Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JULIANE KOKOTT
21 päivänä maaliskuuta 2013 [1]

Asia C-431/11

Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta
vastaan

Euroopan unionin neuvosto

Ulkosuhteet — Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittaminen — Suunniteltu sopimus ETA-sopimuksen liitteen VI (Sosiaaliturva) ja pöytäkirjan 37 muuttamisesta — Asetuksen (EY) N:o 883/2004 järjestelmän soveltamisalan laajentaminen Euroopan talousalueeseen — ETA:n sekakomiteassa omaksuttavasta Euroopan unionin kannasta annettu neuvoston päätös 2011/407/EU — Asianmukaisen aineellisen oikeusperustan valinta — SEUT 48 artikla, SEUT 79 artiklan 2 kohdan b alakohta vai SEUT 217 artikla

I Johdanto

1. Mitä oikeusperustaa Euroopan unioni voi käyttää ulottaakseen sisäiset sosiaaliturvalainsäädäntönsä säännökset koskemaan kolmansia valtioita? Tämä poliittisesti arkaluonteinen kysymys on keskeinen käsiteltävänä olevassa oikeusriidassa, jossa vastakkain ovat Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta ja Euroopan unionin neuvosto kukin väliintulijoineen.

2. Riidan käynnisti uusien unionin sisällä voimassa olevien sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevien säännösten soveltamisalan laajentamisesta Euroopan talousalueeseen (ETA) tehty ETA:n sekakomitean päätös. Neuvosto oli tätä varten etukäteen päätöksessä 2011/407 [2] vahvistanut unionin omaksuttavan kannan ja tässä yhteydessä nojautunut työntekijöiden vapaata liikkuvuutta Euroopan sisämarkkinoilla koskeviin määräyksiin, tarkemmin sanottuna SEUT 48 artiklaan.

3. Käsiteltävänä oleva Yhdistyneen kuningaskunnan nostama kumoamiskanne koskee tätä päätöstä. Toisin kuin neuvosto ja komissio katsovat, Yhdistynyt kuningaskunta Irlannin tukemana katsoo, ettei olisi pitänyt käyttää työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevia määräyksiä vaan määräyksiä kolmansien valtioiden kansalaisten oikeuksista vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen puitteissa, tarkemmin sanottuna SEUT 79 artiklan 2 kohdan b alakohtaa.

4. Alustavassa tarkastelussa rajanveto SEUT 48 artiklan ja SEUT 79 artiklan 2 kohdan b alakohdan välillä samoin kuin näiden määräysten suhde SEUT 217 artiklan mukaiseen assosiointitoimivaltaan vaikuttaa hyvin tekniseltä. Tosiasiassa sillä on kuitenkin huomattava käytännöllinen merkitys erityisesti Yhdistynyttä kuningaskuntaa ja Irlantia ajatellen. Nämä jäsenvaltiot voivat nimittäin

1 — Alkuperäinen kieli: saksa.

2 — ETA:n sekakomiteassa omaksuttavasta Euroopan unionin kannasta ETA-sopimuksen liitteen VI (Sosiaaliturva) ja pöytäkirjan 37 muuttamiseen 6.6.2011 annettu neuvoston päätös 2011/407/EU (EUVL L 182, s. 12).

poikkeussäännöstön perusteella SEUT 79 artiklan 2 kohdan b alakohdan puitteissa valita, osallistuvatko ne unionin lainsäädäntötoimiin (ns. opt-in), kun niillä ei sen sijaan SEUT 48 artiklan ensimmäisen kohdan puitteissa ole minkäänlaisia erioikeuksia ja ne voivat lainsäädäntötoimiin nähden käyttää korkeintaan niin sanottua hätäjarrumekanismia (SEUT 48 artiklan toinen kohta).

5. Unionin tuomioistuimen tuomio tässä asiassa tulee näyttämään suuntaa muissa samankaltaisissa tapauksissa, joissa unioni haluaa laajentaa sosiaaliturvalainsäädännön säännösten soveltamisalan kolmansiin maihin kansainvälisten sopimusten puitteissa. Tässä yhteydessä on erityisesti mainittava Sveitsiä ja Turkkia koskevat asiat, jotka niin ikään ovat tällä hetkellä Yhdistyneen kuningaskunnan neuvostoa vastaan nostamien kumoamiskanteiden kohteena. [3]

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

6. Asiaa koskeva säännöstö määräytyy ensinnäkin Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (EUT-sopimus) ja toisaalta Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen (ETA-sopimus) [4] mukaan, mukaan lukien kummankin lisäpöytäkirjat.

A *EUT-sopimus*

7. EUT-sopimuksen kolmannen osan IV osaston vapaata liikkuvuutta koskeviin määräyksiin sisältyy 48 artikla, jonka ensimmäisessä kohdassa määrätään seuraavaa:

”Euroopan parlamentti ja neuvosto toteuttavat tavallista lainsäätämisjärjestystä noudattaen komission ehdotuksesta sellaiset sosiaaliturvan alan toimenpiteet, jotka ovat tarpeen työntekijöiden vapaan liikkuvuuden toteuttamiseksi, erityisesti ottamalla käyttöön järjestelmän, joka turvaa palkattuina työntekijöinä tai itsenäisinä ammatinharjoittajina toimiville siirtotyöläisille ja heidän huollettavilleen sen, että:

a) kaudet, jotka eri maiden lainsäädännön mukaan otetaan huomioon oikeuden saamiseksi etuuteen ja sen säilyttämiseksi sekä etuuden määrän laskemiseksi, lasketaan yhteen;

b) etuudet maksetaan jäsenvaltioiden alueella asuville.”

8. SEUT 79 artiklassa, joka kuuluu EUT-sopimuksen kolmannen osan vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskevaan V osastoon, määrätään tiivistetysti seuraavaa:

”(1) Unioni kehittää yhteisen maahanmuuttopolitiikan, jolla pyritään kaikissa vaiheissa varmistamaan muuttovirtojen tehokas hallinta, jäsenvaltioissa laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten oikeudenmukainen kohtelu sekä laittoman maahanmuuton ja ihmiskaupan ehkäiseminen ja tehostettu torjunta.”

(2) Edellä 1 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden saavuttamiseksi Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät tavallista lainsäätämisjärjestystä noudattaen toimenpiteitä seuraavilla aloilla:

– –

b) jäsenvaltioissa laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten oikeuksien määrittely, mukaan lukien edellytykset, jotka koskevat liikkumis- ja oleskeluvapautta muissa jäsenvaltioissa;

3 — Vireillä olevat asiat C-656/11, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, ja C-81/13, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto.

4 — EYVL 1994, L 1, s. 1.

– –”

9. Lisäksi on syytä mainita SEUT 218 artiklan 9 kohta, jossa määrätään seuraavaa:

”Neuvosto tekee komission tai unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan ehdotuksesta päätöksen sopimuksen soveltamisen keskeyttämisestä ja sopimuksella perustetussa elimessä unionin puolesta esitettävien kantojen vahvistamisesta, silloin kun tämän elimen on annettava säädöksiä, joilla on oikeusvaikutuksia, lukuun ottamatta säädöksiä, joilla täydennetään tai muutetaan sopimuksen institutionaalisia rakenteita.”

Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen liitetty pöytäkirja (N:o) 21

10. Unionisopimukseen ja EUT-sopimukseen on liitetty pöytäkirja Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin asemasta vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen osalta (pöytäkirja (N:o) 21). Yhdistyneen kuningaskunnan osalta tämä pöytäkirja pätee koko vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen, mutta sitä ei Irlannin osalta sovelleta SEUT 75 artiklaan (ks. pöytäkirjan (N:o) 21 9 artikla).

11. Pöytäkirjan (N:o) 21 1 artiklan ensimmäisen kohdan ensimmäisestä virkkeestä ja 3 artiklasta seuraa, että Yhdistynyt kuningaskunta ja Irlanti ”eivät osallistu” SEUT kolmannen osan V osaston nojalla ehdotettujen ”toimenpiteiden hyväksymiseen neuvostossa”, jolleivät ne ilmoita neuvoston puheenjohtajalle kirjallisesti kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun ehdotus tai aloite on esitetty, että ne haluavat osallistua ehdotetun toimenpiteen antamiseen tai soveltamiseen.

12. Pöytäkirjan (N:o) 21 2 artiklasta käy lisäksi ilmi, että ”[SEUT] kolmannen osan V osaston määräykset, mainitun osaston nojalla hyväksytyt toimenpiteet, unionin kyseisen osaston nojalla tekemän kansainvälisen sopimuksen määräykset tai Euroopan unionin tuomioistuimen tällaista määräystä tai toimenpidettä tulkitsevat päätökset eivät sido Yhdistynyttä kuningaskuntaa tai Irlantia, eikä niitä sovelleta näissä valtioissa”; lisäksi ”määräykset, toimenpiteet tai päätökset eivät vaikuta näiden valtioiden toimivaltuuksiin, oikeuksiin tai velvollisuuksiin”.

B *ETA-sopimus*

13. Neuvosto ja komissio hyväksyivät silloisten Euroopan yhteisöjen puolesta ETA-sopimuksen 13.12.1993; aineellisena oikeusperustana käytettiin ETY:n perustamissopimuksen 238 artiklaa (josta on tullut SEUT 217 artikla).[5] Kyseessä on sekasopimus, jonka sopimuspuolina ovat Euroopan yhteisöjen oikeudellisen seuraajan Euroopan unionin rinnalla myös sen jäsenvaltiot.

14. ETA-sopimus on sen 1 artiklan 1 kohdan mukaan assosiaatiosopimus, jonka tavoitteena on ”yhdenmukaisen Euroopan talousalueen luomiseksi edistää sopimuspuolten kaupan ja taloudellisten suhteiden jatkuvaa ja tasapainoista vahvistumista yhdenvertaisten kilpailun edellytysten pohjalta sekä samojen sääntöjen noudattamista”.

15. ETA-sopimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi assosiaatiosuhde käsittää ennen kaikkea Euroopan sisämarkkinoiden neljä perusvapautta, erityisesti ”vapaan liikkuvuuden” (ETA-sopimuksen 1 artiklan 2 kohdan b alakohta) sekä ”entistä läheisemmän yhteistyön muilla aloilla kuten – – sosiaalipolitiikassa” (ETA-sopimuksen 1 artiklan 2 kohdan e alakohta).

5 — Euroopan yhteisöjen ja niiden jäsenvaltioiden sekä Itävallan tasavallan, Suomen tasavallan, Islannin tasavallan, Liechtensteinin ruhtinaskunnan, Norjan kuningaskunnan, Ruotsin kuningaskunnan ja Sveitsin valaliiton välisen Euroopan talousaluetta koskevan sopimuksen tekemisestä 13.12.1993 tehty neuvoston ja komission päätös 94/1/EY (EYVL 1994, L 1, s. 1).

16. ETA-sopimuksen 7 artiklan mukaan ”säädökset, joihin tämän sopimuksen liitteissä tai ETA:n sekakomitean päätöksissä viitataan taikka jotka sisältyvät niihin, sitovat sopimuspuolia, ja ne ovat osa – – sopimuspuolten oikeusjärjestystä”, minkä lisäksi määräyksen a alakohdassa todetaan, että ”ETY:n asetuksia vastaavat säädökset saatetaan sellaisinaan osaksi sopimuspuolten oikeusjärjestystä”.

17. ETA-sopimuksen 28 artiklaan sisältyy SEUT 45 artiklaa vastaava sääntely työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta ETA-alueella, ja ETA-sopimuksen 29 artiklaan sisältyy SEUT 48 artiklaa vastaava määräys.

18. ETA-sopimuksen 98 artiklassa annetaan ETA-sekakomitealle toimivalta muuttaa ETA-sopimuksen liitteitä sekä eräitä sen pöytäkirjoja, muun muassa pöytäkirjaa 37.

19. ETA-sopimuksen [6] liitteen VI (Sosiaaliturva) alkuperäisessä versiossa mainitaan otsikon ”Säädökset, joihin viitataan” alla asetus (ETY) N:o 1408/71.[7] Sama asetus mainitaan myös ETA-sopimuksen pöytäkirjan 37 alkuperäisessä versiossa [8] ”siirtotyöläisten sosiaaliturvan hallintotoimikunnan” yhteydessä. Nämä viittaukset on nyt ETA-sekakomitean antamalla päätöksellä N:o 76/2011 [9] määrä korvata viittauksilla asetukseen (EY) N:o 883/2004 [10] ja asetukseen (EY) N:o 988/2009.[11]

III Asian tausta

20. Unionin sisäisesti voimassa olevat säännökset sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta sisältyivät pitkään asetukseen N:o 1408/71. Ne korvattiin 1.5.2010 lukien asetuksella N:o 883/2004, jota puolestaan muutettiin myöhemmin muun muassa asetuksella N:o 988/2009.

21. ETA:n sekakomiteassa oli aikomuksena mukauttaa ETA-sopimuksen liitteeseen VI ja ETA-sopimuksen pöytäkirjaan 37 sisältyvät sosiaaliturvaa koskevat määräykset vastaamaan unionin muuttunutta sisäistä oikeustilaa ja sisällyttää asetus N:o 883/2004 ETA-sopimukseen. Tätä varten oli erityisesti liitteeseen VI ja pöytäkirjaan 37 sisältyvät viittaukset asetukseen N:o 1408/71 tarkoitus korvata viittauksilla asetukseen N:o 883/2004 ja asetukseen N:o 988/2009.

22. Tätä taustaa vasten komissio teki ehdotuksen neuvoston päätöksestä ETA:n sekakomiteassa omaksuttavasta Euroopan unionin kannasta. Tämän ehdotuksen alkuperäinen versio oli päivätty 9.9.2010 ja siinä käytettiin vielä perusteena SEUT 48 artiklaa, SEUT 352 artiklaa ja SEUT 218 artiklan 9 kohtaa.[12] Komissio muutti myöhemmin 10.3.2011 ehdotustaan siten, että perusteena käytettiin nyt vain SEUT 48 artiklaa ja SEUT 218 artiklan 9 kohtaa.[13] Komissio perusteli SEUT 352 artiklan pois jättämistä oikeusperustojen joukosta sillä, että EUT-sopimuksen 48 artiklassa vahvistettua unionin toimivaltaa yhteensovittaa jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmiä laajennettiin Lissabonin sopimuksella koskemaan perinteisen siirtotyöläisten alan lisäksi myös itsenäisinä ammatinharjoittajina toimivia siirtotyöläisiä.

6 — EVYL 1994, L 1, s. 327.

7 — Sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä 14.6.1971 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 1408/71 (julkaistu ensimmäisen kerran EYVL 1971, L 149, s. 1, ja muutettu sittemmin useaan otteeseen).

8 — EYVL 1994, L 1, s. 206.

9 — ETA-sopimuksen liitteen VI (Sosiaaliturva) ja pöytäkirjan 37 muuttamisesta 1.7.2011 annettu ETA:n sekakomitean päätös N:o 76/2011 (EYVL L 262, s. 33).

10 — Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta 29.4.2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 883/2004 (EUVL L 166, s. 1).

11 — Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 883/2004 muuttamisesta ja sen liitteiden sisällön määrittämisestä 16.9.2009 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 988/2009 (EUVL L 284, s. 43).

12 — SEK(2010) 1013 lopullinen.

13 — SEK(2011) 261 lopullinen.

23. Neuvosto teki 6.6.2011 päätöksen N:o 2011/407, jossa se vahvisti ETA:n sekakomiteassa omaksuttavan Euroopan unionin kannan (jäljempänä myös riidanalainen päätös). Päätöksen oikeusperustana käytettiin komission ehdotuksen mukaisesti SEUT 48 artiklaa ja SEUT 218 artiklan 9 kohtaa.

24. ETA:n sekakomitea teki 1.7.2011 antamallaan päätöksellä suunnitellut muutokset ETA-sopimuksen liitteeseen VI (Sosiaaliturva) ja pöytäkirjaan 37. Päätöksen voimaantulo edellyttää vielä, että eräs ETA-sopimuspuoli täyttää tietyt valtiosääntöoikeudelliset vaatimukset.

IV Asian käsittely unionin tuomioistuimessa ja asianosaisten vaatimukset

25. Yhdistynyt kuningaskunta nosti 16.8.2011 jättämällään kannekirjelmällä kanteen päätöksen 2011/407 kumoamiseksi. Sen näkemyksen mukaan riidanalaisen päätöksen oikeusperustana ei olisi pitänyt käyttää SEUT 48 artiklaa vaan SEUT 79 artiklan 2 kohdan b alakohtaa.

26. Unionin tuomioistuimen presidentin 10.1.2012 antamalla määräyksellä Irlanti hyväksyttiin väliintulijaksi tukemaan kantajan vaatimuksia ja Euroopan komissio hyväksyttiin väliintulijaksi tukemaan vastaajan vaatimuksia.

27. Yhdistynyt kuningaskunta, jota Irlanti tukee, vaatii, että

— päätös 2011/407/EU on kumottava

— tällaisen määräyksen ajallisia vaikutuksia on rajoitettava siihen saakka, kunnes neuvosto antaa SEUT 79 artiklan 2 kohdan b alakohdan nojalla uuden päätöksen Euroopan talousalueen (ETA) sekakomiteassa omaksuttavasta Euroopan unionin kannasta ETA-sopimuksen liitteen VI (Sosiaaliturva) ja pöytäkirjan 37 muuttamiseen, ja

— neuvosto on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.[14]

28. Neuvosto, jota komissio tukee, vaatii, että

— kanne hylätään ja

— kantaja velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

29. Yhdistyneen kuningaskunnan kannetta käsiteltiin unionin tuomioistuimessa ensin kirjallisesti ja 6.2.2013 suullisesti.

V Asian arviointi

30. Yhdistyneen kuningaskunnan kanne nojautuu yhteen ainoaan kumoamisperusteeseen: neuvosto on vahvistaessaan unionin kannan käyttänyt väärää oikeusperustaa ja näin ollen loukannut rajoitetun erityistoimivallan periaatetta (SEU 5 artiklan 1 kohdan ensimmäinen virke).[15]

14 — Irlanti ei väliintulijana ole esittänyt oikeudenkäyntikuluja koskevia vaatimuksia.

15 — Erityisesti rajoitetun erityistoimivallan periaatteesta unionin ulkoisen toiminnan alalla ks. lausunto 2/94, 28.3.1996 (Kok., s. I-1759, 23 ja 24 kohta); lausunto 2/00, 6.12.2001 (Kok., s. I-9713, 5 kohta); lausunto 1/08, 30.11.2009 (Kok., s. I-11129, 110 kohta) ja asia C-370/07, komissio v. neuvosto, tuomio 1.10.2009 (Kok., s. I-8917, 46 ja 47 kohta).

31. *Menettelyllisestä näkökulmasta* kaikki asianosaiset ja muut osapuolet ovat yksimielisiä siitä, että Euroopan unionin neuvosto toimi oikein vahvistaessaan unionin kannan päätöksen muodossa SEUT 218 artiklan 9 kohdan mukaisesti. ETA:n sekakomitea on ETA-sopimuksella perustettu elin, joka tekee kyseisen sopimuksen liitteiden ja eräiden sen pöytäkirjojen muuttamista koskevia päätöksiä, joilla on oikeusvaikutuksia (ETA-sopimuksen 98 artikla).

32. Riidatonta on myös se, että tällainen neuvoston päätös yhteisön kannasta edellyttää SEUT 218 artiklan 9 kohdan lisäksi myös *aineellista oikeusperustetta*, josta käy ilmi toimivallan laajuus ja sen myötä viime kädessä perussopimuksissa viitoitettu unionin harkintavalta. [16] Kiivaiden erimielisyyksien kohteena on kuitenkin se, onko tätä oikeusperustetta käsiteltävässä asiassa etsittävä sisämarkkinoita koskevista määräyksistä vai vapauden, oikeuden ja turvallisuuden aluetta koskevista määräyksistä, vai niiden sijaan SEUT 217 artiklan mukaisesta assosiointitoimivallasta.

33. Siitä, että asianmukaisen oikeudellisen perustan valinnalla on suuri käytännöllinen ja institutionaalinen sekä perustuslaillinen merkitys, [17] on nimenomaan kyse käsiteltävässä asiassa: oikeusperustan valinta ratkaisee sen, voivatko Yhdistynyt kuningaskunta ja Irlanti käyttää erioikeuksiaan, jotka unionisopimukseen ja EUT-sopimukseen liitetyn pöytäkirjan (N:o) 21 opt-in-sääntely niille suo.

A *Asianmukaisen aineellisoikeudellisen oikeusperustan valinta*

34. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin toimen oikeudellisen perustan valinnan on perustuttava sellaisiin objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuimen suorittaman valvonnan kohteena ja joihin kuuluvat toimen tarkoitus ja sisältö. [18]

35. Riidanalaisessa päätöksessä vahvistettiin unionin ETA-sekakomiteassa omaksuttava kanta olennaisesti siten, että uudet, tähän asti vain unionin sisällä voimassa olevien asetusten N:o 883/2004 ja N:o 988/2009 [19] mukaisten sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annettujen säännösten tulisi ulottua koko ETA-alueeseen. [20]

1. SEUT 79 artikla ei sovellu oikeusperustaksi

36. Kun asetuksen N:o 883/2004 soveltamisala ulotetaan koskemaan koko ETA-aluetta, sen alueellinen soveltamisala laajenee unionin alueen lisäksi kolmeen EFTA-valtioon eli Norjaan, Islantiin ja Liechtensteiniin. Tästä seuraa väistämättä, että myös asetuksen henkilöllinen soveltamisala kattaa tämän jälkeen uusia henkilöitä, jotka eivät ole unionin kansalaisia vaan jonkin kolmannen valtion kansalaisia. Tätä Yhdistynyt kuningaskunta ja Irlanti ovat voimakkaasti korostaneet.

16 — Edellä alaviitteessä 15 mainittu asia komissio v. neuvosto ja samansuuntaisesti jo yhdistetyt asiat 3/76, 4/76 ja 6/76, Kramer ym., tuomio 14.7.1976 (Kok., s. 1279, Kok. Ep. III, s. 163, 19 kohta), jonka mukaan on otettava huomioon ”yhteisön oikeuden järjestelmä ja sen aineelliset säännökset ja määräykset”, ks. myös edellä alaviitteessä 15 mainitun lausunnon 2/94 23 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

17 — Ks. lausunnot 2/00 (5 kohta) ja 1/08 (110 kohta) sekä em. asia komissio v. neuvosto, tuomion 47 kohta; kukin mainittu edellä alaviitteessä 15.

18 — Ks. asia C-300/89, komissio v. neuvosto, tuomio 11.6.1991 (Kok., s. I-2867, Kok. Ep. XI, s. I-211, 10 kohta); yhdistetyt asiat C-402/05 P ja C-415/05 P, Kadi ja Al Barakaat International Foundation v. neuvosto ja komissio, tuomio 3.9.2008 (Kok., s. I-6351, 182 kohta) ja asia C-130/10, parlamentti v. neuvosto, tuomio 19.7.2012 (42 kohta).

19 — Jäljempänä käytän yksinkertaisuuden vuoksi ilmausta asetus N:o 883/2004.

20 — Ks. erityisesti riidanalaisen päätöksen toinen perustelukappale: ”On aiheellista ottaa [asetukset N:o 883/2004 ja N:o 988/2009] – – osaksi ETA-sopimusta.”

37. Alustavan tarkastelun perustella SEUT 79 artiklan 2 kohdan b alakohta voisi tämän vuoksi olla sedes materie, koska määräyksessä mahdollistetaan nimenomaisesti ”jäsenvaltioissa laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten oikeuksien määrittely, mukaan lukien edellytykset, jotka koskevat liikkumis- ja oleskeluvapautta muissa jäsenvaltioissa”. Näihin voisi kuulua myös kolmansien valtioiden kansalaisten sosiaaliturvaa koskeva sääntely. [21]

38. On tunnettua, että tätä määräystä on jo useita kertoja käytetty sellaisten toimien perustana, joiden tarkoituksena on kolmansien valtioiden kanssa tehtyjen sopimusten puitteissa sisällyttää niiden kansalaiset unionin oikeuden sosiaaliturvaa koskevien säännösten soveltamisalaan. [22] Yksin tämä seikka ei kuitenkaan voi olla ratkaiseva, kun kyse on tässä riidanalaisen neuvoston päätöksen asianmukaisen oikeusperustan määrittämisestä. [23]

39. On otettava huomioon, että SEUT 79 artikla kuuluu vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskeviin määräyksiin ja sisältyy rajavalvonta-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkaa koskevaan lukuun. SEUT 79 artiklan 1 kohdan mukaan artiklalla on myös erityinen tavoite: määräyksellä pyritään kehittämään unionin yhteistä maahanmuuttopolitiikkaa, jolla pyritään ”varmistamaan muuttovirtojen tehokas hallinta, – – kolmansien maiden kansalaisten oikeudenmukainen kohtelu sekä laittoman maahanmuuton ja ihmiskaupan ehkäiseminen ja tehostettu torjunta”. Kaikki SEUT 79 artiklan 2 kohdan b alakohtaan nojautuvat toimenpiteet on nähtävä tässä kontekstissa, ja ne on annettava nimenomaisesti vain ”1 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden saavuttamiseksi”.

40. SEUT 79 artiklan 2 kohdan b alakohdan tavoitteenmäärittely ja sääntelykehys eivät sovellu pääasiassa riidanalaisena olevan kaltaiseen toimenpiteeseen.

41. Riidanalaisen päätöksen tehtäviin ei nimittäin kuulu yhteisen maahanmuuttopolitiikan puitteissa vahvistettu tiettyjen sosiaalisten oikeuksien antaminen unionin alueella laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisille, jotta heitä ”kohdeltaisiin oikeudenmukaisesti” SEUT 79 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuin tavoin. Päätöksessä mennään pikemminkin selvästi pidemmälle. Sillä palvellaan kolmen EFTA-valtion Norjan, Islannin ja Liechtensteinin kanssa ETA-sopimuksella luodun assosioinnin edelleen kehittämistä, ja se kuuluu toimenpiteisiin, joilla Euroopan sisämarkkinaoikeutta laajennetaan mahdollisimman pitkälle ETA:han. [24] Kolmen EFTA-valtion Norjan, Islannin ja Liechtensteinin kansalaisten tulisi saada käyttää henkilöiden vapaata liikkuvuutta samoin sosiaalisin edellytyksin kuin unionin kansalaisten.

21 — Tämä käy ilmi etenkin Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 48 artiklasta ja 79 artiklasta tehdystä julistuksesta (13 päivänä joulukuuta 2007 allekirjoitetun Lissabonin sopimuksen hyväksyneen hallitustenvälisen konferenssin päätösasiakirjaan liitetty julistus 22; EUVL 2008, C 115, s. 346 ja EUVL 2012, C 326, s. 348).

22 — Kyse on 21.10.2010 annetuista kuudesta neuvoston päätöksestä 2010/697/EU (EUVL L 306, s. 1), 2010/698/EU (EUVL L 306, s. 8), 2010/699/EU (EUVL L 306, s. 14), 2010/700/EU (EUVL L 306, s. 21), 2010/701/EU (EUVL L 306, s. 28) ja 2010/702/EU (EUVL L 306, s. 25), jotka koskevat Marokon, Tunisian, Algerian ja Israelin assosiointineuvostoissa sekä Makedonian ja Kroatian vakautus- ja assosiaationeuvostossa omaksuttavia unionin kantoja, ja toiseksi 6.12.2012 annetuista kolmesta neuvoston päätöksestä 2012/773/EU (EUVL L 340, s. 1), 2012/774/EU (EUVL L 340, s. 7) ja 2012/775/EU (EUVL L 340, s. 13), jotka koskevat Albanian ja Montenegron vakautus- ja assosiaationeuvostoissa sekä San Marinon yhteistyökomiteassa omaksuttavia unionin kantoja. Unionin sisäisesti SEUT 79 artiklan 2 kohdan b alakohtaa (aiempi EY 63 artiklan 4 kohta) on lisäksi käytetty oikeusperustana asetuksen (ETY) N:o 1408/71 ja asetuksen (ETY) N:o 574/72 muuttamisesta soveltamisalan laajentamiseksi koskemaan kolmansien maiden kansalaisia, joita kyseiset säännökset eivät jo koske yksinomaan heidän kansalaisuutensa vuoksi 14.5.2003 annetulle neuvoston asetukselle (EY) N:o 859/2003 (EUVL L 124, s. 1) sekä asetuksen (EY) N:o 883/2004 ja asetuksen (EY) N:o 987/2009 ulottamisesta koskemaan niitä kolmansien maiden kansalaisia, joita nämä asetukset eivät yksinomaan heidän kansalaisuutensa vuoksi vielä koske, 24.11.2010 annetulle Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukselle (EU) N:o 1231/2010 (EUVL L 344, s. 1).

23 — Asia C-155/07, parlamentti v. neuvosto, tuomio 6.11.2008 (Kok., s. I-8103, 34 kohta) ja asia C-411/06, komissio v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 8.9.2009 (Kok., s. I-7585, 77 kohta) sekä lausunto 1/94, 15.11.1994 (Kok., s. I-5267, 52 kohta) ja edellä alaviitteessä 15 mainitun lausunnon 1/08 172 kohta.

24 — Tästä ETA:n tavoitteesta ks. yleisesti asia C-452/01, Ospelt ja Schlössle Weissenberg, tuomio 23.9.2003 (Kok., s. I-9743, 29 kohta) ja asia T-115/94, Opel Austria v. neuvosto, tuomio 22.1.1997 (Kok., s. II-39, 107 kohta) sekä ETA-sopimuksen viides perustelukappale.

42. Riidanalainen päätös ei myöskään – kuten komissio aivan oikein toteaa – koske vain *kolmansien valtioiden kansalaisten*, eli norjalaisten, islantilaisten ja liechtensteinilaisten, sosiaalisia oikeuksia koskevaa sääntelyä unionissa, vaan myös toisinpäin *unionin kansalaisten* sosiaalisia oikeuksia koskevaa sääntelyä kyseisissä kolmessa EFTA-valtiossa. Riidanalaisella päätöksellä ETA-sopimukseen tehtäviksi aiottujen muutosten kautta pääsee – esimerkin mainitakseni – paitsi Norjan kansalainen unionin alueella myös unionin kansalainen Norjan alueella osalliseksi asetuksella N:o 883/2004 toteutetusta sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta. ETA-sopimuksen 7 artiklan a alakohdan mukaan on näet niin, että unionin asetus, johon ETA-sopimuksen liitteessä viitataan, sitoo sopimuspuolia – siis myös kolmea asianomaista EFTA-valtiota – ja se saatetaan sellaisenaan osaksi sopimuspuolten oikeusjärjestystä. Se ei edellytä, toisin kuin Irlanti väittää, kansallisia täytäntöönpanotoimia.

43. Tätä taustaa vasten on hylättävä Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin väite, jonka mukaan SEUT 79 artiklan 2 kohdan b alakohta olisi riidanalaisen päätöksen asianmukainen oikeusperusta.

2. SEUT 48 artikla ei myöskään ole asianmukainen oikeusperusta

44. Näkemykseni mukaan riidanalaista päätöstä ei voida sen paremmin perustaa myöskään SEUT 48 artiklaan, johon neuvosto ja komissio viittaavat.

45. Näin ei ole niinkään sen vuoksi, että asetuksen N:o 883/2004 sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevat säännökset koskevat säännösten soveltamisalalla myös muita kuin taloudellisesti aktiivisia henkilöitä.[25] Asetuksen painopisteenä ei nimittäin ole sellaisten henkilöiden sosiaaliturva, jotka eivät itse harjoita ammattitoimintaa. Asetus koskee ennen kaikkea ammattitoimintaa harjoittavien eli etenkin työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien sosiaaliturvaa. Muiden kuin taloudellisesti aktiivisten henkilöiden sosiaaliturva on korkeintaan raja-alue, jota tosin myös säännellään asetuksella N:o 883/2004, mutta joka on kaikkea muuta kuin asetuksen pääasiallinen kohde. Tästä seuraa, että tämä aspekti ei ole oikeusperustan valinnassa ratkaiseva.[26] Unionin toimen oikeudellisen perustan valinnan on perustuttava sen normatiiviseen sisältöön.[27]

46. Yhdistynyt kuningaskunta ja Irlanti viittaavat kuitenkin aivan oikein siihen, että SEUT 48 artikla voi olla perustana vain unionin sisäisten toimien antamiselle, minkä lisäksi se koskee vain unionin kansalaisten mutta ei kolmansien valtioiden kansalaisten sosiaaliturvaa.

25 — Kuten myös asiakirjoista ja suullisessa istunnossa esitetystä käy ilmi, Yhdistyneelle kuningaskunnalle todellinen kiistakysymys on *poliittisesti* tämä muiden kuin taloudellisesti aktiivisten henkilöiden sisällyttäminen ETA:ssa voimassa olevaan sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisjärjestelmään. Yhdistynyt kuningaskunta ilmaisi unionin tuomioistuimessa valmiutensa pyrkiä kolmen EFTA-valtion Norjan, Islannin ja Liechtensteinin kanssa asetusta N:o 883/2004 vastaavaan mutta muut kuin taloudellisesti aktiiviset henkilöt pois sulkevaan kahdenväliseen ratkaisuun.

26 — Vastaavasti yhdistetyt asiat C-95/99-C-98/99 ja C-180/99, Khalil ym., tuomio 11.10.2001 (Kok., s. I-7413, 55–58 kohta, erityisesti 56 kohta) valtiottomien henkilöiden ja pakolaisten liittämisestä asetuksen N:o 1408/71 järjestelmään.

27 — Jos toimea tarkasteltaessa ilmenee, että sillä on kaksi eri tarkoitusta tai että siinä on kahdenlaisia tekijöitä, ja jos toinen näistä tarkoituksista tai näistä tekijöistä on yksilöitävissä toimen pääasialliseksi tarkoitukseksi tai tekijäksi, kun taas toinen on ainoastaan liitännäinen, on käytettävä yhtä oikeudellista perustaa, toisin sanoen sitä, jota toimen pääasiallinen tai määräävä tarkoitus tai tekijä edellyttää (edellä alaviitteessä 23 mainittu asia parlamentti v. neuvosto, tuomio 6.1.2008, 35 kohta; edellä alaviitteessä 18 mainittu asia parlamentti v. neuvosto, tuomio 19.7.2012, 43 kohta ja vastaavasti jo asia C-155/91, komissio v. neuvosto, tuomio 17.3.1993 (Kok., s. I-939, Kok. Ep. XIV, s. I-61, 19 ja 21 kohta).

47. SEUT 48 artiklassa tehdään mahdolliseksi toteuttaa ainoastaan ”sellaiset sosiaaliturvan alan toimenpiteet, jotka ovat tarpeen työntekijöiden vapaan liikkuvuuden toteuttamiseksi”. Se sisältyy samaan perussopimuksen lukuun kuin SEUT 45 artiklan 1 kohta, jossa vahvistetaan vain se, että työntekijöiden vapaa liikkuvuus ”unionissa” turvataan. Oikeuskäytännössä on jo todettu, että SEUT 45 artiklassa (aiempi ETY:n perustamissopimuksen 48 artikla) turvataan vain ”jäsenvaltioiden työntekijöiden” [28] eli unionin kansalaisten [29] vapaa liikkuvuus.

48. Vastaavasti kolmannen valtion kansalaiset eivät voi unionin sisällä vedota SEUT 45 artiklan mukaiseen vapaata liikkuvuutta koskevaan oikeuteen, [30] eikä unionin lainsäätäjällä ole toimivaltaa toteuttaa ainoastaan SEUT 48 artiklan perusteella erityisiä toimenpiteitä unionin ja kolmansien valtioiden välisten sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamiseksi. Tällaiset toimenpiteet eivät nimittäin ole tarpeellisia SEUT 45 ja SEUT 48 artiklassa tarkoitetun työntekijöiden (unionin sisäisen) vapaan liikkuvuuden luomiseksi.

49. Toisin kuin Yhdistynyt kuningaskunta ja Irlanti en tosin pidä millään tavoin pois suljettuna, että unionin elimet voisivat nojautua niille sisämarkkinoiden luomiseksi annettuun toimivaltaan, jotta ne voisivat unionin kansalaisia ja unionin yrityksiä koskevia sääntöjä annettaessa ottaa sääntelyyn mukaan myös kolmansien maiden kansalaisten tilanteen, esimerkiksi silloin, kun se on välttämätöntä tasavertaisten kilpailuedellytysten luomiseksi sisämarkkinoilla. [31]

50. Käsiteltävässä asiassa kyse ei kuitenkaan ole pelkästään siitä, että kolmansien maiden kansalaisten tilannetta säänneltäisiin *unionin aluetta* varten annettaessa sosiaalioikeutta koskevaa sääntelyä. Lisäksi riidanalaisen päätöksen kohteena on ensi sijassa olemassa olevan sosiaalioikeutta koskevan sääntelyn eli asetuksen N:o 883/2004 laajentaminen kolmansiin valtioihin, toisin sanoen kolmeen EFTA-valtioon Norjaan, Islantiin ja Liechtensteiniin. [32]

51. Tätä taustaa vasten SEUT 48 artikla soveltuu yhtä huonosti riidanalaisen päätöksen oikeusperustaksi kuin SEUT 79 artikla.

3. SEUT 217 artikla olisi asianmukainen aineellinen oikeusperusta

52. Määritettäessä asianmukaista oikeusperustaa riidanalaiselle päätökselle ratkaisevaa on, että tämä päätös merkitsee unionin sisäisesti ensimmäistä välttämätöntä askelta tiellä ETA-sopimuksen muuttamiseen ja edelleen kehittämiseen. Tämän vuoksi pitäisi viitata samaan *aineelliseen* valtuutukseen kuin alun perin ETA-sopimusta annettaessa, nimittäin SEUT 217 artiklassa tarkoitettuun assosiointitoimivaltaan.

53. ETA-sopimuksen tekemisen ajankohtana sen liitteeseen VI (Sosiaaliturva) ja pöytäkirjaan 37 otettiin tuolloin voimassa ollut asetus N:o 1408/71, ja tällä tavoin laajennettiin siihen sisältyneiden sosiaaliturvajärjestelmän yhteensovittamista koskeneiden sääntöjen soveltamisala koko ETA:han.

54. Vain asetuksen N:o 1408/71 unionin sisäinen pätevyys perustui aikanaan SEUT 48 artiklaan (aiempi ETY:n perustamissopimuksen 51 artikla), tällä asetuksella luodun järjestelmän ulottaminen ETA:han sen sijaan toteutettiin itse ETA-sopimuksella eli se perustui SEUT 217 artiklan (aiempi ETY:n perustamissopimuksen 238 artikla) mukaiseen assosiointitoimivaltaan.

28 — Asia 238/83, Meade, tuomio 5.7.1984 (Kok., s. 2631, 7 kohta).

29 — Julkisasiamies Mancinin edellä alaviitteessä 28 mainitussa asiassa Meade 30.5.1984 esittämä ratkaisuehdotus ja julkisasiamies Jacobsin edellä alaviitteessä 26 mainituissa yhdistetyissä asioissa Khalil ym. 30.11.2000 esittämän ratkaisuehdotuksen 19 kohta.

30 — Työntekijöiden liikkumisvapaus ETA-alueella taataan ETA-sopimuksen 28 artiklassa.

31 — Vastaavasti edellä alaviitteessä 26 mainitut yhdistetyt asiat Khalil ym., tuomion 56 kohta; ks. lisäksi 26.3.2009 esittämäni ratkaisuehdotus asiassa C-13/07, komissio v. neuvosto, ”Vietnam”, määräys 10.6.2010 (ratkaisuehdotuksen 149 kohta), jossa tarkastelen niitä edellä alaviitteessä 23 mainitun lausunnon (erityisesti 81 ja 86 kohta) kohtia, joihin Yhdistynyt kuningaskunta ja Irlanti tässä asiassa viittaavat.

32 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 42 kohta.

55. Olisi absurdia, jos nyt olisi eri tavoin, kun asetus N:o 1408/71 korvataan sen seuraajana olevalla asetuksella N:o 883/2004.

56. Asetuksen N:o 883/2004 osalta on lisäksi lähdettävä siitä, että vain sen unionin sisäinen pätevyys perustuu SEUT 48 artiklaan. Sitä vastoin ETA:n sekakomitean päätös, jolla tämä asetus asetuksen N:o 1408/71 sijasta sisällytetään tulevaisuudessa ETA-sopimuksen liitteeseen VI (Sosiaaliturva) ja pöytäkirjaan 37 ja sen soveltamisala tällä tavoin ulotetaan koko ETA-alueeseen, saa unionin oikeuden kannalta katsottuna legitimaationsa SEUT 217 artiklan mukaisesta assosiointitoimivallasta. Riidanalaisen päätöksen osalta ei voi mitenkään olla toisin, koska päätöksessä vahvistetaan unionin kanta ennen ETA:n sekakomitean toimia ja näin viime kädessä valmistellaan unionin toimintaa kansainvälisellä tasolla sekä ETA-sopimukseen tehtäviksi suunniteltuja muutoksia.

57. Toisin kuin SEUT 48 artikla, SEUT 217 artikla mahdollistaa aivan epäilyksettä sääntelyn antamisen unionin ja kolmansien valtioiden välisistä suhteista, ja mahdollistamalla myös muiden henkilöiden kuin unionin kansalaisten, mukaan lukien muut kuin taloudellisesti aktiiviset henkilöt, saattamisen tämän sääntelyn piiriin. Juuri tällainen sääntely, joka koskee unionin suhteita kolmansiin valtioihin sekä näiden kolmansien valtioiden kansalaisten oikeusasemaa, on ominaista assosiointisopimukselle. Tässä mielessä oikeuskäytännössä on jo kauan sitten katsottu, että SEUT 217 artiklalla (aiempi ETY:n perustamissopimuksen 238 artikla) väistämättä myönnetään unionille toimivalta varmistaa kolmansia valtioita kohtaan olevien velvoitteiden noudattaminen kaikilla perustamissopimuksen kattamilla aloilla. [33]

58. Vaikka haluttaisiin ajatella, että SEUT 79 artiklan 2 kohdan b alakohdan perusteella voitaisiin antaa samanlainen tai ainakin vastaava sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskeva sääntely kolmansien valtioiden kansalaisten osalta, SEUT 217 artiklan olisi kuitenkin kolmansien maiden kanssa tehdyn assosiointisopimuksen yhteydessä – ja erityisesti niin kiinteän assosioinnin yhteydessä kuin ETA-sopimuksen – katsottava olevan lex specialis. [34]

59. Sitä vastaan, että SEUT 217 artiklaa käytettäisiin tässä riidanalaisen päätöksen kaltaisen päätöksen perusteena, ei voida väittää, että tämä tekisi ETA-sekakomitean päätösten tuottamismenettelyn kohtuuttoman vaikeaksi.

60. Ensiksikin toimen oikeusperusta nimittäin ei määräydy menettelyjen mukaan vaan toimen oikeusperusta ratkaisee toimen antamiseksi noudatettavat menettelyt. [35]

61. Toiseksi SEUT 217 artiklan käyttäminen aineellisena oikeusperustana ei johda käsiteltävässä asiassa minkäänlaisiin muutoksiin menettelyssä. Menettelylliseltä kannalta ratkaisevana säilyy SEUT 218 artiklan 9 kohta, jonka soveltamisalalla neuvosto tekee ratkaisun määräenemmistöllä (SEU 16 artiklan 3 kohta). Vaatimus neuvoston yksimielisyydestä (SEUT 218 artiklan 8 kohdan 2 alakohta) – samoin kuin Euroopan parlamentin suostumusta koskeva edellytys (SEUT 218 artiklan 6 kohdan a alakohdan i alakohta) – koskee vain assosiaatiosopimuksen tekemistä ensimmäistä kertaa tai tällaisen sopimuksen rakenteellisia muutoksia, joihin ei sovelleta SEUT 218 artiklan 9 kohtaa sen viimeisen virkkeen (”lukuun ottamatta – –”) mukaan.

62. Edellä esitetyn perusteella katson, että SEUT 217 artikla olisi ollut riidanalaisen päätöksen asianmukainen aineellinen oikeusperusta ja SEUT 218 artiklan 9 kohta olisi edelleen ollut menettelyllisesti merkityksellinen.

33 — Asia 12/86, Demirel, tuomio 30.9.1987 (Kok., s. 3719, Kok. Ep. IX, s. 177, 9 kohta).

34 — Vastaavasti myös edellä alaviitteessä 23 mainittu asia parlamentti v. neuvosto, tuomio 6.11.2008, 34 kohta, jonka mukaan toimen on aina perustuttava kahdesta mahdollisesta oikeusperustasta erityisempään.

35 — Edellä alaviitteessä 18 mainittu asia parlamentti v. neuvosto, tuomio 19.7.2012, 80 kohta.

63. Prosessioikeudellisesti mikään ei estä unionin tuomioistuinta käsiteltävässä asiassa pitämästä SEUT 217 artiklaa riidanalaisen päätöksen asianmukaisena oikeusperustana. Yhdistynyt kuningaskunta, jota Irlanti tukee, esitti virheellistä oikeusperustaa koskevan nimenomaisen väitteen saattaen sen näin riidan kohteeksi. Unionin tuomioistuin ei, kun se arvioi riippumattomasti oikeusperustaa koskevaa kysymystä, voi olla rajoitettu vain menettelyn osapuolten esittämiin primaarioikeuden määräyksiin (yhtäältä SEUT 79 artikla ja toisaalta SEUT 48 artikla). Tuomioistuin ei nimittäin ”puhu asianosaisten suulla”.[36] Vastaavasti unionin tuomioistuin ei voi olla sidottu pelkästään asianosaisten vaatimustensa tueksi esittämiin väitteisiin, sillä muuten se saattaisi joutua perustamaan ratkaisunsa virheellisiin oikeudellisiin näkökohtiin.[37] Lopuksi ei myöskään ole mitään epävarmuutta siltä osin kuin kyse on oikeudesta tulla kuulluksi ja kontradiktorisen menettelyn vaatimuksesta,[38] koska mahdollisuudesta käyttää SEUT 217 artiklaa aineellisena oikeusperustana keskusteltiin nimenomaisesti kaikkien menettelyn osapuolten kanssa suullisessa käsittelyssä.

4. Toissijaisesti: SEUT 216 artiklan 1 kohtaan turvautuminen

64. Ainoastaan sen varalta, että unionin tuomioistuin ei yhdy SEUT 217 artiklan osalta esittämääni, lisäisin, että käsiteltävässä asiassa kysymykseen tulisi myös turvautuminen SEUT 216 artiklan 1 kohtaan. Tässä määräyksessä pääasiallisesti kodifioidaan niin sanottu ERTA-doktriini,[39] johon erityisesti neuvosto on vedonnut unionin tuomioistuimelle esittämissään kirjelmissä ja johon myös muut osapuolet ovat voineet ottaa kantaa.

65. SEUT 216 artiklan 1 kohdan mukaan unioni voi tehdä sopimuksen yhden tai useamman kolmannen valtion kanssa, ”kun perussopimuksissa on asiaa koskeva määräys taikka kun sopimuksen tekeminen on välttämätöntä jonkin unionin politiikalle perussopimuksissa vahvistetun tavoitteen saavuttamiseksi tai sopimuksen tekemisestä säädetään oikeudellisesti sitovassa unionin säädöksessä tai sopimuksen tekeminen voi vaikuttaa yhteisiin sääntöihin tai muuttaa niiden ulottuvuutta”.

66. ETA-sopimus on kolmansien valtioiden kanssa solmittu kansainvälinen sopimus, jonka Euroopan yhteisöt tekivät unionin oikeudellisena edeltäjänä. SEUT 216 artiklan 2 kohdan mukaan tämä sopimus sitoo unionia ja jäsenvaltioita, minkä vuoksi sitä on pidettävä SEUT 216 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna oikeudellisesti sitovana unionin säädöksenä.

67. ETA-sopimuksella pyritään sisällöllisesti yhdenvertaisia kilpailun edellytyksiä sekä samojen sääntöjen noudattamista edistämällä yhdenmukaisen Euroopan talousalueen luomiseen (ETA-sopimuksen 1 artiklan 1 kohta). ETA-sopimuksen kohteena on ennen kaikkea henkilöiden vapaan liikkuvuuden takaaminen (ETA-sopimuksen 1 artiklan 2 kohdan b alakohta), jota tukee muun muassa läheinen yhteistyö sosiaalipolitiikan alalla (ETA-sopimuksen 1 artiklan 2 kohdan e alakohta).

68. Näiden ETA-sopimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi on välttämätöntä toistaa myös ETA-tasolla voimassa olevan sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevan sääntelyn uudistaminen ja yksinkertaistaminen samaan tapaan kuin tehtiin korvattaessa asetus N:o 1408/71 asetuksella N:o 883/2004.[40] Jos viittausta vanhaan asetukseen ei korvata viittauksella uuteen asetukseen

36 — Näin jo julkisasiamies Léger 2.4.1998 esittämässään ratkaisuehdotuksessa asiassa C-252/96 P, parlamentti v. Gutiérrez de Quijano y Lloréns, tuomio 19.11.1998 (Kok., s. I-7421, ratkaisuehdotuksen 36 kohta).

37 — Vastaavasti asia C-470/02 P, EBU v. M6 ym., määräys 27.9.2004 (69 kohta) ja yhdistetyt asiat C-514/07 P, C-528/07 P ja C-532/07 P, Ruotsi v. API ja komissio, tuomio 21.9.2010 (Kok., s. I-8533, 65 kohta).

38 — Asia C-89/08 P, komissio v. Irlanti ym., tuomio 2.12.2009 (Kok., s. I-11245, erityisesti 50 ja 51 kohta) ja asia C-197/09 RX-II, M v. lääkevirasto, uudelleenkäsittely 17.12.2009 (Kok., s. I-12033, 39–42 kohta).

39 — ERTA-doktriini pohjautuu asiassa 22/70, komissio v. neuvosto, ”ERTA”, 31.3.1971 annettuun tuomioon (Kok., s. 263, Kok. Ep. I, s. 553, 15–19 kohta); uudempi yhteenveto löytyy mm. lausunnosta 1/03, 7.2.2006 (Kok., s. I-1145, 114–133 kohta).

40 — Ks. asetuksen N:o 883/2004 johdanto-osan kolmas perustelukappale.

ETA-sopimuksen liitteessä VI (Sosiaaliturva) ja pöytäkirjassa 37, henkilöiden vapaata liikkuvuutta ETA-alueella ei harjoiteta samoin sosiaalisin edellytyksin kuin unionin sisällä. Tällöin on olemassa myös vaara siitä, että horjutetaan ETA:n perustavanlaatuista tavoitetta, joka on yhdenvertaisten kilpailuedellytysten luominen samoja sääntöjä noudattamalla yhdenmukaisella talousalueella.

69. Lopuksi riidanalaisella päätöksellä toteutettavaksi aiotulla asetuksen N:o 883/2004 soveltamisalan ulottamisella koko ETA:han varmistetaan se, että ei vaikuteta SEUT 216 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin ”yhteisiin sääntöihin” – tässä unionia ja kaikkia sen jäsenvaltioita sitovaan ETA-sopimukseen. [41]

70. Tämän vuoksi riidanalainen päätös voidaan perustaa myös ERTA-doktriiniin, sellaisena kuin se ilmaistaan SEUT 216 artiklan 1 kohdassa. Koska SEUT 217 artikla muodostaa kuitenkin toisen erityisemmän aineellisen oikeusperustan riidanalaiselle päätökselle, [42] ei viime kädessä ole turvauduttava SEUT 216 artiklan 1 kohtaan vaan SEUT 217 artiklaan. [43]

B *Unionisopimukseen ja EUT-sopimukseen liitetyn pöytäkirjan (N:o) 21 tehokas vaikutus*

71. Huomautan lisäksi, että SEUT 217 artiklan soveltaminen ei – kuten SEUT 48 artiklan tai SEUT 216 artiklan 1 kohdan soveltaminenkaan – pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tapauksessa poista unionisopimukseen ja EUT-sopimukseen liitetyn pöytäkirjan (N:o) 21 tehokasta vaikutusta.

72. Pöytäkirjaan (N:o) 21 sisältyvät erityismääräykset Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin asemasta vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen osalta. Sen mukaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen kolmannen osan V osaston nojalla hyväksytyt toimenpiteet sitovat Yhdistynyttä kuningaskuntaa ja Irlantia vain, jos nämä jäsenvaltiot ilmoittavat nimenomaisesti ja kirjallisesti haluavansa osallistua näihin toimenpiteisiin (opt-in-sääntely, ks. pöytäkirjan (N:o) 21 1 artiklan 1 kohdan ensimmäinen virke yhdessä sen 3 artiklan kanssa).

73. Tämän erityissääntelyn aineellinen soveltamisala rajoittuu nimenomaisesti vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen. Poikkeussääntelynä sitä on tulkittava suppeasti.

74. Ei ole pöytäkirjan (N:o) 21 tarkoituksen ja päämäärän mukaista jättää Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin vapaaseen harkintavaltaan unionin elinten antamiin toimenpiteisiin osallistumista ja niiden sitovuutta unionin oikeuden muilla osa-alueilla ja erityisesti sisämarkkinoiden tai kolmansien valtioiden assosioinnin puitteissa.

75. Näin ollen opt-in-sääntelyä ei voida soveltaa sellaisten toimenpiteiden antamiseen, jotka – kuten tässä riidanalainen neuvoston päätös – koskevat sisämarkkinoilla voimassa olevien määräysten soveltamisalan ulottamista myös kolmansiin valtioihin.

76. Se, että yksittäiset unionin jäsenvaltiot soveltaisivat suhteessa assosiaatiovaltioihin tai niiden kansalaisiin vain osaa unionin oikeuden *acquis'ta* ja voisivat tällä tavoin vaatia erityiskohtelua, vaikuttaisi huomattavasti assosiaatiosopimuksen – etenkin ETA-sopimuksen, joka johtaa täyteen assosiaatioon sisämarkkinoiden ja henkilöiden vapaan liikkuvuuden alalla – toimintaan.

41 — Unionin ulkoisesta toimivallasta annettaessa yhteisiä sääntöjä, joihin voidaan vaikuttaa, ks. myös edellä alaviitteessä 39 mainitun lausunnon 1/03 116 kohta.

42 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 52–63 kohta.

43 — Ks. tästä jälleen edellä alaviitteessä 23 mainittu asia parlamentti v. neuvosto, tuomio 6.11.2008, 34 kohta, jonka mukaan toimen on aina perustuttava kahdesta mahdollisesta oikeusperustasta erityisempään.

77. Jos riidanalaisen päätöksen kaltaisiin toimenpiteisiin haluttaisiin soveltaa opt-in-sääntelyä ja näin ollen viime kädessä hyväksyä ajatus *à la carte* Euroopasta, ei pelkästään vaarannettaisi sisämarkkinoita yhtenä Euroopan unionin peruspilareista vaan myös kyseenalaistettaisiin ETA:n olemassaolo perusteellisesti. Vaarana olisi näiden kolmeen EFTA-valtioon ulottuvien sisämarkkinoiden sirpaloituminen, jolla olisi kielteisiä vaikutuksia kaikkien näillä sisämarkkinoilla työskentelevien henkilöiden ja yritysten yhdenvertaiseen kohteluun sekä niihin sovellettavien kilpailun edellytysten yhdenmukaisuuteen.

C *Virheellisen oikeusperustan valinnan vaikutukset riidanalaisen päätöksen pätevyyteen*

78. Kuten edellä on todettu, neuvosto on valinnut riidanalaiselle päätökselle virheellisen oikeusperustan. Olisi ollut asianmukaista käyttää päätöksen aineellisena oikeusperustana SEUT 217 artiklan mukaista assosiointitoimivaltaa yhdessä SEUT 218 artiklan 9 kohdan menettelyllisen oikeusperustan kanssa.

79. Se, että unionin säädökselle on valittu virheellinen oikeusperusta, ei kuitenkaan väistämättä merkitse, että kyseinen unionin säädös olisi kumottava. Oikeuskäytännön mukaan säädöstä ei ole kumottava, jos epäasianmukaiseen oikeusperustaan turvautuminen ei ole voinut vaikuttaa säädöksen sisältöön tai sen antamismenettelyyn ja jos kysymys on näin ollen puhtaasti muodollisesta virheestä. [44]

80. Tilanne on tämä nyt käsiteltävässä asiassa. SEUT 218 artiklan 9 kohdan mukaan neuvoston oli tehtävä riidanalainen päätös määräenemmistöllä ja ilman Euroopan parlamentin osallistumista [45] riippumatta siitä, onko asianmukaisena oikeusperustana pidettävä SEUT 217 artiklaa, SEUT 216 artiklan 1 kohtaa vai SEUT 48 artiklaa. Yhdistynyt kuningaskunta ja Irlanti eivät myöskään voi käyttää unionisopimukseen ja EUT-sopimukseen liitetyn pöytäkirjan (N:o) 21 mukaista poikkeussääntelyä minkään mainitun oikeusperustan nojalla.

81. Näin ollen virheellisen oikeusperustan valinta ei voi olla perusteena riidanalaisen päätöksen kumoamiselle.

82. Sen varalta, että unionin tuomioistuin edellä esittämäni vastaisesti kuitenkin hyväksyisi Yhdistyneen kuningaskunnan kanteen, esitän, että riidanalaisen päätöksen vaikutukset pidettäisiin voimassa siihen saakka, kunnes annetaan neuvoston päätöksen kanssa samansisältöinen päätös asianmukaista oikeusperustaa (SEUT 264 artiklan 2 kohta) käyttäen. Tätä ovat esittäneet ennen kaikkea Yhdistynyt kuningaskunta ja Irlanti itse.

VI Oikeudenkäyntikulut

83. Unionin tuomioistuimen 25.9.2012 vahvistetun työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska ehdottamani ratkaisun mukaisesti Yhdistynyt kuningaskunta on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut neuvoston vaatimuksen mukaisesti. Työjärjestyksen 140 artiklan 1 kohdan nojalla Irlanti ja komissio, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat kumpikin omista oikeudenkäyntikuluistaan.

44 — Asia 165/87, komissio v. neuvosto, tuomio 27.9.1988 (Kok., s. 5545, 18–21 kohta); yhdistetyt asiat C-184/02 ja C-223/02, Espanja ja Suomi v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 9.9.2004 (Kok., s. I-7789, 42–44 kohta) ja asia C-210/03, Swedish Match, tuomio 14.12.2004 (Kok., s. I-22893, 44 kohta); ks. myös 26.5.2005 esittämäni ratkaisuehdotus asiassa C-94/03, komissio v. neuvosto, tuomio 10.1.2006 (Kok., s. I-1, ratkaisuehdotuksen 53 kohta).

45 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 61 kohta.

VII Ratkaisuehdotus

84. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

1) Kanne hylätään.

2) Irlanti ja Euroopan komissio vastaavat kumpikin omista oikeudenkäyntikuluistaan.

3) Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan muut oikeudenkäyntikulut.