Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

18 päivänä joulukuuta 2014*

Kumoamiskanne — Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittaminen — ETY:n ja Turkin välinen assosiaatiosopimus — Assosiaationeuvostossa Euroopan unionin puolesta esitettävästä kannasta annettu neuvoston päätös — Oikeusperustan valinta — SEUT 48 artikla — SEUT 79 artiklan 2 kohdan b alakohta — SEUT 217 artikla

Asiassa C-81/13,

jossa on kyse SEUT 263 artiklaan perustuvasta kumoamiskanteesta, joka on nostettu 15.2.2013,

Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta, asiamiehinään M. Holt, C. Murrell, E. Jenkinson ja S. Behzadi Spencer, avustajanaan A. Dashwood, QC,

kantajana,

jota tukee

Irlanti, asiamiehenään L. Williams, avustajanaan N. Travers, BL, prosessiosoite Luxemburgissa,

väliintulijana,

vastaan

Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään E. Finnegan ja M. Chavrier,

vastaajana,

jota tukee

Euroopan komissio, asiamiehinään A. Aresu, J. Enegren ja S. Pardo Quintillán, prosessiosoite Luxemburgissa,

väliintulijana,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, varapresidentti K. Lenaerts, jaostojen puheenjohtajat M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Ó Caoimh ja J.-C. Bonichot sekä tuomarit J. Malenovský, E. Levits, A. Arabadjiev, M. Berger, E. Jarašiūnas (esittelevä tuomari) ja C. G. Fernlund,

julkisasiamies: J. Kokott,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

kirjaaja: hallintovirkamies L. Carrasco Marco,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 13.5.2014 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 17.7.2014 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta vaatii kanteellaan unionin tuomioistuinta kumoamaan Euroopan talousyhteisön ja Turkin välisestä assosiaatiosta tehdyllä sopimuksella perustetussa assosiaationeuvostossa Euroopan unionin puolesta esitettävästä kannasta, joka koskee sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevien määräysten antamista, 6.12.2012 annetun neuvoston päätöksen 2012/776/EU (EUVL L 340, s. 19; jäljempänä riidanalainen päätös).

Asiaa koskevat oikeussäännöt

2 Euroopan talousyhteisön ja Turkin välisen assosiaatiosopimuksen (jäljempänä ETY–Turkki-sopimus) allekirjoittivat Ankarassa 12.9.1963 yhtäältä Turkin tasavalta ja toisaalta ETY ja sen jäsenvaltiot. Sopimus tehtiin, hyväksyttiin ja vahvistettiin yhteisön puolesta 23.12.1963 annetulla neuvoston päätöksellä 64/732/ETY (EYVL 1964, 217, s. 3685), joka annettiin ETY:n perustamissopimuksen 238 artiklan (josta on tullut SEUT 217 artikla) perusteella.

3 Kyseisen sopimuksen tarkoituksena on sen 2 artiklan 1 kohdan mukaan edistää osapuolten välisten kaupallisten ja taloudellisten suhteiden jatkuvaa ja tasapainoista lujittamista ottaen täysin huomioon tarpeen turvata Turkin talouden nopeutuva kehitys sekä Turkin kansan työllisyyden ja elinolojen kohentaminen.

4 Sopimuksen 9 artiklassa määrätään, että sopimuksen soveltamisalalla ”kielletään kaikenlainen kansalaisuuteen perustuva syrjintä”.

5 Sopimuksen 12 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Sopimuspuolet pitävät lähtökohtanaan yhteisön perustamissopimuksen 48, 49 ja 50 artiklaa toteuttaessaan välillään asteittain työntekijöiden vapaan liikkuvuuden.”

6 ETY–Turkki-sopimukseen liitetyn, Brysselissä 23.11.1970 allekirjoitetun lisäpöytäkirjan, joka tehtiin, hyväksyttiin ja vahvistettiin yhteisön puolesta 19.12.1972 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2760/72 (EYVL L 293, s. 1; jäljempänä lisäpöytäkirja) ja joka on sen 62 artiklan mukaan erottamaton osa assosiaatiosopimusta, 36 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Työntekijöiden vapaa liikkuvuus yhteisön jäsenvaltioiden ja Turkin välillä toteutetaan asteittain [ETY–Turkki-sopimuksen] 12 artiklassa ilmoitettujen periaatteiden mukaisesti kahdennentoista vuoden lopun ja kahdennenkymmenennentoisen vuoden lopun välillä kyseisen sopimuksen voimaantulosta.

– –”

7 Lisäpöytäkirjan 39 artiklan sanamuoto on seuraava:

”1. Ennen tämän pöytäkirjan voimaantuloa seuraavan ensimmäisen vuoden loppua assosiaationeuvosto antaa sosiaaliturvan alalla määräyksiä yhteisön alueella liikkuvien turkkilaisten työntekijöiden ja heidän yhteisön alueella asuvien perheittensä hyväksi.

2. Näiden määräysten on mahdollistettava se, että vahvistettavien yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti turkkilaisten työntekijöiden eri jäsenvaltioissa täyttyneet vakuutus-, työskentely- ja asumiskaudet lasketaan yhteen vanhuuden, kuoleman ja työkyvyttömyyden perusteella maksettavien eläkkeiden ja elinkorkojen osalta sekä heidän ja heidän yhteisön alueella asuvien perheenjäsentensä terveydenhuollon osalta. Näillä määräyksillä ei voida velvoittaa yhteisön jäsenvaltioita ottamaan huomioon Turkissa täyttyneitä kausia.

3. Edellä tarkoitettujen määräysten on mahdollistettava perhe-etuuksien maksaminen, jos työntekijän perhe asuu yhteisön alueella.

4. Vanhuuden, kuoleman, työtapaturman tai työkyvyttömyyden perusteella maksettavat eläkkeet ja elinkorot, jotka on myönnetty 2 kohdan mukaisesti annettujen määräysten nojalla, on voitava siirtää Turkkiin.

5. Tässä artiklassa tarkoitetut määräykset eivät vaikuta Turkin ja yhteisön jäsenvaltioiden kahdenvälisiin sopimuksiin perustuviin oikeuksiin ja velvollisuuksiin, jos niissä määrätään Turkin kansalaisten hyväksi suotuisampi järjestely.”

8 Tämän lisäpöytäkirjan 39 artiklan nojalla assosiaationeuvosto teki Euroopan yhteisöjen jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta turkkilaisiin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä 19.9.1980 päätöksen N:o 3/80 (EYVL 1983, C 110, s. 60; jäljempänä päätös N:o 3/80). Tätä päätöstä sovelletaan sen 2 artiklan mukaan työntekijöihin, jotka kuuluvat tai ovat kuuluneet yhden tai useamman jäsenvaltion lainsäädännön soveltamisalaan ja jotka ovat Turkin kansalaisia, näiden työntekijöiden perheenjäseniin, jotka asuvat jonkin jäsenvaltion alueella, sekä näiden työntekijöiden jälkeenjääneisiin. Päätöksen 4 artiklan mukaan sen aineellinen soveltamisala kattaa sosiaaliturvan alat, jotka koskevat sairaus- ja äitiysetuuksia, työkyvyttömyysetuuksia, vanhuusetuuksia, kuolemantapauksen johdosta maksettavia etuuksia, työtapaturma- ja ammattitautietuuksia, työttömyysetuuksia ja perhe-etuuksia.

9 Päätöksen N:o 3/80 3 artiklan 1 kohdassa, jonka otsikko on ”Yhdenvertainen kohtelu”, säädetään seuraavaa:

”Jollei tämän päätöksen erityisistä määräyksistä muuta johdu, jäsenvaltion alueella asuvat henkilöt, joihin tätä päätöstä sovelletaan, ovat jäsenvaltion lainsäädännön mukaan samojen velvoitteiden alaisia ja nauttivat samoja etuja kuin tämän valtion kansalaiset.”

10 Päätöksen N:o 3/80 III osastoon sisältyy eri etuusryhmiä koskevia erityisiä määräyksiä. Kyseisissä määräyksissä viitataan pääasiassa sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä 14.7.1971 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1408/71 (EYVL L 149, s. 2) eräisiin säännöksiin ja asetuksen (ETY) N:o 1408/71 täytäntöönpanomenettelystä 21.3.1972 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 574/72 eräisiin säännöksiin (EYVL L 74, s. 1).

Riidanalainen päätös

11 Riidanalainen päätös annettiin Euroopan komission ehdotuksen mukaisesti SEUT 48 artiklan perusteella yhdessä SEUT 218 artiklan 9 kohdan kanssa. Sen johdanto-osan ensimmäisessä perustelukappaleessa todetaan, että ETY–Turkki-sopimuksessa ja lisäpöytäkirjassa määrätään, että työntekijöiden vapaa liikkuvuus unionin jäsenvaltioiden ja Turkin välillä toteutetaan asteittain, kun taas sen johdanto-osan toisessa, kolmannessa ja neljännessä perustelukappaleessa toistetaan kyseisen sopimuksen 9 artiklan ja kyseisen pöytäkirjan 39 artiklan sisältö ja todetaan, että päätös N:o 3/80 oli ensimmäinen askel kyseisten artiklojen panemiseksi täytäntöön. Riidanalaisen päätöksen johdanto-osan viidennessä, kuudennessa ja seitsemännessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(5) On tarpeen varmistaa, että [ETY–Turkki-sopimuksen] 9 artikla ja lisäpöytäkirjan 39 artikla pannaan sosiaaliturvan alalla täysimääräisesti täytäntöön.

(6) Päätöksessä N:o 3/80 tällä hetkellä olevat täytäntöönpanosäännökset on tarpeen saattaa ajan tasalle, jotta ne kuvastavat Euroopan unionin sosiaaliturvan yhteensovittamisen alalla tapahtunutta kehitystä.

(7) Päätös N:o 3/80 olisi sen vuoksi kumottava ja korvattava assosiaationeuvoston päätöksellä, jonka myötä sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevat [ETY–Turkki-sopimuksen] ja lisäpöytäkirjan asiaa koskevat määräykset pannaan täytäntöön yhdellä kerralla.”

12 Riidanalaisen päätöksen 1 artiklan ensimmäisessä kohdassa säädetään seuraavaa:

”[ETY–Turkki-sopimuksella] perustetussa assosiaationeuvostossa Euroopan unionin puolesta esitettävä kanta, joka koskee sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevien määräysten antamista, perustuu tähän päätökseen liitettyyn assosiaationeuvoston päätösluonnokseen.”

13 Riidanalaiseen päätökseen liitetty assosiaationeuvoston päätösluonnos (jäljempänä assosiaationeuvoston päätösluonnos) sisältää muun muassa samanlaiset perustelukappaleet kuin edellä 11 kohdassa lainatut. Kyseisen päätösluonnoksen 1 artiklassa, jonka otsikko on ”Määritelmät”, viitataan erityisesti sanojen ”työntekijät”, ”perheenjäsen”, ”lainsäädäntö” ja ”etuudet” osalta sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta 29.4.2004 annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EY) N:o 883/2004 (EUVL L 166, s. 1), jolla kumottiin asetus N:o 1408/71, sekä asetuksen N:o 883/2004 täytäntöönpanomenettelystä 16.9.2009 annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EY) N:o 987/2009 (EUVL L 284, s. 1), jolla kumottiin asetus N:o 574/72.

14 Assosiaationeuvoston päätösluonnoksen 2 artiklassa, jonka otsikko on ”Henkilöllinen soveltamisala”, säädetään, että päätöstä sovelletaan yhtäältä turkkilaisiin työntekijöihin, jotka ovat tai ovat olleet laillisesti työssä jossakin jäsenvaltiossa ja joihin sovelletaan tai on sovellettu yhden tai useamman jäsenvaltion lainsäädäntöä, ja heidän edunsaajiinsa, näiden työntekijöiden perheenjäseniin sillä edellytyksellä, että he oleskelevat tai ovat oleskelleet laillisesti asianomaisen työntekijän kanssa tämän työskennellessä siellä, ja toisaalta työntekijöihin, jotka ovat jonkin jäsenvaltion kansalaisia, jotka ovat tai ovat olleet laillisesti työssä Turkissa ja joihin sovelletaan tai on sovellettu Turkin lainsäädäntöä, ja heidän edunsaajiinsa sekä näiden työntekijöiden perheenjäseniin sillä edellytyksellä, että he oleskelevat tai ovat oleskelleet laillisesti asianomaisen työntekijän kanssa Turkissa tämän työskennellessä siellä.

15 Kyseisen luonnoksen 3 artiklassa vahvistetaan vaatimus yhdenvertaisesta kohtelusta etuuksien osalta ja sen 4 artiklassa säädetään asuinpaikkaa koskevista vaatimuksista luopumisesta tiettyjen etuuksien osalta. Sen 5 ja 6 artiklassa otetaan lisäksi käyttöön jäsenvaltioiden ja Turkin välinen yhteistyömekanismi ja hallinnollisia tarkastuksia ja lääkärintarkastuksia koskevat säännöt.

Asianosaisten vaatimukset ja oikeudenkäyntimenettely unionin tuomioistuimessa

16 Yhdistynyt kuningaskunta vaatii, että unionin tuomioistuin kumoaa riidanalaisen päätöksen ja velvoittaa Euroopan unionin neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

17 Neuvosto vaatii, että unionin tuomioistuin hylkää kanteen ja velvoittaa Yhdistyneen kuningaskunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

18 Unionin tuomioistuimen presidentin 2.7.2013 ja 15.1.2014 antamilla päätöksillä komissio hyväksyttiin asiassa väliintulijaksi tukemaan neuvoston vaatimuksia ja Irlanti hyväksyttiin asiassa väliintulijaksi tukemaan Yhdistyneen kuningaskunnan vaatimuksia, jotta se voi esittää huomautuksia istunnossa.

Kanne

Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

19 Yhdistynyt kuningaskunta, jota Irlanti tukee, riitauttaa sen, että neuvosto on käyttänyt SEUT 48 artiklaa riidanalaisen päätöksen aineellisena oikeusperustana. Se katsoo, että päätöksen antamiselle asianmukainen oikeusperusta ei ole kyseinen määräys vaan SEUT 79 artiklan 2 kohdan b alakohta. Se katsoo, että kun neuvosto ei ole käyttänyt viimeksi mainittua määräystä riidanalaisen päätöksen oikeusperustana, se on vienyt Yhdistyneeltä kuningaskunnalta EU- ja EUT-sopimuksiin liitettyyn, Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin asemasta vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen osalta tehtyyn pöytäkirjaan (N:o 21) perustuvan oikeuden olla osallistumatta tämän päätöksen hyväksymiseen ja oikeuden siihen, että päätös ei sido sitä.

20 Yhdistynyt kuningaskunta vetoaa väitteensä tueksi siihen, että SEUT 48 artikla on palkattuina työntekijöinä tai itsenäisinä ammatinharjoittajina toimivien siirtotyöläisten, jotka ovat jäsenvaltioiden kansalaisia, vapaata liikkuvuutta unionin sisällä koskevan periaatteen kannalta liitännäinen määräys. Kyseinen artikla ei siis voi olla oikeusperusta riidanalaisen päätöksen kaltaiselle toimenpiteelle, joka koskee pääasiallisesti sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista Turkin kansalaisten hyväksi.

21 Kantajan mukaan tämän toimenpiteen asianmukainen oikeusperusta on SEUT 79 artiklan 2 kohdan b alakohta, jonka nojalla voidaan nimenomaisesti säätää toimenpiteitä, jotka koskevat ”jäsenvaltioissa laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten oikeuksien määrittelyä, mukaan lukien edellytyksiä, jotka koskevat liikkumis- ja oleskeluvapautta muissa jäsenvaltioissa”. Tämä määräys, joka toimi oikeusperustana asetuksen N:o 883/2004 ja asetuksen 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) sekä vuosien 2010 ja 2012 kuluessa annetulle yhdeksälle riidanalaisen päätöksen kanssa analogiselle päätökselle, jotka koskivat muiden kolmansien valtioiden kanssa tehtyjä assosiaatiosopimuksia, olisi yhteensopiva SEUT 79 artiklan 1 kohdan kanssa, jossa määrätään sellaisen yhteisen maahanmuuttopolitiikan kehittämisestä, jolla pyritään paitsi varmistamaan muuttovirtojen tehokas hallinta myös ”jäsenvaltioissa laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten oikeudenmukainen kohtelu”. Tämän oikeusperustan käyttäminen olisi lisäksi yhteensopivaa assosiaationeuvoston päätösluonnoksella käyttöön otetun sosiaaliturvan osittaisen yhteensovittamisjärjestelmän kanssa ja erityisesti sen 2 artiklan a ja b alakohdan ja 3 ja 4 artiklan kanssa.

22 Tätä arviointia eivät horjuta ETY–Turkki-sopimuksen ja lisäpöytäkirjan määräykset. Kyseisen sopimuksen 12 artikla ja kyseisen lisäpöytäkirjan 36 artikla eivät näet merkitse, että jäsenvaltioiden kansalaisilla oleva oikeus liikkua vapaasti unionin alueella ulotettaisiin Turkin kansalaisiin. Turkkilaisilla työntekijöillä ei edelleenkään ole oikeutta saapua vapaasti unionin alueelle, eikä heillä ole oikeutta liikkua vapaasti jäsenvaltioiden välillä.

23 Tältä osin Yhdistynyt kuningaskunta huomauttaa, että tuomiossa Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto (C-431/11, EU:C:2013:589) ja tuomiossa Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto (C-656/11, EU:C:2014:97) noudatettu unionin tuomioistuimen päättely, jonka mukaan kyseisissä asioissa riidanalaiset päätökset, jotka oli annettu Euroopan talousalueesta 2.5.1992 tehdyn sopimuksen (EYVL 1994, L 1, s. 3; jäljempänä ETA-sopimus) puitteissa sekä vastaavasti henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta Euroopan yhteisöjen ja sen jäsenvaltioiden yhtäältä ja Sveitsin valaliiton välillä toisaalta 21.6.1999 allekirjoitetun sopimuksen (EYVL 2002, L 114, s. 6; jäljempänä henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta tehty EY:n ja Sveitsin sopimus) puitteissa, oli voitu pätevästi antaa SEUT 48 artiklan perusteella, osoittaa, että riidanalainen päätös ei voi johtaa analogiseen päätelmään.

24 Toisin kuin ETA-sopimuksen ja henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta tehdyn EY:n ja Sveitsin sopimuksen tavoitteena, ETY–Turkki-sopimuksen ja lisäpöytäkirjan tavoitteena ei ole ulottaa sisämarkkinoita Turkkiin, eikä toteuttaa henkilöiden vapaata liikkuvuutta unionin ja tämän kolmannen valtion välillä, eikä päätöksellä N:o 3/80 uloteta asetusten N:o 1408/71 ja 574/72 soveltamista viimeksi mainittuun.

25 Niin ikään toisin kuin tuomiossa Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto (EU:C:2013:589) ja tuomiossa Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto (EU:C:2014/97) kyseessä olleilla päätöksillä, riidanalaisella päätöksellä ei pyritä ulottamaan asetuksella N:o 883/2004 käyttöön otettua uutta sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisjärjestelmää Turkkiin, vaan se on toimenpide, jolla ainoastaan saatetaan ajan tasalle ne rajoitetut oikeudet, jotka turkkilaisilla työntekijöillä tällä hetkellä on päätöksen N:o 3/80 nojalla.

26 Riidanalaisen päätöksen kaltaisen päätöksen perustaksi ei voida myöskään turvautua SEUT 217 artiklaan, koska Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan on erotettava toisistaan sellainen päätös, joka koskee assosiaatiosopimuksen sisältämien kaikkien toimenpiteiden hyväksymistä ja jonka on perustuttava tähän artiklaan, ja sellaiset päätökset, jotka tehdään tällaisen sopimuksen nojalla ja jotka on annettava niiden kohdetta vastaavan oikeusperustan nojalla.

27 Yhdistynyt kuningaskunta katsoo siltä osin kuin kyse on SEUT 218 artiklan 9 kohdan nojalla annettuihin päätöksiin sovellettavista äänestyssäännöistä, että ei ole sovellettava EU-sopimuksen 16 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua määräenemmistösääntöä vaan SEUT 218 artiklan 8 kohtaan sisältyvää sääntöä.

28 Irlanti korostaa, että pöytäkirjan (N:o 21) olemassaololla ei pidä olla mitään vaikutusta unionin toimen oikeusperustan valintaan. Se huomauttaa myös, että vaikka unionin tuomioistuin myönsi tuomiossa Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto (EU:C:2013:589) ja tuomiossa Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto (EU:C:2014:97), että unioni voi SEUT 48 artiklan nojalla ulottaa unionissa sovellettavia sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevia säännöksiä koskemaan kolmansien valtioiden kansalaisia, tämä johtui ETA-sopimuksen ja henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta tehdyn EY:n ja Sveitsin sopimuksen erityisyydestä. ETY–Turkki-sopimus ja sen lisäpöytäkirja eivät puolestaan millään tavoin mahdollista turkkilaisten työntekijöiden ja unionin työntekijöiden rinnastamista toisiinsa.

29 Neuvosto, jota komissio tukee, kiistää kyseisen analyysin ja väittää, että SEUT 48 artikla on asianmukainen aineellinen oikeusperusta riidanalaisen päätöksen antamiselle.

30 Koska unionin toimen oikeusperustan valinnan on perustuttava erityisesti toimen tarkoitukseen ja sisältöön, neuvoston mukaan on huomattava, että assosiaationeuvoston päätösluonnoksen tarkoituksena on ETY–Turkki-sopimuksen ja lisäpöytäkirjan sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevien määräysten täytäntöönpano näiden toimien tavoitteen eli sen mukaisesti, että toteutetaan asteittain työntekijöiden vapaa liikkuvuus sopimuspuolten välillä. Se, että suunniteltujen sääntöjen ulottuvuus on suppeampi kuin unionin kansalaisiin sovellettavien sääntöjen, ei vaikuta tähän tavoitteeseen, vaan on seurausta siitä, että ETY–Turkki-sopimuksessa ja lisäpöytäkirjassa määrätään, että työntekijöiden vapaa liikkuvuus on toteutettava asteittain. Tältä osin unionin oikeuskäytännöstä ilmenee, että turkkilaiset työntekijät eivät ole enää samassa tilanteessa kuin muiden kolmansien valtioiden kansalaiset.

31 ETY–Turkki-sopimuksen asiayhteydessä sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevien määräysten ja säännösten suunniteltu muuttaminen ei ole toimenpide, joka kuuluisi yhteisen maahanmuuttopolitiikan kehittämiseen. Riidanalaisella päätöksellä ei pyritä varmistamaan muuttovirtojen tehokasta hallintaa vaan toteuttamaan työntekijöiden vapaa liikkuvuus asteittain siten, että määrätään sellaisesta sosiaaliturvajärjestelmien osittaisesta yhteensovittamisesta sopimuspuolten välillä, jolla korvataan päätöksellä N:o 3/80 käyttöön otettu järjestelmä.

32 Neuvosto katsoo Yhdistyneen kuningaskunnan tavoin, että SEUT 217 artikla ei voi olla riidanalaisen päätöksen oikeusperusta. Neuvoston mukaan annetun toimivallan periaatteen mukaisesti assosiaatiosopimuksen puitteissa annetun unionin toimen oikeusperustana ei ole käytettävä tämän sopimuksen tekemisen perustana käytettyä yleistä oikeusperustetta vaan erityistä oikeusperustetta, joka vastaa toimialaa, johon toimi kuuluu. Äänestyssääntö, jota sovelletaan päätökseen, jolla vahvistetaan assosiaatiosopimuksella luodussa elimessä unionin puolesta omaksuttava unionin kanta, määritetään tässä erityisessä oikeusperustassa. Jos asianmukainen oikeusperusta olisi SEUT 217 artikla, sovellettava äänestyssääntö olisi neuvoston mukaan yksimielisyys.

33 Komissio korostaa, että riidanalaisella päätöksellä on tarkoitus vahvistaa unionin kanta siltä osin kuin kyse on sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevien uusien unionin toimien ulottamisesta turkkilaisiin työntekijöihin ja että tämä ulottaminen on välttämätöntä, jotta taataan asteittain työntekijöiden vapaa liikkuvuus, mikä on yksi ETY–Turkki-sopimuksen päätavoitteista. Tämä tavoite erottaa kyseisen sopimuksen muiden kolmansien valtioiden kanssa tehdyistä sopimuksista, eikä se liity maahanmuuttopolitiikan, jota alaa ETY–Turkki-sopimus ei koske, tavoitteisiin.

34 Komissio yhtyy lisäksi Yhdistyneen kuningaskunnan ja neuvoston kantaan, jonka mukaan SEUT 217 artikla ei voi olla riidanalaisen päätöksen asianmukainen oikeusperusta, mutta katsoo, että jos se olisi, sovellettava äänestyssääntö olisi SEUT 218 artiklan 9 kohdan mukaisesti määräenemmistösääntö.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

35 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin toimen oikeudellisen perustan valinnan on perustuttava sellaisiin objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuimen suorittaman valvonnan kohteena ja joihin kuuluvat erityisesti toimen tarkoitus ja sisältö (tuomio komissio v. neuvosto, C-338/01, EU:C:2004:253, 54 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio parlamentti v. neuvosto, C-130/10, EU:C:2012:472, 42 kohta).

36 Koska toimen oikeusperusta on määritettävä sen oman tarkoituksen ja sisällön perusteella, on merkityksetöntä, mitä oikeusperustaa on käytetty annettaessa muita unionin toimia, joilla mahdollisesti on samankaltaisia piirteitä (ks. vastaavasti tuomio Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, EU:C:2013:589, 67 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, EU:C:2014:97, 48 kohta). On siis suoralta kädeltä hylättävä Yhdistyneen kuningaskunnan

argumentti, joka perustuu siihen, että SEUT 79 artiklan 2 kohdan b alakohta on jo ollut asetuksen N:o 1231/2010 ja riidanalaisen päätöksen kanssa analogisten muiden päätösten, jotka on annettu muiden kolmansien valtioiden kanssa tehtyjen assosiaatiosopimusten puitteissa, oikeusperustana.

37 Samoin pöytäkirja (N:o 21) ei voi mitenkään vaikuttaa kysymykseen riidanalaisen päätöksen antamisen asianmukaisesta oikeusperustasta (ks. vastaavasti tuomio komissio v. neuvosto, C-137/12, EU:C:2013:675, 73 ja 74 kohta ja tuomio Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, EU:C:2014:97, 49 kohta).

38 Sitä vastoin asiayhteys, johon kyseessä oleva toimi liittyy, voi olla merkityksellinen sen oikeusperustan valinnan kannalta. On siis niin, että jos tällä toimella pyritään muuttamaan olemassa olevaan sopimukseen sisältyviä sääntöjä, myös kyseinen asiayhteys ja erityisesti kyseisen sopimuksen tarkoitus ja sisältö on otettava huomioon (ks. vastaavasti tuomio Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, EU:C:2013:589, 48 kohta ja Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, EU:C:2014:97, 50 kohta).

39 Nyt käsiteltävässä asiassa riidanalaisen päätöksen tarkoituksena on vahvistaa ETY–Turkki-sopimuksella perustetussa assosiaationeuvostossa omaksuttava unionin kanta sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevien määräysten antamiseen, joten tämän päätöksen antamiselle asianmukaisen oikeusperustan selvittämiseksi on tarkasteltava sekä kyseisen sopimuksen tarkoitusta ja sisältöä sosiaaliturvan alalla että riidanalaisen päätöksen tarkoitusta ja sisältöä.

40 Tältä osin on todettava heti aluksi, että toisin kuin Yhdistynyt kuningaskunta ja Irlanti väittävät, SEUT 79 artiklan 2 kohdan b alakohta ei olisi voinut olla asianmukainen aineellinen oikeusperusta riidanalaisen päätöksen antamiselle.

41 Kyseisessä määräyksessä tosin annetaan unionille toimivalta säätää toimenpiteitä, joissa määritellään jäsenvaltioissa laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten oikeudet, mukaan lukien edellytykset, jotka koskevat liikkumis- ja oleskeluvapautta muissa jäsenvaltioissa.

42 Kyseisen määräyksen sanamuodon mukaan näitä toimenpiteitä voidaan kuitenkin säätää juuri SEUT 79 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden, jotka ovat sellaisen yhteisen maahanmuuttopolitiikan kehittäminen, jolla pyritään varmistamaan muuttovirtojen tehokas hallinta, jäsenvaltioissa laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten oikeudenmukainen kohtelu sekä laittoman maahanmuuton ja ihmiskaupan ehkäiseminen ja tehostettu torjunta, saavuttamiseksi.

43 Yhtäältä ETY–Turkki-sopimukselle on ominaista, kuten sen 12 artiklasta ja lisäpöytäkirjan 36 artiklasta käy ilmi, sopimuspuolten tahto toteuttaa asteittain työntekijöiden vapaa liikkuvuus niiden välillä. Tätä varten kyseiset sopimuspuolet ovat lisäpöytäkirjan 39 artiklassa antaneet assosiaationeuvoston tehtäväksi antaa sosiaaliturvan alalla määräyksiä unionin alueella liikkuvien turkkilaisten työntekijöiden ja heidän unionin alueella asuvien perheittensä hyväksi.

44 Toisaalta riidanalaisella päätöksellä ja assosiaationeuvoston päätösluonnoksella pyritään erityisesti panemaan täysimääräisesti täytäntöön ETY–Turkki-sopimuksen 9 artikla ja lisäpöytäkirjan 39 artikla ja saattamaan ajan tasalle päätöksen N:o 3/80 säännökset, jotta ne kuvastavat unionin sosiaaliturvan yhteensovittamisen alalla tapahtunutta kehitystä. Lisäksi on niin, että vaikka päätöksen N:o 3/80 kohteena oli ainoastaan jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmien soveltaminen turkkilaisiin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä, assosiaationeuvoston päätösluonnoksen kohteena on sellaisen jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisjärjestelmän toteuttaminen, jonka henkilölliseen soveltamisalaan, sellaisena kuin se on määritelty päätösluonnoksen 2 artiklassa, kuuluvat työntekijät, jotka ovat jonkin jäsenvaltion kansalaisia, jotka ovat tai ovat olleet laillisesti työssä Turkissa ja joihin sovelletaan tai on sovellettu Turkin lainsäädäntöä, ja heidän edunsaajiinsa, sekä näiden työntekijöiden perheenjäseniin sillä edellytyksellä, että he oleskelevat tai ovat oleskelleet laillisesti asianomaisen työntekijän kanssa Turkissa tämän työskennellessä siellä.

45 Riidanalainen päätös on siis täydentävä vaihe työntekijöiden vapaan liikkuvuuden asteittaisessa toteuttamisessa unionin ja Turkin välillä ja niiden assosiaatiosopimuksella luomien siteiden kehityksessä.

46 Kaikista näistä toteamuksista seuraa, että riidanalaisella päätöksellä pyritään eri tarkoitukseen kuin yhteisellä maahanmuuttopolitiikalla, sellaisena kuin se on mainittu edellä 42 kohdassa. Näin ollen sen myöntäminen, että kyseisen päätöksen määräävä tarkoitus on muuttovirtojen tehokkaan hallinnan varmistaminen ja jäsenvaltioissa laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten oikeudenmukainen kohtelu, merkitsisi sen erityisen asiayhteyden kieltämistä, johon kyseinen päätös kuuluu.

47 On siis tutkittava, voiko SEUT 48 artikla, jonka neuvosto valitsi, olla yksin asianmukainen oikeusperusta riidanalaisen päätöksen antamiselle.

48 Tältä osin on syytä ensiksi palauttaa mieleen, että ETY–Turkki-sopimuksessa määrätään, että työntekijöiden vapaa liikkuvuus yhteisön jäsenvaltioiden ja Turkin välillä toteutetaan asteittain ETY:n perustamissopimuksen 48–50 artiklaa (joista on tullut SEUT 45–SEUT 47 artikla) lähtökohtana pitäen.

49 Siltä osin kuin kyse on henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta Turkin ja unionin välillä, unionin tuomioistuin on jo todennut tuomion Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583) 53 kohdassa, että kyseisessä sopimuksessa ja lisäpöytäkirjassa ei määrätä tällaisesta yleisestä periaatteesta.

50 On myös todettava, että ETY–Turkki-sopimuksella ja lisäpöytäkirjalla ei myöskään uloteta unionissa vahvistettua työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskemaan Turkkia.

51 Yhtäältä ETY–Turkki-sopimuksen 12 artikla, jonka mukaan työntekijöiden vapaan liikkuvuuden asteittaiseksi toteuttamiseksi pidetään lähtökohtana ETY:n perustamissopimuksen 48–50 artiklaa, ei velvoita sopimuspuolia soveltamaan työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevia unionin sääntöjä sellaisenaan (ks. analogisesti tuomio Demirkan, EU:C:2013:583, 45 kohta), mutta nämä artiklat on kuitenkin mahdollisuuksien mukaan ulotettava koskemaan turkkilaisia työntekijöitä, joilla on tässä sopimuksessa tunnustetut oikeudet (ks. analogisesti tuomio Bozkurt, C-434/93, EU:C:1995:168, 20 kohta; tuomio Ayaz, C-275/02, EU:C:2004:570, 44 kohta ja tuomio Dülger, C-451/11, EU:C:2012:504, 48 kohta).

52 Toisaalta – kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 79 kohdassa – ETY–Turkki-sopimuksen 12 artiklassa tarkoitettua työntekijöiden vapaan liikkuvuuden asteittaista toteuttamista ei ole saatettu päätökseen. Tältä osin unionin tuomioistuin on jo toistuvasti todennut, että toisin kuin unionin työntekijöillä, Turkin kansalaisilla ei tällä hetkellä ole oikeutta liikkua vapaasti unionin alueella, koska kyseisessä sopimuksessa taataan tietyt oikeudet ainoastaan vastaanottavan jäsenvaltion alueella (ks. vastaavasti tuomio Derin, C-325/05, EU:C:2007:442, 66 kohta ja tuomio Demirkan, EU:C:2013:583, 53 kohta).

53 Siltä osin kuin kyse on ETY–Turkki-sopimuksen sisällöstä sosiaaliturvan alalla, on huomattava, että lisäpöytäkirjan 39 artiklan 1 ja 2 kohdassa määrätään, että assosiaationeuvosto antaa tällä alalla määräyksiä unionin alueella liikkuvien turkkilaisten työntekijöiden ja heidän unionin alueella asuvien perheittensä hyväksi ja että näiden määräysten on mahdollistettava muun muassa se, että kyseisten työntekijöiden eri jäsenvaltioissa täyttyneet vakuutus- tai työskentelykaudet lasketaan yhteen siltä osin kuin kyse on oikeudesta tiettyihin etuuksiin. Sen sijaan lisäpöytäkirjan 39 artiklassa ei määrätä toimenpiteiden toteuttamisesta Turkin alueella liikkuvien unionin työntekijöiden hyväksi, ja sen 2 kohdassa määrätään, että annettavilla määräyksillä ei voida velvoittaa jäsenvaltioita ottamaan huomioon turkkilaisten työntekijöiden Turkissa täyttyneitä kausia.

54 Näin ollen ETY–Turkki-sopimuksella ei oteta sopimuspuolten välillä käyttöön asetuksella N:o 1408/71 vahvistetun kaltaista sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisjärjestelmää.

55 Lisäksi päätöksessä N:o 3/80, joka on annettu lisäpöytäkirjan 39 artiklan mukaisesti, viitataan, kuten unionin tuomioistuin on jo todennut tuomion Taflan-Met ym. (C-277/94, EU.:C:1996:315) 29 ja 30 kohdassa, ainoastaan eräisiin asetuksen N:o 1408/71 ja asetuksen N:o 574/72 säännöksiin.

56 Siltä osin kuin toiseksi on kyse riidanalaisen päätöksen sisällöstä ja tarkoituksesta on todettava, että sen tarkoituksena on – kuten sen johdanto-osan viidennestä, kuudennesta ja seitsemännestä perustelukappaleesta ja niiden kanssa sanamuodoltaan samanlaisista assosiaationeuvoston päätösluonnoksen kuudennesta, seitsemännestä ja yhdeksännestä perustelukappaleesta – se, että ETY–Turkki-sopimuksen 9 artikla ja lisäpöytäkirjan 39 artikla pannaan täysimääräisesti täytäntöön ja että päätöksessä N:o 3/80 olevat täytäntöönpanosäännökset saatetaan ajan tasalle korvaamalla se, siten, että kyseiset säännökset kuvastavat unionin sosiaaliturvan yhteensovittamisen alalla tapahtunutta kehitystä eli asetusten N:o 883/2004, N:o 987/2009 ja N:o 1231/2010 antamisesta johtuvaa kehitystä.

57 Edellä 48–52 kohdassa esitetyistä toteamuksista seuraa yhtäältä, että ETY–Turkki-sopimuksen tavoitteena ei ole, toisin kuin unionin tuomioistuin totesi antamansa tuomion Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto (EU:C:2013:589) 50 kohdassa ETA-sopimuksen osalta, tavaroiden, henkilöiden, palvelujen ja pääomien vapaan liikkuvuuden mahdollisimman täydellinen toteuttaminen sopimuspuolten välillä siten, että unionin alueella toteutetut sisämarkkinat ulotetaan koskemaan Turkkia, eikä edes, toisin kuin todettiin tuomion Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto (EU:C:2014:97) 55 kohdassa henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevan EY:n ja Sveitsin sopimuksen osalta, henkilöiden vapaan liikkuvuuden toteuttaminen näiden sopimuspuolten välillä, ja toisaalta, että ETY–Turkki-sopimuksessa tarkoitettua työntekijöiden vapaata liikkuvuutta ei ole täysin toteutettu.

58 Edellä 53–55 kohdassa esitetyistä toteamuksista käy lisäksi ilmi, että toisin kuin todettiin tuomion Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto (EU:C:2013:589) 56 kohdassa ETA-sopimuksen osalta, asetusta N:o 1408/71 ei ole saatettu osaksi ETY–Turkki-sopimusta tai sen lisäpöytäkirjaa siten, että sen sisältämä sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskeva säännöstö ulottuisi Turkkiin. Samoin toisin kuin todettiin tuomion Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto (EU:C:2014:97) 57 ja 58 kohdassa henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevan EY:n ja Sveitsin sopimuksen osalta, on ilmeistä, että ETY–Turkki-sopimuksen sopimuspuolet eivät ole sopineet, että ne soveltaisivat keskenään asetuksia N:o 1408/71 ja N:o 574/72, ja että kyseisiä asetuksia sovellettaessa Turkkia ei voida rinnastaa jäsenvaltioon.

59 Kun sisämarkkinoita tai henkilöiden vapaata liikkuvuutta ei ole ulotettu koskemaan Turkkia ja kun työntekijöiden vapaan liikkuvuuden ulottamista siihen ei ole vielä toteutettu tai kun ainakaan unionin sosiaaliturvasäännöstöä sovellettaessa kyseistä kolmatta valtiota ei voida rinnastaa jäsenvaltioon, riidanalaista päätöstä ei voitu pätevästi antaa ainoastaan SEUT 48 artiklan perusteella. Lähtökohtaisesti on niin, että kyseisessä artiklassa annetaan unionille toimivalta toteuttaa toimenpiteitä tällä alalla ainoastaan unionin sisäisten politiikkojen ja toimien tai sellaisten ulkoisten toimien puitteissa, jotka liittyvät kolmansiin maihin, jotka voidaan rinnastaa unionin jäsenvaltioon edellä 58 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaan.

60 Siltä osin kuin kyse on assosiaatiosopimuksen puitteissa annetusta päätöksestä on siis tutkittava, olisiko riidanalainen päätös voitu pätevästi perustaa SEUT 217 artiklaan, jonka nojalla unioni voi tehdä kolmannen maan kanssa sopimuksen assosioinnista, joka koskee vastavuoroisia oikeuksia ja velvollisuuksia, yhteistä toimintaa ja erityismenettelyjä.

61 Unioni ei voi tämän yleisen valtuutuksen perusteella SEU 5 artiklan 2 kohdassa vahvistetun annetun toimivallan periaatteen valossa antaa assosiaatiosopimuksen puitteissa toimia, jotka menevät yli jäsenvaltioiden sille perussopimuksissa antaman toimivallan rajojen näissä sopimuksessa vahvistettujen tavoitteiden saavuttamiseksi (ks. vastaavasti tuomio komissio v. neuvosto, C-370/07, EU:C:2009:590,

46 kohta). Sen sijaan SEUT 217 artiklalla väistämättä myönnetään unionille toimivalta varmistaa kolmansia valtioita kohtaan olevien sitoumusten noudattaminen kaikilla EUT-sopimuksen kattamilla aloilla (ks. vastaavasti tuomio Demirel, 12/86, EU:C:1987:400, 9 kohta).

62 Tästä seuraa, että neuvosto voi SEUT 217 artiklan perusteella antaa toimen assosiaatiosopimuksen puitteissa sillä edellytyksellä, että tämä toimi liittyy johonkin unionin erityisen toimivallan alaan ja perustuu myös edellä 35 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaisesti tätä alaa vastaavaan oikeusperustaan, kun otetaan huomioon erityisesti sen tarkoitus ja sisältö.

63 Käsiteltävässä asiassa on niin, että vaikka riidanalaista päätöstä ei voitu pätevästi antaa pelkän SEUT 217 artiklan perusteella eikä pelkän SEUT 48 artiklan perusteella, se olisi pitänyt antaa näiden kahden artiklan perusteella yhdessä, koska se annettiin assosiaatiosopimuksen puitteissa ja se koskee sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevien toimenpiteiden toteuttamista.

64 Tästä seuraa, että riidanalaisen päätöksen oikeudellinen perusta on virheellinen, koska SEUT 217 artikla on jätetty siitä pois.

65 Tämän poisjättämisen seurauksista on todettava, että se ei ole vaikuttanut riidanalaisen päätöksen sisältöön tai sen antamisessa noudatettuun menettelyyn.

66 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 97 ja 123 kohdassa, on nimittäin niin, että koska riidanalainen päätös ei koske assosiaatiosopimuksen tekemistä tai tällaisen sopimuksen rakenteen täydentämistä tai muuttamista, vaan sillä on tarkoitus vain varmistaa sen täytäntöönpano, neuvoston oli joka tapauksessa annettava riidanalainen päätös SEUT 218 artiklan 8 kohdan ensimmäisen alakohdan ja SEUT 9 artiklan määräysten mukaisesti määräenemmistöllä ja ilman Euroopan parlamentin antamaa hyväksyntää. SEUT 217 artiklan jättämisellä pois riidanalaisen päätöksen oikeusperustasta ei myöskään ole vaikutusta pöytäkirjaan (N:o 21) nähden.

67 Näin ollen virhe riidanalaisen päätöksen viittauskappaleissa on puhtaasti muodollinen virhe (ks. erityisesti tuomio Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, 44 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen), joka ei johda päätöksen kumoamiseen.

68 Kanne on siis hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

69 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska neuvosto on vaatinut Yhdistyneen kuningaskunnan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska Yhdistynyt kuningaskunta on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

70 Työjärjestyksen 140 artiklan 1 kohdan mukaisesti Irlanti ja komissio vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Kanne hylätään.

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

3) Irlanti ja Euroopan komissio vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Allekirjoitukset