Teismo praktikos rinkinys

TEISINGUMO TEISMO (didžioji kolegija) SPRENDIMAS

2014 m. gruodžio 18 d.*

„Ieškinys dėl panaikinimo — Socialinės apsaugos sistemų koordinavimas — EEB ir Turkijos asociacijos susitarimas — Tarybos sprendimas dėl pozicijos, kurios Europos Sąjungos vardu turi būti laikomasi Asociacijos taryboje — Teisinio pagrindo pasirinkimas — SESV 48 straipsnis — SESV 79 straipsnio 2 dalies b punktas — SESV 217 straipsnis“

Byloje C-81/13

dėl 2013 m. vasario 15 d. pagal SESV 263 straipsnį pareikšto ieškinio dėl panaikinimo

Jungtinė Didžiosios Britanijos ir Šiaurės Airijos Karalystė, atstovaujama M. Holt, C. Murrell, E. Jenkinson ir S. Behzadi Spencer, padedamų *QC* A. Dashwood,

ieškovė,

palaikoma

Airijos, atstovaujamos L. Williams, padedamos *BL* N. Travers, nurodžiusios adresą dokumentams įteikti Liuksemburge,

įstojusios į bylą šalies,

prieš

Europos Sąjungos Tarybą, atstovaujamą E. Finnegan ir M. Chavrier,

atsakovę,

palaikomą

Europos Komisijos, atstovaujamos A. Aresu, J. Enegren ir S. Pardo Quintillán, nurodžiusios adresą dokumentams įteikti Liuksemburge,

įstojusios į bylą šalies,

TEISINGUMO TEISMAS (didžioji kolegija),

kurį sudaro pirmininkas V. Skouris, pirmininko pavaduotojas K. Lenaerts, kolegijų pirmininkai M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Ó Caoimh ir J.-C. Bonichot, teisėjai J. Malenovský, E. Levits, A. Arabadjiev, M. Berger, E. Jarašiūnas (pranešėjas) ir C. G. Fernlund,

generalinė advokatė J. Kokott,

* Proceso kalba: anglų.

posėdžio sekretorė L. Carrasco Marco, administratorė,

atsižvelgęs į rašytinę proceso dalį ir įvykus 2014 m. gegužės 13 d. posėdžiui,

susipažinęs su 2014 m. liepos 17 d. posėdyje pateikta generalinės advokatės išvada,

priima šį

Sprendimą

1 Jungtinė Didžiosios Britanijos ir Šiaurės Airijos Karalystė ieškinyje Teisingumo Teismo prašo panaikinti 2012 m. gruodžio 6 d. Tarybos sprendimą 2012/776/ES dėl pozicijos, kurios Europos Sąjungos vardu turi būti laikomasi Asociacijos taryboje, įsteigtoje Europos ekonominės bendrijos ir Turkijos asociacijos susitarimu, dėl socialinės apsaugos sistemų koordinavimo nuostatų priėmimo (OL L 340, p. 19, toliau – ginčijamas sprendimas).

Teisinis pagrindas

2 Susitarimas, įsteigiantis Europos ekonominės bendrijos ir Turkijos asociaciją (toliau – EEB ir Turkijos susitarimas), buvo pasirašytas Turkijos Respublikos, EEB valstybių narių ir Bendrijos 1963 m. rugsėjo 12 d. Ankaroje. Bendrijos vardu jis buvo sudarytas, aprobuotas ir patvirtintas 1963 m. gruodžio 23 d. Tarybos sprendimu 64/732/EEB (OL 217, 1964, p. 3685; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 11 sk., 11 t., p. 10), kuris priimtas remiantis EEB sutarties 238 straipsniu (dabar – SESV 217 straipsnis).

3 Pagal EEB ir Turkijos susitarimo 2 straipsnio 1 dalį šio susitarimo tikslas – skatinti nuolatinį ir subalansuotą Susitariančiųjų Šalių prekybinių ir ekonominių santykių stiprinimą, visiškai atsižvelgiant į būtinybę užtikrinti spartesnę Turkijos ekonomikos raidą ir didinti turkų tautos užimtumo lygį bei gerinti jos gyvenimo sąlygas.

4 Šio susitarimo 9 straipsnyje nustatyta, kad jo taikymo srityje „draudžiama bet kokia diskriminacija dėl pilietybės“.

5 EEB ir Turkijos susitarimo 12 straipsnyje nurodyta:

„Siekdamos laipsniškai tarpusavyje įgyvendinti laisvą darbuotojų judėjimą, Susitariančiosios Šalys susitaria remtis Bendrijos steigimo sutarties 48, 49 ir 50 straipsniais“. (Neoficialus vertimas.)

6 1970 m. lapkričio 23 d. Briuselyje pasirašyto ir 1972 m. gruodžio 19 d. Tarybos reglamentu (EEB) Nr. 2760/72 prie Bendrijos vardu sudaryto, aprobuoto ir patvirtinto EEB ir Turkijos susitarimo pridėto papildomo protokolo (OL L 293, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 11 sk., 11 t., p. 41, toliau – papildomas protokolas), kuris pagal jo 62 straipsnį yra neatskiriama šio susitarimo dalis, 36 straipsnyje įtvirtinta:

„Darbuotojų judėjimo tarp Bendrijos valstybių narių ir Turkijos laisvė pagal susitarimo 12 straipsnyje nustatytus principus laipsniškai užtikrinama tarp dvyliktųjų metų pabaigos ir dvidešimt antrųjų metų nuo šio Susitarimo įsigaliojimo dienos pagal [EEB ir Turkijos] 12 straipsnyje nustatytus principus [Darbuotojų judėjimo tarp Bendrijos valstybių narių ir Turkijos laisvė laipsniškai užtikrinama tarp dvyliktųjų metų pabaigos ir dvidešimt antrųjų metų nuo šio susitarimo įsigaliojimo dienos pagal [EEB ir Turkijos] susitarimo 12 straipsnyje nustatytus principus].“

<…>“

7 Pagal papildomo protokolo 39 straipsnį:

„1. Prieš pasibaigiant pirmiesiems metams po šio [p]rotokolo įsigaliojimo dienos Asociacijos taryba patvirtina socialinės apsaugos priemones, skirtas Turkijos pilietybę turintiems, iš vienos Bendrijos valstybės narės į kitą persikeliantiems darbuotojams ir Bendrijoje gyvenančioms jų šeimoms.

2. Šios nuostatos pagal nustatytiną tvarką turi suteikti Turkijos pilietybę turintiems darbuotojams galimybę suvienodinti [sumuoti] draudimo arba atlikto darbo stažo tam tikroje valstybėje narėje [įvairiose valstybėse narėse] laikotarpius dėl senatvės pensijų, vienkartinių pašalpų mirus šeimos nariui dėl nelaimingo atsitikimo darbe [išmokų mirties atveju], invalidumo pašalpų gavimo, taip pat dėl sveikatos paslaugų teikimo Bendrijoje gyvenantiems darbuotojams ir jų šeimoms. Šios priemonės nesukuria prievolės valstybėms narėms atsižvelgti į Turkijoje atlikto darbo stažo laikotarpius.

3. Pirmiau minėtos priemonės turi užtikrinti pašalpų vaikams išlaikyti [šeimos išmokų] mokėjimą, jei darbuotojo šeima gyvena Bendrijoje.

4. Turi būti įmanoma pervesti į Turkiją senatvės pensijas, vienkartines pašalpas mirus šeimos nariui dėl nelaimingo atsitikimo darbe [išmokas mirties atveju] ir invalidumo pašalpas, gautas pagal straipsnio 2 dalyje patvirtintas priemones [teisė į kurias įgyta pagal nuostatas, priimtas taikant 2 dalį].

5. Šiame straipsnyje numatytos priemonės neturi įtakos iš Turkijos ir Bendrijos valstybių narių sudarytų dvišalių susitarimų kylančioms teisėms ir prievolėms, jeigu tokie susitarimai numato palankesnę tvarką Turkijos piliečiams.“

8 Remdamasi papildomo protokolo 39 straipsniu, 1980 m. rugsėjo 19 d. Asociacijos taryba priėmė Sprendimą Nr. 3/80 dėl Europos Bendrijų valstybių narių socialinės apsaugos sistemų taikymo darbuotojams Turkijos piliečiams ir jų šeimos nariams (OL C 110, 1983, p. 60, toliau – Sprendimas Nr. 3/80). Pagal šio sprendimo 2 straipsnį jis skirtas darbuotojams, kuriems taikomi ar buvo taikomi vienos ar daugiau valstybių narių teisės aktai, ir kurie yra Turkijos piliečiai, šių darbuotojų šeimos nariams, gyvenantiems vienos iš valstybių narių teritorijoje, ir jų išlaikytiniams, netekusiems maitintojo. Į šio sprendimo materialinę taikymo sritį, kaip apibrėžta jo 4 straipsnyje, patenka teisės aktai, kuriuose reglamentuojamos socialinės apsaugos sritys, susijusios su ligos ir motinystės išmokomis, invalidumo pašalpomis, senatvės išmokomis ir išmokomis mirties atveju, išmokomis dėl nelaimingų atsitikimų darbe ir profesinių ligų, nedarbo draudimo išmokomis ir šeimos išmokomis.

9 Sprendimo Nr. 3/80 3 straipsnio „Vienodas požiūris“ 1 dalyje nurodyta:

„Laikantis šio sprendimo specialiųjų nuostatų, vienos iš valstybių narių teritorijoje gyvenantiems asmenims, kuriems taikomos šio sprendimo nuostatos, pagal bet kurios valstybės narės teisės aktus nustatomos tos pačios pareigos ir mokamos tos pačios išmokos kaip ir valstybės piliečiams.“ (Neoficialus vertimas.)

10 Sprendimo Nr. 3/80 III antraštinėje dalyje įtvirtintos specialios nuostatos, susijusios su įvairių rūšių išmokomis. Šiose nuostatose daugiausia daroma nuoroda į tam tikras 1971 m. birželio 14 d. Tarybos reglamento (EEB) Nr. 1408/71 dėl socialinės apsaugos sistemų taikymo pagal darbo sutartį dirbantiems asmenims ir jų šeimos nariams, judantiems Bendrijoje (OL L 149, p. 2; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 5 sk., 1 t., p. 35), ir 1972 m. kovo 21 d. Tarybos reglamento (EEB) Nr. 574/72, nustatančio Reglamento (EEB) Nr. 1408/71 įgyvendinimo tvarką (OL L 74, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 5 sk., 1 t., p. 83), nuostatas.

Ginčijamas sprendimas

11 Laikantis Europos Komisijos pasiūlymo, ginčijamas sprendimas priimtas remiantis SESV 48 straipsniu kartu su 218 straipsnio 9 dalimi. Jo 1 konstatuojamojoje dalyje priminta, kad EEB ir Turkijos susitarime ir papildomame protokole nustatyta, kad laisvas Sąjungos ir Turkijos darbuotojų judėjimas turi būti įgyvendinamas laipsniškai, o 2-4 konstatuojamosiose dalyse pakartojami šio susitarimo 9 straipsnis ir šio protokolo 39 straipsnis, nurodant, kad Sprendimas Nr. 3/80 buvo pirmoji šių straipsnių įgyvendinimo priemonė. Jo 5-7 konstatuojamosios dalys suformuluotos taip:

„(5) būtina užtikrinti, kad [EEB ir Turkijos] [s]usitarimo 9 straipsnis ir [p]apildomo protokolo 39 straipsnis būtų visiškai įgyvendinti socialinės apsaugos srityje;

(6) reikia atnaujinti įgyvendinimo nuostatas, šiuo metu esančias Sprendime Nr. 3/80, kad jos atitiktų naujausius pokyčius Europos Sąjungos socialinės apsaugos sistemų koordinavimo srityje;

(7) todėl Sprendimas Nr. 3/80 turėtų būti panaikintas ir pakeistas Asociacijos tarybos sprendimu, kuris vienu dokumentu įgyvendintų atitinkamas [EEB ir Turkijos] [s]usitarimo ir [p]apildomo protokolo nuostatas dėl socialinės apsaugos sistemų koordinavimo;“

12 Pagal ginčijamo sprendimo 1 straipsnio pirmą pastraipą:

„Pozicija, kurios Europos Sąjungos vardu turi būti laikomasi Asociacijos taryboje, įsteigtoje [EEB ir Turkijos] susitarimu, dėl socialinės apsaugos sistemų koordinavimo nuostatų priėmimo grindžiama prie šio sprendimo pridėtu Asociacijos tarybos sprendimo projektu.“

13 Ginčijamo sprendimo priede esančio Asociacijos tarybos sprendimo projekte (toliau - Asociacijos tarybos sprendimo projektas), be kita ko, yra konstatuojamosios dalys, identiškos pacituotosioms šio sprendimo 11 punkte nurodytosioms. Šio projekto 1 straipsnyje „Terminų apibrėžtys“ dėl terminų „darbuotojas“, „šeimos narys“, „teisės aktai“ ir „išmokos“ daroma nuoroda į 2004 m. balandžio 29 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentą (EB) Nr. 883/2004 dėl socialinės apsaugos sistemų koordinavimo (OL L 166, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 5 sk., 5 t., p. 72), kuris pakeitė Reglamentą Nr. 1408/71, ir į 2009 m. rugsėjo 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentą (EB) Nr. 987/2009, nustatantį Reglamento (EB) Nr. 883/2004 įgyvendinimo tvarką (OL L 284, p. 1), kuris pakeitė Reglamentą Nr. 574/72.

14 Asociacijos tarybos sprendimo projekto 2 straipsnyje „Asmenys, kuriems taikomas šis sprendimas“ nurodyta, kad šis sprendimas taikomas, pirma, darbuotojams Turkijos piliečiams, kurie teisėtai dirba ar dirbo valstybės narės teritorijoje ir kuriems yra ar buvo taikomi vienos ar kelių valstybių narių teisės aktai, taip pat jų išlaikytiniams, netekusiems maitintojo, ir jų šeimos nariams, kurie teisėtai gyvena ar gyveno kartu su atitinkamu darbuotoju jo darbo toje valstybėje narėje laikotarpiu, ir antra, darbuotojams, kurie yra valstybės narės piliečiai ir teisėtai dirba arba dirbo Turkijos teritorijoje ir kuriems yra ar buvo taikomi Turkijos teisės aktai, jų išlaikytiniams, netekusiems maitintojo, ir šeimos nariams, kurie teisėtai gyvena ar gyveno kartu su atitinkamu darbuotoju jo darbo Turkijoje laikotarpiu.

15 Šio projekto 3 straipsnyje nustatytas reikalavimas laikytis vienodo požiūrio skiriant išmokas, o 4 straipsnyje numatyta, kad skiriant tam tikras išmokas netaikoma gyvenamosios vietos sąlyga. Be to, jo 5 ir 6 straipsniuose įtvirtintos valstybių narių ir Turkijos bendradarbiavimo tvarka ir administracinių ir medicininių patikrinimų taisyklės.

Šalių reikalavimai ir procesas Teisingumo Teisme

16 Jungtinė Karalystė Teisingumo Teismo prašo panaikinti ginčijamą sprendimą ir priteisti iš Europos Sąjungos Tarybos bylinėjimosi išlaidas.

17 Taryba prašo atmesti ieškinį ir priteisti iš Jungtinės Karalystės bylinėjimosi išlaidas.

18 2013 m. liepos 2 d. ir 2014 m. sausio 15 d. Teisingumo Teismo pirmininko nutartimis Komisijai leista įstoti į bylą palaikyti Tarybos reikalavimų, o Airijai leista įstoti į bylą palaikyti Jungtinės Karalystės reikalavimų, kad per teismo posėdį galėtų pateikti pastabas.

Dėl ieškinio

Šalių argumentai

19 Jungtinė Karalystė, palaikoma Airijos, Tarybą kaltina tuo, kad ji rėmėsi SESV 48 straipsniu kaip ginčijamo sprendimo materialiniu teisiniu pagrindu. Ji iš esmės tvirtina, kad tinkamas teisinis pagrindas tokiam sprendimui priimti yra ne nurodytas straipsnis, o SESV 79 straipsnio 2 dalies b punktas. Ji teigia, kad nepasirinkusi pastarosios nuostatos kaip ginčijamo sprendimo teisinio pagrindo, Taryba atėmė iš Jungtinės Karalystės teisę nedalyvauti priimant minėtą sprendimą ir nebūti jo saistoma, t. y. teisę, kurią ši valstybė narė turi pagal prie ES ir ESV sutarčių pridėtą Protokolą (Nr. 21) dėl Jungtinės Karalystės ir Airijos pozicijos dėl laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės.

20 Grįsdama šį kaltinimą Jungtinė Karalystė tvirtina, kad SESV 48 straipsnis yra samdomų ir savarankiškai dirbančių darbuotojų, kurie yra valstybių narių piliečiai, laisvo judėjimo Sąjungoje principą papildanti nuostata. Todėl šis straipsnis negali būti priemonės, šiuo atveju - ginčijamo sprendimo, kuris iš esmės susijęs su Turkijos piliečiams skirtu socialinės apsaugos sistemų koordinavimu, teisinis pagrindas.

21 Atvirkščiai, tinkamas tokios priemonės teisinis pagrindas yra SESV 79 straipsnio 2 dalies b punktas, nes juo remiantis leidžiama imtis priemonių, susijusių su „teisėtai valstybėje narėje gyvenančių trečiųjų šalių piliečių teisių apibrėžim[u], įskaitant sąlygas, reglamentuojančias judėjimo ir apsigyvenimo laisvę kitose valstybėse narėse“. Šios nuostatos, kuri buvo 2010 m. lapkričio 24 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) Nr. 1231/2010, išplečiančio Reglamento (EB) Nr. 883/2004 ir Reglamento (EB) Nr. 987/2009 taikymo sritį trečiųjų šalių piliečiams, kuriems tie reglamentai dar netaikomi tik dėl jų pilietybės (OL L 344, p. 1), teisinis pagrindas ir kuria remiantis 2010 ir 2012 m. priimti devyni ginčijamam sprendimui analogiški sprendimai, susiję su kitomis trečiosiomis valstybėmis sudarytais asociacijos susitarimais, pasirinkimas atitinka SESV 79 straipsnio 1 dalį, kurioje nurodytas bendros imigracijos politikos, kuria ne tik siekiama užtikrinti veiksmingą migrantų srautų valdymą, bet ir „palankų režimą teisėtai valstybėse narėse gyvenantiems trečiųjų šalių piliečiams“, kūrimas. Be to, toks pasirinkimas atitinka Asociacijos tarybos sprendimo projekte įtvirtintą dalinio socialinės apsaugos sistemų koordinavimo tvarką, būtent jo 2 straipsnio a ir b punktus, 3 ir 4 straipsnius.

22 Jungtinės Karalystės nuomone, šio vertinimo negalima paneigti remiantis EEB ir Turkijos susitarimo ir papildomo protokolo nuostatomis. Šio susitarimo 12 straipsnyje ir šio protokolo 36 straipsnyje nereikalaujama, kad laisvo judėjimo Sąjungoje teisė, kuria naudojasi valstybių narių piliečiai, būtų suteikta Turkijos piliečiams. Jais remiantis darytina išvada, kad darbuotojai Turkijos piliečiai neturi teisės laisvai atvykti į Sąjungą ir teisės laisvai judėti tarp valstybių narių.

23 Šiuo klausimu Jungtinė Karalystė pažymi, kad remiantis Sprendime *Jungtinė Karalystė / Taryba* (C-431/11, EU:C:2013:589) ir Sprendime *Jungtinė Karalystė / Taryba* (C-656/11, EU:C:2014:97), kuriuose Teisingumo Teismas nusprendė, kad ginčijami sprendimai - atitinkamai dėl 1992 m. gegužės 2 d. Europos ekonominės erdvės susitarimo (OL L 1, 1994, p. 3, toliau – EEE susitarimas) ir 1999 m. birželio 21 d. pasirašyto Europos bendrijos bei jos valstybių narių ir Šveicarijos Konfederacijos susitarimo dėl laisvo asmenų judėjimo (OL L 114, 2002, p. 6, toliau – EB ir Šveicarijos susitarimas dėl laisvo asmenų judėjimo) - galėjo būti priimti remiantis SESV 48 straipsniu, kaip tinkamu teisiniu pagrindu, nurodytais motyvais matyti, kad dėl nagrinėjamoje byloje ginčijamo sprendimo negalima padaryti analogiškos išvados.

24 Iš esmės, kitaip nei EEE susitarimo ir EB ir Šveicarijos susitarimo dėl laisvo asmenų judėjimo atveju, EB ir Turkijos susitarimu bei papildomu protokolu nesiekiama išplėsti vidaus rinkos Turkijai ar įgyvendinti laisvą asmenų judėjimą tarp Sąjungos ir šios trečiosios valstybės ir dėl Sprendimo Nr. 3/80 papildomas protokolas nepateko į reglamentų Nr. 1408/71 ir 574/72 taikymo sritį.

25 Taip pat, kitaip nei Sprendime *Jungtinė Karalystė / Taryba* (EU:C:2013:589) ir Sprendime *Jungtinė Karalystė / Taryba* (EU:C:2014:97) nagrinėtų sprendimų atveju, ginčijamu sprendimu nesiekiama taikyti Turkijai Reglamente Nr. 883/2004 nustatytos naujos socialinės apsaugos sistemų koordinavimo tvarkos, jis yra tik priemonė, skirta ribotoms teisėms, kuriomis šiuo metu naudojasi darbuotojai Turkijos piliečiai pagal Sprendimą Nr. 3/80, atnaujinti.

26 Be to, Jungtinės Karalystės manymu, tokio sprendimo, kaip ginčijamasis, nebūtų galima priimti remiantis SESV 217 straipsniu, nes reikia skirti sprendimą imtis visų Asociacijos susitarime numatytų priemonių, kuris turi būti priimtas remiantis šiuo straipsniu, ir pagal šį susitarimą priimamus sprendimus, kurie turi būti priimami remiantis jų tikslą atitinkančiu teisiniu pagrindu.

27 Kiek tai susiję su balsavimo taisyklėmis, taikomomis priimant sprendimus pagal SESV 218 straipsnio 9 dalį, Jungtinė Karalystė mano, kad turi būti taikoma SESV 218 straipsnio 8 dalyje įtvirtinta taisyklė, o ne ESS 16 straipsnio 3 dalyje nustatyta kvalifikuotos balsų daugumos taisyklė, kuri taikoma, jei nenustatyta kitaip.

28 Airija pažymi, kad Protokolas (Nr. 21) neturėtų turėti jokios įtakos renkantis Sąjungos akto teisinį pagrindą. Ji taip pat atkreipia dėmesį į tai, kad nors Sprendime *Jungtinė Karalystė / Taryba* (EU:C:2013:589) ir Sprendime *Jungtinė Karalystė / Taryba* (EU:C:2014:97) Teisingumo Teismas pripažino, kad SESV 48 straipsnio pagrindu Sąjunga galėjo išplėsti Sąjungoje taikomų nuostatų dėl socialinės apsaugos sistemų koordinavimo taikymo sritį trečiųjų valstybių piliečiams, tokią išvadą lėmė EEE susitarimo ir EB ir Šveicarijos susitarimo dėl laisvo asmenų judėjimo specifika. Tačiau pagal EEB ir Turkijos susitarimą ir jo papildomą protokolą darbuotojų Turkijos piliečių negalima prilyginti Sąjungos darbuotojams.

29 Taryba, palaikoma Komisijos, ginčija šią analizę ir tvirtina, kad SESV 48 straipsnis yra tinkamas ginčijamo sprendimo materialinis teisinis pagrindas.

30 Kadangi renkantis Sąjungos akto teisinį pagrindą pirmiausia reikia atsižvelgti į šio akto tikslą ir turinį, Tarybos manymu, būtina atkreipti dėmesį, kad Asociacijos tarybos sprendimo projektu siekiama įgyvendinti EEB ir Turkijos susitarimo bei papildomo protokolo nuostatas, kuriomis reglamentuojamas socialinės apsaugos sistemų koordinavimas, atsižvelgiant į šių aktų tikslus, t. y. laipsniškai įgyvendinti laisvą darbuotojų judėjimą tarp Susitariančiųjų Šalių. Tai, kad nuostatų, kurias numatoma priimti, taikymo sritis yra siauresnė nei nuostatų, taikomų Sąjungos piliečiams, neturi įtakos šiam tikslui, bet yra pasekmė to, kad EEB ir Turkijos susitarime ir papildomame protokole numatyta, jog laisvas darbuotojų judėjimas turi būti įgyvendinamas laipsniškai. Šiuo klausimu, iš Teisingumo Teismo praktikos matyti, kad darbuotojų Turkijos piliečių situacija nebėra tokia pati kaip kitų trečiųjų valstybių piliečių situacija.

31 Dėl EEB ir Turkijos susitarimo Taryba nurodo, kad numatomas nuostatų, taikomų socialinės apsaugos sistemų koordinavimo srityje, pakeitimas nėra bendros imigracijos politikos kūrimo priemonė. Ginčijamu sprendimu siekiama ne užtikrinti veiksmingą migracijos srautų valdymą, bet laipsniškai įgyvendinti laisvą darbuotojų judėjimą, numatant dalinį Susitariančiųjų Šalių socialinės apsaugos sistemų koordinavimą, kuris turi pakeisti Sprendime Nr. 3/80 įtvirtintą tvarką.

32 Be to, Taryba, kaip ir Jungtinė Karalystė, mano, kad SESV 217 straipsnis negali būti ginčijamo sprendimo teisinis pagrindas. Jos nuomone, pagal kompetencijos suteikimo principą Sąjungos aktas, priimamas įgyvendinant Asociacijos susitarimą, turi būti grindžiamas ne bendruoju teisiniu pagrindu, kuriuo remiantis sudarytas šis susitarimas, o specialiuoju teisiniu pagrindu, atitinkančiu veiksmų sritį,

prie kurios šis aktas priskiriamas. Balsavimo taisyklę, taikomą priimant sprendimą dėl pozicijos, kurios Sąjungos vardu turi būti laikomasi pagal Asociacijos susitarimą įsteigtame organe, lemia šis specialusis teisinis pagrindas. Anot Tarybos, jeigu SESV 217 straipsnis būtų tinkamas teisinis pagrindas, pagal jį būtų taikoma vienbalsiškumo taisyklė.

33 Komisija pažymi, kad ginčijamu sprendimu siekiama patvirtinti Sąjungos poziciją dėl naujų Sąjungos aktų, susijusių su socialinės apsaugos sistemų koordinavimu, taikymo srities išplėtimo darbuotojams Turkijos piliečiams ir kad toks išplėtimas būtinas laisvam darbuotojų judėjimui laipsniškai įgyvendinti, o tai yra vienas pagrindinių EEB ir Turkijos susitarimo tikslų. Dėl šio tikslo minėtas susitarimas skiriasi nuo susitarimų, sudarytų su kitomis trečiosiomis valstybėmis, ir šis tikslas neturi nieko bendra su imigracijos politikos, kuriai netaikomas EEB ir Turkijos susitarimas, tikslais.

34 Ji taip pat pritaria Jungtinės Karalystės ir Tarybos nuomonei, kad SESV 217 straipsnis negali būti tinkamas ginčijamo sprendimo teisinis pagrindas, tačiau mano, kad jeigu jis toks būtų, pagal SESV 218 straipsnio 9 dalį balsavimui turėtų būti taikoma kvalifikuotos daugumos taisyklė.

Teisingumo Teismo vertinimas

35 Remiantis nusistovėjusia teismo praktika, Sąjungos akto teisinio pagrindo pasirinkimas turi būti pagrįstas objektyviomis aplinkybėmis, kurioms galima taikyti teisminę kontrolę ir prie kurių pirmiausia priskirtinas akto tikslas ir turinys (Sprendimo *Komisija / Taryba*, C-338/01, EU:C:2004:253, 54 punktas ir jame nurodyta teismų praktika ir Sprendimo *Parlamentas / Taryba*, C-130/10, EU:C:2012:472, 42 punktas).

36 Šiuo aspektu neturi reikšmės teisinis pagrindas, pasirinktas priimant kitus Sąjungos aktus, kurie tam tikrais atvejais turi panašių nuostatų, nes akto teisinis pagrindas turi būti pasirenkamas atsižvelgiant būtent į jo tikslą ir turinį (šiuo klausimu žr. Sprendimo *Jungtinė Karalystė / Taryba*, EU:C:2013:589, 67 punktą ir jame nurodytą teismų praktiką ir Sprendimo *Jungtinė Karalystė / Taryba*, EU:C:2014:97, 48 punktą). Todėl iš karto reikia atmesti Jungtinės Karalystės argumentą, pagrįstą tuo, kad SESV 79 straipsnio 2 dalies b punktas buvo Reglamento Nr. 1231/2010 ir kitų ginčijamam sprendimui analogiškų sprendimų, priimtų pagal su kitomis trečiosiomis valstybėmis sudarytus asociacijos susitarimus, teisinis pagrindas.

37 Protokolas (Nr. 21) taip pat neturi jokios įtakos sprendžiant klausimą dėl tinkamo teisinio pagrindo priimant ginčijamą sprendimą (šiuo klausimu žr. Sprendimo *Komisija / Taryba*, C-137/12, EU:C:2013:675, 73 ir 74 punktus ir Sprendimo *Jungtinė Karalystė / Taryba*, EU:C:2014:97, 49 punktą).

38 Tačiau nagrinėjamo akto kontekstas gali būti svarbus renkantis jo teisinį pagrindą. Pavyzdžiui, kai šiuo aktu siekiama iš dalies pakeisti pagal susitarimą priimtas nuostatas, taip pat reikia atsižvelgti į šį kontekstą, ir pirmiausia į šio susitarimo tikslą ir turinį (šiuo klausimu žr. Sprendimo *Jungtinė Karalystė / Taryba*, EU:C:2013:589, 48 punktą ir Sprendimo *Jungtinė Karalystė / Taryba*, EU:C:2014:97, 50 punktą).

39 Nagrinėjamu atveju, kadangi ginčijamo sprendimo tikslas yra patvirtinti poziciją dėl socialinės apsaugos sistemų koordinavimo nuostatų priėmimo, kurios Sąjungos vardu turi būti laikomasi pagal EEB ir Turkijos susitarimą įsteigtoje Asociacijos taryboje, norint nustatyti tinkamą šio sprendimo teisinį pagrindą, reikia išnagrinėti šio susitarimo tikslą ir turinį, kiek tai susiję su socialine apsauga, taip pat ginčijamo sprendimo turinį.

40 Šiuo klausimu pirmiausia reikia konstatuoti, kad priešingai tam, ką teigia Jungtinė Karalystė ir Airija, SESV 79 straipsnio 2 dalies b punktas negalėjo būti tinkamas šio sprendimo materialinis teisinis pagrindas.

41 Neabejotinai šia nuostata Sąjungai suteikiama įgaliojimų imtis priemonių nustatant teisėtai valstybėje narėje gyvenančių trečiųjų šalių piliečių teises, įskaitant sąlygas, reglamentuojančias judėjimo ir apsigyvenimo kitose valstybėse narėse laisvę.

42 Tačiau laikantis šios nuostatos tokių priemonių imamasi pagal SESV 79 straipsnio 1 dalį, t. y. kuriant bendrą imigracijos politiką, kuria siekiama užtikrinti veiksmingą migrantų srautų valdymą, palankų režimą teisėtai valstybėse narėse gyvenantiems trečiųjų šalių piliečiams, neteisėtos imigracijos ir prekybos žmonėmis prevenciją, taip pat sustiprintas kovos su jomis priemones.

43 Vis dėlto, viena vertus, EEB ir Turkijos susitarimu, kaip matyti iš jo 12 straipsnio ir papildomo protokolo 36 straipsnio, išreiškiama Susitariančiųjų Šalių valia laipsniškai įgyvendinti laisvą darbuotojų judėjimą tarp jų. Siekdamos būtent šio tikslo papildomo protokolo 39 straipsnyje šios šalys įgaliojo Asociacijos tarybą priimti socialinės apsaugos nuostatas, taikytinas Sąjungoje judantiems Turkijos pilietybę turintiems darbuotojams ir Sąjungoje gyvenančioms jų šeimoms.

44 Kita vertus, ginčijamu sprendimu ir Asociacijos tarybos sprendimo projektu, be kita ko, siekiama visiškai įgyvendinti EEB ir Turkijos susitarimo 9 straipsnį bei papildomo protokolo 39 straipsnį, ir atnaujinti Sprendimo Nr. 3/80 nuostatas, kad jos atitiktų naujausius pokyčius Sąjungos socialinės apsaugos sistemų koordinavimo srityje. Be to, nors Sprendimu Nr. 3/80 buvo siekiama taikyti valstybių narių socialinės apsaugos sistemas darbuotojams Turkijos piliečiams ir jų šeimos nariams, Asociacijos tarybos sprendimo projektu siekiama nustatyti socialinės apsaugos sistemų koordinavimo tvarką, į kurios taikymo *ratione personae* sritį taip pat patektų šio projekto 2 straipsnyje nurodyti darbuotojai, t. y. darbuotojai, kurie yra valstybės narės piliečiai ir teisėtai dirba arba dirbo Turkijos teritorijoje ir kuriems yra ar buvo taikomi Turkijos teisės aktai, jų išlaikytiniams, netekusiems maitintojo, ir šeimos nariams, kurie teisėtai gyvena ar gyveno kartu su atitinkamu darbuotoju jo darbo Turkijoje laikotarpiu.

45 Taigi ginčijamas sprendimas yra kitas laipsniško laisvo darbuotojų judėjimo tarp Sąjungos ir Turkijos įgyvendinimo ir Asociacijos susitarimo nustatytų santykių plėtros etapas.

46 Iš visų šių argumentų matyti, kad ginčijamu sprendimu siekiama kito nei bendros imigracijos politikos tikslo, priminto šio sprendimo 42 punkte. Todėl pripažinus, kad pagrindinis tikslas, kurio siekiama šiuo sprendimu, yra užtikrinti veiksmingą migrantų srautų valdymą ir palankų režimą teisėtai valstybėse narėse gyvenantiems trečiųjų šalių piliečiams, būtų nepaisoma specialaus šio sprendimo konteksto.

47 Toliau reikia išnagrinėti, ar Tarybos pasirinktas SESV 48 straipsnis savaime gali būti tinkamas teisinis ginčijamo sprendimo priėmimo pagrindas.

48 Šiuo klausimu pirmiausia reikia priminti, jog EEB ir Turkijos susitarimo 12 straipsnyje numatyta, kad laisvas darbuotojų judėjimas tarp Bendrijos valstybių narių ir Turkijos bus įgyvendintas laipsniškai, remiantis EEB sutarties 48-50 straipsniais (dabar – SESV 45-47 straipsniai).

49 Kalbant apie laisvą asmenų judėjimą tarp Turkijos ir Sąjungos, reikia nurodyti, kad, kaip Sprendimo *Demirkan* (C-221/11, EU:C:2013:583) 53 punkte konstatavo Teisingumo Teismas, šiame susitarime ir papildomame protokole minėtas bendrasis principas nėra įtvirtintas.

50 Taip pat reikia pripažinti, kad EEB ir Turkijos susitarimu ir papildomu protokolu Sąjungoje nustatytos laisvo darbuotojų judėjimo sistemos taikymas neišplečiamas Turkijai.

51 Iš tiesų, pirma, pagal EEB ir Turkijos susitarimo 12 straipsnį, kuriame numatyta remtis EEB sutarties 48-50 straipsniais laipsniškai įgyvendinant laisvą darbuotojų judėjimą, Susitariančiosios Šalys neįpareigojamos taikyti Sąjungos teisės nuostatų, reglamentuojančių laisvą darbuotojų judėjimą (pagal analogiją žr. Sprendimo *Demirkan*, EU:C:2013:583, 45 punktą), tačiau šių straipsnių taikymo sritis turi būti kuo daugiau išplėsta darbuotojams Turkijos piliečiams, kurie naudojasi pagal šį susitarimą

suteiktomis teisėmis (pagal analogiją žr. Sprendimo *Bozkurt*, C-434/93, EU:C:1995:168, 20 punktą; Sprendimo *Ayaz*, C-275/02, EU:C:2004:570, 44 punktą ir Sprendimo *Dülger*, C-451/11, EU:C:2012:504, 48 punktą).

52 Antra, kaip savo išvados 79 punkte nurodė generalinė advokatė, laipsniškas laisvo darbuotojų judėjimo įgyvendinimas, numatytas EEB ir Turkijos susitarimo 12 straipsnyje, nėra užbaigtas. Šiuo klausimu Teisingumo Teismas ne kartą nusprendė, kad, skirtingai nuo Sąjungos darbuotojų, Turkijos piliečiai kol kas neturi teisės laisvai judėti Sąjungoje, nes pagal šį susitarimą jiems užtikrinama galimybė naudotis tam tikromis teisėmis tik vienos priimančiosios valstybės narės teritorijoje (šiuo klausimu žr. Sprendimo *Derin*, C-325/05, EU:C:2007:442, 66 punktą ir Sprendimo *Demirkan*, EU:C:2013:583, 53 punktą).

53 Dėl EEB ir Turkijos susitarimo socialinės apsaugos nuostatų, pažymėtina, kad papildomo protokolo 39 straipsnio 1 ir 2 dalyse nurodyta, jog Asociacijos taryba priima šios srities nuostatas, taikytinas darbuotojams Turkijos piliečiams, judantiems Sąjungoje, ir Sąjungoje gyvenančioms jų šeimoms; šios nuostatos, be kita ko, turi suteikti šiems darbuotojams teisę į įvairiose valstybėse narėse įgyto draudimo arba darbo stažo laikotarpių sumavimą, kai suteikiama teisė į tam tikras išmokas. Tačiau papildomo protokolo 39 straipsnyje nenustatyta, kad turi būti imamasi priemonių, taikytinų į Turkiją atvykstantiems Sąjungos darbuotojams; jo 2 dalyje nurodyta, kad nuostatos, kurios bus priimtos, negali sukurti valstybėms narėms pareigos atsižvelgti į Turkijoje įgyto darbuotojų Turkijos piliečių darbo stažo laikotarpius.

54 Todėl EEB ir Turkijos susitarimu nenustatoma tokia pati Susitariančiųjų Šalių socialinės apsaugos sistemų koordinavimo tvarka kaip nustatyta Reglamente Nr. 1408/71.

55 Be to, kaip Sprendimo *Taflan-Met ir kt.* (C-277/94, EU:C:1996:315) 29 ir 30 punktuose jau konstatavo Teisingumo Teismas, Sprendime Nr. 3/80, priimtame pagal papildomo protokolo 39 straipsnį, daroma nuoroda tik į kai kurias Reglamento Nr. 1408/71 ir Reglamento Nr. 574/72 nuostatas.

56 Toliau, kalbant apie ginčijamo sprendimo turinį ir tikslą, reikia nurodyti, kad, kaip matyti iš jo 5-7 konstatuojamųjų dalių ir identiškai suformuluotų Asociacijos tarybos sprendimo projekto 6, 7 ir 9 konstatuojamųjų dalių, juo siekiama visiškai įgyvendinti EEB ir Turkijos susitarimo 9 straipsnį bei papildomo protokolo 39 straipsnį ir atnaujinti Sprendime Nr. 3/80 esančias įgyvendinimo nuostatas (pakeičiant ir panaikinant šį sprendimą), kad jos atitiktų situacijos, susijusios su Sąjungos socialinės apsaugos sistemų koordinavimu, pokyčius po reglamentų Nr. 883/2004, Nr. 987/2009 ir Nr. 1231/2010 priėmimo.

57 Šiomis aplinkybėmis remiantis šio sprendimo 48-52 punktuose išdėstytais argumentais darytina išvada, kad, pirma, kitaip nei Sprendimo *Jungtinė Karalystė / Taryba* (EU:C:2013:589) 50 punkte nusprendė Teisingumo Teismas, EEB ir Turkijos susitarimu nesiekiama kuo visapusiškiau užtikrinti laisvą prekių, asmenų, paslaugų ir kapitalo judėjimą Susitariančiosiose Šalyse, kad Sąjungos teritorijoje sukurta vidaus rinka apimtų Turkiją, ir netgi nesiekiama įgyvendinti laisvo asmenų judėjimo šiose Šalyse, kitaip nei buvo nuspręsta dėl EB ir Šveicarijos susitarimo dėl laisvo asmenų judėjimo Sprendimo *Jungtinė Karalystė / Taryba* (EU:C:2014:97) 55 punkte, ir antra, kad EEB ir Turkijos susitarimu numatytas laisvas darbuotojų judėjimas iki galo nėra įgyvendintas.

58 Be to, iš šio sprendimo 53-55 punktuose išdėstytų argumentų matyti, kad kitaip nei nuspręsta Sprendimo *Jungtinė Karalystė / Taryba* (EU:C:2013:589) 56 punkte dėl EEE susitarimo, Reglamentas Nr. 1408/71 nebuvo įtrauktas į EEB ir Turkijos susitarimą ar jo papildomą protokolą, taigi neišplėtė jame nurodytų nuostatų dėl socialinės apsaugos sistemų koordinavimo taikymo Turkijai. Taip pat, priešingai tam, kas nurodyta Sprendimo *Jungtinė Karalystė / Taryba*, EU:C:2014:97) 57 ir 58 punktuose dėl EB ir Šveicarijos susitarimo dėl laisvo asmenų judėjimo, matyti, kad EEB ir Turkijos susitarimo šalys tarpusavyje neketino taikyti visų reglamentų Nr. 1408/71 ir Nr. 574/72 nuostatų ir kad siekiant taikyti šiuos reglamentus Turkijos negalima prilyginti valstybei narei.

59 Taigi, kadangi vidaus rinka ir laisvo asmenų judėjimo sistemos taikymas nėra išplėsti Turkijos atžvilgiu, ir kadangi jau įgyvendintų laisvo darbuotojų judėjimo nuostatų ar bent jau Sąjungos socialinės apsaugos teisės aktų taikymas nėra išplečiamas Turkijai ir siekiant taikyti šiuos aktus šios trečiosios valstybės negalima prilyginti valstybei narei, vien SESV 48 straipsnis negalėjo būti tinkamas teisinis ginčijamo sprendimo pagrindas. Iš esmės pagal šį straipsnį Sąjungai suteikiami įgaliojimai imtis priemonių nagrinėjamoje srityje tik įgyvendinant jos vidaus politiką ar jai imantis vidaus ar trečiosioms šalims, kurias galima prilyginti Sąjungos valstybei narei pagal šio sprendimo 58 punkte minėtą teismo praktiką, skirtų išorės veiksmų.

60 Kalbant apie sprendimą, priimtą įgyvendinant asociacijos susitarimą, reikia išnagrinėti, ar tinkamas ginčijamo sprendimo teisinis pagrindas galėjo būti SESV 217 straipsnis, kuriuo Sąjungai suteikiami įgaliojimai su trečiąja šalimi sudaryti susitarimą steigti asociaciją, numatančią abipuses teises ir pareigas, bendrą veiklą ir specialią tvarką.

61 Pagal ESS 5 straipsnio 2 dalyje įtvirtintą kompetencijos suteikimo principą remdamasi šiais bendrais įgaliojimais Sąjunga, įgyvendindama asociacijos susitarimą, negali priimti aktų, kuriais būtų peržengtos kompetencijos, kurią siekiant Sutartyse nustatytų tikslų jai šiose Sutartyse suteikė valstybės narės, ribos (šiuo klausimu žr. Sprendimo *Komisija / Taryba*, C-370/07, EU:C:2009:590, 46 punktą). Pagal SESV 217 straipsnį Sąjungai būtinai turi būti suteikta kompetencija įgyvendinti įsipareigojimus trečiosioms šalims visose srityse, kurioms taikoma ESV sutartis (šiuo klausimu žr. Sprendimo *Demirel*, 12/86, EU:C:1987:400, 9 punktą).

62 Taigi darytina išvada, kad remdamasi SESV 217 straipsniu Taryba gali priimti aktą, kuriuo įgyvendinamas asociacijos susitarimas, jeigu šis aktas patenka į Sąjungos specialios kompetencijos sritį ir jeigu, atsižvelgiant į tikslą ir turinį, jo teisinis pagrindas yra tinkamas šiai sričiai, kaip numatyta šio sprendimo 35 punkte primintoje teismo praktikoje.

63 Šiuo atveju, nors ginčijamo sprendimo tinkamas teisinis pagrindas negali būti vien SESV 217 straipsnis ar vien SESV 48 straipsnis, šį sprendimą galima būtų priimti remiantis šiais dviem straipsniais, nes jis priimamas įgyvendinant asociacijos susitarimą ir juo siekiama imtis socialinės apsaugos sistemų koordinavimo priemonių.

64 Vadinasi ginčijamo sprendimo teisinis pagrindas klaidingas, kiek jame nenurodytas SESV 217 straipsnis.

65 Kalbant apie šio nenurodymo pasekmes, reikia konstatuoti, kad tai neturėjo įtakos ginčijamo sprendimo turiniui ar jo priėmimo procedūrai.

66 Iš tiesų, kaip savo išvados 97 ir 123 punktuose nurodė generalinė advokatė, kadangi ginčijamu sprendimu nesudaromas asociacijos susitarimas ir juo nenorima papildyti ar pakeisti tokio susitarimo institucinės struktūros, o tik siekiama jį įgyvendinti, pagal kartu taikomas SESV 218 straipsnio 8 dalies pirmos pastraipos ir 9 dalies nuostatas Taryba bet kuriuo atveju turėjo priimti ginčijamą sprendimą kvalifikuota balsų dauguma be Europos Parlamento pritarimo. Be to, SESV 217 straipsnio kaip ginčijamo sprendimo teisinio pagrindo nenurodymas neturi įtakos Protokolui (Nr. 21).

67 Todėl, klaida, padaryta nurodant ginčijamo sprendimo teisinį pagrindą, yra tik formalus trūkumas (žr., be kita ko, Sprendimo *Swedish Match*, C-210/03, EU:C:2004:802, 44 punktą ir jame nurodytą teismo praktiką), dėl kurio sprendimas neturi būti panaikintas.

68 Taigi ieškinį reikia atmesti.

Dėl bylinėjimosi išlaidų

69 Pagal Teisingumo Teismo procedūros reglamento 138 straipsnio 1 dalį pralaimėjusiai šaliai nurodoma padengti bylinėjimosi išlaidas, jeigu laimėjusi šalis to reikalavo. Kadangi Taryba reikalavo priteisti iš Jungtinės Karalystės bylinėjimosi išlaidas, o ši pralaimėjo bylą, iš Jungtinės Karalystės turi būti priteistos bylinėjimosi išlaidos.

70 Pagal Procedūros reglamento 140 straipsnio 1 dalį Airija ir Komisija pačios padengia savo bylinėjimosi išlaidas.

Remdamasis šiais motyvais, Teisingumo Teismas (didžioji kolegija) nusprendžia:

1. Atmesti ieškinį.

2. Priteisti iš Jungtinės Didžiosios Britanijos ir Šiaurės Airijos Karalystės bylinėjimosi išlaidas.

3. Airija ir Europos Komisija padengia savo bylinėjimosi išlaidas.

Parašai.