DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 6 maj 2008 *

I mål C-133/06,

angående en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 230 första stycket EG, som väckts den 8 mars 2006,

Europaparlamentet, företeträtt av H. Duintjer Tebbens, A. Caiola, A. Auersperger Matić och K. Bradley, samtliga i egenskap av ombud,

sökande,

med stöd av

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av C. O'Reilly, P. Van Nuffel och J.-F. Pasquier, samtliga i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

intervenient,

* Rättegångsspråk: franska.

mot

Europeiska unionens råd, företrätt av M. Simm, M. Balta och G. Maganza, samtliga i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

med stöd av

Republiken Frankrike, företrädd av G. de Bergues och J.-C. Niollet, båda i egenskap av ombud,

intervenient,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, avdelningsordförandena P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts, A. Tizzano och L. Bay Larsen (referent) samt domarna J.N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz och A. Arabadjiev,

generaladvokat: M. Poiares Maduro,
justitiesekreterare: handläggaren B. Fülöp,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 20 juni 2007,

och efter att den 27 september 2007 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europaparlamentet har i första hand yrkat att domstolen ska ogiltigförklara artiklarna 29.1, 29.2 och 36.3 i rådets direktiv 2005/85/EG av den 1 december 2005 om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus (EUT L 326, s. 13) (nedan kallade de angripna bestämmelserna). I andra hand har Europaparlamentet yrkat att domstolen ska ogiltigförklara direktivet i dess helhet.

2 Genom beslut av domstolens ordförande den 25 juli 2006 tilläts Europeiska gemenskapernas kommission att intervenera till stöd för parlamentets yrkanden och Republiken Frankrike tilläts att intervenera till stöd för Europeiska unionens råds yrkanden.

Tillämpliga bestämmelser

Tillämpliga bestämmelser i EG-fördraget

3 Artikel 63 första stycket EG återfinns i avdelning IV i fördraget med rubriken ”Visering, asyl, invandring och annan politik som rör fri rörlighet för personer”. Bestämmelsen har följande lydelse:

”Rådet skall i enlighet med det förfarande som avses i artikel 67 [EG] inom fem år efter Amsterdamfördragets ikraftträdande besluta om följande:

1) Åtgärder som avser asyl …, inom följande områden:

…

d) Miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för att bevilja eller återkalla flyktingstatus.

2) Åtgärder som avser flyktingar och fördrivna personer inom följande områden:

a) Miniminormer för att ge tillfälligt skydd åt fördrivna personer från tredjeland vilka inte kan återvända till sitt ursprungsland och för personer som av andra skäl behöver internationellt skydd.

…”

4 I artikel 67 EG, i dess lydelse enligt Nicefördraget, föreskrivs följande:

”1. Rådet skall under en övergångsperiod av fem år efter Amsterdamfördragets ikraftträdande besluta enhälligt på förslag av kommissionen eller på initiativ av en medlemsstat och efter att ha hört Europaparlamentet.

2. Efter denna femårsperiod skall rådet

— besluta på förslag av kommissionen; kommissionen skall pröva varje begäran från en medlemsstat om att kommissionen skall lägga fram ett förslag för rådet,

— efter att ha hört Europaparlamentet enhälligt besluta i syfte att låta alla eller delar av de områden som omfattas av denna avdelning regleras av förfarandet i artikel 251 [EG] och att anpassa bestämmelserna om domstolens behörighet.

…

5. Med avvikelse från punkt 1 skall rådet besluta enligt förfarandet i artikel 251 [EG] om

— de åtgärder som avses i artikel 63.1 och artikel 63.2 a [EG], om rådet tidigare och i enlighet med punkt 1 i den här artikeln har antagit gemenskapslagstiftning som fastställer gemensamma regler och viktiga principer på dessa områden,

…”

Sekundärrätten före direktiv 2005/85

5 Med stöd av artikel 63 första stycket punkt 1 a respektive b EG antogs rådets förordning (EG) nr 343/2003 av den 18 februari 2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredjeland har gett in i någon medlemsstat (EUT L 50, s. 1) och rådets direktiv 2003/9/EG av den 27 januari 2003 om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna (EUT L 31, s. 18).

6 Med stöd av artikel 63 första stycket punkterna 1 c, 2 a och 3 a EG antogs rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004 om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska betraktas som flyktingar eller som personer

som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet (EUT L 304, s. 12).

7 Med stöd av artikel 67.2 andra strecksatsen EG antogs rådets beslut 2004/927/EG av den 22 december 2004 om att låta delar av de områden som omfattas av avdelning IV i tredje delen av fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen regleras av förfarandet i artikel 251 i det fördraget (EUT L 396, s. 45).

8 I artikel 1.2 i detta beslut föreskrivs följande:

”Från och med den 1 januari 2005 skall rådet besluta i enlighet med förfarandet i artikel 251 [EG] när det beslutar om åtgärder enligt artikel 63.2 b och 63.3 b [EG]”.

9 I skäl 4 i samma beslut betonas att beslutet inte påverkar bestämmelserna i artikel 67.5 EG.

Direktiv 2005/85

10 Direktiv 2005/85 antogs med stöd av särskilt artikel 63 första stycket punkt 1 d EG.

11 Syftet med direktivet är enligt artikel 1 häri att fastställa miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus.

12 I skälen 17 och 18 preciseras följande:

”(17) En nyckelfråga när det gäller att bedöma hur välgrundad en asylansökan är, är den sökandes säkerhet i det egna ursprungslandet. Om ett tredjeland kan anses vara ett säkert ursprungsland bör medlemsstaterna kunna fastställa dess säkerhet och förutsätta att det är säkert för en särskild sökande, såvida han eller hon inte lägger fram allvarliga motbevis.

(18) Med tanke på den harmoniseringsnivå som nåtts för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer skall betraktas som flyktingar, bör gemensamma kriterier för att fastställa tredjeländer som säkra ursprungsländer upprättas.”

13 Vad beträffar säkra ursprungsländer anges följande i skäl 19 i direktiv 2005/85:

”Om rådet har försäkrat sig om att dessa kriterier uppfylls avseende ett visst ursprungsland och följaktligen har införlivat detta i den gemensamma minimiförteckning över säkra ursprungsländer som skall antas i enlighet med detta direktiv, bör medlemsstaterna vara skyldiga att behandla ansökningar från personer med

medborgarskap i det landet, … på grundval av presumtion som ej utesluter motbevisning av säkerheten i det landet. Mot bakgrund av att det är av politisk vikt att säkra ursprungsländer fastställs, särskilt med tanke på följderna av en bedömning av människorättssituationen i ett ursprungsland och dess följder för Europeiska unionens politik när det gäller yttre förbindelser, bör rådet fatta alla beslut om upprättande eller ändring av förteckningen efter samråd med Europaparlamentet."

14 Vad gäller vissa europeiska tredjeländer som iakttar särskilt strikta normer avseende mänskliga rättigheter och skydd av flyktingar anges i skäl 24 i nämnda direktiv följande:

"… medlemsstaterna [bör] tillåtas att inte pröva eller inte fullständigt pröva asylansökningar för sökande som reser in på deras territorium från sådana europeiska tredjeländer. Med tanke på de eventuella följderna för sökanden av en begränsad eller utelämnad prövning, bör denna tillämpning av begreppet säkra tredjeländer begränsas till sådana fall som rör tredjeländer avseende vilka rådet har förvissat sig om att de strikta normerna för säkerhet i det berörda tredjelandet är uppfyllda i enlighet med detta direktiv. Rådet bör fatta beslut i denna fråga efter samråd med Europaparlamentet."

15 I artikel 29.1 och 29.2 med rubriken "Gemensam minimiförteckning över tredjeländer som betraktas som säkra ursprungsländer" föreskrivs följande:

"1. Rådet skall genom beslut med kvalificerad majoritet på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet anta en gemensam minimiförteckning över tredjeländer som av medlemsstaterna skall betraktas som säkra ursprungsländer enligt bilaga II.

2. Rådet får med kvalificerad majoritet på förslag av kommissionen och efter samråd med Europaparlamentet ändra den gemensamma minimiförteckningen genom att lägga till eller stryka tredjeländer i enlighet med bilaga II. Kommissionen skall behandla varje begäran från rådet eller från en medlemsstat om att den skall lägga fram ett förslag till ändring av den gemensamma minimiförteckningen."

16 I bilaga II till direktiv 2005/85, under rubriken "Fastställande av säkra ursprungsländer enligt artikel 29 och artikel 30.1", definieras kriterierna för att anse ett land som ett säkert ursprungsland på följande sätt:

"Ett land skall betraktas som ett säkert ursprungsland om det på grundval av den rättsliga situationen, tillämpningen av lagstiftningen inom ett demokratiskt system och de allmänna politiska förhållandena framgår att det allmänt och genomgående inte förekommer någon förföljelse enligt artikel 9 i direktiv 2004/83/EG, samt ingen tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning och inget hot på grund av urskillningslöst våld i situationer av internationell eller intern väpnad konflikt.

Vid denna bedömning skall man bland annat beakta i vilken utsträckning skydd mot förföljelse eller misshandel ges genom att undersöka

a) landets berörda lagar och förordningar och på vilket sätt de tillämpas,

b) hur landet iakttar de rättigheter och friheter som är fastställda i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och/eller i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och/eller konventionen mot tortyr, särskilt de rättigheter från vilka det inte går att göra undantag enligt artikel 15.2 i nämnda Europeiska konvention,

c) hur landet iakttar principen om 'non-refoulement' i enlighet med Genèvekonventionen,

d) om landet tillhandahåller ett system med effektiva rättsmedel mot överträdelser av dessa rättigheter och friheter."

17 I artikel 36.1–36.3 i direktiv 2005/85, med rubriken "Begreppet europeiska säkra tredjeländer", föreskrivs följande:

"1. Medlemsstaterna får föreskriva att en asylansökan och säkerheten för sökanden när det gäller hans eller hennes särskilda omständigheter enligt beskrivningen i kapitel II inte skall prövas eller inte skall prövas fullständigt i fall där en behörig myndighet på grundval av sakförhållanden har fastställt att den asylsökande försöker resa in eller har rest in olagligt på territoriet från ett säkert tredjeland i enlighet med punkt 2.

2. Ett tredjeland kan endast anses vara ett säkert tredjeland enligt punkt 1 om

a) det har ratificerat och följer bestämmelserna i Genèvekonventionen utan geografiska begränsningar,

b) det har inrättat ett lagstadgat asylförfarande,

c) det har ratificerat Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och följer bestämmelserna i denna, inklusive normerna med avseende på effektiva rättsmedel, och

d) det har fastställts som sådant av rådet i enlighet med punkt 3.

3) Rådet skall med kvalificerad majoritet, på förslag av kommissionen och efter samråd med Europaparlamentet, anta eller ändra en gemensam förteckning över tredjeländer som skall anses vara säkra tredjeländer enligt punkt 1.”

18 Rådet har inte tillämpat de angripna bestämmelserna för att anta de två förteckningar som avses i dessa bestämmelser.

Talan

19 Parlamentet har åberopat fyra grunder till stöd för sin talan om ogiltigförklaring. De avser åsidosättande av EG-fördraget på grund av att artikel 67.5 första strecksatsen EG inte iakttagits, rådets bristande behörighet att anta de angripna bestämmelserna, åsidosättande av skyldigheten att motivera dessa samt åsidosättande av skyldigheten till lojalt samarbete.

20 Domstolen kommer att pröva de två första grunderna tillsammans. De kan nämligen, såsom generaladvokaten påpekade i punkt 11 i sitt förslag till avgörande, inte särskiljas.

De två första grunderna: Åsidosättande av artikel 67.5 första strecksatsen EG samt rådets bristande behörighet

Parternas argument

21 Parlamentet har gjort gällande att mot bakgrund av redan antagen gemenskapslagstiftning, det vill säga förordning nr 343/2003 samt direktiven 2003/9 och 2004/83, utgjorde antagandet av direktiv 2005/85 den sista lagstiftningsetappen för att fastställa gemensamma regler och viktiga principer vars tillämpning syftar till att möjliggöra övergången till det förfarande som föreskrivs i artikel 251 EG (nedan kallat medbeslutandeförfarandet) i enlighet med de krav som uppställs i artikel 67.5 första strecksatsen EG.

22 Antagande i ett senare skede av den gemensamma minimiförteckning över tredjeländer som betraktas som säkra ursprungsländer och den gemensamma förteckningen över europeiska säkra tredjeländer (nedan gemensamt kallade förteckningarna över säkra länder) borde följaktligen ha skett enligt medbeslutandeförfarandet.

23 Genom de angripna bestämmelserna har rådet således på ett rättsstridigt sätt fastställt rättsliga grunder i en sekundärrättsakt som ger det möjlighet att anta förteckningar över säkra länder med tillämpning av ett förfarande som endast kräver samråd med parlamentet.

24 Genom att på detta sätt införa en rättslig grund i sekundärrätten har rådet förbehållit sig en behörighet att lagstifta. I fördraget föreskrivs emellertid inte någon möjlighet för rådet att, utöver befintliga förfaranden för att anta normativa rättsakter och verkställighetsföreskrifter, fastställa nya rättsliga grunder i syfte att anta sekundärrättsliga normativa bestämmelser.

25 Rådets eventuella praxis att fastställa rättsliga grunder i sekundärrätten kan enligt parlamentet inte motivera tillvägagångssättet.

26 Med hänvisning till domstolens dom av den 23 februari 1988 i mål 68/86, Förenade kungariket mot rådet (REG 1988, s. 855; svensk specialutgåva, volym 9, s. 367), har parlamentet gjort gällande att fördraget är tillämpligt på det normgivande området utan möjlighet att göra avsteg från de förfaranden som föreskrivs.

27 Kommissionen anser att de rättsliga grunder i sekundärrätten som ingår i de angripna bestämmelserna är rättsstridiga.

28 Gemenskapslagstiftaren har ingen möjlighet att själv fastställa på vilket sätt gemenskapslagstiftaren ska utöva sin behörighet. Institutionerna kan endast agera inom ramen för de befogenheter som föreskrivs i fördragen, vilka är de enda som reglerar förfarandena för att anta normativa rättsakter.

29 Enligt kommissionen kan de angripna bestämmelserna inte anses vara en befogenhet för rådet att genomföra regler enligt artikel 202 tredje strecksatsen EG.

30 De angripna bestämmelserna utgör ett åsidosättande av handläggningsreglerna i två avseenden: för det första i förhållande till regeln om enhällighet i artikel 63 första stycket punkt 1 d EG vid tidpunkten för antagande av direktiv 2005/85 och för det andra i förhållande till medbeslutandeförfarandet som ska ersätta denna regel då gemenskapslagstiftning antagits som fastställer gemensamma regler och viktiga principer på asylpolitikens område.

31 Rådet anser däremot att det inte finns något i EG-fördraget som hindrar att en rättsakt som antagits enligt det förfarande som föreskrivs i den tillämpliga rättsliga grunden bildar en rättslig grund i sekundärrätten för senare antagande av en normativ rättsakt på samma område med hjälp av ett förenklat beslutsförfarande.

32 Enligt rådet är det en välkänd lagstiftningsteknik att använda rättsliga grunder i sekundärrätten, vilket kommer till uttryck i ett stort antal gemenskapsrättsakter. De enda slutsatser som kan dras av domen i det ovannämnda målet Förenade kungariket mot rådet är att tillämpning av rättsliga grunder i sekundärrätten inte får leda till att det i fördraget föreskrivna förfarandet betungas. Så är inte fallet med det förfarande som föreskrivs i direktiv 2005/85.

33 Rådet anser att omständigheterna i förevarande fall gjorde det motiverat att använda en rättslig grund i sekundärrätten och att artikel 67.5 första strecksatsen EG inte utgjorde något hinder härför.

34 Förteckningarna över säkra länder utgör instrument på ett område som kännetecknas såväl av stor politisk känslighet i medlemsstaterna som av en praktisk nödvändighet att på ett snabbt och effektivt sätt reagera på ändrade förhållanden i berörda tredjeländer. Dessa instrument kan emellertid endast användas på ett effektivt sätt om de kan antas och senare ändras inom ramen för ett förfarande av den typ som föreskrivs i de angripna bestämmelserna.

35 Rådet har bestritt att de rättsliga grunder i sekundärrätten som ingår i de angripna bestämmelserna strider mot medbestämmandeförfarandet enligt artikel 67.5 första strecksatsen EG. Den sistnämnda bestämmelsen är endast tillämplig om två villkor är uppfyllda, nämligen att den rättsakt som ska antas grundar sig på artikel 63 första stycket punkterna 1 och 2 a EG och att rådet tidigare har antagit gemenskapslagstiftning som fastställer gemensamma regler och viktiga principer på dessa områden.

36 När det gäller det första av villkoren har rådet noterat att förteckningarna över säkra länder antas med stöd av de angripna bestämmelserna och inte med stöd av artikel 63 EG. I de angripna bestämmelserna föreskrivs ett enklare beslutsförfarande än det förfarande som användes då den grundläggande rättsakten antogs. Eftersom det enligt fördraget endast krävdes samråd med parlamentet för att anta direktiv 2005/85, kan tillämpningen av de angripna bestämmelserna – vari samma deltagandegrad föreskrivs för parlamentet – svårligen kritiseras.

37 Vad beträffar det andra villkoret anser rådet, med hänvisning till uttrycket ”gemenskapslagstiftning”, att det enligt artikel 67.5 första strecksatsen EG inte krävs att gemensamma regler och viktiga principer ska ha fastställts i en och samma lagstiftningsakt och vid ett visst tillfälle. Övergången till medbeslutandeförfarandet föranleds av sakliga skäl och är inte avhängig formella eller tidsmässiga kriterier.

38 Eftersom villkoren för att övergå till medbeslutandeförfarandet inte är uppfyllda, har det inte varit fråga om någon menlig inverkan på parlamentets befogenheter, och inte heller har den institutionella jämvikten rubbats.

39 Republiken Frankrike har gjort gällande att antagandet av förteckningar över säkra länder ingår i gemenskapslagstiftning som ”fastställer gemensamma regler och viktiga principer” i den mening som avses i artikel 67.5 första strecksatsen EG. Även om sådana förteckningar ska antas med stöd av själva fördraget och inte på grundval av de angripna bestämmelserna, krävs således endast att parlamentet hörs innan de antas.

40 Vad gäller den allmänna frågan om möjligheten att använda en rättslig grund i sekundärrätten anser samma medlemsstat i likhet med rådet att fördraget inte utgör något hinder härför.

41 Att använda sig av rättsliga grunder i sekundärrätten utgör en fast praxis hos gemenskapslagstiftaren. Enbart praxis kan dock inte utgöra grund för att avvika från reglerna i fördraget och kan följaktligen inte ge upphov till ett prejudikat som är bindande för gemenskapsinstitutionerna. Rättspraxis visar emellertid att domstolen inte nödvändigtvis är likgiltig för institutionernas praxis (dom av den 10 februari 1983 i mål 230/81, Luxemburg mot parlamentet, REG 1983, s. 255, punkterna 48 och 49; svensk specialutgåva, volym 7, s.17).

42 Sakförutsättningarna för att tillämpa rättsliga grunder i sekundärrätten är slutligen uppfyllda i förevarande fall. De angripna bestämmelserna är politiskt mycket känsliga och ställer i praktiken krav på att snabbt och effektivt reagera på ändrade förhållanden i berörda tredjeländer.

Domstolens bedömning

43 Genom sina två första grunder har parlamentet i sak tagit upp frågan huruvida rådet lagligen hade möjlighet att föreskriva i de angripna bestämmelserna att förteckningarna över säkra länder skulle antas och ändras genom beslut med kvalificerad majoritet på förslag av kommissionen efter att ha hört parlamentet.

44 Det ska härvid erinras om att gemenskapens institutioner enligt artikel 7.1 andra stycket EG ska handla inom ramen för de befogenheter som de har tilldelats genom fördraget (se dom av den 23 oktober 2007 i mål C-403/05, parlamentet mot kommissionen, REG 2007, s. I-9045, punkt 49 och där angiven rättspraxis).

45 Domstolen noterar inledningsvis att rådet, vid antagandet av direktiv 2005/85 på så sätt som föreskrivs i artikel 67.1 EG, hade möjlighet att tillämpa artikel 202 tredje strecksatsen EG för att anta bestämmelser som inte är centrala för det område som ska regleras (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 oktober 1992 i mål C-240/90, Tyskland mot kommissionen, REG 1992, s. I-5383, punkt 36; svensk specialutgåva, volym 13, s. 143).

46 För det fall det antas att förteckningarna över säkra länder inte anses vara centrala och avser ett visst specifikt fall, hade rådet således kunnat förbehålla sig rätten att utöva genomförandebefogenheter under förutsättning att beslutet är utförligt motiverat (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 januari 2005 i mål C-257/01, kommissionen mot rådet, REG 2005, s. I-345, punkt 50).

47 Rådet är nämligen skyldigt att, med hänsyn till arten av och innehållet i den grundläggande rättsakt som ska genomföras, i vederbörlig ordning motivera undantag från regeln att det enligt fördragets systematik normalt sett är kommissionen som är behörig när en grundläggande rättsakt ska genomföras på gemenskapsnivå (domen i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet, punkt 51).

48 I förevarande fall hänvisade rådet i skäl 19 i direktiv 2005/85 uttryckligen till att det är av politisk vikt att säkra ursprungsländer fastställs och det hänvisade i skäl 24 i samma direktiv till de följder begreppet säkra tredjeländer kan ha för asylsökande.

49 De grunder som anges i nämnda skäl syftar, såsom generaladvokaten påpekade i punkt 21 i sitt förslag till avgörande, till att redogöra för varför parlamentet ska höras avseende fastställande av förteckningar över säkra länder och de ändringar som ska göras i dessa. De ovannämnda skälen avser däremot inte att utgöra en tillräcklig motivering för att en särskild genomförandebefogenhet ska förbehållas rådet.

50 Förevarande mål gäller ett direktiv vars angripna bestämmelser ger rådet en icke tidsbegränsad befogenhet. Rådet har inte gjort gällande några argument till stöd för att dessa ska omkvalificeras och därvid anses utgöra bestämmelser med stöd av vilka rådet förbehållit sig rätten att direkt utöva särskilda genomförandebefogenheter. Vid förhandlingen vidhöll rådet däremot att bestämmelserna ger det en i sekundärrätten föreskriven lagstiftningsbehörighet.

51 Under dessa omständigheter uppkommer inte frågan om en eventuell omkvalificering av de angripna bestämmelserna för att kunna anse att rådet tillämpat artikel 202 tredje strecksatsen EG.

52 Vidare konstaterar domstolen att när det gäller tillämpningen av artikel 67 EG så antas bestämmelser inom ämnesområden som avses i artikel 63 punkterna 1 och 2 a EG enligt två olika förfaranden som föreskrivs i artikel 67 EG, det vill säga antingen enhälligt efter det att parlamentet hörts eller med stöd av medbeslutandeförfarandet.

53 Genom de angripna bestämmelserna införs ett förfarande för att anta nämnda bestämmelser genom beslut med kvalificerad majoritet på förslag av kommissionen efter att ha hört parlamentet. Ett sådant förfarande skiljer sig från dem som föreskrivs i artikel 67 EG.

54 Domstolen har emellertid redan slagit fast att reglerna för beslutsprocessen inom gemenskapens institutioner har fastställts genom fördraget och det står varken medlemsstaterna eller institutionerna själva fritt att bestämma dessa (se domen i det ovannämnda målet Förenade kungariket mot rådet, punkt 38).

55 Det är endast med stöd av fördraget som en institution, i särskilda fall av den typ som föreskrivs i artikel 67.2 andra strecksatsen EG, är behörig att ändra ett beslutsförfarande som fastställts däri.

56 Att ge en institution möjlighet att fastställa rättsliga grunder i sekundärrätten – oavsett om detta leder till att förfarandet för att anta en rättsakt blir strängare eller enklare – skulle leda till att institutionen ges en lagstiftningsmakt som går utöver vad som föreskrivs i fördraget.

57 Det skulle även ge institutionen möjlighet att åsidosätta principen om institutionell jämvikt, vilken innebär att varje institution vid utövandet av sina behörigheter ska respektera de övrigas behörigheter (dom av den 22 maj 1990 i mål C-70/88, parlamentet mot rådet, REG 1990, s. I-2041, punkt 22; svensk specialutgåva, volym 10, s. 425).

58 Rådet kan inte med fog göra gällande att det beslutsförfarande som föreskrivs i de angripna bestämmelserna inte strider mot medbeslutandeförfarandet med motiveringen att förteckningarna över säkra länder inte antas med stöd av artikel 63 EG, utan med stöd av nämnda bestämmelser (vari ett enklare beslutsförfarande föreskrivs än det som använts för att anta den grundläggande rättsakten). Ett sådant resonemang skulle nämligen innebära att sekundärrättsliga bestämmelser gavs företräde framför bestämmelser i primärrätten, i förevarande fall artikel 67 EG, vars punkter 1 och 5 ska tillämpas successivt med iakttagande av de där föreskrivna villkoren.

59 Tillämpning av rättsliga grunder i sekundärrätten kan inte heller motiveras med att det berörda ämnet är politiskt känsligt eller med behovet av att säkerställa att en gemenskapsåtgärd är effektiv.

60 Att det föreligger tidigare praxis som innebär fastställande av rättsliga grunder i sekundärrätten utgör inte ett godtagbart argument. Även om det antas att en sådan praxis föreligger, kan den inte utgöra grund för avsteg från fördragets regler och följaktligen inte bilda ett för institutionerna bindande prejudikat (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Förenade kungariket mot rådet, punkt 24, och dom av den 9 november 1995 i mål C-426/93, Tyskland mot rådet, REG 1995, s. I-3723, punkt 21).

61 Det följer av det ovan anförda att rådet har åsidosatt artikel 67 EG genom att i direktiv 2005/58 införa rättsliga grunder i sekundärrätten i form av de angripna bestämmelserna. Rådet har härigenom överskridit sin behörighet enligt fördraget.

62 Det ska tilläggas att då rådet i framtiden antar och ändrar förteckningar över säkra länder åligger det denna institution att göra detta med iakttagande av de förfaranden som föreskrivs i fördraget.

63 För att avgöra om antingen antagande och ändring av förteckningar över säkra länder genom lagstiftning eller eventuellt beslut att tillämpa artikel 202 tredje strecksatsen EG i form av delegering eller förbehåll avseende genomförandebefogenhet regleras av artikel 67.1 EG eller 67.5 EG, ska det göras en bedömning av om rådet med antagandet av direktiv 2005/85 antagit gemenskapslagstiftning som fastställer gemensamma regler och viktiga principer på områden som omfattas av artikel 63 första stycket punkterna 1 och 2 a EG.

64 När det gäller medlemsstaternas förfaranden för att bevilja eller återkalla flyktingstatus föreskrivs i artikel 63 första stycket punkt 1 d EG endast att ”miniminormer” ska antas.

65 I direktiv 2005/85 fastställs såsom framgår av punkterna 10–17 i denna dom detaljerade kriterier för att fastställa framtida förteckningar över säkra länder.

66 Domstolen anser därför att rådet genom denna lagstiftningsakt har antagit ”gemenskapslagstiftning som fastställer gemensamma regler och viktiga principer” i den mening som avses i artikel 67.5 första strecksatsen EG, varför medbeslutandeförfarandet är tillämpligt.

67 Mot bakgrund av ovanstående ska talan om ogiltigförklaring vinna bifall såvitt avser de två första grunderna som parlamentet åberopat. De angripna bestämmelserna ska följaktligen ogiltigförklaras.

Den tredje och den fjärde grunden: Åsidosättande av skyldigheten att motivera de angripna bestämmelserna och skyldigheten till lojalt samarbete

68 Eftersom talan vunnit bifall såvitt avser de två första grunderna, saknas anledning att pröva parlamentets tredje och fjärde grunder.

Rättegångskostnader

69 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Parlamentet har yrkat att rådet ska förpliktas

att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom rådet har tappat målet, ska parlamentets yrkande bifallas. Enligt artikel 69.4 första stycket ska intervenienterna i förevarande mål bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

1) Artiklarna 29.1, 29.2 och 36.3 i rådets direktiv 2005/85/EG av den 1 december 2005 om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus ogiltigförklaras.

2) Europeiska unionens råd ska ersätta rättegångskostnaderna.

3) Republiken Frankrike och Europeiska gemenskapernas kommission ska bära sina rättegångskostnader.

Underskrifter