Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (suurkoda)

18. detsember 2014*

Tühistamishagi — Sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimine — EMÜ-Türgi assotsiatsioonileping — Nõukogu otsus assotsiatsiooninõukogus Euroopa Liidu nimel võetava seisukoha kohta — Õigusliku aluse valik — ELTL artikkel 48 — ELTL artikli 79 lõike 2 punkt b — ELTL artikkel 217

Kohtuasjas C-81/13,

mille ese on 15. veebruaril 2013 ELTL artikli 263 alusel esitatud tühistamishagi,

Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik, esindajad: M. Holt, C. Murrell, E. Jenkinson ja S. Behzadi Spencer, keda abistas A. Dashwood, *QC*,

hageja,

keda toetab:

Iirimaa, esindaja: L. Williams, keda abistas N. Travers, *BL*, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis,

menetlusse astuja,

versus

Euroopa Liidu Nõukogu, esindajad: E. Finnegan ja M. Chavrier,

kostja,

keda toetab:

Euroopa Komisjon, esindajad: A. Aresu, J. Enegren ja S. Pardo Quintillán, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis,

menetlusse astuja,

EUROOPA KOHUS (suurkoda),

koosseisus: president V. Skouris, asepresident K. Lenaerts, kodade presidendid M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Ó Caoimh ja J.-C. Bonichot, kohtunikud J. Malenovský, E. Levits, A. Arabadjiev, M. Berger, E. Jarašiūnas (ettekandja) ja C. G. Fernlund,

kohtujurist: J. Kokott,

* Kohtumenetluse keel: inglise.

kohtusekretär: ametnik L. Carrasco Marco,

arvestades kirjalikus menetluses ja 13. mai 2014. aasta kohtuistungil esitatut,

olles 17. juuli 2014. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1 Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik palub oma hagiavalduses Euroopa Kohtul tühistada nõukogu 6. detsembri 2012. aasta otsus 2012/776/EL, mis käsitleb Euroopa Liidu nimel võetavat seisukohta Euroopa Majandusühenduse ja Türgi vahelise assotsiatsioonilepinguga loodud assotsiatsiooninõukogus seoses sotsiaalkindlustussüsteeme koordineerivate sätete vastuvõtmisega (ELT L 340, lk 19, edaspidi „vaidlustatud otsus").

Õiguslik raamistik

2 Leping assotsiatsiooni loomiseks Euroopa Majandusühenduse ja Türgi vahel (edaspidi „EMÜ-Türgi leping") kirjutati 12. septembril 1963 Ankaras alla ühelt poolt Türgi Vabariigi ja teiselt poolt EMÜ liikmesriikide ja ühenduse vahel. Leping sõlmiti, kiideti heaks ja kinnitati ühenduse nimel nõukogu 23. detsembri 1963. aasta otsusega 64/732/EMÜ (EÜT 1964, 217, lk 3685; ELT eriväljaanne 11/11, lk 10), mis võeti vastu EMÜ asutamislepingu artikli 238 (nüüd ELTL artikkel 217) alusel.

3 Vastavalt lepingu artikli 2 lõikele 1 on selle lepingu eesmärk aidata kaasa jätkuvale ja tasakaalustatud kaubandus- ja majandussidemete tugevnemisele poolte vahel, võttes täiel määral arvesse vajadust kindlustada Türgi majanduse kiirendatud areng ning parandada Türgi rahva tööhõivet ja elutingimusi.

4 Lepingu artiklis 9 on sätestatud, et lepingu reguleerimisalas „on keelatud igasugune diskrimineerimine kodakondsuse alusel".

5 Lepingu artiklis 12 on sätestatud:

„Lepingupooled lepivad kokku juhinduda ühenduse asutamislepingu artiklitest 48, 49 ja 50, et tagada omavahel järk-järgult töötajate vaba liikumine."

6 23. novembril 1970 Brüsselis allkirjastatud EMÜ-Türgi lepingu lisaprotokolli, mis sõlmiti, kiideti heaks ja kinnitati ühenduse nimel nõukogu 19. detsembri 1972. aasta määrusega (EMÜ) nr 2760/72 (EÜT L 293, lk 1; ELT eriväljaanne 11/11, lk 41; edaspidi „lisaprotokoll") ja mis moodustab selle artikli 62 kohaselt assotsiatsioonilepingu lahutamatu osa, artiklis 36 on ette nähtud:

„Töötajate vaba liikumine ühenduse liikmesriikide ja Türgi vahel tagatakse [EMÜ-Türgi] assotsieerumislepingu artiklis 12 sätestatud põhimõtete kohaselt järkjärguliste etappide abil nimetatud lepingu jõustumisele järgneva kaheteistkümnenda aasta lõpust kahekümne teise aasta lõpuni.

[...]".

7 Lisaprotokolli artiklis 39 on sätestatud:

„1. Enne käesoleva protokolli jõustumisele järgneva esimese aasta lõppu võtab assotsiatsiooninõukogu vastu sotsiaalkindlustusmeetmed ühenduse piires liikuvate Türgi kodakondsusega töötajate ning nende ühenduses elavate perekondade jaoks.

2. Need sätted peavad kehtestatava korra kohaselt võimaldama Türgi kodakondsusega töötajatel liita eri liikmesriikides omandatud kindlustus- ja tööstaaži, mis seondub vanaduspensionide, surma puhul makstavate hüvitiste ja töövõimetuspensionidega ning tervishoiuteenuste osutamisega töötajatele ning nende ühenduses elavatele perekondadele. Nende meetmetega ei kohustata liikmesriike võtma arvesse Türgis omandatud staaži.

3. Eespool nimetatud meetmetega tuleb tagada peretoetuste maksmine, kui töötaja perekond elab ühenduses.

4. Vanaduspensione, surma puhul makstavaid hüvitisi ja töövõimetuspensione, mille saamise õigus on tekkinud lõike 2 alusel vastu võetud meetmete kohaselt, peab olema võimalus Türki üle kanda.

5. Käesoleva artikliga ette nähtud meetmed ei mõjuta Türgi ja ühenduse liikmesriikide vahelistest kahepoolsetest lepingutest tulenevaid õigusi ja kohustusi, kui nende lepingutega on Türgi kodanikele ette nähtud soodsamad tingimused.”

8 Lisaprotokolli artikli 39 alusel võeti vastu assotsiatsiooninõukogu 19. septembri 1980. aasta otsus nr 3/80, mis käsitleb Euroopa ühenduste liikmesriikide sotsiaalkindlustussüsteemide kohaldamist Türgi töötajate ja nende pereliikmete suhtes (EÜT 1983, C 110, lk 60; edaspidi „otsus nr 3/80”). Vastavalt otsuse artiklile 2 kohaldatakse seda otsust töötajate suhtes, kellele kehtivad või kehtisid ühe või mitme liikmesriigi õigusaktid ning kes on Türgi kodanikud, nende töötajate pereliikmete suhtes, kes elavad ühe liikmesriigi territooriumil, ja nende töötajate ülalpidamisel olnud isikute suhtes. Otsuse artiklis 4 määratletud reguleerimisala hõlmab õigusakte, mis reguleerivad selliseid sotsiaalkindlustusliike nagu hüvitised haiguse ning raseduse ja sünnituse korral, invaliidsushüvitised, vanadushüvitised, tööõnnetus- ja kutsehaigushüvitised, töötushüvitised ja perehüvitised.

9 Otsuse nr 3/80 artikli 3 „Võrdne kohtlemine” lõikes 1 on sätestatud:

„Liikmesriigi territooriumil elavatel isikutel, kelle suhtes on kohaldatav käesolev otsus, on liikmesriigi õigusaktide alusel samasugused kohustused ja õigus saada hüvitisi samasugustel tingimustel kui kõnealuse liikmesriigi kodanikel, arvestades käesoleva otsuse erisätteid.”

10 Otsuse nr 3/80 III jaotis sisaldab eri liiki hüvitistega seotud erisätteid. Need sätted viitavad peamiselt nõukogu 14. juuni 1971. aasta määruse (EMÜ) nr 1408/71 sotsiaalkindlustusskeemide kohaldamise kohta ühenduse piires liikuvate töötajate ja nende pereliikmete suhtes (EÜT L 149, lk 2; ELT eriväljaanne 05/01, lk 35) ning nõukogu 21. märtsi 1972. aasta määruse (EMÜ) nr 574/72, millega kinnitatakse määruse nr 1408/71 rakendamise kord (EÜT L 74, lk 1; ELT eriväljaanne 05/01, lk 83), teatavatele sätetele.

Vaidlustatud otsus

11 Vaidlustatud otsus võeti vastavalt Euroopa Komisjoni ettepanekule vastu ELTL artikli 48 alusel koostoimes ELTL artikli 218 lõikega 9. Otsuse põhjenduses 1 meenutatakse, et EMÜ-Türgi leping ja lisaprotokoll näevad ette, et liidu ja Türgi vahelist töötajate vaba liikumist hakatakse juurutama etapiviisiliselt, sellal kui otsuse põhjendused 2–4 kordavad kõnealuse lepingu artikli 9 ja lisaprotokolli artikli 39 sisu, osutades, et otsus nr 3/80 oli esimene meede nende artiklite rakendamiseks. Vaidlustatud otsuse põhjendused 5–7 on sõnastatud järgmiselt:

„(5) On vaja tagada [EMÜ-Türgi] lepingu artikli 9 ja lisaprotokolli artikli 39 täielik rakendamine sotsiaalkindlustusvaldkonnas.

(6) Otsuses nr 3/80 sisalduvaid rakendussätteid on vaja ajakohastada, et need kajastaksid Euroopa Liidu sotsiaalkindlustuse koordineerimise vallas toimunud arenguid.

(7) Seega tuleks otsus nr 3/80 kehtetuks tunnistada ja asendada assotsiatsiooninõukogu otsusega, millega rakendatakse korraga [EMÜ-Türgi] lepingu ja lisaprotokolli asjakohased sätted sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise kohta.”

12 Vaidlustatud otsuse artikli 1 esimeses lõigus on sätestatud:

„Euroopa Liidu nimel võetav seisukoht [EMÜ-Türgi] lepinguga loodud assotsiatsiooninõukogus seoses sotsiaalkindlustussüsteeme koordineerivate sätete vastuvõtmisega põhineb assotsiatsiooninõukogu otsuse eelnõul, mis on lisatud käesolevale otsusele.”

13 Assotsiatsiooninõukogu otsuse eelnõu, mis on lisatud vaidlustatud otsusele (edaspidi „assotsiatsiooninõukogu otsuse eelnõu”), sisaldab muu hulgas samu põhjendusi, nagu on viidatud käesoleva kohtuotsuse punktis 11. Otsuse eelnõu artikkel 1 „Mõisted” viitab eelkõige mõistete „töötaja”, „pereliige”, „õigusaktid” ja „hüvitised” puhul Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta määrusele (EÜ) nr 883/2004 sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise kohta (ELT L 166, lk 1; ELT eriväljaanne 05/05, lk 72, parandus ELT 2009, L 202, lk 90), millega tunnistati kehtetuks määrus nr 1408/71, samuti viitab nimetatud artikkel Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. septembri 2009. aasta määrusele (EÜ) nr 987/2009, milles sätestatakse määruse nr 883/2004 rakendamise kord (ELT L 284, lk 1), ja millega tunnistati kehtetuks määrus nr 574/72.

14 Assotsiatsiooninõukogu otsuse eelnõu artiklis 2 „Isikud, kelle suhtes otsust kohaldatakse” on ette nähtud, et seda otsust kohaldatakse esiteks Türgi töötajate suhtes, kes töötavad või on töötanud seaduslikult ühe liikmesriigi territooriumil ning kelle suhtes kohaldatakse või on kohaldatud ühe või mitme liikmesriigi õigusakte, ning nende töötajate ülalpidamisel olevate isikute suhtes, nende töötajate pereliikmete suhtes, kes elavad või on elanud seaduslikult koos töötajaga selles liikmesriigis, kus töötaja töötab, ja teiseks töötajate suhtes, kes on liikmesriigi kodanikud ja kes töötavad või on töötanud seaduslikult Türgi territooriumil ning kelle suhtes kohaldatakse või on kohaldatud Türgi õigusakte, ning nende töötajate ülalpidamisel olevate isikute suhtes, nende töötajate pereliikmete suhtes, kes elavad või on elanud seaduslikult koos töötajaga tema Türgis töötamise ajal.

15 Kõnealuse eelnõu artikkel 3 kehtestab võrdse kohtlemise hüvitiste osas ja selle artiklis 4 on ette nähtud elukohaklauslist loobumine teatavate hüvitiste puhul. Peale selle on eelnõu artiklites 5 ja 6 ette nähtud liikmesriikide ja Türgi vahelise koostöö mehhanism ning sätted halduskontrolli ja arstliku läbivaatuse kohta.

Poolte nõuded ja menetlus Euroopa Kohtus

16 Ühendkuningriik palub Euroopa Kohtul vaidlustatud otsus tühistada ja mõista kohtukulud välja Euroopa Liidu Nõukogult.

17 Nõukogu palub jätta hagi rahuldamata ja mõista kohtukulud välja Ühendkuningriigilt.

18 Euroopa Kohtu presidendi 2. juuli 2013. aasta ja 15. jaanuari 2014. aasta määrustega anti komisjonile luba astuda menetlusse nõukogu nõuete toetuseks ning Iirimaale luba astuda menetlusse Ühendkuningriigi nõuete toetuseks, et nad saaksid esitada oma seisukohad suuliste seisukohtade ärakuulamise kohtuistungil.

Hagi

Poolte argumendid

19 Ühendkuningriik, keda toetab Iirimaa, heidab nõukogule ette seda, et viimane valis vaidlustatud otsuse materiaalõiguslikuks aluseks ELTL artikli 48. Ta leiab nimelt, et õige õiguslik alus sellise otsuse vastuvõtmiseks ei ole eelnimetatud säte, vaid ELTL artikli 79 lõike 2 punkt b. Kuna nõukogu ei valinud vaidlustatud otsuse õiguslikuks aluseks viimati nimetatud sätet, siis jättis ta Ühendkuningriigi ilma õigusest mitte osaleda selle otsuse vastuvõtmisel ja mitte olla sellega seotud, mis sellel liikmesriigil on tulenevalt EL lepingule ja ELT lepingule lisatud protokollist (nr 21) Ühendkuningriigi ja Iirimaa seisukoha kohta vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala suhtes.

20 Selle etteheite põhjendamiseks väidab Ühendkuningriik, et ELTL artikkel 48 on liikmesriikide kodanikest töötajate ja füüsilisest isikust ettevõtjate liidu raames vaba liikumise põhimõttega kaasnev säte. Seega ei saa kõnealune artikkel olla õiguslik alus sellise meetme puhul nagu vaidlustatud otsus, mis käsitleb peamiselt sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimist Türgi kodanike kasuks.

21 Sellise meetme sobiv õiguslik alus on hoopis ELTL artikli 79 lõike 2 punkt b, sest see võimaldab võtta vastu meetmeid, mis on seotud „liikmesriigis seaduslikult elavate kolmandate riikide kodanike õiguste määratlemi[sega], sealhulgas liidusisest liikumisvabadust ja teistes liikmesriikides elamist reguleerivate tingimuste sätestami[sega]”. Kõnealuse sätte – mis oli õiguslik alus Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. novembri 2010. aasta määrusele (EL) nr 1231/2010, millega laiendatakse määrust (EÜ) nr 883/2004 ja määrust (EÜ) nr 987/2009 kolmandate riikide kodanikele, keda nimetatud määrused veel ei hõlma üksnes nende kodakondsuse tõttu (ELT L 344, lk 1), ning mida kasutati aastatel 2010–2012 õigusliku alusena vaidlustatud otsusega analoogilise üheksa otsuse vastuvõtmisel, kusjuures need otsused käsitlesid muude kolmandate riikidega sõlmitud assotsiatsioonilepinguid – kasutamine on kooskõlas ELTL artikli 79 lõikega 1, milles on ette nähtud ühise sisserändepoliitika väljatöötamine, mille eesmärk on tagada mitte ainult sisserändevoogude tõhus juhtimine, vaid ka „liikmesriikides seaduslikult elavate kolmandate riikide kodanike õiglane kohtlemine”. Samuti on see kasutamine kooskõlas osalise koordineerimise süsteemiga sotsiaalkindlustuse valdkonnas, mis kehtestati assotsiatsiooninõukogu otsuse eelnõuga, eeskätt selle artikli 2 punktidega a ja b ning artiklitega 3 ja 4.

22 Seda hinnangut ei sea kahtluse alla EMÜ-Türgi lepingu ega lisaprotokolli sätted. Nimetatud lepingu artikkel 12 ja lisaprotokolli artikkel 36 ei tähenda, et liidus vaba liikumise õigust, mida kasutavad liikmesriikide kodanikud, tuleks laiendada Türgi kodanikele. Jõusse jääb seisukoht, et Türgi kodanikest töötajatel ei ole õigust vabalt liitu siseneda ja liikmesriikide vahel vabalt liikuda.

23 Selles osas märgib Ühendkuningriik, et kohtuotsustes Ühendkuningriik *vs.* nõukogu (C-431/11, EU:C:2013:589) ja Ühendkuningriik *vs.* nõukogu (C-656/11, EU:C:2014:97) järgitud arutluskäik, milles Euroopa Kohus leidis, et vaidlustatud otsused, mis võeti vastu 2. mai 1992. aasta Euroopa Majanduspiirkonna lepingu (EÜT 1994, L 1, lk 3; ELT eriväljaanne 11/52, lk 3, edaspidi „EMP leping”) ning 21. juunil 1999 allkirjastatud ühelt poolt Euroopa Ühenduse ja selle liikmesriikide ning teiselt poolt Šveitsi Konföderatsiooni vahelise isikute vaba liikumist käsitleva lepingu (EÜT 2002, L 114, lk 6, edaspidi „EL-Šveitsi isikute vaba liikumise leping”) kontekstis, oleks saanud nõuetekohaselt vastu võtta ELTL artikli 48 alusel, näitab, et vaidlustatud otsuse puhul ei saa analoogilist järeldust teha.

24 Erinevalt EMP lepingust ja EL-Šveitsi isikute vaba liikumise lepingust ei ole EMÜ-Türgi lepingu ja lisaprotokolli eesmärk laiendada siseturgu Türgile ega viia ellu liidu ja kõnealuse kolmanda riigi vahelist isikute vaba liikumist ning otsusega nr 3/80 ei laiendatud sellele kolmandale riigile määruste nr 1408/71 ja 574/72 kohaldamist.

25 Samuti ei ole vaidlustatud otsuse eesmärk erinevalt kohtuotsustes Ühendkuningriik *vs.* nõukogu (EU:C:2013:589) ja Ühendkuningriik *vs.* nõukogu (EU:C:2014:97) kõne all olnud otsustest laiendada Türgile uut sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise korda, mis kehtestati määrusega nr 883/2004, vaid see otsus kujutab endast meedet, mis piirdub Türgi kodanikest töötajatel otsuse nr 3/80 alusel olevate piiratud õiguste kaasajastamisega.

26 Peale selle ei saa sellise otsuse nagu vaidlustatud otsus alusena kasutada ELTL artiklit 217, sest Ühendkuningriigi arvates tuleb eristada otsust võtta vastu õigusaktide pakett, mida assotsiatsioonileping hõlmab ja mis võib sellele artiklile tugineda, ning assotsiatsioonilepingu alusel vastu võetud otsuseid, mida vastu võttes tuleb tugineda nende esemega kooskõlas olevale õiguslikule alusele.

27 Mis puutub ELTL artikli 218 lõike 9 alusel vastu võetud otsuste suhtes kohaldatavasse hääletuskorda, siis leiab Ühendkuningriik, et vaikimisi ei tule kohaldada ELL artikli 16 lõike 3 kohast kvalifitseeritud häälteenamuse reeglit, vaid hoopis ELTL artikli 218 lõike 8 reeglit.

28 Iirimaa rõhutab, et protokolli (nr 21) olemasolu ei tohi mõjutada liidu õigusakti õigusliku aluse valikut. Ta märgib samuti, et kui Euroopa Kohus möönab otsustes Ühendkuningriik *vs.* nõukogu (EU:C:2013:589) ja Ühendkuningriik *vs.* nõukogu (EU:C:2014:97), et liit oleks võinud ELTL artikli 48 alusel laiendada liidus kehtivaid sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise sätteid kolmandate riikide kodanikele, on selle põhjuseks EMP lepingu ja EL-Šveitsi isikute vaba liikumise lepingu eripära. EMÜ-Türgi leping ja lisaprotokoll ei võimalda samastada Türgi kodanikest töötajaid liidu töötajatega.

29 Nõukogu, keda toetab komisjon, vaidlustab selle seisukoha ja väidab, et ELTL artikkel 48 on vaidlustatud otsuse vastuvõtmiseks sobiv materiaalõiguslik alus.

30 Kuna liidu õigusakti õigusliku aluse valik peab eeskätt põhinema õigusakti eesmärgil ja sisul, peab nõukogu arvates märkima, et assotsiatsiooninõukogu otsuse eelnõu eesmärk on rakendada EMÜ-Türgi lepingu ja lisaprotokolli sätted, mis käsitlevad sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimist kooskõlas nende õigusaktide eesmärgiga ehk töötajate vaba liikumise järkjärgulise sisseviimisega lepingupoolte vahel. Asjaolu, et kavandatud reeglid ei ole nii ulatuslikud kui need, mida kohaldatakse liidu kodanike suhtes, ei mõjuta seda eesmärki, vaid tuleneb sellest, et EMÜ-Türgi leping ja lisaprotokoll näevad ette, et töötajate vaba liikumist tuleb juurutada etapiviisiliselt. Selles osas tuleneb Euroopa Kohtu praktikast, et Türgi kodanikest töötajad ei ole enam samas olukorras kui teiste kolmandate riikide kodanikud.

31 EMÜ-Türgi lepingu kontekstis ei kujuta sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise valdkonnas kohaldatavate sätete plaanitav muutmine endast ühise sisserändepoliitika arengu alla kuuluvat meedet. Vaidlustatud otsuse eesmärk ei ole ka tagada sisserändevoogude tõhusat juhtimist, vaid viia ellu töötajate vaba liikumise järkjärgulise juurutamise eesmärk, nähes ette sotsiaalkindlustussüsteemide osalise koordineerimise lepingupoolte vahel, millega asendatakse otsusega nr 3/80 kehtestatud kord.

32 Peale selle leiab nõukogu sarnaselt Ühendkuningriigiga, et ELTL artikkel 217 ei saa olla vaidlustatud otsuse õiguslik alus. Nõukogu arvates peab assotsiatsioonilepingu raames vastu võetud liidu õigusakt vastavalt pädevuse andmise põhimõttele tuginema mitte üldisele õiguslikule alusele, mida kasutati selle lepingu sõlmimiseks, vaid eriomasele õiguslikule alusele, mis vastab tegevusvaldkonnale, millesse nimetatud õigusakt kuulub. Hääletamiskord, mida kohaldatakse otsusele, millega määratletakse assotsiatsioonilepinguga loodud organis liidu nimel võetav seisukoht, määratakse kindlaks selle eriomase õigusliku alusega. Kui ELTL artikkel 217 oleks sobiv õiguslik alus, oleks kohaldatav hääletamiskord nõukogu hinnangul ühehäälsus.

33 Komisjon rõhutab, et vaidlustatud otsuse eesmärk on määrata kindlaks liidu seisukoht sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimist käsitlevate uute liidu õigusaktide laiendamise osas Türgi kodanikest töötajatele ning see laiendamine on hädavajalik, et tagada järk-järgult töötajate vaba

liikumine, mis on EMÜ-Türgi lepingu üks peaeesmärkidest. Nimetatud eesmärk eristab kõnealust lepingut muudest kolmandate riikidega sõlmitud lepingutest ning sel puudub seos sisserändepoliitika eesmärkidega, kuivõrd EMÜ-Türgi leping ei hõlma seda valdkonda.

34 Lisaks jagab komisjon Ühendkuningriigi ja nõukogu seisukohta, et ELTL artikkel 217 ei saa olla vaidlustatud otsuse sobiv õiguslik alus, kuid leiab, et kui see oleks nii, siis oleks kohaldatav hääletamiskord vastavalt ELTL artikli 218 lõikele 9 kvalifitseeritud häälteenamus.

Euroopa Kohtu hinnang

35 Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt peab liidu õigusakti õigusliku aluse valik põhinema objektiivsetel asjaoludel, mis on kohtulikult kontrollitavad ja mille hulka kuuluvad eeskätt õigusakti eesmärk ja sisu (kohtuotsused komisjon *vs.* nõukogu, C-338/01, EU:C:2004:253, punkt 54 ja seal viidatud kohtupraktika, ning parlament *vs.* nõukogu, C-130/10, EU:C:2012:472, punkt 42).

36 Seejuures ei oma mingit tähtsust see õiguslik alus, mis valiti muude selliste liidu õigusaktide vastuvõtmiseks, millel võivad olla asjaomase õigusaktiga sarnased iseloomulikud tunnused; õigusakti õiguslik alus tuleb kindaks teha selle enda eesmärgi ja sellega reguleeritavate valdkondade alusel (vt selle kohta kohtuotsused Ühendkuningriik *vs.* nõukogu, EU:C:2013:589, punkt 67 ja seal viidatud kohtupraktika, ning Ühendkuningriik *vs.* nõukogu, EU:C:2014:97, punkt 48). Seega tuleb kohe algusest peale tagasi lükata Ühendkuningriigi argument, mis tuleneb asjaolust, et ELTL artikli 79 lõike 2 punkt b on juba olnud õiguslik alus määruse nr 1231/2010 puhul ja muude kolmandate riikidega sõlmitud assotsiatsioonilepingute raames vastu võetud teiste, vaidlustatud otsusega analoogiliste otsuste puhul.

37 Samuti ei mõjuta protokoll (nr 21) mingil moel vastust küsimusele, kas vaidlustatud otsuse vastuvõtmisel on kasutatud sobivat õiguslikku alust (vt selle kohta kohtuotsused komisjon *vs.* nõukogu, C-137/112, EU:C:2013:675, punktid 73 ja 74, ning Ühendkuningriik *vs.* nõukogu, EU:C:2014:97, punkt 49).

38 Seevastu võib õigusakti õigusliku aluse valikul olla asjakohane kontekst, millesse asjaomane õigusakt paigutub. Seega, kui asjaomase aktiga soovitakse muuta olemasoleva lepinguga kehtestatud eeskirju, on oluline võtta arvesse ka seda konteksti ja eeskätt kõnealuse lepingu eesmärki ja sisu (vt selle kohta kohtuotsused Ühendkuningriik *vs.* nõukogu, EU:C:2013:589, punkt 48, ja Ühendkuningriik *vs.* nõukogu, EU:C:2014:97, punkt 50).

39 Kuivõrd käesoleval juhul on vaidlustatud otsuse eesmärk panna paika seisukoht, mille liit võtab EMÜ-Türgi lepinguga loodud assotsiatsiooninõukogus sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise sätete vastuvõtmise osas, tuleb selle otsuse vastuvõtmiseks sobiva õigusliku aluse kindlakstegemiseks uurida nii selle lepingu eesmärki ja sisu sotsiaalkindlustuse osas kui ka vaidlustatud otsuse eesmärki ja sisu.

40 Seoses sellega tuleb kõigepealt nentida, et vastupidi Ühendkuningriigi ja Iirimaa väidetele ei oleks ELTL artikli 79 lõike 2 punkt b saanud olla sobiv materiaalõiguslik alus selle otsuse vastuvõtmiseks.

41 See säte annab küll liidule õiguse võtta vastu meetmeid liikmesriigis seaduslikult elavate kolmandate riikide kodanike õiguste, sealhulgas liikumisvabadust ja teistes liikmesriikides elamist reguleerivate tingimuste sätestamiseks.

42 Ometi võib nimetatud sätte sõnastuse kohaselt võtta neid meetmeid vastu ELTL artikli 79 lõikes 1 osutatud eesmärgil ehk ühise sisserändepoliitika väljatöötamiseks, mille eesmärk on tagada sisserändevoogude tõhus juhtimine, liikmesriikides seaduslikult elavate kolmandate riikide kodanike õiglane kohtlemine ning ebaseadusliku sisserände ja inimkaubanduse ennetamine ja nende vastu võitlemine.

43 Ühelt poolt iseloomustab EMÜ-Türgi lepingut, nagu tuleneb selle artiklist 12 ja lisaprotokolli artiklist 36, lepingupoolte soov tagada järkjärguliste etappide abil töötajate vaba liikumine nende vahel. Sel eesmärgil on lepingupooled pannud lisaprotokolli artiklis 39 assotsiatsiooninõukogule kohustuse võtta vastu sotsiaalkindlustusmeetmed liidu piires liikuvate Türgi kodakondsusega töötajate ning nende liidus elavate perekondade jaoks.

44 Teiselt poolt on vaidlustatud otsuse ja assotsiatsiooninõukogu otsuse eelnõu eesmärk eelkõige EMÜ-Türgi lepingu artikli 9 ja lisaprotokolli artikli 39 täielik rakendamine ning otsuse nr 3/80 sätete ajakohastamine, et need kajastaksid liidu sotsiaalkindlustuse koordineerimise vallas toimunud arenguid. Lisaks, sellal kui otsuse nr 3/80 eesmärk oli ainult liikmesriikide sotsiaalkindlustussüsteemide kohaldamine Türgi töötajate ja nende pereliikmete suhtes, on assotsiatsiooninõukogu otsuse eelnõu eesmärk võtta vastu sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise kord, mille isikuline kohaldamisala, nagu see on määratletud eelnõu artiklis 2, hõlmab töötajaid, kes on liikmesriigi kodanikud ja kes töötavad või on töötanud seaduslikult Türgi territooriumil ning kelle suhtes kohaldatakse või on kohaldatud Türgi õigusakte, ning nende töötajate ülalpidamisel olevaid isikuid, samuti nende töötajate pereliikmeid, tingimusel et need pereliikmed elavad või on elanud seaduslikult koos asjaomase töötajaga tema Türgis töötamise ajal.

45 Järelikult kujutab vaidlustatud otsus endast liidu ja Türgi vahelise töötajate vaba liikumise järkjärgulise ellurakendamise ja assotsiatsioonilepinguga loodud sidemete arendamise lisaetappi.

46 Kõigist neist sedastustest tuleneb, et vaidlustatud otsusel on muu eesmärk kui ühise sisserändepoliitika väljatöötamine, mida on meenutatud käesoleva kohtuotsuse punktis 42. Seetõttu viiks möönmine, et selle otsuse peamine eesmärk on tagada sisserändevoogude tõhus juhtimine ja liikmesriikides seaduslikult elavate kolmandate riikide kodanike õiglane kohtlemine, selleni, et eitatakse konkreetset konteksti, millesse nimetatud otsus paigutub.

47 Seega tuleb järgmiseks uurida, kas ELTL artikkel 48, mille valis nõukogu, võib olla sobiv õiguslik alus vaidlustatud otsuse vastuvõtmiseks.

48 Selles osas tuleb kõigepealt meenutada, et EMÜ-Türgi lepingu artikkel 12 näeb ette, et ühenduse liikmesriikide ja Türgi vaheline töötajate vaba liikumine viiakse ellu järk-järgult, juhindudes EMÜ asutamislepingu artiklitest 48–50 (nüüd ELTL artiklid 45–47).

49 Mis puutub isikute vabasse liikumisse Türgi ja liidu vahel, siis nagu Euroopa Kohus on juba sedastanud kohtuotsuse Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583) punktis 53, ei näe seda põhimõtet ette assotsiatsioonileping ega lisaprotokoll.

50 Ühtlasi tuleb märkida, et samuti ei laienda EMÜ-Türgi leping ja lisaprotokoll liidus kehtestatud töötajate vaba liikumist Türgile.

51 Esiteks, nähes töötajate vaba liikumise järkjärguliseks elluviimiseks ette juhindumise EMÜ asutamislepingu artiklitest 48–50, ei kohusta EMÜ-Türgi lepingu artikkel 12 lepingupooli kohaldama töötajate vaba liikumist käsitlevaid liidu sätteid kui selliseid (vt analoogia alusel kohtuotsus Demirkan, EU:C:2013:583, punkt 45), kuid ometi peavad need artiklid laienema – niivõrd, kuivõrd võimalik – Türgi kodanikest töötajatele, kellel on nimetatud lepingu alusel antud õigused (vt analoogia alusel kohtuotsused Bozkurt, C-434/93, EUC:1995:168, punkt 20; Ayaz, C-275/02, EU:C:2004:570, punkt 44, ja Dülger, C-451/11, EU:C:2012:504, punkt 48).

52 Teiseks, nagu märgib kohtujurist oma ettepaneku punktis 79, ei ole EMÜ-Türgi lepingu artiklis 12 sätestatud töötajate vaba liikumise järkjärguline elluviimine lõpule viidud. Selles osas on Euroopa Kohus juba korduvalt sedastanud, et erinevalt liidu töötajatest ei ole Türgi kodanikel praegu liidusisese vaba liikumise õigust, kuna nimetatud leping tagab neile teatavad õigused ainult vastuvõtva liikmesriigi territooriumil (vt selle kohta kohtuotsused Derin, C-325/05, EU:C:2007:442, punkt 66, ja Demirkan, EU:C:2013:583, punkt 53).

53 Mis puutub EMÜ-Türgi lepingu sisusse sotsiaalkindlustuse valdkonna osas, siis tuleb märkida, et lisaprotokolli artikli 39 lõiked 1 ja 2 näevad ette, et assotsiatsiooninõukogu võtab vastu selle valdkonna meetmed liidu piires liikuvate Türgi kodakondsusega töötajate ning nende liidus elavate perekondade jaoks; need sätted peavad eelkõige võimaldama asjaomastel töötajatel liita eri liikmesriikides omandatud kindlustus- ja tööstaaži, mis seondub õigusega teatavatele hüvitistele. Seevastu ei näe lisaprotokolli artikkel 39 ette meetmete vastuvõtmist Türgis liikuvate liidu kodanikest töötajate jaoks, ja sätestab lõikes 2, et vastuvõetud meetmetega ei kohustata liikmesriike võtma arvesse Türgi kodanikest töötajate Türgis omandatud staaži.

54 Järelikult ei kehtesta EMÜ-Türgi leping lepingupoolte vahel sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise korda, nagu on sisse seatud määrusega nr 1408/71.

55 Peale selle viitab lisaprotokolli artikli 39 alusel vastu võetud otsus nr 3/80, nagu Euroopa Kohus on juba sedastanud otsuse Taflan-Met jt (C-277/94, EU:C:1996:315) punktides 29 ja 30, ainult määruse nr 1408/71 ja määruse nr 574/72 teatavatele sätetele.

56 Teiseks, mis puutub vaidlustatud otsuse sisusse ja eesmärki, siis olgu märgitud, et otsuse eesmärk on – nagu tuleneb selle põhjendustest 5–7 ja assotsiatsiooninõukogu otsuse eelnõu põhjendustest 6, 7 ja 9, mis on sõnastatud ühte moodi –, EMÜ-Türgi lepingu artikli 9 ja lisaprotokolli artikli 39 täielik rakendamine ning otsuses nr 3/80 sisalduvate rakendussätete ajakohastamine, asendades otsuse nii, et need sätted kajastaksid liidu sotsiaalkindlustuse koordineerimise vallas toimunud arengut ehk arengut, mis tuleneb määruste nr 883/2004, 987/2009 ja 1231/2010 vastuvõtmisest.

57 Seda arvesse võttes tuleneb käesoleva kohtuotsuse punktides 48–52 tehtud järeldustest esiteks, et EMÜ-Türgi lepingu eesmärk ei ole – erinevalt Euroopa Kohtu poolt kohtuotsuse Ühendkuningriik *vs.* nõukogu (EU:C:2013:589) punktis 50 seoses EMP lepinguga sedastatust – võimalikult täielikult ellu viia kaupade, isikute, teenuste ja kapitali vaba liikumine lepingupoolte vahel, nii et liidu territooriumil loodud siseturg laieneks Türgile, ega ka viia ellu isikute vaba liikumine lepingupoolte vahel – erinevalt kohtuotsuse Ühendkuningriik *vs.* nõukogu (EU:C:2014:97) punktis 55 EÜ-Šveitsi isikute vaba liikumise lepingu kohta märgitust, ja teiseks, et EMÜ-Türgi lepingus ette nähtud töötajate vaba liikumine ei ole veel täielikult ellu viidud.

58 Lisaks ilmneb käesoleva kohtuotsuse punktides 53–55 tehtud järeldustest, et erinevalt kohtuotsuse Ühendkuningriik *vs.* nõukogu (EU:C:2013:589) punktis 56 EMP lepingu kohta sedastatust ei inkorporeeritud määrust nr 1408/71 EMÜ-Türgi lepingusse ja selle lisaprotokolli, et laiendada selles määruses sisaldunud sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise sätteid Türgile. Samuti – vastupidi kohtuotsuse Ühendkuningriik *vs.* nõukogu (EU:C:2014:97) punktides 57 ja 58 EÜ-Šveitsi isikute vaba liikumise lepingu kohta järeldatule – näib, et EMÜ-Türgi lepingu pooled ei kavatsenud kohaldada omavahel määrusi nr 1408/71 ja nr 574/72 täies ulatuses ja et Türgit ei saa nende määruste kohaldamisel samastada liikmesriigiga.

59 Kuna Türgile ei ole laiendatud siseturgu või isikute vaba liikumist, ega ka juba ellu viidud töötajate vaba liikumist, või vähemalt liidu eeskirju sotsiaalkindlustuse valdkonnas ja eeskirju selle kolmanda riigi samastamise kohta liikmesriigiga selle määruse kohaldamisel, ei saa vaidlustatud otsust nõuetekohaselt vastu võtta ainult ELTL artikli 48 alusel. Nimetatud artikkel annab käesoleva otsuse

punktis 58 viidatud kohtupraktika kohaselt liidule õiguse võtta vastu selle valdkonna meetmeid põhimõtteliselt ainult liidu sisepoliitika ja -meetmete valdkonnas või välistegevuse valdkonnas, mis on seotud selliste kolmandate riikidega, mida saab samastada liidu liikmesriikidega.

60 Mis puudutab assotsiatsioonilepingu raames vastu võetud otsust, siis tuleb seega analüüsida, kas vaidlustatud otsus oleks võinud nõuetekohaselt põhineda ELTL artiklil 217, mis annab liidule õiguse sõlmida kolmanda riigiga lepinguid, millega luuakse assotsiatsioon, mis hõlmab vastastikuseid õigusi ja kohustusi, ühismeetmeid ja erimenetlusi.

61 See üldine volitus ei võimalda liidul ELL artikli 5 lõikes 2 sätestatud pädevuse andmise põhimõttega arvestades võtta assotsiatsioonilepingu raames vastu õigusakte, mis lähevad kaugemale volituste piiridest, mille liikmesriigid on talle aluslepingutega nende lepingute eesmärkide täitmiseks andnud (vt selle kohta kohtuotsus komisjon *vs.* nõukogu, C-370/07, EU:C:2009:590, punkt 46). Seevastu peab ELTL artikkel 217 andma liidule kindlasti pädevuse, et tagada oma kohustuste täitmine kolmandate riikide suhtes kõigis EL toimimise lepinguga hõlmatud valdkondades (vt selle kohta kohtuotsus Demirel, 12/86, EU:C:1987:400, punkt 9).

62 Sellest tuleneb, et nõukogu võib ELTL artikli 217 alusel võtta assotsiatsioonilepingu raames vastu õigusakti tingimusel, et see õigusakt on seotud eripädevusse kuuluva valdkonnaga ja põhineb ühtlasi käesoleva kohtuotsuse punktis 35 meenutatud kohtupraktika kohaselt sellele valdkonnale vastaval õiguslikul alusel, võttes eeskätt arvesse õigusakti eesmärki ja sisu.

63 Seega, kui vaidlustatud otsust ei saa nõuetekohaselt vastu võtta ainult ELTL artikli 217 alusel ega ka ainult ELTL artikli 48 alusel, siis saab seda teha nende artiklite koostoimes, võttes otsuse vastu assotsiatsioonilepingu raames ja seades eesmärgiks sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise meetmete vastuvõtmise.

64 Sellest järeldub, et vaidlustatud otsuse õiguslik alus on väär, sest sellest puudub ELTL artikkel 217.

65 Seoses eelnimetatud artikli puudumisega tuleb märkida, et see ei ole mõjutanud vaidlustatud otsuse sisu või selle vastuvõtmise menetlust.

66 Nagu on kohtujurist märkinud oma ettepaneku punktides 97 ja 123, ei käsitle vaidlustatud otsus assotsiatsioonilepingu sõlmimist ega taotle sellise lepingu institutsioonilise raamistiku täiendamist või muutmist, vaid selle eesmärk on üksnes assotsiatsioonilepingu rakendamine, mistõttu pidi nõukogu vastavalt ELTL artikli 218 lõike 8 esimesele lõigule koostoimes selle artikli lõikega 9 võtma vaidlustatud otsuse vastu kvalifitseeritud häälteenamusega ja Euroopa Parlamendi osaluseta. Peale selle ei ole ELTL artikli 217 puudumisel vaidlustatud otsuse õiguslikust alusest mingeid tagajärgi seoses protokolliga (nr 21).

67 Seega on säärane viitamisviga vaidlustatud otsuses puhtalt vormilist laadi (vt eeskätt kohtuotsus Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, punkt 44 ja seal viidatud kohtupraktika) ning ei too endaga kaasa selle otsuse tühistamist.

68 Järelikult tuleb hagi jätta rahuldamata.

Kohtukulud

69 Euroopa Kohtu kodukorra artikli 138 lõike 1 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna nõukogu on kohtukulude hüvitamist nõudnud ja Ühendkuningriik on kohtuvaidluse kaotanud, tuleb kohtukulud välja mõista Ühendkuningriigilt.

70 Iirimaa ja komisjon kannavad vastavalt kodukorra artikli 140 lõikele 1 oma kohtukulud ise.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (suurkoda) otsustab:

1. Jätta hagi rahuldamata.

2. Mõista kohtukulud välja Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigilt.

3. Jätta Iirimaa ja Euroopa Komisjoni kohtukulud nende endi kanda.

Allkirjad