice.
- 60 Nadalje, nije se moguće korisno pozivati na postojanje prethodne sudske prakse u okviru koje su utvrđene sekundarne pravne osnove. Čak ni uz pretpostavku da takva praksa postoji, ona ne može odstupati od pravila iz Ugovora te stoga ne može činiti presedan koji obvezuje institucije (vidjeti u tom smislu gore navedenu presudu Ujedinjena Kraljevina/Vijeće, t. 24., i presudu od 9. studenoga 1995., Njemačka/Vijeće, C-426/93 Zb., str. I-3723., t. 21.).
- 61 Iz prethodno navedenoga slijedi da je time što je pobijenim odredbama u Direktivu 2005/85 uvelo sekundarne pravne osnove, prekoračivši tako ovlasti koje su mu dodijeljene Ugovorom, Vijeće prekršilo članak 67. UEZ-a.
- 62 Valja dodati da, u pogledu budućih usvajanja popisa sigurnih zemalja i njihovim izmjena, Vijeće mora nastaviti poštovati postupke utvrđene Ugovorom.

- 63 U tom pogledu, da bi se utvrdilo ulazi li usvajanje i izmjena popisa sigurnih zemalja putem zakonodavstva ili eventualna odluka da se nastavi s primjenom članka 202. treće alineje UEZ-a, u obliku prijenosa ili pridržaja provedbenih ovlasti, u područje primjene članka 67. stavaka 1. ili 5. UEZ-a, treba ocijeniti je li, donošenjem Direktive 2005/85, Vijeće donijelo zakonodavstvo Zajednice koje utvrđuje zajednička pravila i temeljna načela u pogledu pitanja iz članka 63. prvog stavka točke 1. i točke 2. alineje (a) UEZ-a.
- 64 U pogledu postupka za priznavanje statusa izbjeglica u državama članicama, člankom 63. prvim stavkom točkom 1. alinejom (d) UEZ-a predviđa se usvajanje samo „minimalnih standarda”.
- 65 Kako proizlazi iz točaka 10. do 17. ove presude, Direktivom 2005/85 donose se detaljni kriteriji kojima se omogućuje naknadno donošenje popisa sigurnih zemalja.
- 66 Stoga treba smatrati da je Vijeće ovim zakonodavnim aktom donijelo „zakonodavstvo Zajednice kojim se utvrđuju zajednička pravila i temeljna načela” u smislu članka 67. stavka 5. prve alineje UEZ-a te je stoga postupak suodlučivanja primjenjiv.
- 67 S obzirom na sve prethodno navedeno, treba prihvatiti prva dva tužbena razloga koja je Parlament naveo u potporu svojoj tužbi za poništenje te stoga valja poništiti pobijane odredbe.

Treći i četvrti tužbeni razlozi povezani s kršenjem obveze obrazlaganja pobijanih odredaba i nepoštovanja obveze lojalne suradnje

- 68 Budući da su prva dva tužbena razloga osnovana, treći i četvrti tužbeni razlog koje je Parlament istaknuo u potporu svojoj tužbi nije potrebno ispitati.

Troškovi

- 69 U skladu s člankom 69. stavkom 2. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku snosi troškove, ako je takav zahtjev postavljen. Budući da je Parlament postavio zahtjev da Vijeće snosi troškove i da Vijeće nije uspjelo u postupku, valja mu naložiti snošenje troškova. U skladu s člankom 69. stavkom 4. podstavkom 1. intervenijenti u postupku snosit će vlastite troškove.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) proglašava i presuđuje:

- 1. Poništavaju se članak 29. stavci 1. i 2. te članak 36. stavak 3. Direktive Vijeća 2005/85/EZ od 1. prosinca 2005. o minimalnim normama koje se odnose na postupke priznavanja i ukidanja statusa izbjeglica u državama članicama.**
- 2. Vijeću Europske unije nalaže se snošenje troškova.**
- 3. Francuska Republika i Komisija Europskih zajednica snosit će vlastite troškove.**

[Potpisi]

* Jezik postupka: francuski

RADNI PRIJEVOD