A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (nagytanács)

2014. december 18.*

„Megsemmisítés iránti kereset — Szociális biztonsági rendszerek koordinációja — Az EGK — Törökország társulási megállapodás — A társulási tanácsban képviselendő európai uniós álláspontról szóló tanácsi határozat — A jogalap megválasztása — EUMSZ 48. cikk — Az EUMSZ 79. cikk (2) bekezdésének b) pontja — EUMSZ 217. cikk”

A C-81/13. sz. ügyben,

az EUMSZ 263. cikk alapján megsemmisítés iránt 2013. február 15-én

Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága (képviselik: M. Holt, C. Murrell, E. Jenkinson és S. Behzadi Spencer, meghatalmazotti minőségben, segítőjük: A. Dashwood QC)

felperesnek,

támogatja:

Írország (képviseli: L. Williams, meghatalmazotti minőségben, segítője: N. Travers BL, kézbesítési cím: Luxembourg)

beavatkozó,

az **Európai Unió Tanácsa** (képviselik: E. Finnegan és M. Chavrier, meghatalmazotti minőségben)

alperes ellen,

támogatja:

az **Európai Bizottság** (képviselik: A. Aresu, J. Enegren és S. Pardo Quintillán, meghatalmazotti minőségben, kézbesítési cím: Luxembourg)

beavatkozó,

benyújtott keresete tárgyában,

A BÍRÓSÁG (nagytanács),

tagjai: V. Skouris elnök, K. Lenaerts elnökhelyettes, M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Ó Caoimh és J.-C. Bonichot tanácselnökök, J. Malenovský, E. Levits, A. Arabadjiev, M. Berger, E. Jarašiūnas (előadó) és C. G. Fernlund bírák,

főtanácsnok: J. Kokott,

* Az eljárás nyelve: angol.

hivatalvezető: L. Carrasco Marco tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2014. május 13-i tárgyalásra,

a főtanácsnok indítványának a 2014. július 17-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága keresetével a Bíróságtól az Európai Gazdasági Közösség és Törökország közötti társulást létrehozó megállapodással létrehozott társulási tanácsban a szociális biztonsági rendszerek közötti koordinációra vonatkozó rendelkezések elfogadásával kapcsolatban képviselendő európai uniós álláspontról szóló, 2012. december 6-i 2012/776/EU tanácsi határozat (HL L 340., 19. o., a továbbiakban: megtámadott határozat) megsemmisítését kéri.

Jogi háttér

2 Az Európai Gazdasági Közösség és Törökország közötti társulást létrehozó megállapodást (a továbbiakban: EGK-Törökország megállapodás) 1963. szeptember 12-én Ankarában írta alá egyrészről a Török Köztársaság, másrészről az EGK tagállamai és a Közösség. E megállapodást a Közösség nevében az EGK-Szerződés 238. cikke (jelenleg EUMSZ 217. cikk) alapján elfogadott 1963. december 23-i 64/732/EGK tanácsi határozat (HL 1964. 217., 3685. o.; magyar nyelvű különkiadás 11. fejezet, 11. kötet, 10. o.;) útján kötötték meg, hagyták jóvá és erősítették meg.

3 A 2. cikkének (1) bekezdése értelmében e megállapodás célja a szerződő felek közötti kereskedelmi és gazdasági kapcsolatok folyamatos és kiegyensúlyozott megerősítésének elősegítése, teljes mértékben figyelembe véve, hogy biztosítani kell a török gazdaság gyorsuló fejlődését, továbbá javítani kell a török lakosság foglalkoztatási szintjén és életkörülményein.

4 Az említett megállapodás 9. cikke úgy rendelkezik, hogy annak hatályán belül tilos „minden állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetés”.

5 Ugyanezen megállapodás 12. cikke kimondja:

„A Szerződő Felek megállapodnak abban, hogy a Közösséget létrehozó szerződés 48., 49. és 50. cikke szolgál iránymutatásul a munkavállalók Szerződő Felek közötti szabad mozgása fokozatos biztosításának megvalósításához.”

6 Az EGK-Törökország megállapodás Brüsszelben 1970. november 23-án aláírt – a Közösség nevében az 1972. december 19-i 2760/72/EGK tanácsi rendelettel (HL L 293., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 11. fejezet, 11. kötet, 41. o.) megkötött, jóváhagyott és megerősített – kiegészítő jegyzőkönyvének (a továbbiakban: kiegészítő jegyzőkönyv), amelynek 62. cikke szerint a társulási megállapodás szerves részét képezi, 36. cikke az alábbiakat írja elő:

„A munkavállalóknak a Közösség tagállamai és Törökország közötti szabad mozgása [az EGK-Törökország] megállapodás 12. cikkének elvei szerint fokozatosan valósul meg az említett megállapodás hatálybalépését követő tizenkettedik év vége és huszonkettedik év vége között.

[...]”

7 A kiegészítő jegyzőkönyv 39. cikke értelmében:

„(1) A Társulási Tanács e jegyzőkönyv hatálybalépését követő első év vége előtt szociális biztonsági intézkedéseket fogad el a török állampolgárságú, Közösségen belül mozgó munkavállalók, illetve a Közösségben lakóhellyel rendelkező családtagjaik vonatkozásában.

(2) E rendelkezéseknek lehetővé kell tenniük a még megállapításra váró szabályok alapján, hogy összevonják a török állampolgárságú munkavállalók által az egyes tagállamokban teljesített biztosítási, illetve foglalkoztatási időszakokat az öregségi nyugdíj, az elhalálozás esetére szóló ellátás vagy rokkantsági nyugdíjak, illetve a munkavállaló és annak Közösségben élő családja számára biztosított egészségügyi szolgáltatások tekintetében. Ezek az intézkedések semmiféle kötelezettséget nem rónak a tagállamokra a Törökországban eltöltött időtartamok figyelembevételére.

(3) Az említett intézkedéseknek a családi támogatások fizetését arra az esetre kell biztosítaniuk, ha a munkavállaló családja a Közösségben rendelkezik lakóhellyel.

(4) Lehetővé kell tenni, hogy a (2) bekezdés szerint elfogadott intézkedések alapján szerzett öregségi nyugdíjat, elhalálozás esetére szóló ellátást és rokkantsági nyugdíjat ki lehessen vinni Törökországba.

(5) Az e cikkben említett rendelkezések nem érintik a Törökország és a Közösség tagállamai közötti kétoldalú megállapodásokból eredő jogokat és kötelezettségeket, amennyiben ezek a megállapodások a török állampolgárokra vonatkozóan kedvezőbb szabályozást biztosítanak.”

8 A kiegészítő jegyzőkönyv e 39. cikke alapján került elfogadásra a Társulási Tanácsnak az Európai Közösségek tagállamai szociális biztonsági rendszereinek a török munkavállalókra és családtagjaikra történő alkalmazásáról szóló, 1980. szeptember 19-i 3/80 határozata (HL 1983. C 110., 60. o., a továbbiakban: 3/80 határozat). E határozat a 2. cikke értelmében azokra a munkavállalókra vonatkozik, akik egy vagy több tagállam jogszabályainak a hatálya alá tartoznak vagy tartoztak, és akik Törökország állampolgárai, e munkavállalók azon családtagjaira, akiknek a lakóhelye valamely tagállam területén található, valamint e munkavállalók túlélő hozzátartozóira. E határozat 4. cikkében meghatározott tárgyi hatálya kiterjed az egészségbiztosítási és anyasági, rokkantsági, öregségi ellátásokra, haláleseti juttatásokra, munkahelyi balesetekkel és foglalkozási megbetegedéssel kapcsolatos ellátásokra, munkanélküli-ellátásokra, valamint a családi ellátásokra vonatkozó szociális biztonsági ágakat érintő valamennyi jogszabályra

9 Az 3/80 határozat „Az egyenlő bánásmód elve” című 3. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„E határozat különös rendelkezéseire is figyelemmel az e határozat hatálya alá tartozó olyan személyeket, akik egy tagállam területén lakóhellyel rendelkeznek, bármely tagállam jogszabályai szerint ugyanolyan kötelezettségek terhelik és ugyanolyan előnyök illetik, mint az adott tagállam állampolgárait.”

10 A 3/80 határozat III. címe tartalmazza a különböző ellátási kategóriákra vonatkozó különös rendelkezéseket. E rendelkezések lényegében a szociális biztonsági rendszereknek a Közösségen belül mozgó munkavállalókra és családtagjaikra történő alkalmazásáról szóló, 1971. június 14-i 1408/71/EGK tanácsi rendelet (HL L 149., 2. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 35. o.), valamint az 1408/71rendelet végrehajtására vonatkozó szabályok megállapításáról szóló, 1972. március 21-i 574/72/EGK tanácsi rendelet (HL L 74., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 83. o.) bizonyos rendelkezéseire utalnak.

A megtámadott határozat

11 A megtámadott határozatot az Európai Bizottság az EUMSZ 218. cikk (9) bekezdésével összefüggésben értelmezett EUMSZ 48. cikk alapján hozta meg. Ennek (1) preambulumbekezdése emlékeztet arra, hogy az EGK-Törökország megállapodás és a kiegészítő jegyzőkönyv értelmében a munkavállalóknak az Unió és Törökország közötti szabad mozgása fokozatosan valósítandó meg, míg a (2)–(4) preambulumbekezdése ezen megállapodás 9. cikkének és e jegyzőkönyv 39. cikkének tartalmát veszi át rámutatva arra, hogy a 3/80 határozat e cikkek végrehajtásának első eszköze volt. Az (5)–(7) preambulumbekezdésének szövege az alábbi:

„(5) Biztosítani kell, hogy a szociális biztonság területén [az EGK-Törökország] megállapodás 9. cikke és a kiegészítő jegyzőkönyv 39. cikke teljes mértékben végrehajtásra kerüljön.

(6) A 3/80 határozatba foglalt jelenlegi végrehajtási rendelkezéseket aktualizálni kell annak érdekében, hogy azok tükrözzék az Európai Unióban a szociális biztonság koordinációja terén történt fejleményeket.

(7) A 3/80 határozatot ezért hatályon kívül kell helyezni, és fel kell váltani a társulási tanácsnak egy olyan határozatával, amely egyetlen lépésben hajtja végre [az EGK-Törökország] megállapodásnak és a kiegészítő jegyzőkönyvnek a szociális biztonsági rendszerek közötti koordinációra vonatkozó rendelkezéseit.”

12 A megtámadott határozat 1. cikkének első bekezdése szerint:

„Az [EGK-Törökország] megállapodással létrehozott társulási tanácson belül a szociális biztonsági rendszerek közötti koordinációra vonatkozó rendelkezések elfogadásával összefüggésben képviselendő európai uniós álláspont az e határozathoz csatolt társulási tanácsi határozattervezeten alapul.”

13 A társulási tanácsnak a megtámadott határozat mellékletét képező határozattervezete (a továbbiakban: a társulási tanács határozattervezete) többek között ugyanazon preambulumbekezdéseket tartalmazza, mint amelyeket a jelen ítélet 11. pontja is idéz. E határozattervezet „Fogalommeghatározások” című 1. cikke különösen a „munkavállaló”, „családtag”, „jogszabály” és „ellátások” tekintetében az 1408/71 rendeletet hatályon kívül helyező, a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló, 2004. április 29-i 883/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletre (HL L 166., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 5. kötet, 72. o.), valamint az 574/72 rendeletet hatályon kívül helyező, a 883/2004 rendelet végrehajtására vonatkozó eljárás megállapításáról szóló, 2009. szeptember 16-i 987/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletre (HL L 284., 1. o.) utal.

14 A társulási tanács határozattervezetének „Személyi hatály” címet viselő 2. cikke kimondja, hogy e határozatot egyrészt azon török munkavállalókra kell alkalmazni, akiket valamely tagállamban jogszerűen foglalkoztatnak vagy foglalkoztattak, akik egy vagy több tagállam jogszabályainak hatálya alá tartoznak vagy tartoztak, valamint az ő túlélő hozzátartozóikra és családtagjaikra, amennyiben ezek a családtagok az érintett munkavállalóval együtt a munkavállalónak valamely tagállamban való foglalkoztatása idején abban a tagállamban jogszerű lakóhellyel rendelkeznek vagy rendelkeztek, másrészt azon munkavállalókra kell alkalmazni, akik valamely tagállam állampolgárai és jogszerű foglakoztatásban állnak vagy álltak Törökország területén és a török jogszabályok hatálya alá tartoznak vagy tartoztak, illetve az ő túlélő hozzátartozóikra és családtagjaira, amennyiben ezek a családtagok az érintett munkavállalóval együtt a munkavállaló törökországi foglalkoztatása idején Törökországban jogszerű lakóhellyel rendelkeznek vagy rendelkeztek.

15 Az említett tervezet 3. cikke egyenlő bánásmódot ír elő az ellátások terén és a 4. cikkében bizonyos ellátások tekintetében kimondja a lakóhellyel kapcsolatos kikötések alóli mentességet. Az 5. és 6. cikkében ezenfelül létrehoz egy együttműködési mechanizmust a tagállamok és Törökország között, valamint megállapítja az igazgatási ellenőrzések és orvosi vizsgálatok szabályait.

A felek kérelmei és a Bíróság előtti eljárás

16 Az Egyesült Királyság azt kéri, hogy a Bíróság semmisítse meg a megtámadott határozatot és az Európai Unió Tanácsát kötelezze a költségek viselésére.

17 A Tanács a kereset elutasítását és az Egyesült Királyságnak a költségek viselésére való kötelezését kéri.

18 A Bíróság elnöke 2013. július 2-i és 2014. január 15-i határozatával megengedte a Bizottság beavatkozását a Tanács, valamint Írország beavatkozását az Egyesült Királyság kérelmeinek támogatása végett annak érdekében, hogy a tárgyaláson ismertethessék észrevételeiket.

A keresetről

A felek érvei

19 Az Egyesült Királyság, amelyet Írország támogat, azt rója fel a Tanácsnak, hogy az EUMSZ 48. cikket választotta a megtámadott határozat anyagi jogalapjának. Úgy véli ugyanis, hogy ilyen határozat elfogadásához nem ez a rendelkezés, hanem az EUMSZ 79. cikk (2) bekezdésének b) pontja képezi a megfelelő jogalapot. A Tanács azzal, hogy a megtámadott határozat jogalapjául nem ez utóbbi rendelkezést választotta, megfosztotta az Egyesült Királyságot az Egyesült Királyságnak és Írországnak a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség tekintetében fennálló álláspontjáról szóló, az EU-Szerződéshez és az EUM-Szerződéshez csatolt (21. sz.) jegyzőkönyv alapján megillető azon jogtól, hogy ne vegyenek részt az említett határozat elfogadásában, és az ne kötelezze őket.

20 E kifogás alátámasztása érdekében az Egyesült Királyság arra hivatkozik, hogy az EUMSZ 48. cikk a tagállamok állampolgárságával rendelkező munkavállalók és önálló vállalkozók Unión belüli szabad mozgása elvének járulékos rendelkezése. E cikk ennélfogva nem képezheti az olyan intézkedés jogalapját, mint amilyen a megtámadott határozat, amely lényegében a szociális biztonsági rendszerek török állampolgárok javára történő koordinációjára vonatkozik.

21 Ezzel szemben egy ilyen intézkedésnek az EUMSZ 79. cikk (2) bekezdésének b) pontja megfelelő jogalapja lehet, mivel az „a tagállamok valamelyikében jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok jogainak meghatározását” illető intézkedések elfogadását teszi lehetővé „ideértve a más tagállamokban való szabad mozgásra és tartózkodásra irányadó feltételeket is”. E rendelkezés alkalmazása, amely a 883/2004/EK rendelet és a 987/2009/EK rendelet harmadik országok e rendeletek által csupán állampolgárságuk miatt nem érintett állampolgáraira való kiterjesztéséről szóló, 2010. november 24-i 1231/2010/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 344., 1. o.) jogalapjául, valamint 2010 és 2012 között kilenc, a megtámadott határozatnak megfelelő, más harmadik államokkal kötött társulási megállapodásokra vonatkozó határozat elfogadásának alapjául szolgált, az Egyesült Királyság véleménye szerint összeegyeztethető az EUMSZ 79. cikk (1) bekezdésével, amely előírja az olyan közös bevándorlási politika kialakítását, amelynek célja nem csak a migrációs hullámok hatékony kezelése, hanem „méltányos bánásmód biztosítása a harmadik országok azon állampolgárai számára, akik jogszerűen tartózkodnak valamely tagállamban”. Ez a hivatkozás ezenfelül összeegyeztethető lenne a társulási tanács határozattervezete és különösen e határozattervezet 2. cikkének a) és b) pontja, valamint 3. és 4. cikke által bevezetett részleges szociális biztonsági koordinációs rendszerrel.

22 Ezen értékelést szerinte nem vonják kétségbe az EGK-Törökország megállapodás és a kiegészítő jegyzőkönyv rendelkezései. Ugyanis e megállapodás 12. cikkéből és e jegyzőkönyv 36. cikkéből nem következik, hogy a tagállamok állampolgárait megillető Unión belüli szabad mozgás jogát ki kellene terjeszteni a török állampolgárokra is. Tehát a török munkavállalók nem rendelkeznek az Unióba való szabad belépés és a tagállamok közötti szabad mozgás jogával.

23 E tekintetben az Egyesült Királyság megjegyzi, hogy az Egyesült Királyság kontra Tanács ítéletben (C-431/11, EU:C:2013:589) és az Egyesült Királyság kontra Tanács ítéletben (C-656/11, EU:C:2014:97) alkalmazott érvelés – amely ítéletekben a Bíróság kimondta, hogy az Európai Gazdasági Térségről szóló, 1992. május 2-i megállapodás (HL 1994. L 1., 3. o.; magyar nyelvű különkiadás 11. fejezet, 52. kötet, 3. o., a továbbiakban: EGT-Megállapodás), illetve az egyrészről az Európai Közösség és annak tagállamai, másrészről a Svájci Államszövetség közötti, a személyek szabad mozgásáról szóló 1999. június 21-én aláírt megállapodás (HL 2002. L 114., 6. o.; a továbbiakban: a személyek szabad mozgásáról szóló EK-Svájc megállapodás) vonatkozásában meghozott megtámadott határozatok az EUMSZ 48. cikk alapján érvényesen elfogadhatók voltak – bizonyítja, hogy a megtámadott határozat alapján nem vonható le azonos következtetés.

24 Ugyanis az EGT-Megállapodástól és a személyek szabad mozgásáról szóló EK-Svájc megállapodástól eltérően az EGK-Törökország megállapodás és a kiegészítő jegyzőkönyv célja nem az, hogy a belső piacot kiterjessze Törökországra vagy az Unió és e harmadik állam között megvalósítsa a személyek szabad mozgását, továbbá a 3/80 határozat nem terjesztette ki ezen államra az 1408/71 és az 574/72 rendelet hatályát.

25 Ráadásul az Egyesült Királyság kontra Tanács ítéletben (EU:C:2013:589) és az Egyesült Királyság kontra Tanács ítéletben (EU:C:2014:97) szóban forgó határozatokkal ellentétben a megtámadott határozat nem arra irányul, hogy kiterjessze Törökországra a szociális biztonsági rendszerek koordinációjának a 883/2004 rendelettel bevezetett új rendszerét, hanem csupán a török munkavállalókat a 3/80 határozat alapján jelenleg megillető korlátozott jogok naprakésszé tételére szorítkozó intézkedést képez.

26 Egyébként nem lehetne az EUMSZ 217. cikkre olyan határozatot alapítani, mint a megtámadott határozat, mivel az Egyesült Királyság szerint különbséget kell tenni a társulási megállapodásban szereplő összes intézkedés elfogadásáról szóló határozat – amelyet e cikkre kell alapítani –, valamint az ilyen megállapodás értelmében meghozott határozatok között, amelyeket a tárgyuknak megfelelő jogalap alapján kell elfogadni.

27 Az EUMSZ 218. cikk (9) bekezdése alapján meghozott határozatokra alkalmazandó szavazási szabályokat illetően az Egyesült Királyság úgy véli, hogy nem az eltérő rendelkezés hiányában az EUSZ 16. cikk (3) bekezdése alapján alkalmazandó minősített többséget kell alkalmazni, hanem az EUMSZ 218. cikk (8) bekezdése szerintit.

28 Írország hangsúlyozza, hogy a (21. sz.) jegyzőkönyv fennállásának nem szabad befolyásolnia az uniós aktus jogalapjának megválasztását. Megjegyzi továbbá, hogy jóllehet a Bíróság az Egyesült Királyság kontra Tanács ítéletben (EU:C:2013:589) és az Egyesült Királyság kontra Tanács ítéletben (EU:C:2014:97) elfogadta, hogy az Uniónak az EUMSZ 48. cikk értelmében lehetősége volt a szociális biztonsági rendszerek koordinációjára vonatkozó, Unión belüli alkalmazandó rendelkezéseket kiterjeszteni harmadik államok polgáraira, ez az EGT-Megállapodás és a személyek szabad mozgásáról szóló EK-Svájc megállapodás sajátosságából fakadt. Az EGK-Törökország megállapodás és a kiegészítő jegyzőkönyve a maga részéről semmilyen módon nem teszi lehetővé a török és az uniós munkavállalók közötti egyelő bánásmódot.

29 A Tanács a Bizottság támogatásával vitatja ezt az elemzést, és azt állítja, hogy az EUMSZ 48. cikk a megfelelő anyagi jogalap a megtámadott határozat elfogadásához.

30 Mivel az uniós jogi aktus jogalapja megválasztásának többek között ezen aktus célján és tartalmán kell alapulnia, a Tanács szerint meg kell jegyezni, hogy a társulási tanács határozattervezetének célja az EGK-Törökország megállapodás és a kiegészítő jegyzőkönyv szociális biztonsági rendszerek koordinációjára vonatkozó rendelkezéseinek az ezen aktusok célkitűzésének, azaz a munkavállalók szerződő felek közti szabad mozgása fokozatos megvalósításának megfelelő végrehajtása. Az a tény, hogy a tervezett szabályok hatálya nem olyan széleskörű, mint az uniós tagállam állampolgáraira alkalmazandó szabályoké, nem befolyásolja e célkitűzést, hanem abból fakad, hogy az

EGK-Törökország megállapodás és a kiegészítő jegyzőkönyv értelmében a munkavállalók szabad mozgása fokozatosan valósítandó meg. E tekintetben a Bíróság ítélkezési gyakorlatából kitűnik, hogy a török munkavállalók helyzete már nem azonos az egyéb harmadik államok állampolgárainak helyzetével.

31 Az EGK-Törökország megállapodás vonatkozásában a szociális biztonsági rendszerek koordinációja területén alkalmazandó rendelkezések tervezett módosítása nem minősül a közös bevándorlási politika fejlesztése körébe tartozó intézkedésnek. A megtámadott határozatnak a célja nem a migrációs hullámok hatékony kezelése, hanem a munkavállalók szabad mozgásának fokozatos megvalósítására vonatkozó célkitűzés megvalósítása a szociális biztonsági rendszerek szerződő felek közötti – a 3/80 határozat által bevezetett rendszert felváltó – részleges koordinációjának előírásával.

32 Egyebekben a Tanács az Egyesült Királysághoz hasonlóan úgy véli, hogy az EUMSZ 217. cikk nem képezheti a megtámadott határozat jogalapját. Véleménye szerint a hatáskör-átruházás elvének megfelelően a társulási megállapodás keretében elfogadott uniós aktust nem az e megállapodás megkötésére szolgáló általános jogalapra, hanem az azon cselekvési területhez kapcsolódó különös jogalapra kell alapítani, amelybe ezen aktus tartozik. A társulási megállapodás által létrehozott intézményen belül képviselendő uniós álláspontról szóló határozatra vonatkozó szavazási szabályt e különös jogalap határozza meg. Amennyiben az EUMSZ 217. cikk lenne a megfelelő jogalap, az alapján az egyhangú szavazás szabályát kellene alkalmazni.

33 A Bizottság hangsúlyozza, hogy a megtámadott határozat a szociális biztonsági rendszerek koordinációjával kapcsolatos új uniós aktusoknak a török munkavállalókra való kiterjesztésével kapcsolatos uniós álláspont meghatározására irányul, továbbá e kiterjesztés elengedhetetlen a munkavállalók szabad mozgásának fokozatos biztosítása érdekében, ami egyike az EGK-Törökország megállapodás fő célkitűzéseinek. Véleménye szerint e célkitűzés különbözteti meg e megállapodást az egyéb harmadik államokkal kötött megállapodásoktól, és nincs semmi kapcsolata a bevándorlási politika céljaival, amely nem tartozik az EGK-Törökország megállapodás által lefedett területek közé.

34 Egyebekben a Bizottság osztja az Egyesült Királyság és a Tanács álláspontját azt illetően, hogy az EUMSZ 217. cikk nem képezheti a megtámadott határozat megfelelő jogalapját, ám úgy véli, hogy ha mégis az lenne, minősített többségű szavazási szabályt kellene alkalmazni az EUMSZ 218. cikk (9) bekezdésének megfelelően.

A Bíróság álláspontja

35 Az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében valamely uniós aktus jogalapja megválasztásának olyan objektív elemeken kell alapulnia, amelyek alkalmasak a bírósági felülvizsgálatra, ilyen elemnek számít többek között az aktus célja és tartalma (Bizottság kontra Tanács ítélet, C-338/01, EU:C:2004:253, 54. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; Parlament kontra Tanács ítélet, C-130/10, EU:C:2012:472, 42. pont).

36 E tekintetben nincs jelentősége a más, adott esetben hasonló jellemzőkkel rendelkező uniós aktusok elfogadása céljából választott jogalapnak, mivel valamely aktus jogalapját saját céljára és tartalmára tekintettel kell meghatározni (lásd ebben az értelemben: Egyesült Királyság kontra Tanács ítélet, EU:C:2013:589, 67. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; Egyesült Királyság kontra Tanács ítélet, EU:C:2014:97, 48. pont). Rögtön el kell tehát utasítani azon érvet, amelyet az Egyesült Királyság arra alapoz, hogy az EUMSZ 79. cikk (2) bekezdésének b) pontja a jogalapját képezte az 1231/2010 rendeletnek és az egyéb harmadik államokkal kötött társulási megállapodások keretében elfogadott, a megtámadott határozathoz hasonló határozatoknak.

37 Ráadásul a (21. sz.) jegyzőkönyv nem olyan jellegű, hogy akármilyen kihatással is lehetne a megtámadott határozat elfogadásához megfelelő jogalap kérdésére (lásd ebben az értelemben: Bizottság kontra Tanács ítélet, C-137/12, EU:C:2013:675, 73. és 74. pont; Egyesült Királyság kontra Tanács ítélet, EU:C:2014:97, 49. pont).

38 Ezzel szemben relevánsak lehetnek a jogalap megválasztása céljából a szóban forgó aktus hátterét alkotó összefüggések. Így amennyiben tehát ezen aktus valamely létező megállapodás keretében elfogadott szabályok módosítására irányul, ezen összefüggést, és különösen e megállapodás célját és tartalmát szintén figyelembe kell venni (lásd ebben az értelemben: Egyesült Királyság kontra Tanács ítélet EU:C:2013:589, 48. pont és az Egyesült Királyság kontra Tanács ítélet, EU:C:2014:97, 50. pont).

39 A jelen esetben, mivel a megtámadott határozat tárgya azon álláspont meghatározása, amelyet az Uniónak az EGK-Törökország megállapodás által létrehozott társulási tanácsban a szociális biztonsági rendszerek koordinációjára vonatkozó rendelkezések meghozatalával kapcsolatban képviselnie kell, e határozat elfogadása megfelelő jogalapjának meghatározása érdekében meg kell vizsgálni mind e megállapodásnak a szociális biztonsággal kapcsolatos célját és tartalmát, mind a megtámadott határozat célját és tartalmát.

40 E tekintetben rögtön meg kell állapítani, hogy ellentétben azzal, amit az Egyesült Királyság és Írország állít, az EUMSZ 79. cikk (2) bekezdésnek b) pontja nem képezhette volna e határozat elfogadásának megfelelő anyagi jogalapját.

41 E rendelkezés kétségtelenül felhatalmazza az Uniót arra, hogy olyan intézkedéseket fogadjon el, amelyek meghatározzák a harmadik államok valamely tagállamban jogszerűen tartózkodó állampolgárainak jogait, ideértve a más tagállamokban való szabad mozgásra és tartózkodásra irányadó feltételeket is.

42 Mindazonáltal az említett rendelkezés értelmében az ilyen intézkedéseket az EUMSZ 79. cikk (1) bekezdése alapján, vagyis olyan közös bevándorlási politika érdekében kell meghozni, amelynek célja nem csak a migrációs hullámok hatékony kezelése, hanem méltányos bánásmód biztosítása a harmadik országok azon állampolgárai számára, akik jogszerűen tartózkodnak valamely tagállamban, valamint az illegális bevándorlás és az emberkereskedelem megelőzése és az ezek elleni megerősített küzdelem.

43 Márpedig egyrészt az EGK-Törökország megállapodást – amint az a 12. cikkéből és a kiegészítő jegyzőkönyv 36. cikkéből kitűnik – a szerződő feleknek a munkavállalók közöttük történő szabad mozgása fokozatos megvalósítására vonatkozó akarata jellemzi. Ezen felek e célból bízták meg a kiegészítő jegyzőkönyv 39. cikkében a társulási tanácsot, hogy hozzon szociális biztonsági rendelkezéseket az Unión belül mozgó török munkavállalók, illetve az Unión belül lakóhellyel rendelkező családtagjaik vonatkozásában.

44 Másrészt a megtámadott határozat és a társulási tanács határozattervezete többek között arra irányul, hogy teljes mértékben végrehajtsa az EGK-Törökország megállapodás 9. cikkét és a kiegészítő jegyzőkönyv 39. cikkét, és aktualizálja a 3/80 határozat rendelkezéseit úgy, hogy azok tükrözzék az Unióban a szociális biztonsági rendszerek koordinációja terén történt fejleményeket. Ráadásul, jóllehet a 3/80 határozat tárgyát egyedül a tagállamok szociális biztonsági rendszereinek a török munkavállalókra és családtagjaikra történő alkalmazása képezte, a társulási tanács határozattervezetének tárgya már a szociális biztonsági rendszerek koordinációjára vonatkozó olyan rendszer elfogadása, amelynek a 2. cikkében meghatározott személyi hatálya alá tartoznak az olyan munkavállalók is, akik valamely tagállam állampolgárai és jogszerű foglakoztatásban állnak vagy álltak Törökország területén és a török jogszabályok hatálya alá tartoznak vagy tartoztak, illetve az ő túlélő hozzátartozóikra és családtagjaira, amennyiben ezek a családtagok az érintett munkavállalóval együtt a munkavállaló törökországi foglalkoztatása idején Törökországban jogszerű lakóhellyel rendelkeznek vagy rendelkeztek.

45 Így a megtámadott határozat további lépést jelent a munkavállalók Unió és Törökország közötti szabad mozgásának fokozatos megvalósítását, valamint a társulási megállapodás által létrehozott kapcsolatok fejlesztését illetően.

46 E megállapítások összességéből kitűnik, hogy a megtámadott határozat a jelen ítélet 42. pontjában felidézett közös bevándorlási politika céljától eltérő célt követ. Ennélfogva az említett határozat háttere különös összefüggéseinek tagadását jelentené annak elfogadása, hogy e határozat döntő célja a migrációs hullámok hatékony kezelésének biztosítása, valamint méltányos bánásmód biztosítása a harmadik országok azon állampolgárai számára, akik jogszerűen tartózkodnak valamely tagállamban.

47 Így a következőkben azt kell megvizsgálni, hogy a Tanács által kiválasztott EUMSZ 48. cikk önmagában megfelelő jogalapját képezheti-e a megtámadott határozat elfogadásának.

48 E tekintetben először is emlékeztetni kell arra, hogy az EGK-Törökország megállapodás 12. cikke előírja, hogy a munkavállalóknak a Közösség tagállamai és Törökország közötti szabad mozgását az EGK-Szerződés 48–50. cikke (jelenleg EUMSZ 45–EUMSZ 47. cikk) iránymutatása alapján fokozatosan kell megvalósítani.

49 A személyek Törökország és az Unió közötti szabad mozgását illetően, amint azt a Bíróság már a Demirkan-ítélet (C-221/11, EU:C:2013:583) 53. pontjában is megállapította, e megállapodás és ezen kiegészítő jegyzőkönyv ilyen általános elvet egyáltalán nem ír elő.

50 Meg kell állapítani azt is, hogy az EGK-Törökország megállapodás és a kiegészítő jegyzőkönyv Törökországra sem terjeszti ki a munkavállalók Unión belül érvényesülő szabad mozgását.

51 Ugyanis egyrészt az EGK-Törökország megállapodás 12. cikke – amely a munkavállalók szabad mozgásának fokozatos megvalósítását az EGK-Szerződés 48–50. cikkének iránymutatása alapján írja elő – nem arra kötelezi a szerződő feleket, hogy önmagukban alkalmazzák a munkavállalók szabad mozgásával kapcsolatos uniós szabályokat (lásd analógia útján: Demirkan-ítélet, EU:C:2013:583, 45. pont), e cikkeket ugyanakkor a lehető legnagyobb mértékben ki kell terjeszteni az említett megállapodás által elismert jogokat élvező török munkavállalókra (lásd analógia útján: Bozkurt-ítélet, C-434/93, EU:C:1995:168, 20. pont; Ayaz-ítélet, C-275/02, EU:C:2004:570, 44. pont; Dülger-ítélet, C-451/11, EU:C:2012:504, 48. pont).

52 Másrészt, amint azt a főtanácsnok is megjegyezte indítványának 79. pontjában, a munkavállalóknak az EGK-Törökország megállapodás 12. cikkében előírt szabad mozgásának fokozatos megvalósulása még nem történt meg. E tekintetben a Bíróság már többször megállapította, hogy az uniós munkavállalóktól eltérően a török állampolgárok jelenleg nem rendelkeznek az Unión belüli szabad mozgás jogával, az említett megállapodás csak a fogadó tagállam területén biztosítja számukra, hogy bizonyos jogokkal éljenek (lásd ebben az értelemben: Derin-ítélet C-325/05, EU:C:2007:442, 66. pont; Demirkan-ítélet, EU:C:2013:583, 53. pont).

53 Az EGK-Törökország megállapodás szociális biztonságra vonatkozó tartalmát illetően meg kell jegyezni, hogy a kiegészítő jegyzőkönyv 39. cikkének (1) és (2) bekezdése előírja, hogy a társulási tanács e tárgyban rendelkezéseket fogad el az Unión belül mozgó török munkavállalók, illetve az Unión belül lakóhellyel rendelkező családtagjaik vonatkozásában, e rendelkezéseknek lehetővé kell tenniük többek között az ezen munkavállalók által az egyes tagállamokban teljesített biztosítási, illetve foglalkoztatási időszakok összeszámítását bizonyos ellátásokra való jogosultság tekintetében. Ezzel szemben a kiegészítő jegyzőkönyv 39. cikke nem írja elő intézkedések elfogadását azon uniós munkavállalók érdekében, akik Törökországba mennek, és (2) bekezdésében úgy rendelkezik, hogy a rendelkezések, melyeket el kell fogadni, semmiféle kötelezettséget nem róhatnak a tagállamokra a török munkavállalók által Törökországban eltöltött időszakok figyelembevételére.

54 Következésképpen az EGK-Törökország megállapodás a szerződő felek között nem hoz létre a szociális biztonsági rendszerek koordinációjára vonatkozó olyan rendszert, mint amilyet az 1408/71 rendelet alakított ki.

55 Egyebekben a kiegészítő jegyzőkönyv 39. cikkének megfelelően meghozott 3/80 határozat – amint azt a Bíróság már a Taflan-Met és társai ítélet (C-277/94, EU:C:1996:315) 29. és 30. pontjában is megállapította – csak az 1408/71 és az 574/72 rendelet bizonyos rendelkezéseire utal.

56 Másodsorban a megtámadott határozat tartalmát és célját illetően meg kell állapítani, hogy az – amint az az (5)–(7) preambulumbekezdéséből, valamint a társulási tanács határozattervezetének azonos megfogalmazású (6), (7) és (9) preambulumbekezdéséből kitűnik – arra irányul, hogy az EGK-Törökország megállapodás 9. cikke és a kiegészítő jegyzőkönyv 39. cikke teljes mértékben végrehajtásra kerüljön, és aktualizálják a 3/80 határozatba foglalt végrehajtási rendelkezéseket e határozat felváltásával annak érdekében, hogy e rendelkezések tükrözzék az Unióban a szociális biztonság koordinációja terén történt, azaz a 883/2004, a 987/2009 és az 1231/2010 rendelet elfogadásából eredő fejleményeket.

57 Mindemellett a jelen ítélet 48–52. pontjában kifejtett megállapításokból kitűnik egyrészt, hogy az EGK-Törökország megállapodás célja – eltérően attól, amit a Bíróság az Egyesült Királyság kontra Tanács ítélet (EU:C:2013:589) 50. pontjában az EGT-Megállapodással kapcsolatban megállapított – nem az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szerződő felek közötti szabad mozgásának lehető legteljesebb megvalósítása úgy, hogy az Unió területén megvalósított belső piac kiterjedjen Törökországra, sem pedig – eltérően az Egyesült Királyság kontra Tanács ítélet (EU:C:2014:97) 55. pontjában a személyek szabad mozgásáról szóló EK-Svájc megállapodással kapcsolatban megállapítottaktól – az ezen személyek e felek közti szabad mozgásának megvalósítása, másrészt, hogy a munkavállalók EGK-Törökország megállapodásban előírt szabad mozgása nem teljesen valósult meg.

58 Ezenfelül – amint azt a jelen ítélet az 53–55. pontjában az Egyesült Királyság kontra Tanács ítélet (EU:C:2013:589) 56. pontjában az EGT-Megállapodással kapcsolatban tett megállapításokkal ellentétben megállapítja – az 1408/71 rendelet nem került bele az EGK-Törökország megállapodásba vagy annak kiegészítő jegyzőkönyvébe olyan módon, hogy Törökországra kiterjesztette volna az abban foglalt, szociális biztonsági rendszerek koordinációját illető szabályozást. Ráadásul, ellentétben az Egyesült Királyság kontra Tanács ítélet (EU:C:2014:97) 57. és 58. pontjában a személyek szabad mozgásáról szóló EK-Svájc megállapodással kapcsolatban tett megállapításokkal, úgy tűnik, hogy az EGK-Törökország megállapodás szerződő felei nem szándékozták egymás között teljes mértékben alkalmazni az 1408/71 és az 574/72 rendeletet, továbbá Törökországot e rendeletek alkalmazásában nem lehet az Unió tagállamaival azonosnak tekinteni.

59 Márpedig a belső piac vagy a személyek szabad mozgása Törökországra történő kiterjesztésének, valamint a munkavállalók szabad mozgása Törökországra történő kiterjesztése megvalósulásának, vagy legalábbis a szociális biztonságra vonatkozó uniós szabályozás és e rendeletek alkalmazásában ezen harmadik állammal szembeni, a tagállamokkal azonos bánásmód hiányában a megtámadott határozatot nem lehetett érvényesen elfogadni kizárólag az EUMSZ 48. cikk alapján. Ugyanis főszabály szerint – a jelen ítélet 58. pontjában hivatkozott ítélkezési gyakorlat alapján – kizárólag az Unió belső politikái és tevékenységei, illetve olyan harmadik államokkal kapcsolatos külső tevékenységei kapcsán hatalmazza fel e cikk az Uniót arra, hogy ezen a téren intézkedéseket fogadjon el, amelyeket az uniós tagállamokkal azonosnak lehet tekinteni.

60 Mivel társulási megállapodás keretében meghozott határozatról van szó, meg kell vizsgálni, hogy a megtámadott határozatot lehetett-e volna érvényesen az EUMSZ 217. cikkre alapítani, amely felhatalmazza az Uniót arra, hogy harmadik országokkal kölcsönös jogok és kötelezettségek, közös fellépés és különleges eljárások által jellemzett társulást létrehozó megállapodást kössön.

61 Ezen általános felhatalmazás nem teszi lehetővé, hogy az Unió az EUSZ 5. cikk (2) bekezdésében rögzített hatáskör-átruházás elve szempontjából a társulási megállapodás keretében olyan aktusokat fogadjon el, amelyek túllépik a Szerződésekben az e Szerződések által kialakított célok elérése érdekében a tagállamok által ráruházott hatásköröket (lásd ebben az értelemben: Bizottság kontra Tanács ítélet, C-370/07, EU:C:2009:590, 46. pont). Ezzel szemben az EUMSZ 217. cikk szükségszerűen felhatalmazza az Uniót arra, hogy biztosítsa a harmadik államokkal szemben fennálló kötelezettségeinek teljesítését az EUM-Szerződés által szabályozott összes területen (lásd ebben az értelemben: Demirel-ítélet, 12/86, EU:C:1987:400, 9. pont).

62 Ebből az következik, hogy a Tanács az EUMSZ 217. cikk alapján azzal a feltétellel fogadhat el aktust társulási megállapodás keretében, hogy ez az aktus az Unió hatáskörének valamely különös területéhez kapcsolódik, továbbá a jelen ítélet 35. pontjában felidézett ítélkezési gyakorlatnak megfelelően az ezen területhez illeszkedő jogalapon alapul, különös tekintettel annak céljára és tartalmára.

63 Így a jelen ügyben a megtámadott határozat, noha az sem pusztán az EUMSZ 217. cikk, sem pusztán az EUMSZ 48. cikk alapján nem volt érvényesen elfogadható, ezen együttesen alkalmazott két cikk alapján ellenben elfogadható, mivel azt társulási megállapodás keretében hozzák meg és a szociális biztonsági rendszerek koordinációját illető intézkedések elfogadására irányul.

64 Ebből az következik, hogy a megtámadott határozat jogalapja annyiban téves, hogy az EUMSZ 217. cikket kihagyták belőle.

65 E mulasztás következményeit illetően meg kell állapítani, hogy az nem befolyásolta a megtámadott határozat tartalmát vagy elfogadásának eljárását.

66 Mivel ugyanis, amint azt a főtanácsnok indítványának 97. és 123. pontjában megjegyezte, a megtámadott határozat nem társulási megállapodás megkötésére vonatkozott, illetve nem ilyen megállapodás intézményes kereteinek kiegészítésére vagy módosítására, hanem kizárólag e megállapodás végrehajtásának biztosítására irányult, az EUMSZ 218. cikk (8) bekezdése első albekezdésének és (9) bekezdésének együttesen értelmezett rendelkezései értelmében a megtámadott határozatot a Tanácsnak mindenesetre minősített többséggel és az Európai Parlament jóváhagyása nélkül kellett meghoznia. Egyébként az EUMSZ 217. cikknek a megtámadott határozat jogalapjából történő kihagyása nem jár következménnyel a (21. sz.) jegyzőkönyvre nézve.

67 Ebből kifolyólag a megtámadott határozat bevezető hivatkozásai között szereplő hiba csupán tisztán alaki hibát jelent (lásd különösen: Swedish Match ítélet, C-210/03, EU:C:2004:802, 44. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat), amely nem vonja maga után a megtámadott határozat megsemmisítését.

68 Következésképpen a keresetet el kell utasítani.

A költségekről

69 A Bíróság eljárási szabályzata 138. cikkének (1) bekezdése alapján a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. Az Egyesült Királyságot, mivel pervesztes lett, a Tanács kérelmének megfelelően kötelezni kell a költségek viselésére.

70 Az említett szabályzat 140. cikke (1) bekezdésének megfelelően Írország és a Bizottság maguk viselik saját költségeiket.

A fenti indokok alapján a Bíróság (nagytanács) a következőképpen határozott:

1) A keresetet elutasítja.

2) Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságát kötelezi a költségek viselésére.

3) Írország és az Európai Bizottság maguk viselik saját költségeiket.

Aláírások