EUROOPA KOHTU OTSUS (suurkoda)

6. mai 2008*

Kohtuasjas C-133/06,

mille ese on EÜ artikli 230 esimese lõigu alusel 8. märtsil 2006 esitatud tühistamishagi,

Euroopa Parlament, esindajad: H. Duintjer Tebbens, A. Caiola, A. Auersperger Matić ja K. Bradley,

hageja,

keda toetab:

Euroopa Ühenduste Komisjon, esindajad: C. O'Reilly, P. Van Nuffel ja J.-F. Pasquier, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis,

menetlusse astuja,

* Kohtumenetluse keel: prantsuse.

versus

Euroopa Liidu Nõukogu, esindajad: M. Simm, M. Balta ja G. Maganza, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis,

kostja,

keda toetab:

Prantsuse Vabariik, esindajad: G. de Bergues ja J.-C. Niollet,

menetlusse astuja,

EUROOPA KOHUS (suurkoda),

koosseisus: president V. Skouris, kodade esimehed P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts, A. Tizzano ja L. Bay Larsen (ettekandja), kohtunikud J. N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz ja A. Arabadjiev,

kohtujurist: M. Poiares Maduro,
kohtusekretär: ametnik B. Fülöp,

arvestades kirjalikus menetluses ja 20. juuni 2007. aasta kohtuistungil esitatut,

olles 27. septembri 2007. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1 Euroopa Parlament palub oma hagis esimese võimalusena tühistada nõukogu 1. detsembri 2005. aasta direktiivi 2005/85/EÜ liikmesriikides pagulasseisundi omistamise ja äravõtmise menetluse miinimumnõuete kohta (ELT L 326, lk 13) artikli 29 lõiked 1 ja 2 ning artikli 36 lõike 3 (edaspidi „vaidlustatud sätted") ning teise võimalusena direktiivi tervikuna.

2 Euroopa Kohtu presidendi 25. juuli 2006. aasta määrusega anti Euroopa Ühenduste Komisjonile ja Prantsuse Vabariigile luba astuda menetlusse vastavalt parlamendi ja Euroopa Liidu Nõukogu nõuete toetuseks.

Õiguslik raamistik

EÜ asutamislepingu asjassepuutuvad sätted

3 EÜ artikli 63 — mis paikneb asutamislepingu IV jaotises pealkirjaga „Viisa-, varjupaiga-, sisserände- ja muu isikute vaba liikumisega seotud poliitika" — esimene lõik näeb ette:

„Vastavalt [EÜ] artiklis 67 osutatud menetlusele võtab nõukogu viie aasta jooksul pärast Amsterdami lepingu jõustumist:

1) […] varjupaika käsitlevad meetmed järgmistes valdkondades:

[…]

d) pagulasseisundi andmise või äravõtmise menetluste miinimumnõuded liikmesriikides;

2) pagulasi ja ümberasustatud isikuid käsitlevad meetmed järgmistes valdkondades:

a) miinimumnõuded ajutise kaitse andmiseks kolmandatest riikidest pärit ümberasustatud isikutele, kes ei saa naasta oma päritolumaale, ja isikutele, kes muul põhjusel vajavad rahvusvahelist kaitset;

[…]”.

4 EÜ artikkel 67 Nice’i lepinguga muudetud kujul sätestab:

„1. Amsterdami lepingu jõustumisele järgneva viieaastase üleminekuperioodi vältel teeb nõukogu otsused ühehäälselt komisjoni ettepaneku või liikmesriigi algatuse põhjal pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendiga.

2. Selle viie aasta järel:

— teeb nõukogu otsused komisjoni ettepanekute põhjal; komisjon vaatab läbi kõik liikmesriikide taotlused, mis puudutavad nõukogule ettepaneku tegemist;

— teeb nõukogu pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendiga ühehäälselt otsuse [EÜ] artiklis 251 osutatud menetluse kohaldamise kohta kõigi või mõne käesoleva jaotisega hõlmatud valdkonna suhtes, kohandades Euroopa Kohtu volitustega seotud sätteid.

[…]

5. Erandina lõikest 1 võtab nõukogu vastavalt [EÜ] artiklis 251 ettenähtud menetlusele vastu:

— [EÜ] artikli 63 lõikes 1 ja lõike 2 punktis a ettenähtud meetmed, tingimusel et nõukogu on enne seda käesoleva artikli lõike 1 kohaselt vastu võtnud ühenduse õigusaktid, milles määratakse kindlaks neid küsimusi reguleerivad ühiseeskirjad ja peamised põhimõtted;

[…]".

Direktiivist 2005/85 varasemad teisesed õigusaktid

5 Nõukogu võttis EÜ artikli 63 esimese lõigu punkti 1 — vastavalt alapunktide a ja b — alusel 18. veebruaril 2003 vastu määruse (EÜ) nr 343/2003, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku esitatud varjupaigataotluse läbivaatamise eest (ELT L 50, lk 1; ELT eriväljaanne 19/06, lk 109), ja 27. jaanuaril 2003 direktiivi 2003/9/EÜ, millega sätestatakse varjupaigataotlejate vastuvõtu miinimumnõuded [liikmesriikides] (ELT L 31, lk 18; ELT eriväljaanne 10/06, lk 101).

6 29. aprillil 2004 võttis nõukogu EÜ artikli 63 esimese lõigu punkti 1 alapunkti c, punkti 2 alapunkti a ja punkti 3 alapunkti a alusel vastu direktiivi 2004/83/EÜ miinimumnõuete kohta, mida kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud

peavad täitma, et saada pagulase või muul põhjusel rahvusvahelist kaitset vajava isiku staatus, ja antava kaitse sisu kohta (ELT L 304, lk 12; ELT eriväljaanne 19/07, lk 96).

7 22. detsembril 2004 võttis nõukogu EÜ artikli 67 lõike 2 teise taande alusel vastu otsuse 2004/927/EÜ, mis näeb ette Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklis 251 osutatud menetluse kohaldamist kõnealuse asutamislepingu kolmanda osa IV jaotisega hõlmatud teatud valdkondade suhtes (ELT L 396, lk 45).

8 Viidatud otsuse artikli 1 lõige 2 sätestab:

„Alates 1. jaanuarist 2005 toimib nõukogu [EÜ] asutamislepingu artikli 63 [punkti] 2 [alapunktis] b ja [punkti] 3 [alapunktis] b osutatud meetmete vastuvõtmisel [EÜ] asutamislepingu artiklis 251 sätestatud korras."

9 Sama otsuse põhjenduses 4 on rõhutatud, et see otsus EÜ artikli 67 lõike 5 sätteid ei mõjuta.

Direktiiv 2005/85

10 Direktiiv 2005/85 võeti vastu EÜ artikli 63 esimese lõigu punkti 1 alapunkti d alusel.

11 Nimetatud direktiivi artikli 1 kohaselt on selle eesmärk kehtestada pagulasseisundi omistamise ja äravõtmise menetluse miinimumnõuded liikmesriikides.

12 Direktiivi põhjendused 17 ja 18 täpsustavad:

„(17) Varjupaigataotluse põhjendatuse oluliseks teguriks on taotleja turvalisus tema päritoluriigis. Kui kolmandat riiki võib pidada turvaliseks päritoluriigiks, peaksid liikmesriigid olema võimelised seda turvalisena määratlema ja eeldama selle turvalisust konkreetse taotleja jaoks, välja arvatud juhul, kui taotleja esitab tõsiseid vastuargumente.

(18) Arvestades kolmandate riikide kodanike ja kodakondsuseta isikute pagulaseks tunnistamise ühtlustamise taset, tuleks kehtestada ühised tingimused kolmandate riikide tunnistamiseks turvalisteks päritoluriikideks.”

13 Direktiivi 2005/85 põhjenduses 19 on seonduvalt turvaliste päritoluriikidega öeldud:

„Kui nõukogu on veendunud, et päritoluriik on need tingimused täitnud, ning on seetõttu lisanud selle riigi käesoleva direktiivi kohaselt vastuvõetavale turvaliste päritoluriikide ühisesse miinimumnimekirja, peaksid liikmesriigid olema kohustatud läbi vaatama avaldused selle riigi kodakondsusega isikutelt […], tuginedes sellele,

et selle riigi eeldatav turvalisus on vaidlustatav. Pidades silmas turvaliste päritoluriikide määratlemise poliitilist tähtsust, arvestades eelkõige päritoluriigi inimõiguste olukorra hinnangu mõjusid ja selle mõjusid Euroopa Liidu välispoliitikale, peaks nõukogu mis tahes otsused nimekirja koostamise või muutmise kohta tegema pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendiga."

14 Seoses teatavate kolmandate Euroopa riikidega, kus järgitakse eriti kõrgeid inimõiguste ja pagulaste kaitse nõudeid, on direktiivi põhjendus 24 sõnastatud järgmiselt:

„[…] liikmesriikidel [tuleks] lubada varjupaigataotlusi mitte läbi vaadata või mitte vaadata läbi täielikult selliste taotlejate puhul, kes sisenevad nende territooriumile sellistest Euroopa kolmandatest riikidest. Arvestades piiratud või ärajäänud läbivaatamise võimalikke tagajärgi taotleja jaoks, peaks turvalise kolmanda riigi mõiste kohaldamine piirduma juhtumitega, mis hõlmavad kolmandaid riike, mille puhul nõukogu on veendunud, et käesolevas direktiivis sätestatud asjassepuutuva kolmanda riigi turvalisuse kõrgeid nõudeid järgitakse. Nõukogu peaks tegema otsused selles küsimuses pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendiga."

15 Nimetatud direktiivi artikli 29 pealkirjaga „Turvalise päritoluriigina käsitatavate kolmandate riikide ühine miinimumnimekiri" lõigetes 1 ja 2 on sätestatud:

„1. Nõukogu võtab komisjoni ettepaneku põhjal ja pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendiga kvalifitseeritud häälteenamusega vastu nende kolmandate riikide ühise miinimumnimekirja, mida liikmesriigid käsitavad turvaliste päritoluriikidena vastavalt II lisale.

2. Nõukogu võib komisjoni ettepaneku põhjal ja pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendiga muuta kvalifitseeritud häälteenamusega ühist miinimumnimekirja, lisades või kustutades kolmandaid riike vastavalt II lisale. Komisjon vaatab läbi kõik nõukogu või liikmesriigi poolt talle suunatud taotlused ühise miinimumnimekirja muutmisettepaneku esitamiseks."

16 Direktiivi 2005/85 II lisas pealkirjaga „Turvaliste päritoluriikide määratlemine artikli 29 ja artikli 30 lõike 1 kohaldamiseks" on kriteeriumid, mis võimaldavad määratleda riiki turvalise päritoluriigina, sõnastatud järgmiselt:

„Riiki loetakse turvaliseks päritoluriigiks, kui õigusliku olukorra, õigusaktide demokraatlikus süsteemis kohaldamise ja üldiste poliitiliste olude põhjal on võimalik tõestada, et riigis ei toimu üldist ja järjekindlat tagakiusamist direktiivi 2004/83/EÜ artikli 9 tähenduses ega piinamist või muud inimväärikust alandavat kohtlemist või karistamist ning et seal ei ole rahvusvahelise või riigisisese relvastatud konfliktiga kaasnevast valimatust vägivallast tingitud ohtu.

Nimetatud hinnangu andmisel tuleb võtta arvesse muuhulgas ka seda, millises ulatuses antakse asjaomases riigis kaitset tagakiusamise ja väärkohtlemise eest:

a) riigi asjaomaste õigusaktidega või nende kohaldamise viisiga;

b) Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonis ja/või kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelises paktis ja/või piinamise vastases konventsioonis sätestatud õiguste ja vabaduste järgimisega, eelkõige selliste õiguste järgimisega, millest ei saa teha erandit vastavalt nimetatud Euroopa konventsiooni artikli 15 lõikele 2;

c) Genfi konventsiooni kohase *non-refoulement* põhimõtte raames;

d) nimetatud õiguste ja vabaduste vastaste rikkumiste tõhusate õiguskaitsevahendite süsteemi sätestamisega."

17 Direktiivi 2005/85 artikli 36 pealkirjaga „Euroopa turvalise kolmanda riigi mõiste" lõigetes 1—3 on öeldud:

„1. Liikmesriigid võivad ette näha, et II peatükis kirjeldatud varjupaigataotluse läbivaatamist ja taotleja olukorra turvalisuse kindlakstegemist ei teostata või teostatakse mittetäielikult juhtudel, kus pädev asutus on faktide põhjal tõestanud, et varjupaigataotleja soovib siseneda või on sisenenud liikmesriigi territooriumile ebaseaduslikult lõike 2 kohasest turvalisest kolmandast riigist.

2. Kolmandat riiki võib lõike 1 tähenduses lugeda turvaliseks kolmandaks riigiks ainult siis, kui:

a) see riik on ratifitseerinud Genfi konventsiooni ja järgib selle sätteid geograafiliste piiranguteta;

b) selles riigis rakendatakse õigusaktidega ettenähtud varjupaigamenetlust;

c) see riik on ratifitseerinud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni ning järgib selle sätteid, kaasa arvatud tõhusaid õiguskaitsevahendeid käsitlevaid norme ning

d) nõukogu on nii määranud vastavalt lõikele 3.

3. Nõukogu võib komisjoni ettepaneku põhjal ja pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendiga võtta vastu või muuta kvalifitseeritud häälteenamusega ühist nimekirja kolmandatest riikidest, mida peetakse lõike 1 tähenduses turvalisteks kolmandateks riikideks.”

18 Nõukogu ei ole vaidlustatud sätteid — eesmärgiga võtta vastu neis ette nähtud kaks nimekirja — kohaldanud.

Hagi

19 Parlament esitab hagi toetuseks neli tühistamisväidet, mis tuginevad vastavalt EÜ asutamislepingu artikli 67 lõike 5 esimese taande eiramisest tulenevale asutamislepingu rikkumisele, nõukogu pädevuse puudumisele vaidlustatud sätete vastuvõtmiseks, põhjendamiskohustuse rikkumisele vaidlustatud sätete osas ja lojaalse koostöö kohustuse mittejärgimisele.

20 Kahte esimest väidet tuleb uurida koos, kuna need on lahutamatult seotud, nagu kohtujurist on ettepaneku punktis 11 märkinud.

Kaks esimest väidet, mis tuginevad EÜ artikli 67 lõike 5 esimese taande rikkumisele ja nõukogu pädevuse puudumisele

Poolte argumendid

21 Parlament väidab, et arvestades juba vastuvõetud ühenduse õigusakte, st määrust nr 343/2003 ning direktiive 2003/9 ja 2004/83, kujutas direktiivi 2005/85 vastuvõtmine endast viimast etappi ühiseeskirjade ja peamiste põhimõtete kehtestamisel, mis peaks võimaldama üleminekut EÜ artiklis 251 ette nähtud menetlusele (edaspidi „kaasotsustamismenetlus") vastavalt EÜ artikli 67 lõike 5 esimese taande nõuetele.

22 Seega tuleks selle alusel hiljem vastuvõetavad turvalise päritoluriigina käsitatavate kolmandate riikide ühine miinimumnimekiri ja Euroopa turvaliste kolmandate riikide nimekiri (edaspidi koos: „turvaliste riikide nimekirjad") võtta vastu kaasotsustamismenetluses.

23 Seega on nõukogu vaidlustatud sätetes kasutanud teisese õigusakti puhul õigusvastaselt õiguslikke aluseid, mis võimaldavad tal turvaliste riikide nimekirja vastu võtta menetluses, mis nõuab üksnes parlamendiga konsulteerimist.

24 Luues sel moel tuletatud õigusliku aluse, on nõukogu kasutanud „seadusandliku pädevuse klauslit". Asutamislepingus ei ole kusagil ette nähtud, et nõukogu võiks väljaspool olemasolevaid õigustloovate ja rakendusaktide vastuvõtmiseks ettenähtud menetlusi võtta teiseste õigusnormide vastuvõtmisel kasutusele uusi õiguslikke aluseid.

25 Parlament leiab, et kui ka nõukogu peaks praktikas tuletatud õiguslike aluste loomist harrastama, ei ole see põhjendusena kasutatav.

26 Parlament väidab, viidates Euroopa Kohtu 23. veebruari 1988. aasta otsusele kohtuasjas 68/86: Ühendkuningriik *vs.* nõukogu (EKL 1988, lk 855), et õigusloome valdkonnas kuulub asutamisleping kohaldamisele ilma, et oleks võimalik selles ette nähtud menetlusi kohandada.

27 Komisjon on seisukohal, et vaidlustatud sätetes märgitud tuletatud õiguslikud alused on õigusvastased.

28 Ühenduse seadusandja ei saa ise määrata talle kuuluva pädevuse teostamise viisi. Institutsioonid võivad tegutseda vaid neile aluslepingutega — mis ainsana määratlevad õigustloovate aktide vastuvõtmise menetlused — antud pädevuse piirides.

29 Komisjon on seisukohal, et vaidlustatud sätteid ei saa käsitleda endale rakendamisvolituste jätmisena, mida nõukogu saaks teha EÜ artikli 202 kolmanda taande alusel.

30 Vaidlustatud sätete puhul on tegemist menetluse kahekordse kuritarvitamisega, esiteks mis puudutab EÜ artikli 63 esimese lõigu punkti 1 alapunktis d ette nähtud ühehäälsuse nõuet direktiivi 2005/85 vastuvõtmisel, ja teiseks seonduvalt kaasotsustamismenetlusega, mis peaks asendama viidatud eeskirja niipea, kui on vastu võetud ühenduse õigusnormid, millega määratakse kindlaks ühiseeskirjad ja peamised põhimõtted varjupaigapoliitika küsimuses.

31 Nõukogu väidab vastupidi, et mitte miski EÜ asutamislepingus ei välista seda, et kohaldatava õigusliku alusega ettenähtud menetluse kohaselt vastu võetud aktiga luuakse tuletatud õiguslik alus, eelkõige eesmärgiga võtta vastava valdkonna õigustloovaid akte hiljem vastu lihtsustatud otsustusmenetluses.

32 Nõukogu leiab, et tuletatud õiguslike aluste kasutamine on väljakujunenud seadusandlik tehnika, mida on kasutatud arvukates ühenduse aktides. Eespool viidatud kohtuotsusest Ühendkuningriik *vs.* nõukogu tuleks järeldada üksnes seda, et tuletatud õigusliku aluse kasutamine ei tohi muuta asutamislepinguga ettenähtud menetlust keerulisemaks, ja direktiiviga 2005/85 loodud menetluse puhul seda tehtud ei ole.

33 Nõukogu leiab, et käesoleval juhul on vajadus tuletatud õigusliku aluse kasutamiseks tingitud asjaoludest, ilma et see oleks olnud EÜ artikli 67 lõike 5 esimese taande kohaselt välistatud.

34 Turvaliste riikide nimekirjad kujutavad endast instrumente, mis kuuluvad valdkonda, mida iseloomustab nii liikmesriikide äärmine poliitiline tundlikkus kui ka praktiline vajadus reageerida kiiresti ja tõhusalt olukorramuutustele asjassepuutuvates kolmandates riikides. Konkreetsemalt, neid instrumente saab tõhusalt kasutada vaid juhul, kui need aktid ja neisse hiljem tehtud muudatused on vastu võetud sellises menetluses, nagu seda on vaidlustatud sätetega kehtestatu.

35 Nõukogu vaidleb vastu väitele, mille kohaselt vaidlustatud sätetes märgitud tuletatud õiguslikud alused on vastuolus EÜ artikli 67 lõike 5 esimeses taandes ette nähtud kaasotsustamismenetlusega. Et see säte kuuluks kohaldamisele, peab olema täidetud kaks tingimust, nimelt vastuvõetav akt peab põhinema EÜ artikli 63 esimese lõigu punktil 1 või punkti 2 alapunktil a, ning nõukogu peab varem olema vastu võtnud ühenduse õigusnormid, millega määratakse kindlaks vastavat valdkonda reguleerivad ühiseeskirjad ja peamised põhimõtted.

36 Nõukogu märgib seoses esimesena nimetatud tingimusega sisuliselt seda, et turvaliste riikide nimekirju ei võeta vastu mitte EÜ artikli 63 alusel, vaid tuginedes vaidlustatud sätetele, millega nähakse ette lihtsam menetlus kui see, mida kohaldati alusakti vastuvõtmisel. Ta lisab, et kuna asutamislepinguga on direktiivi 2005/85 vastuvõtmise osas ette nähtud vaid parlamendiga konsulteerimine, on raske esitada põhjendatud vastuväiteid vaidlustatud sätete kasutamisele, kuna nendega ette nähtud parlamendi osaluse määr on sama.

37 Teise tingimusega seoses leiab nõukogu, et EÜ artikli 67 lõike 5 esimeses taandes sisalduv viide „ühenduse õigusaktidele" ei tähenda, et ühiseeskirjad ja peamised põhimõtted tuleks vastu võtta üheainsa õigusaktiga teatud kindlal ajahetkel. Üleminek kaasotsustamismenetlusele on seotud sisulise, mitte vormilise või ajalise kriteeriumiga.

38 Kuna kaasotsustamismenetlusele ülemineku tingimused ei ole täidetud, siis parlamendi õigusi ega institutsioonidevahelist tasakaalu rikutud ei ole.

39 Prantsuse Vabariik väidab, et turvaliste riikide nimekirjade vastuvõtmise näol on tegemist selliste ühenduse õigusnormide vastuvõtmisega, „milles määratakse kindlaks ühiseeskirjad ja peamised põhimõtted" EÜ artikli 67 lõike 5 esimese taande mõttes. Järelikult, isegi kui need nimekirjad tuleks vastu võtta otse asutamislepingu ja mitte vaidlustatud sätete alusel, on nende vastuvõtmiseks vajalik üksnes parlamendiga konsulteerimine.

40 Mis puudutab üldist küsimust tuletatud õigusliku aluse kasutamise võimalikkusest, siis Prantsuse Vabariik leiab nii nagu nõukogu, et asutamislepingus ei välista seda mitte miski.

41 Tuletatud õiguslike aluste kasutamine on ühenduse seadusandja praktikas tavaline. Loomulikult ei või see praktika viia asutamislepingu normidest kõrvalekaldumiseni ega luua pretsedenti, mis on ühenduse institutsioonidele siduv. Seevastu kohtupraktikast nähtub, et Euroopa Kohus ei ole institutsioonide praktika osas alati ükskõikne (10. veebruari 1983. aasta otsus kohtuasjas 230/81: Luksemburg *vs.* parlament, EKL 1983, lk 255, punktid 48 ja 49).

42 Mis puudutab tuletatud õiguslike aluste kasutamise sisulisi tingimusi, siis käesoleval juhul on need täidetud. Vaidlustatud sätted on poliitiliselt väga tundlikud ning nendega kaasneb vajadus reageerida kiiresti ja tõhusalt olukorra muutustele kolmandates riikides.

Euroopa Kohtu hinnang

43 Parlament on kahe esimese väitega tõstatanud sisuliselt küsimuse, kas nõukogu toimis õiguspäraselt, kui nägi vaidlustatud sätetes ette, et turvaliste riikide nimekirja vastuvõtmine ja muutmine toimub komisjoni ettepaneku põhjal ja pärast parlamendiga konsulteerimist kvalifitseeritud häälteenamusega.

44 Selles osas tuleb meenutada, et EÜ artikli 7 lõike 1 teise lõigu kohaselt toimib iga institutsioon talle asutamislepinguga antud volituste piires (vt 23. oktoobri 2007. aasta otsus kohtuasjas C-403/05: parlament *vs.* komisjon, EKL 2007, lk I-9045, punkt 49 ja viidatud kohtupraktika).

45 Esmalt tuleb märkida, et nõukogul oli direktiivi 2005/85 vastuvõtmisel EÜ artikli 67 lõikes 1 ette nähtud menetluses võimalus kohaldada reguleeritava valdkonna jaoks esmajärgulist tähtsust mitteomavate meetmete vastuvõtmiseks EÜ artikli 202 kolmandat taanet (vt selle kohta 27. oktoobri 1992. aasta otsus kohtuasjas C-240/90: Saksamaa *vs.* komisjon, EKL 1992, lk I-5383, punkt 36).

46 Ta oleks saanud — kui lähtuda eeldusest, et turvaliste riikide nimekirjad ei ole esmatähtsad, vaid kuuluvad erijuhtude alla — otsustada jätta endale võimaluse kasutada rakendusvolitusi ja oleks pidanud seda otsust üksikasjalikult põhjendama (vt selle kohta 18. jaanuari 2005. aasta otsus kohtuasjas C-257/01: komisjon *vs.* nõukogu, EKL 2005, lk I-345, punkt 50).

47 Nõukogu peab rakendatava akti olemusest ja sisust lähtudes nõuetekohaselt põhjendama, miks kaldutakse kõrvale reeglist, mille kohaselt juhul, kui ühenduse tasandil on vaja võtta alusakti rakendusmeetmeid, on asutamislepingu ülesehitusest tulenevalt selline pädevus tavaliselt komisjonil (vt eespool viidatud kohtuotsus komisjon *vs.* nõukogu, punkt 51).

48 Käesoleval juhul on nõukogu direktiivi 2005/85 põhjenduses 19 sõnaselgelt viidanud turvaliste päritoluriikide määramise poliitilisele tähtsusele, ning sama direktiivi põhjenduses 24 tagajärgedele, mis võivad turvalise kolmanda riigi mõistest tuleneda varjupaigataotlejatele.

49 Nagu kohtujurist on ettepaneku punktis 21 märkinud, on nendes põhjendustes küll esitatud põhjused parlamendiga konsulteerimiseks turvaliste riikide nimekirjade koostamisel ja neisse muudatuste tegemisel, kuid ei ole piisavalt põhjendatud seda, miks jäetakse nõukogule tema puhul erandlikud rakendusvolitused.

50 Lisaks ei ole nõukogu käesolevas kohtuvaidluses, mis puudutab direktiivi, mille vaidlustatud sätetega on nõukogule antud pädevus, mis ei ole ajaliselt piiratud, esitanud ühtegi argumenti, mille kohaselt tuleks eelnimetatud sätted ümber kvalifitseerida säteteks, millega ta on jätnud endale õiguse kasutada vahetult ise rakendamisvolitusi. Vastupidi sellele kinnitas nõukogu kohtuistungil, et nimetatud sätted annavad talle tuletatud seadusandliku pädevuse.

51 Neil asjaoludel ei teki küsimust, kas vaidlustatud sätted tuleks ümber kvalifitseerida, et näidata nõukogu poolt EÜ artikli 202 kolmanda taande kasutamist.

52 Teiseks tuleb nentida, et vastavalt EÜ artiklile 67 võetakse EÜ artikli 63 punktis 1 ja punkti 2 alapunktis a nimetatud küsimustes vajalikud meetmed vastu EÜ artiklis 67 ette nähtud kahes erinevas menetluses, st kas menetluses, mis nõuab ühehäälset otsust pärast parlamendiga konsulteerimist, või kaasotsustamismenetluses.

53 Vaidlustatud sätetega on nimetatud meetmete vastuvõtmiseks nähtud ette menetlus, kus otsus tehakse komisjoni ettepaneku põhjal ja pärast parlamendiga konsulteerimist kvalifitseeritud häälteenamusega, mis erineb EÜ artiklis 67 ette nähtud menetlustest.

54 Juba varem on väljendatud seisukohta, et ühenduse institutsioonide tahte formuleerumist puudutavad eeskirjad kehtestatakse asutamislepinguga, mitte liikmesriikide või institutsioonide endi poolt (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus Ühendkuningriik *vs.* nõukogu, punkt 38).

55 Niisugustel erijuhtudel, nagu on ette nähtud EÜ artikli 67 lõike 2 teises taandes, saab üksnes asutamisleping anda institutsioonile pädevuse muuta asutamislepingus ette nähtud otsustamismenetlust.

56 Kui pidada lubatavaks, et institutsioonil on võimalus kehtestada tuletatud õiguslikke aluseid — kas akti vastuvõtmisel kohaldatava menetluse rangemaks muutmise või lihtsustamise suunas —, tähendaks see talle suurema seadusandliku pädevuse andmist kui see, mis on asutamislepinguga ette nähtud.

57 Ühtlasi võimaldaks see vastaval institutsioonil kahjustada institutsioonidevahelise tasakaalu põhimõtet, mille kohaselt on nõutud, et iga institutsioon arvestab oma pädevuse teostamisel teiste institutsioonide pädevusega (22. mai 1990. aasta otsus kohtuasjas C-70/88: parlament *vs.* nõukogu, EKL 1990, lk I-2041, punkt 22).

58 Nõukogu ei saa põhjendatult väita, et vaidlustatud sätetega ette nähtud menetlus ei ole kaasotsustamismenetlusega vastuolus, tuues põhjenduseks, et turvaliste riikide nimekirju ei võeta vastu mitte EÜ artikli 63 alusel, vaid tuginedes vaidlustatud sätetele, millega nähakse ette lihtsam menetlus kui see, mida kohaldati alusakti vastuvõtmisel. Selline mõttekäik annaks teisestele õigusnormidele ülimuslikkuse esmaste õigusnormide, st käesoleval juhul EÜ artikli 67 üle, mille lõikeid 1 ja 5 tuleb kohaldada järjestikku vastavalt neis ettenähtud tingimustele.

59 Samuti ei saa tuletatud õiguslike aluste vastuvõtmist põhjendada kaalutlustega, milles viidatakse kõnealuse valdkonna poliitilisele tundlikkusele või vajadusele tagada tõhus ühendusepoolne tegutsemine.

60 Lisaks ei saa põhjendatult toetuda varasemale praktikale, mis seisneb tuletatud õiguslike aluste loomises. Isegi kui lähtuda eeldusest, et selline praktika on tõendatud, ei saa see kalduda kõrvale asutamislepingu sätetest ega luua pretsedenti, mis oleks institutsioonidele siduv (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus Ühendkuningriik *vs.* nõukogu, punkt 24, ja 9. novembri 1995. aasta otsus kohtuasjas C-426/93: Saksamaa *vs.* nõukogu, EKL 1995, lk I-3723, punkt 21).

61 Eeltoodust tuleneb, et kuna nõukogu on direktiivi 2005/85 vaidlustatud sätetega näinud ette tuletatud õiguslikud alused, on ta rikkunud EÜ artiklit 67, kuna ületas seeläbi talle asutamislepinguga antud pädevust.

62 Turvaliste riikide nimekirjade ja nende muudatuste edaspidise vastuvõtmise osas tuleb lisada, et nõukogu on kohustatud järgima asutamislepinguga kehtestatud menetlusi.

63 Selleks et kindlaks teha, kas turvaliste riikide nimekirjade vastuvõtmine ja muutmine seadusandlikul teel või otsus kohaldada EÜ artikli 202 kolmandat taanet volituste delegeerimise või endale rakendusvolituste jätmise vormis kuulub EÜ artikli 67 lõigete 1 või 5 alla, tuleb hinnata, kas nõukogu on direktiivi 2005/85 näol võtnud vastu ühenduse õigusakti, millega määratakse kindlaks ühiseeskirjad ja peamised põhimõtted, mis reguleerivad EÜ artikli 63 esimese lõigu punktis 1 ja punkti 2 alapunktis a nimetatud küsimusi.

64 Mis puudutab pagulasseisundi andmise ja äravõtmise menetlust liikmesriikides, siis EÜ artikli 63 esimese lõigu punkti 1 alapunktis d on ette nähtud üksnes „miinimumnõu[ete]" vastuvõtmine.

65 Nagu käesoleva kohtuotsuse punktidest 10–17 tuleneb, on direktiiviga 2005/85 kehtestatud üksikasjalikud tingimused, mis võimaldavad nende alusel koostada turvaliste riikide nimekirjad.

66 Seega tuleb asuda seisukohale, et nõukogu on selle õigusakti näol võtnud vastu „ühenduse õigusakti[…], milles määratakse kindlaks […] ühiseeskirjad ja peamised põhimõtted" EÜ artikli 67 lõike 5 esimese taande mõttes, ning seetõttu on kohaldatav kaasotsustamismenetlus.

67 Arvestades eeltoodut tervikuna, tuleb parlamendi poolt tühistamishagi toetuseks esitatud väidetest kahe esimesega nõustuda ning järelikult tuleb vaidlustatud sätted tühistada.

Kolmas ja neljas väide, mis tuginevad põhjendamiskohustuse rikkumisele vaidlustatud sätete osas ja lojaalse koostöö kohustuse mittejärgmisele

68 Kuna kaks esimest väidet on põhjendatud, puudub vajadus uurida parlamendi poolt tema hagi toetuseks esitatud kolmandat ja neljandat väidet.

Kohtukulud

69 Kodukorra artikli 69 lõike 2 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna parlament on kohtukulude

hüvitamist nõudnud ja nõukogu on kohtuvaidluse kaotanud, tuleb kohtukulud välja mõista nõukogult. Sama artikli lõike 4 esimese lõigu alusel kannavad käesolevasse menetlusse astujad ise oma kohtukulud.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (suurkoda) otsustab:

1. **Tühistada nõukogu 1. detsembri 2005. aasta direktiivi 2005/85/EÜ liikmesriikides pagulasseisundi omistamise ja äravõtmise menetluse miinimumnõuete kohta artikli 29 lõiked 1 ja 2 ning artikli 36 lõige 3.**

2. **Mõista kohtukulud välja Euroopa Liidu Nõukogult.**

3. **Prantsuse Vabariik ja Euroopa Ühenduste Komisjon kannavad oma kohtukulud ise.**

Allkirjad